

N° 99

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

**COMPTE SPÉCIAL : ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX
COMPTE SPÉCIAL : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

Rapporteur spécial : M. Edmond HERVÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
GLOSSAIRE	14
PREMIÈRE PARTIE – LES GRANDES TENDANCES DE L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	15
I. ÉVOLUTION INTERNATIONALE DE L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	15
A. UNE AIDE EN BAISSÉ MAIS QUI REPOSE MOINS SUR DES ANNULATIONS DE DETTES	15
B. L’ÉTAT D’AVANCEMENT INÉGAL DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT	17
II. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L’APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2009	18
A. UNE BAISSÉ CONFIRMÉE EN 2008 ET UNE TENDANCE INCERTAINE À MOYEN TERME.....	18
B. UNE AIDE « DOPÉE » PAR LE CANAL MULTILATÉRAL ET DES DÉPENSES CONTESTABLES	20
III. LES ENSEIGNEMENTS DU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE	21
A. 18 PROGRAMMES, 12 OBJECTIFS, 20 INDICATEURS.....	21
B. UNE COMPTABILISATION TOUJOURS COMPLEXE DES DÉPENSES D’APD	22
DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	25
SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	25
I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS	25
A. LES EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES POUR 2009	25
B. LES COÛTS COMPLETS ET LA VENTILATION PAR TITRE	26
C. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE PLURIANNUEL JUSQU’EN 2011	26

II. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA RATIONALISATION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDE	28
A. L'IMPULSION DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	28
1. <i>L'accent mis sur l'efficacité plutôt que sur les moyens</i>	28
2. <i>Les principales orientations de la RGPP</i>	29
3. <i>La nécessaire révision de la notion et du périmètre de la ZSP</i>	30
4. <i>La nouvelle réforme institutionnelle : Etat stratège, opérateurs de terrain</i>	31
B. LA NÉCESSAIRE AFFIRMATION DE RÉELLES PRIORITÉS	34
1. <i>De la juxtaposition des stratégies à la clarification des priorités</i>	34
2. <i>Les progrès et imperfections des DCP</i>	34
C. LA DIFFUSION ENCORE PARTIELLE DES ACQUIS DE LA LOLF DANS LES POSTES	35
1. <i>La généralisation pour 2009 des outils du contrôle de la gestion et de la performance</i>	35
2. <i>L'entrée en vigueur progressive du logiciel unique</i>	36
SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »	38
I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES	38
A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME	38
1. <i>Un pilotage restreint de crédits « semi-standardisés »</i>	38
2. <i>La croissance continue de l'activité de l'opérateur ADETEF</i>	38
3. <i>L'AFD, un opérateur central mais non soumis aux règles de la LOLF</i>	40
a) Un opérateur « non LOLF » dont la gouvernance et les missions sont à nouveau appelées à évoluer	40
b) Des missions sans cesse élargies.....	41
c) Une activité toujours soutenue et conforme au plan d'orientation stratégique	42
d) Une situation financière qui demeure satisfaisante et une qualité des projets en légère amélioration.....	46
B. L'IMPUTATION DES COÛTS ANALYTIQUES	46
II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS	47
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	49
A. QUATRE OBJECTIFS INCHANGÉS ET IMPARFAITS	49
B. DES INDICATEURS QUI RÉVÈLENT LEURS LIMITES.....	49
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO (JPE) PAR ACTION	50
A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 675,5 MILLIONS D'EUROS	50
1. <i>Les multiples contributions aux banques et fonds multilatéraux</i>	50
2. <i>L'incongruité persistante des fonds de sécurité nucléaire</i>	52
3. <i>L'IFFIm, un outil innovant et de décaissement rapide</i>	52
4. <i>Une représentation toujours insuffisante de la France dans les IFIs de culture anglo-saxonne</i>	53

B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE : 213,3 MILLIONS D'EUROS.....	54
1. Les dépenses de fonctionnement.....	54
2. Les dépenses d'intervention	56
a) Les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer.....	56
b) Les bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers	56
c) Les bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique	56
d) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	56
e) L'aide budgétaire aux Etats d'Afrique et de l'Océan Indien.....	57
f) La coopération technique au titre du FASEP	58
g) Le renforcement des capacités commerciales.....	58

C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES :	
171,7 MILLIONS D'EUROS DE CP	59

SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »..... 61

I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS DU PROGRAMME 61

A. ARCHITECTURE, STRATÉGIE ET OPÉRATEURS.....	61
1. <i>Un découpage géographique simple mais une vocation ambiguë</i>	61
2. <i>Un programme en partie disjoint du périmètre de l'APD</i>	62
3. <i>Des opérateurs nombreux et dont le rôle est croissant</i>	62
a) Un recours accru aux opérateurs moyennant leur rationalisation.....	62
b) Deux « opérateurs LOLF », EGIDE et ESTHER.....	64

B. 2.789 EMPLOIS À TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS.....	65
1. <i>La poursuite de l'effort de réduction des effectifs</i>	65
a) Une diminution du plafond d'emplois de 74 ETPT en 2009.....	65
b) Un recentrage bienvenu de la DGCID.....	66
2. <i>Une assistance technique en profonde mutation</i>	66

II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS..... 67

A. UN PROGRAMME STRUCTURÉ EN CINQ ACTIONS..... 67

B. UNE DOTATION STABLE PAR RAPPORT À 2008..... 68

C. L'IMPUTATION DES COÛTS ANALYTIQUES

III. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS OPPORTUNÉMENT RÉVISÉS 70

A. TROIS OBJECTIFS PLUS COHÉRENTS..... 70

B. 11 INDICATEURS BEAUCOUP PLUS PERTINENTS

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION..... 72

A. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX..... 72

1. <i>Les dotations aux établissements à autonomie financière (EAF) et aux alliances françaises</i>	72
2. <i>Les bourses, missions d'experts et invitations</i>	73
3. <i>L'appui aux ONG et au volontariat international</i>	74
4. <i>Le soutien à la coopération décentralisée</i>	77
5. <i>Une forte diminution de l'aide-projet</i>	78
6. <i>Les autres moyens bilatéraux d'influence</i>	79

B. ANIMATION DU RÉSEAU ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 86,6 MILLIONS D'EUROS	80
C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRE : 106,4 MILLIONS D'EUROS	80
D. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA : 525,9 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 591,6 MILLIONS D'EUROS EN CP	81
1. Une reconduction de la subvention à CFI	81
2. Le Fonds de coopération pour le Pacifique	81
3. L'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise	82
4. Les C2D : un financement débudgétisé et soumis à d'importants aléas	82
E. COOPÉRATION MULTILATÉRALE : 1,25 MILLIARD D'EUROS.....	84
1. Une diminution sensible des contributions volontaires aux organisations internationales	85
2. Une légère diminution des crédits de la francophonie.....	86
3. Le maintien à haut niveau de la contribution au Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.....	87
4. Une probable sous-budgétisation de la contribution de la France au FED.....	88
F. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE : 46,8 MILLIONS D'EUROS	90
1. Le Fonds d'urgence humanitaire.....	90
2. L'aide alimentaire.....	90
SECTION IV. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS »	92
I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME ET FINANCEMENT DES ACTIONS.....	92
A. STRATÉGIE ET OPÉRATEUR	92
1. Une démarche encore novatrice mais cohérente avec les initiatives européennes	92
2. L'ANAEM, opérateur appelé à évoluer	93
B. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS.....	94
C. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS EN PROGRÈS MAIS ENCORE INSUFFISANTE EN 2008	95
D. UNE DÉPENSE FISCALE ENCORE INOPÉRANTE.....	95
II. DEUX OBJECTIFS ET TROIS INDICATEURS	97
III. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	97
A. AIDES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE : 3 MILLIONS D'EUROS.....	97
B. AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE : 3,5 MILLIONS D'EUROS.....	98
C. AUTRES ACTIONS BILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE : 18 MILLIONS D'EUROS.....	99

TROISIÈME PARTIE – LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL	101
SECTION I. LE COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	101
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	101
A. EVOLUTION DES CRÉDITS DES TROIS PROGRAMMES.....	101
B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L’AIDE	102
1. <i>Les modalités de comptabilisation des annulations en APD</i>	102
2. <i>L’impact très variable des prêts</i>	102
3. <i>Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers</i>	103
II. LE PROGRAMME 851 (PRÊTS DE LA RPE)	105
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	105
1. <i>Nature des prêts financés sur ce programme</i>	105
2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	106
B. OBJECTIF ET INDICATEUR.....	107
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	107
1. <i>Les autorisations d’engagement</i>	108
2. <i>Les crédits de paiement</i>	108
3. <i>Des évaluations de projets éclairantes en 2007</i>	108
III. LE PROGRAMME 852 (PRÊTS POUR CONSOLIDATION DE DETTES)	109
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	109
1. <i>Un programme dédié aux allègements de dette</i>	109
2. <i>L’initiative PPTTE et ses prolongements : un coût élevé mais des résultats non négligeables</i>	110
3. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	112
B. L’IMPACT FINANCIER DES CONSOLIDATIONS DE DETTE	113
1. <i>Des mécanismes variés et complexes d’imputation</i>	113
2. <i>Les annulations réalisées via la Coface</i>	116
C. OBJECTIF ET INDICATEUR.....	118
D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO	119
IV. LE PROGRAMME 853 (PRÊTS À L’AFD)	120
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	120
1. <i>Objectif et nature des prêts financés sur ce programme</i>	120
2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	121
B. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	121

SECTION II. LE COMPTE SPÉCIAL « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »	123
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	123
A. UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES	123
B. UNE MISSION NON DOTÉE DE CRÉDITS EN 2009 COMME EN 2008	124
II. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE	124
A. QUATRE PRINCIPES	124
B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC	124
C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE.....	125
1. <i>La réforme des relations avec l'UEMOA</i>	125
2. <i>La réforme des relations avec la CEMAC</i>	125
III. UNE ÉVOLUTION DU RÉGIME DE CHANGE QUI N'APPARAÎT PAS NÉCESSAIRE	126
 MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉDITS ET ARTICLES RATTACHÉS 59 QUINQUIES ET 59 SEXIES	129
 AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	133
 EXAMEN PAR LA COMMISSION	137

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT »

I – EVOLUTION ET STRUCTURE DE L'AIDE FRANCAISE

1 – Evolution et périmètre de l'aide au développement

- Avec 0,38 % du RNB en 2007 (hors CIS) et 0,37 % en 2008, l'**APD française continue de marquer le pas** et des aléas pèsent sur les prévisions de 0,47 % du RNB en 2009. Cette évolution témoigne de la fin d'un cycle et est analogue à la moyenne des membres du Comité d'aide pour le développement (CAD), dont l'aide a baissé de 8,4 % en termes réels en 2007, en raison en particulier de moindres remises de dettes. Cette tendance est d'autant plus préoccupante que les pays en développement seront sans aucun doute affectés par la crise économique et financière. **L'atteinte de certains objectifs du millénaire pour le développement n'en est que plus compromise.**

- Après un « sursaut » en 2008, la part de l'**aide bilatérale hors allègements de dette sera de nouveau en baisse en 2009**, et les prévisions de contributions multilatérales, qui exercent une contrainte croissante sur le budget d'APD, laissent craindre la poursuite de cette tendance sur le moyen terme. De même, **la part de l'aide française consacrée à l'Afrique subsaharienne a diminué en 2007** : 46 % contre 57 % en 2006.

- La nouvelle **programmation triennale** des crédits de la mission APD table sur une diminution de 1,1 % des AE et une légère progression (4,8 %) des CP entre 2008 et 2011. Ce cadrage très contraint est en contradiction avec les engagements politiques et juridiques portant sur des fonds multilatéraux, des programmes sectoriels et des contributions aux sorties de crise.

- **Les contributions obligatoires à la francophonie multilatérale devraient figurer dans le programme 185** « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » plutôt que dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». De même, les dépenses d'intervention relatives à la dépollution et à la sécurité nucléaires (18,5 millions d'euros en 2009) n'ont pas lieu d'être financées sur la mission APD (programme 110).

- Il est indispensable d'entreprendre une **négociation avec les membres du CAD sur les critères d'imputation en APD**, afin d'en extraire certaines dépenses dont la comptabilisation est contestable (aide à l'outre-mer, écologie, aide aux réfugiés) et d'en intégrer de nouvelles (coopération militaire, garanties, dépenses fiscales, sécurisation de l'aide alimentaire).

2 – Réformes dans le cadre de la RGPP

- Votre rapporteur spécial partage l'essentiel des constats formulés par les CMPP et la nécessité de ne pas faire de l'objectif de 0,7 % du PIB « l'alpha et l'oméga » de la politique française d'aide, pour se concentrer sur l'efficacité des moyens mis en œuvre.

- L'introduction de « **partenariats différenciés** » en remplacement d'une ZSP trop étendue et hétérogène rejoint pleinement les préoccupations de votre rapporteur spécial.

- Le double mouvement de **recentrage de la DGCID et d'externalisation des fonctions opérationnelles auprès des opérateurs** est opportun et logique. Il suppose, toutefois, l'exercice d'une tutelle stricte sur la stratégie de ces opérateurs, la mise en place systématique d'une convention triennale d'objectifs et de moyens, et des évaluations indépendantes de leurs actions.

- Les conditions de succès des futurs « **Espaces France** » à autonomie financière, fruits de la fusion des SCAC et instituts culturels, résident notamment dans des lignes directrices claires, un calendrier de réalisation précis, et la reddition régulière de comptes aux ambassadeurs, afin d'éviter que ces établissements ne cèdent à la tentation de devenir des « bastions » autonomes.

3 – Présentation des documents budgétaires et outils de la performance

- Les 20 indicateurs du DPT (24 dans le PLF 2008) ont été assez largement remaniés et donnent une **image plus exhaustive et cohérente de la performance** de la politique d'APD.

- De nouvelles précisions et améliorations ont été apportées au DPT, mais **ses principales lacunes subsistent** (modalités de comptabilisation des écolages et de l'aide aux réfugiés, contenu des programmes d'aide extérieure financés sur le budget européen, annulations portées par la Coface...). Les explications très sibyllines ou l'absence d'explications concernent ainsi plus d'un quart de l'aide française.

- La révision à mi-parcours de 16 **documents-cadres de partenariat** (sur les 35 signés) doit être l'occasion d'engager une réflexion sur leurs imperfections, notamment la prise en compte des contributions françaises aux organismes multilatéraux et des enjeux migratoires.

- **L'année 2009 devrait marquer une étape décisive dans l'impact concret de la LOLF sur la gestion des SCAC**, avec la généralisation de la démarche des indicateurs et du contrôle de gestion, après une (trop) longue phase d'expérimentation, et l'entrée en vigueur dans les postes du nouveau logiciel unique de programmation et de suivi des crédits, PRISME.

- **Des progrès très substantiels ont été accomplis sur les objectifs et indicateurs du programme 209**, qui ont été intégralement revus. Certains nouveaux indicateurs sont toutefois encore peu renseignés ou affichent des cibles trop modestes, mais l'ensemble couvre beaucoup mieux les dimensions essentielles de l'aide sans consacrer la seule logique de moyens.

- Les hypothèses retenues dans le programme 110 pour fixer la **rémunération de l'AFD** (au titre de ses prêts, subventions et aides budgétaires) **ne sont pas claires**. Les 37 millions d'euros demandés se révèlent nettement supérieurs au montant résultant des prévisions de décaissements figurant dans d'autres actions des programmes 110 et 209 ou dans les documents transmis par l'AFD. En revanche, un effort louable de **sincérité budgétaire** a été accompli sur les autorisations d'engagement relatives à l'indemnisation des annulations de créances de l'AFD.

II – MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT »

1 – Effectifs, opérateurs et assistance technique

- Le plafond d'emplois de la mission, qui est porté par le programme 209, diminue de 74 ETPT en 2009. **La diminution réelle n'est toutefois que de 41 emplois**, compte tenu des transferts vers d'autres administrations et des ajustements internes au ministère.

- Conformément au souhait depuis longtemps exprimé par votre rapporteur spécial, **le HCCI a été opportunément supprimé début 2008**, et ses attributions pourraient être en partie reprises par un futur Conseil stratégique de la coopération non-gouvernementale.

- **L'ADETEF** a remporté de nouveaux contrats et jumelages européens, qui lui permettent de continuer de développer son activité comme ses effectifs et de se positionner sur de nouveaux secteurs d'assistance technique. Le relèvement à 4,4 millions d'euros de la subvention financée par le programme 110 ne doit pas dispenser cet opérateur de réaliser des économies de gestion et **de se soumettre à la même discipline que l'Etat et d'autres opérateurs**, comme le Sénat l'a demandé pour 2008. L'opérateur **ESTHER**, associé au programme 209, connaît en revanche une **dégradation préoccupante de sa situation financière**.

- Votre rapporteur spécial soutient la perspective d'un regroupement de FCI, CampusFrance et EGIDE au sein d'un opérateur chargé de la mobilité. La gestion de l'expertise française demeure toutefois morcelée en une quinzaine d'opérateurs ministériels ; **il serait nécessaire de la simplifier et de la rendre plus lisible**.

- **L'assistance technique résidentielle est en profonde mutation** et les effectifs poursuivent leur diminution, au profit des volontaires internationaux et des missions d'experts de courte et moyenne durées. Il est cependant nécessaire de préserver cette forme d'aide, qui constitue un avantage comparatif de la France, et que les ambassades aient une plus grande prise sur les AT affectés dans les organisations internationales.

2 – Agence française de développement

- Le périmètre d'intervention sectorielle et géographique de l'AFD a été étendu et elle de plus en plus sollicitée pour des cofinancements (ONG, coopération décentralisée, appui aux projets des migrants). **Le transfert de secteurs relevant encore du FSP sera parachevé** afin que l'AFD soit l'opérateur de référence pour l'ensemble des projets relatifs aux OMD.

- **L'intégration de l'AFD dans le périmètre des « opérateurs LOLF » n'a pas été retenue.** Mais votre rapporteur spécial prend acte des efforts qui ont été entrepris ou le seront pour la traiter comme tel en termes d'indicateurs, de renforcement de la tutelle, de révision des statuts et de présentation dans le PAP.

- L'activité de l'Agence, telle que mesurée par les indicateurs de suivi du Plan d'orientation stratégique, suit actuellement un rythme qui ne compromet pas l'atteinte des cibles fixées pour 2011. Cependant **la part des subventions de l'agence, comme des engagements de l'ensemble du groupe, consacrée à l'Afrique subsaharienne a diminué en 2007** et la tendance pourrait se poursuivre en 2009, selon un indicateur du programme 209.

- **La situation financière de l'Agence demeure satisfaisante** (résultat net, ratio de solvabilité, niveau d'impayés), en raison notamment de l'augmentation du volume de prêts, et **la performance du portefeuille a progressé** avec 32,5 % de projets « à risques » (35 % fin 2006). L'objectif d'un taux de 30 %, initialement fixé pour 2007, a été reporté à 2008.

- Le réinvestissement du résultat de l'AFD pour le financement des C2D et des bonifications de prêts aux Etats étrangers est pérennisé et pourrait atteindre **254 millions d'euros en 2009**, dont 100 millions d'euros au titre des prêts et 123 millions d'euros pour les C2D. Si cette mesure est justifiée par l'aggravation des tensions budgétaires, elle n'en paraît pas moins **non-conforme aux principes de la LOLF** (non-contraction des recettes et dépenses).

3 – Aide multilatérale

- La France est très visible au sommet de certaines grandes institutions économiques internationales (FMI, BERD, BCE, OMC) mais demeure **insuffisamment représentée dans l'encadrement de la Banque mondiale et du FMI**, en dépit des nombreux outils existants de promotion des candidatures français. Cette sous-représentation risque d'être aggravée par les stratégies de promotion de la diversité mises en place par ces deux institutions.

- En dépit de la modernisation des institutions comme de la stratégie de la **francophonie**, votre rapporteur spécial s'interroge sur la cohérence de ses actions et sur la portée réelle de certains engagements et financements, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 ou le programme de défense du français dans les institutions européennes.

- **La contribution française au FED en 2009 pourrait être à nouveau sous-budgétisée** : 802 millions d'euros sont inscrits alors que les besoins, compte tenu des reports et appels de fonds pour 2009, pourraient atteindre près de 870 millions d'euros. Cette participation au FED exerce une contrainte majeure sur le budget français d'APD, qui n'est pas appelée à diminuer à moyen terme. La **nécessaire budgétisation du FED**, un temps envisagée, permettrait de rétablir une certaine neutralité entre contributeurs.

- Les progrès du FED en matière de décaissements sont réels mais lents. Ils **n'ont pas empêché l'adoption d'une très forte augmentation de l'enveloppe du X^e FED**, qui atteint 22,7 milliards d'euros contre 13,5 milliards d'euros pour le IX^e FED.

4 – Aide bilatérale

- Le « saupoudrage » des crédits du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) conduit à **poser la question de l'utilité de son maintien** à l'issue de la reconstitution quadriennale pour 2007-2010. Il serait sans doute plus opportun de porter les efforts sur une meilleure prise en compte des priorités françaises au sein du Fonds pour l'environnement mondial, conformément à la doctrine prévalant pour les autres fonds multilatéraux.

- **L'aide-projet bilatérale financée par le programme 209 connaît une forte baisse en 2009**, de 49 % pour les AE et de près de 22 % pour les CP, et **les dons-projets de l'AFD s'établiraient à 208 millions d'euros** (dont 31 millions d'euros de réinvestissement du dividende), contre 226 millions d'euros en 2008. Cette inflexion très regrettable est naturellement préjudiciable à la visibilité et à l'impact politique de l'aide française.

- Le financement des contrats de désendettement-développement – C2D demeure **intégralement débudgétisé**, et les prévisions de décaissements pour 2009, régulièrement surestimées dans le passé, varient selon les sources de 104 à 195 millions d'euros.

5 – Politique de développement solidaire (programme 301)

- Les représentations locales de l'ANAEM, opérateur du programme 301 auquel le futur Office français de l'immigration et de l'intégration est appelé à succéder en 2009, jouent un rôle de plus en plus polyvalent.

- Les livrets d'épargne et comptes épargne pour le codéveloppement n'ont pas encore porté leurs fruits ; la dépense fiscale associée est dès lors nulle. **Faute d'un démarrage effectif en 2009, il importera de s'interroger sur le bien-fondé de ces dispositifs**, auxquels pourrait en outre s'ajouter une nouvelle dépense fiscale (réduction d'impôt pour les souscriptions au capital de sociétés finançant des projets économiques dans les pays en développement), introduite par l'Assemblée nationale dans le PLF 2009 (article 2 *ter*) et dont votre commission a préconisé la suppression.

- Votre rapporteur spécial continue de préconiser la **fusion des deux premiers indicateurs et la création d'un nouvel indicateur**, complémentaire de l'évaluation de la dépense fiscale et dédié à la collecte et aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le codéveloppement. Les cibles pour 2011 afférentes au montant moyen des projets individuels et collectifs de codéveloppement semblent **peu ambitieuses** et seraient atteintes dès 2008.

- Le montant moyen de l'aide au projet individuel, de 7.000 euros, paraît insuffisant pour des projets de création d'entreprise. **Votre rapporteur spécial souhaite donc un relèvement de ce plafond** à un niveau plus réaliste.

- Les instruments de financement du développement solidaire prennent de l'ampleur ; il est donc nécessaire de bien **les articuler avec les autres dispositifs d'APD** dans les ambassades, en particulier dans les DCP.

COMPTES SPECIAUX

I – COMPTE SPECIAL « PRETS A DES ETATS ETRANGERS »

- **La justification au premier euro des prévisions de recettes sur les trois programmes est toujours insuffisante. Celle des dépenses est inégale**, et évasive s'agissant du programme 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France ». Les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial apportent un **complément insuffisant**.

- Les prêts de la Réserve pays émergents (programme 851) contribuent formellement à l'APD, les 20 pays éligibles étant inscrits sur la liste du CAD, mais leurs caractéristiques (aide liée en faveur de pays à revenu intermédiaire) en font un **instrument qui ne s'inscrit pas dans les priorités de l'aide** et en particulier l'atteinte des OMD. Les récentes évaluations conduites en Chine illustrent la nécessité d'un suivi précis par la mission économique et que l'entreprise prestataire dispose de ressources suffisantes et de correspondants fiables sur place.

- L'initiative PPTTE, complétée par l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), a un coût élevé pour les bailleurs (plus de 125 milliards de dollars au total). Bien qu'en fin de cycle, elle doit se prolonger encore quelques années en raison des difficultés politiques chroniques de certains pays éligibles (Côte d'Ivoire, Erythrée, RDC, Somalie, Soudan). Il est aujourd'hui **indispensable de ne pas hypothéquer ses résultats par un réendettement excessif** des pays bénéficiaires, et donc de persuader les bailleurs « passagers clandestins » de participer à l'initiative, ou à tout le moins d'accorder leurs prêts dans des conditions plus transparentes.

Dans ce contexte, il serait utile que **les membres du Club de Paris mettent en place un instrument analogue au prêt très concessionnel contracyclique (PTCC)** de l'AFD, qui permet d'adapter le profil de remboursement du débiteur en fonction de ses contraintes macro-économiques.

- **Il est difficile d'obtenir des données fiables et cohérentes sur les annulations de créances portées par le Coface**, qui varient selon les sources. Les trois-quarts du montant prévisionnel d'annulations de créances portées par la Coface en 2009 concerneraient trois pays (Egypte, Congo-Brazzaville et RDC). Votre rapporteur spécial continue de s'interroger sur l'imputation en APD d'annulations de créances sur la **Pologne** (23 millions d'euros en 2008).

II – COMPTE SPECIAL « ACCORDS MONETAIRES INTERNATIONAUX »

Compte tenu de l'absence d'opérations budgétaires sur cette mission, qui n'a vocation à être dotée qu'en cas de dégradation de la situation économique et financière des Etats de la zone franc, **votre rapporteur spécial n'a pas de remarques particulières à formuler** sur cette mission.

Il importe toutefois de se montrer vigilant sur l'évolution économique de la zone, qui ne justifie sans doute pas à court terme une évolution du régime de change, mais se révèle quelque peu « décrochée » de la croissance soutenue que connaît l'Afrique subsaharienne depuis 3 ans.

GLOSSAIRE

ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologies économiques et financières (opérateur du MINEFE)
ANAEM : Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
AFVP : Association française des volontaires de progrès
AFD : Agence française de développement
C2D : contrat de désendettement-développement
CAD : Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CIAP : Comité interministériel d'audit des programmes
CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIS : contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion
CMPP : Conseil de modernisation des politiques publiques
DCP : document-cadre de partenariat
DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement (au sein du MAEE)
DPT : document de politique transversale
EAF : Etablissement (culturel ou de recherche) à autonomie financière
ETPT : équivalent temps plein travaillé
FASEP : Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FSP : Fonds de solidarité prioritaire
FUH : Fonds d'urgence humanitaire
GIP FCI : groupement d'intérêt public France coopération internationale
IADM : Initiative d'annulation de la dette multilatérale
JPE : justification au premier euro
MAEE : ministère des affaires étrangères et européennes
MAIIONG : Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (au sein de la DGCID)
MIINDS : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire
MINEIE : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
PAP : projet annuel de performances
PMA : pays les moins avancés
(Initiative) PPTE : pays pauvres très endettés
OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement
RDC : République démocratique du Congo
RGPP : Révision générale des politiques publiques
RPE : Réserve pays émergents
UMAC : Union monétaire d'Afrique centrale
UMOA : Union monétaire ouest-africaine
ZSP : Zone de solidarité prioritaire

PREMIÈRE PARTIE – LES GRANDES TENDANCES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

I. ÉVOLUTION INTERNATIONALE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

A. UNE AIDE EN BAISSE MAIS QUI REPOSE MOINS SUR DES ANNULATIONS DE DETTES

Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en avril 2008, l'aide publique au développement (APD) des 22 pays membres de ce comité a affiché une **baisse substantielle de 8,4 % en 2007** en termes réels (soit 0,28 % du RNB global, après 0,31 % en 2006) avec 103,7 milliards de dollars courants, **poursuivant le mouvement de baisse amorcé en 2006.**

Cette inflexion est essentiellement due, ainsi que l'avaient anticipé le CAD et souligné votre rapporteur spécial dans ses derniers rapports budgétaires, à la fin de certaines opérations exceptionnelles d'allègements de dette, en particulier au profit de l'Irak et du Nigeria. **Abstraction faite des remises de dettes, qui ne représentent plus que 8,7 milliards de dollars, l'APD a augmenté de 2,4 % et les apports nets d'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne ont progressé de 10 % en termes réels en 2007.**

Les plus fortes baisses relatives sont le fait du Japon, du Royaume-Uni et de la **France**, et les plus fortes hausses de l'Espagne, du Luxembourg et de la Norvège. Ce pays est d'ailleurs l'Etat le plus généreux en part du RNB, les seuls pays respectant l'objectif des Nations Unies de 0,7 % – qui paraît de plus en plus virtuel – demeurant ceux d'Europe du Nord (Norvège, Suède, Danemark et Pays-Bas).

La France, qui affiche un fort recul en volume comme en part du RNB et suit une tendance analogue à celle du Royaume-Uni, est en troisième position au sein du CAD pour le premier critère (juste devant le Royaume-Uni) et en onzième position pour le second. Elle est également le **troisième contributeur aux allègements de dette** derrière l'Allemagne et le Japon.

La forte diminution de l'aide française est préoccupante car brutale. Elle revient sur l'engagement pris par le précédent Président de la République (0,5 % du RNB en 2007 et 0,7 % en 2012) et laisse même s'éloigner la perspective de l'atteinte du seuil de 0,7 % en 2015. En outre, **la plupart des bailleurs ne sont aujourd'hui pas en mesure de concrétiser les engagements pris en 2005 lors du sommet du G8 à Gleneagles**¹ (soit 130 milliards de dollars

¹ L'Union européenne a décidé en 2005 d'affecter à l'APD 0,50 % du RNB cumulé de ses membres en 2010, avec un objectif minimum par Etat membre de 0,51 %.

d'aide en 2010 en prix constants de 2004), ce qui donne à penser qu'ils ne seront pas respectés.

APD nette des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2007)

(en millions de dollars courants)

	2004	2005	2006	2007	Dont allègements de dette	Variation réelle 2006/2007*	APD/ RNB en 2007
Allemagne	7.534	10.082	10.435	12.267	2.868	5,9 %	0,37 %
Belgique	1.463	1.963	1.978	1.953	185	- 11,2 %	0,43 %
Canada	2.599	3.756	3.684	3.922	15	- 2,7 %	0,28 %
Danemark	2.037	2.109	2.236	2.563	123	2,9 %	0,81 %
Espagne	2.437	3.018	3.814	5.744	243	33,8 %	0,41 %
Etats-Unis	19.705	27.622	23.532	21.753	29	- 9,9 %	0,16 %
France	8.473	10.026	10.601	9.940	1.505	- 15,9 %	0,39 %
Italie	2.462	5.091	3.641	3.929	570	- 3,6 %	0,19 %
Japon	8.922	13.147	11.187	7.691	1.576	- 30,1 %	0,17 %
Norvège	2.199	2.786	2.954	3.727	61	13,4 %	0,95 %
Pays-Bas	4.204	5.115	5.452	6.215	392	3,1 %	0,81 %
Royaume-Uni	7.883	10.767	12.459	9.921	70	- 29,1 %	0,36 %
Suède	2.722	3.362	3.955	4.334	75	- 2,6 %	0,93 %
Etats de l'UE	42.910	55.745	59.035	62.095	6.949	- 5,8 %	0,40 %
Total G7	57.578	80.492	75.539	69.422	6.632	- 14,1 %	0,23 %
Total CAD	79.553	106.777	104.421	103.655	8.701	- 8,4 %	0,28 %

* La variation en termes réels entre 2006 et 2007 tient compte de l'inflation et des fluctuations de change.

Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE

Ce mouvement de reflux de l'aide **risque d'être aggravé par la crise économique et financière**, susceptible d'exercer un double impact négatif :

- **sur les économies réelles des pays pauvres.** Bien qu'elles bénéficient d'une certaine déconnection par rapport aux pays industrialisés, nombre de ces pays seront affectés par différents canaux : diminution des cours (et donc de la rente) de certaines matières premières, contraction du commerce international, baisse des investissements des entreprises occidentales ;

- **sur la perception de l'aide**, dont l'évolution peut susciter l'incompréhension au regard des montants très élevés des prêts et dotations engagés pour sauver le système bancaire et financier des pays développés et relancer l'économie.

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT INÉGAL DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Les **huit Objectifs du Millénaire pour le développement** (OMD), adoptés par la communauté internationale en 2000¹, constituent un facteur important de mobilisation internationale et de structuration de l'aide française. Le bilan à mi-parcours de ces objectifs très ambitieux est contrasté et **il est acquis que les OMD ne seront pas atteints partout**, alors que le creusement des inégalités, sur un même continent et au sein des grands pays émergents, est un fait majeur depuis 2000.

Etat d'avancement des OMD en 2006 (hors OMD 8 sur les partenariats pour le développement)

OMD 1 – Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	En 2004, 980 millions de personnes vivaient avec moins d'un dollar par jour , soit moins d'1/5 de la population mondiale (1/3 en 1990). Le nombre de pauvres a toutefois augmenté de 140 millions de personnes en Afrique. La hausse brutale du prix des matières premières et la crise alimentaire qui en résulte risquent de freiner substantiellement les progrès de cet OMD.
OMD 2 – Assurer une éducation primaire pour tous	47 pays sur 163 ont réalisé l'initiative Education primaire pour tous , les projections tablant sur 20 pays supplémentaires d'ici 2015. 77 millions d'enfants en 2007 n'avaient toujours pas accès à l'école. Lors du sommet franco-britannique de mars 2008, la France et le Royaume Uni se sont engagés à scolariser chacun 8 millions d'enfants supplémentaires d'ici 2010.
OMD 3 – Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	La proportion d'enfants en âge d'être scolarisés au primaire et qui ne le sont pas était en 2005 de 20 % pour les filles contre 17 % pour les garçons . La présence des femmes dans les Parlements progresse avec 17 % (21 % en moyenne dans les pays développés).
OMD 4 – Réduire de 2/3 la mortalité des enfants de moins de 5 ans	10 millions d'enfants sont morts avant 5 ans en 2005. Le taux de mortalité dans les régions en développement a chuté mais reste élevé : 83 pour 1000 en 2007 contre 106 pour 1000 en 1990 . L'objectif est fixé à 35 pour 1000 en 2015. L'Afrique subsaharienne pèse pour 50 % dans les décès.
OMD 5 – Réduire de ¾ le taux de mortalité maternelle	La plupart des pays à revenu moyen connaît une forte réduction des décès maternels ; c'est surtout la disparité entre villes et campagnes qui est très grande. En 2007, les financements de l'AFD ont permis d'assister médicalement 889.000 accouchements.
OMD 6 – Combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies	En décembre 2006, 2 millions de personnes vivant dans les pays en développement bénéficiaient d'une thérapie anti-rétrovirale, soit une couverture de 28 % des besoins estimés de traitement . La prévalence en Afrique subsaharienne se stabilise (autour de 6 % avec une tendance à la baisse), fruit des efforts de prévention. On compte également 1 million de morts et 300 millions d'accès palustres par an.
OMD 7 – Assurer un environnement durable	La cible sur l'eau potable devrait être atteinte à l'échelle mondiale , grâce aux progrès réalisés en Chine, en Inde et au Brésil même si, en 2007, 1,1 milliard de personnes n'avaient toujours pas accès à un point d'eau potable. En revanche, la cible sur l'assainissement ne sera pas atteinte . En 2007, une population estimée à 2,6 milliards de personnes ne bénéficie pas d'assainissement. En 2005, un urbain sur trois habitait dans un taudis – contre un sur deux en 2000.

¹ Déclaration du Millénaire, résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000, à New York.

II. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2009

A. UNE BAISSÉ CONFIRMÉE EN 2008 ET UNE TENDANCE INCERTAINE À MOYEN TERME

Après avoir fortement augmenté à partir de 2002 pour culminer en 2006 à 0,47 % du RNB, **l'aide française a amorcé un reflux qui sera confirmé en 2008**, à l'opposé des prévisions de la loi de finances initiale pour 2008. L'APD française devrait donc représenter **0,37 % du RNB en 2008, après 0,38 % en 2007**, principalement du fait du report du traitement de la dette de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo (RDC). La coopération technique est stabilisée et l'aide multilatérale augmente de 6,7 % par rapport à 2007.

L'évolution escomptée en **2009** (cf. tableau ci-après) table sur une **forte progression de près de 2,3 milliards d'euros**, en raison de la reprise des allègements de dettes et de la poursuite de la hausse de l'aide multilatérale, pour atteindre un ratio de **0,47 % du RNB** (hors contribution internationale de solidarité sur les billets d'avion¹). **La fiabilité de ces prévisions demeure toutefois sujette à caution**, compte tenu de l'écart constaté en exécution 2008 et des incertitudes pesant sur le calendrier des traitements de la dette².

Les mesures prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la programmation triennale des finances publiques (cf. *infra*³) et le report de 2012 à 2015 de l'objectif (réaffirmé lors du sommet du G8 de juin 2008) d'un ratio de 0,7 % du RNB – donc à une date suffisamment lointaine pour que l'engagement soit remis en cause d'ici là – confirment **la rupture par rapport à la tendance récente**, avec des engagements chiffrés qui apparaissent secondaires. Il semble en tout cas acquis que les annulations de dette, en diminution tendancielle, ne seront pas intégralement compensées par l'aide budgétaire bilatérale, ce que regrette votre rapporteur spécial.

Les prévisions triennales d'APD fournies pour la première fois par le document de politique transversale (DPT) pour la période 2009-2011 illustrent ainsi la fin de la « sanctuarisation » de l'APD, puisque celle-ci diminuerait à **0,41 % du RNB en 2010 puis 0,42 % du RNB en 2011**. Ces données reposent de surcroît sur des prévisions d'allègements de dette élevés, dont le calendrier demeure fortement aléatoire.

¹ Dont le produit attendu en 2009 comme en 2008, de 160 millions d'euros, est consacré pour 90 % au financement de l'initiative pour la vaccination UNITAID.

² De fait, lors de son audition en « commission élargie » à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2008, M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, a indiqué que **ce ratio serait plutôt compris entre 0,40 % et 0,42 %**, en raison notamment de reports prévisibles d'annulations de dettes.

³ Hors titre 2, les engagements de la mission « Aide publique au développement » seraient stables et les crédits de paiement augmenteraient de 2,9 % entre 2008 et 2011.

Evolution de l'effort français d'aide publique au développement (au sens du CAD) depuis 2006

(en millions d'euros)

	2006	2007	PLF 2008	2008 (1)	PLF 2009	Part de l'APD 2009	Evolution 2008/2009	
1. Aide bilatérale (dont outre-mer) (2)	6.310	4.572	6.052	4.451	6.491	68 %	2.040	45,8 %
Coopération technique (3)	2.235	2.117	2.244	2.094	2.048	21,4 %	-46	-2,2 %
Aide-projet (AFD + FSP+RPE) (4)	345	371	706	688	927	9,7 %	239	34,7 %
Dont :								
- FSP (CP)	149,5	164	132	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
- Collectivités territoriales	54	62	61	70	72	0,7 %	2	2,8 %
Aide-programme	244	345	200	340	497	5,2 %	157	46,2 %
Dont ajustement structurel AFD	-80	-80	-60	-90	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Allègements/refinancements de dettes (5)	2.703	1.068	2.020	729	2.443	25,6 %	1.714	x 2,4
Dont								
- Coface	1.927	1.005	655	418	731	7,7 %	313	74,9 %
- Compte de consolidation	776		795	297	1.226	12,8 %	929	x 3,1
Divers (6)	783	670	882	599	575	6 %	-24	-4 %
Dont Mayotte et Wallis-et-Futuna	226	345	351	371	381	4 %	10	2,7 %
2. Aide multilatérale	2.136	2.648	2.720	2.827	3.058	32 %	231	8,2 %
Dont :								
- Aide européenne	1.544	1.575	1.592	1.699	1.754	18,4 %	55	3,2 %
dont FED	663	698	725	775	802	8,4 %	27	3,5 %
- Institutions et fonds multilatéraux	592	1.073	1.128	1.128	1.304	13,6 %	176	15,6 %
Total APD (outre-mer inclus)	8.446	7.220	8.772	7.279	9.549	100 %	2.270	31,2 %
APD (hors CIS) rapportée au RNB	0,47 %	0,38 %	0,46 %	0,37 %	0,47 %			
Contribution sur billets d'avion (CIS)	45	160	170	160	160			

(1) : prévision d'exécution à fin septembre 2008. Chiffres de l'exercice 2007 communiqués au CAD en octobre 2008.

(2) : les crédits aux collectivités d'outre-mer à statut particulier sont ventilés à hauteur de 50 % sur la coopération technique, 30 % sur l'aide programme et 20 % sur l'aide projet.

(3) : les dépenses de coopération technique relèvent essentiellement du MAEE. Elles recouvrent les dépenses d'assistance technique, les bourses d'études, les missions d'experts et les coûts des établissements culturels.

(4) : le faible montant de l'aide-projet en 2007 résulte principalement d'un décalage technique de remboursements de prêts de la RPE. Les prêts de la RPE auront un impact négatif sur l'APD en 2008 et 2009 compte tenu des remboursements, avec une estimation de respectivement -317 millions d'euros et -273 millions d'euros.

(5) : l'écart élevé en prévision d'exécution 2008 par rapport au DPT est dû au décalage du traitement des dettes de certains PPTE de 2008 à 2009 (Côte d'Ivoire en particulier, pour près de 1,5 milliard d'euros).

(6) : la rubrique « Divers » comprend les coûts administratifs, les dépenses d'aide aux réfugiés (estimation de 237 millions d'euros en 2009), et certaines dépenses éligibles à l'APD afférentes aux opérations extérieures de l'armée française.

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009 et ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, **la part de l'aide française consacrée à l'Afrique a diminué en 2007 avec 56 %**, contre les deux tiers en 2006. Les cinq principaux pays bénéficiaires de l'aide française ont été l'Irak (près de 550 millions d'euros), le Cameroun (du fait de la mise en œuvre du contrat de désendettement-développement), le Maroc, le Mali et l'Algérie.

Ventilation géographique de l'aide française en 2006 et 2007

	Afrique saharienne	Afrique du nord	Moyen- Orient	Europe	Extrême Orient	Asie du sud	Amérique latine	Océanie	Non spécifié
2006	57 %	9 %	12 %	4 %	6 %	1 %	4 %	1 %	6 %
2007	46 %	10 %	16 %	4 %	5 %	3 %	6 %	2 %	8 %

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

B. UNE AIDE « DOPÉE » PAR LE CANAL MULTILATÉRAL ET DES DÉPENSES CONTESTABLES

Votre rapporteur spécial souligne chaque année le poids de certaines dépenses dont la comptabilisation en APD est contestable (et d'ailleurs contestée par certains de nos partenaires de l'OCDE), par leur nature où leur destination géographique. Il s'agit en particulier :

- de **l'aide à Mayotte et Wallis-et-Futuna**, qui représenterait 371 millions d'euros en 2008 et 381 millions d'euros en 2009, mais ne correspond pas à l'acceptation commune de l'aide au développement, qui concerne les Etats étrangers ;

- de **l'écolage** (sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ») **et de l'aide aux réfugiés** (sur le programme 303 « Immigration et asile »), constatées *a posteriori* et qui d'après le document de politique transversale (DPT) s'élèveraient en 2009 à 1,09 milliard d'euros, soit 11,4 % de l'APD française. Elles ne se traduisent pas par une aide sur le terrain et **les modalités de leur comptabilisation en APD ne sont toujours pas explicitées dans le DPT.**

A contrario, **certaines dépenses concourant au développement ne sont pas comptabilisables selon les normes du CAD mais mériteraient de l'être**, telles que la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale, les mécanismes de garantie, la sécurisation de l'aide alimentaire et la coopération militaire et de défense.

Votre rapporteur spécial estime donc nécessaire, ainsi que l'a recommandé le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP), **d'entamer une négociation avec nos partenaires de l'OCDE** en vue de réviser le périmètre des dépenses relevant de l'APD.

Indépendamment de ces controverses comptables, l'aide française se caractérise toujours par le **maintien à un haut niveau de l'aide multilatérale** (39 % en 2008 et 32 % en 2009) **et des allègements de dette** (10 % de l'aide en 2008 mais plus du quart en 2009), **au détriment de l'aide bilatérale** de terrain qui constitue la part visible (et donc la plus « politique ») de l'aide française et représente moins de la moitié de notre effort d'aide depuis 2002.

**Part de l'aide multilatérale et des allègements de dette dans l'effort français d'APD
(prévisions pour 2008 et 2009)**

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Part de l'aide multilatérale	23 %	31 %	38 %	34 %	28 %	34 %	28 %	25 %	37 %	39 %	32 %
Part des allègements de dette (aide bilatérale)	13 %	12 %	10 %	20 %	29 %	21 %	33 %	32 %	15 %	10 %	26 %
Part de l'aide bilatérale hors allègements de dette	64 %	57 %	52 %	46 %	43 %	45 %	39 %	43 %	48 %	51 %	42 %
Part du canal multilatéral dans l'APD hors allègements de dette	26 %	35 %	42 %	42 %	39 %	43 %	44 %	37 %	43 %	43 %	43 %

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

III. LES ENSEIGNEMENTS DU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE

A. 18 PROGRAMMES, 12 OBJECTIFS, 20 INDICATEURS

La mission APD est rattachée au DPT « Politique française en faveur du développement », qui tient compte de l'ensemble des missions du budget général et des comptes spéciaux qui concourent à cette politique. Le DPT expose le contenu et les crédits d'APD des **15 programmes budgétaires**¹ (contre 12 dans le DPT annexé au projet de loi de finances pour 2008), **dont 12 hors la mission APD**, et des 3 comptes d'opérations financières extra-budgétaires qui concourent à la politique française d'aide au développement.

Les trois ministères de la mission « Aide publique au développement » ne sont donc pas les seuls maîtres d'œuvre de l'aide française, et outre la mission « Action extérieure de l'Etat », le DPT retrace la participation substantielle des missions « Outre-mer », « Immigration, asile et intégration » et « Recherche et enseignement supérieur » pour un montant d'APD proche de 1,9 milliard d'euros en 2008 comme en 2009.

Les **trois axes stratégiques** de la politique française d'APD demeurent inchangés et font explicitement référence aux biens publics mondiaux et au renforcement de l'efficacité de l'aide.

De même, la présentation stratégique repose sur le **même nombre d'objectifs, soit 12, mais quatre d'entre eux ont été renouvelés** afin de mieux tenir compte du rayonnement de la France dans les enceintes internationales

¹ Par rapport au DPT annexé au PLF 2008, ont été insérés les programmes 154 (« Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ») 143 (« Enseignement technique agricole »), 155 (« Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ») et 142 (« Enseignement supérieur et recherche agricoles »), tandis que le programme 227 (« Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ») ne figure plus dans le DPT.

(nouvel objectif 5¹), du lien entre développement et migrations (nouveaux objectifs 9² et 10³) et de la nécessaire efficacité de l'aide (nouvel objectif 12⁴).

A ces objectifs sont associés **20 indicateurs, qui ont été assez largement remaniés**⁵, compte tenu des changements apportés dans les programmes sous-jacents (en particulier le programme 209 dont une grande partie des indicateurs sont nouveaux, cf. commentaire *infra*). L'ensemble de ces indicateurs donne une **image plus exhaustive et cohérente de la performance** de la politique d'APD.

B. UNE COMPTABILISATION TOUJOURS COMPLEXE DES DÉPENSES D'APD

Le DPT permet de mieux comprendre l'habituelle discordance entre la nomenclature budgétaire et la comptabilisation des crédits d'APD au sens du CAD, bien que les clefs de comptabilisation en APD retenues par le CAD soient toujours peu explicitées. On rappellera que **l'aide française peut en effet être appréhendée au travers de quatre « cercles concentriques »** : la mission budgétaire « Aide publique au développement », les crédits des missions budgétaires concourant à l'APD, les crédits publics (incluant les dotations hors budget général) et les montants notifiés au CAD. **Les crédits de la mission APD ne représenteraient ainsi que 42 % de l'effort global d'APD au sens du CAD en 2008, et un tiers en 2009.**

Périmètres de comptabilisation de l'APD (en crédits de paiement) en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	Prévision 2008	Part des dépenses d'APD	Prévision 2009	Par des dépenses d'APD
Crédits hors budget général (CP)	2.066,3	28,4 %	2.148	22,5 %
Mission « Aide publique au développement »	3.073,8	42,2 %	3.166,5	33,2 %
Impact en APD des dépenses du budget général	5.971,4	82 %	6.292,6	65,9 %
CP des 18 programmes (dont crédits hors budget général) concourant à l'APD	6.729,1	92,4 %	6.891,3	72,2 %
Effort global d'APD au sens du CAD	7.279	100 %	9.549	100 %

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

¹ « Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ».

² « Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ».

³ « Contribuer au développement de projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine ».

⁴ « Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits ».

⁵ L'ancien indicateur « Pourcentage des interlocuteurs du ministère chargé de l'écologie considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international », que votre rapporteur spécial avait jugé anecdotique et peu fiable, a notamment été opportunément supprimé.

Malgré les nouvelles précisions et améliorations apportées dans le DPT (en particulier sur les annulations de dettes, les actions internationales des ministères « techniques » et l'Agence française de développement¹) et les projets annuels de performances, la correspondance entre crédits budgétaires et effort global d'APD demeure structurellement limitée par les caractéristiques suivantes :

- le poids dans l'APD de **dépenses constatées *ex post*** telles que l'écolage et l'accueil des réfugiés ;

- **l'incidence budgétaire des annulations de dette est beaucoup plus réduite que le montant pris en compte au titre de l'APD**, compte tenu, notamment, du poids des annulations imputées sur le résultat de la Coface et sur les découverts du Trésor (cf. *infra*, commentaire du programme 852) ;

- **l'impact en APD de dépenses budgétaires peut être supérieur à 100 %** du montant inscrit dans le projet de loi de finances. C'est en particulier le cas des prêts de l'AFD et des contrats de désendettement-développement (intégralement financés sur ressources propres de l'AFD), qui exercent un effet de levier sur les crédits budgétaires des programmes 110 et 209² ;

- une part importante de l'APD (10 % en 2009) provient de la quote-part du prélèvement sur recettes effectué au profit du budget de l'Union européenne.

En outre, les directions internationales de plusieurs ministères (agriculture, santé, jeunesse et sports, intérieur, écologie) contribuent marginalement à l'effort d'APD notifié au CAD par des crédits budgétaires (15,6 millions d'euros en 2009), des contributions à des fonds fiduciaires multilatéraux, des mises à disposition de personnels auprès d'organismes internationaux³, des subventions à des groupements d'intérêt public impliqués dans des missions d'expertise internationale, le financement de programmes spécifiques ou des partenariats avec des ONG.

Comme dans le PLF 2008, **le DPT présente encore d'importantes lacunes** qui ont notamment trait à la ventilation des prévisions d'APD par type d'activité, à l'aide reçue par les dix principaux pays bénéficiaires de l'aide française bilatérale (montants non précisés), au contenu des programmes d'aide extérieure financés sur le budget de l'Union européenne, à la quasi absence d'explications sur les modalités de déclaration en APD de **l'aide aux réfugiés** et de **l'écolage**⁴, ou aux annulations de créances de la **Coface**.

¹ Qui fait l'objet d'une présentation distincte de 6 pages.

² Dont les montants notifiés au CAD en 2009 seraient ainsi équivalents à, respectivement, 174,5 % et 106 % des crédits budgétaires.

³ Les actions multilatérales sont en particulier menées avec la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau international du travail, l'UNESCO, ONUSIDA ou l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).

⁴ Les explications fournies sur le programme 150 portent essentiellement sur les bourses de mobilité, les formations conjointes, les subventions à l'action internationale des IUT et les actions de recherche et de diffusion scientifique, qui représentent un enjeu financier bien moindre que les frais d'écolage. Dans le tableau global reproduit ci-après, **la reconduction de 2008 en 2009 du montant correspondant à la quote-part d'APD est en soi suspecte**.

Ventilation des dépenses du budget général comptabilisables en APD

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	CP LFI 2008	Estimation APD 2008*	APD / CP 2008	CP PLF 2009	Estimation APD 2009	APD / CP PLF 2009
Aide publique au développement	110 – Aide économique et financière au développement	972,2	1.447,2	148,9 %	1.060,6	1.851,1	174,5 %
	209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.072	2.288,9	110,5 %	2.081,4	2.205,3	106 %
	301 – Développement solidaire et migrations	29,5	29,5	100 %	24,5	24,5	100 %
	Total	3.073,7	3.765,6	122,5 %	3.166	4.080,9	128,9 %
Action extérieure de l'Etat	105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1.555,6	94,9	6,1 %	1.615,4	99,2	6,1 %
	185 – Rayonnement culturel et scientifique	486	92,9	19,1 %	594,6	95,2	16 %
	Total	2.041,6	187,8	9,2 %			
Outre-mer		1.620	371,5	22,9 %	1.879	380,8	20,3 %
Immigration, asile et intégration	303 – Immigration et asile	409,5	255,8	62,5 %	436	236,8	54,3 %
Défense	152 – Gendarmerie nationale	7.452,9	17,25	0,2 %	7.614,4	18	0,2 %
	144 – Environnement et prospective de la politique de défense	1.654,5	22,1	1,3 %	1.735,9	22,6	1,3 %
	Total	9.107,4	39,4	0,4 %	9.350,3	40,6	0,4 %
Recherche et enseignement supérieur	150 – Formations supérieures et recherche universitaire	11.272,8	849,7	7,5 %	11.705,1	849,7	7,3 %
	231 – Vie étudiante	1.965,5	43,9	2,2 %	2.057,7	43,9	2,1 %
	172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4.982,5	30	0,6 %	5.055,9	30,8	0,6 %
	187 – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1.216,8	327	26,9 %	1.221,9	328,2	26,9 %
	Total	19.437,6	1.250,6	6,4 %	20.040,6	1.252,6	6,2 %
Autres dépenses du budget général	117 – Charge de la dette	41.196	85,6	0,2 %	44.340	91	0,2 %
	Recherche, enseignement, santé, écologie, sécurité...	N.S.	15,2	N.S.	N.S.	15,6	N.S.
	Total	N.S.	100,8	N.S.	N.S.	106,6	N.S.
Total		N.S.	5.971,4	N.S.	N.S.	6.292,6	N.S.

N.B : Les estimations d'APD pour la mission budgétaire « Aide publique au développement » intègrent les ressources extrabudgétaires de l'AFD et l'impact de ses prêts sur le programme 110.

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

DEUXIÈME PARTIE – LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS

La mission « *Aide publique au développement* » est une **mission interministérielle** qui traduit la double tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE) sur cette politique publique. Depuis 2008 et l'adjonction du programme 301 « Développement solidaire et migrations » (auparavant intitulé « Codéveloppement »), de dimension réduite, elle est constituée de **trois programmes** respectivement gérés par les deux ministères précités et par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS).

La majorité des crédits de la mission est logée dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le MAEE, qui représente près des deux tiers des crédits de paiement (CP) en 2009.

A. LES EMPLOIS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES POUR 2009

A la mission sont associés en 2009 :

- un plafond de **2.789 emplois** équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 0,13 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat. Ces effectifs sont **tous financés par le programme 209** et s'inscrivent **en baisse de 6,6 %** (soit 74 emplois) par rapport au plafond inscrit dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2008 ;

- **3,38 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,17 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 0,86 % du total des CP des missions. **Les AE de la mission s'inscrivent en forte baisse de 24,5 % et les CP en hausse de 2,5 % par rapport à la LFI pour 2008.** Ces crédits seront marginalement complétés, à hauteur de 250.000 euros en AE et CP, par un **fonds de concours** affecté au programme 301. Conformément à sa vocation, la mission est essentiellement constituée de crédits d'intervention de titre 6, qui représentent **90 % des CP.**

Deux dépenses fiscales relevant de la politique de développement solidaire sont désormais imputées sur cette mission :

- sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement », le prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de

placement à revenus fixes abandonnés dans le cadre d'un **mécanisme d'épargne solidaire** ;

- sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations », la déduction plafonnée, au titre de l'impôt sur le revenu, des sommes versées annuellement sur un **compte épargne codéveloppement**.

Le coût de ces deux dépenses fiscales serait nul en 2008 comme en 2009, compte tenu du lent démarrage du dispositif de mobilisation de l'épargne des migrants. Votre rapporteur spécial renouvelle sa recommandation portant sur la **comptabilisation des dons privés aux ONG humanitaires**, qui bénéficient d'un crédit d'impôt plafonné de 66 %.

B. LES COÛTS COMPLETS ET LA VENTILATION PAR TITRE

Les trois programmes bénéficient, en **comptabilité analytique**, de la ventilation de **104,2 millions d'euros** de crédits imputés sur d'autres programmes et missions, selon un « ratio de déversement » limité à 3,2 % des CP après ventilation. Cette ventilation est détaillée dans les commentaires afférents à chaque programme.

Au total, les crédits complets après ventilation de la mission APD augmentent de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

AE et CP demandés pour 2009 (fonds de concours inclus), en comptabilité budgétaire et analytique

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2008		PLF 2009				
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP avant ventilation	Part des CP de la mission	CP après ventilation
110 – Aide économique et financière au développement	2.237,7	972,2	1.342,3	39,7 %	1.060,6	33,5 %	1.073,7
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.183,5	2.088,5	2.015,7	59,6 %	2.081,4	65,7 %	2.170
301 – Migrations et développement solidaire	60,5	29,5	26,5	0,8 %	24,5	0,8 %	26,98
Total	4.481,8	3.090,3	3.384,5	100 %	3.166,5	100 %	3.270,7

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

C. LE CADRAGE BUDGÉTAIRE PLURIANNUEL JUSQU'EN 2011

La programmation triennale de la mission APD figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques et le DPT fait apparaître une **forte baisse des AE et une progression modérée des CP (+ 2,4 %) en 2010**. Compte tenu de la diminution des allègements de dette et du maintien à haut niveau des engagements multilatéraux (reconstitutions de fonds, FED, Fonds mondial de

lutte contre le sida...), l'APD française en part du RNB devrait au mieux stagner et l'aide bilatérale pourrait malheureusement continuer à diminuer. Selon les données indicatives pour 2011, les engagements de la mission seraient ensuite en forte hausse mais les paiements seraient stabilisés. Toutefois ce cadrage pluriannuel n'intègre pas les nouveaux prêts¹ que l'AFD devrait accorder pour le développement du secteur privé en Afrique subsaharienne et l'Initiative climat de la Banque mondiale (cf. *infra*), qui n'occasionnent pas de dépense budgétaire mais seront comptabilisés en APD.

Programmation triennale des crédits de la mission APD sur 2009-2011

(en millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009	2010	2011	Evolution 2011/2008
Plafond d'AE	4.481,8	3.384,5	2.846,6	4.434,6	-1,1 %
Evolution n/n-1	-	-24,5 %	-15,9 %	55,8 %	
<i>Dont programme 110</i>	2.237,7	1.342,3	697,5	2.204,6	-1,5 %
<i>Programme 209</i>	2.183,5	2.015,7	2.135,7	2.172,3	-0,5 %
<i>Programme 301</i>	60,5	26,5	13,5	57,6	-4,8 %
Plafond de CP	3.090,3	3.166,5	3.241,2	3.239	4,8 %
Evolution n/n-1	-	2,5 %	2,4 %	-0,1 %	
<i>Dont titre 2 (AE = CP)</i>	242,8	230,8	230	230,7	-5 %
<i>programme 110</i>	972,2	1.060,6	1.106,9	1.084,4	11,5 %
<i>Programme 209</i>	2.088,5	2.081,4	2.108,7	2.130,1	2 %
<i>Programme 301</i>	29,5	24,5	25,5	24,5	-16,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

Ce cadre budgétaire particulièrement contraint risque d'entrer en contradiction avec les importants besoins de financement nés d'engagements juridiques et politiques déjà pris ou susceptibles de l'être, tels que :

- les contributions au FED, à la Banque mondiale, au Fonds africain de développement et au fonds mondial de lutte contre le sida (au moins 1,65 milliard d'euros de décaissements annuels) ;

- les initiatives bilatérales telles que la révision à mi-parcours des DCP et la mise en œuvre des contrats de désendettement-développement et des refinancements de dette en faveur de la Côte d'Ivoire et de la RDC ;

- les annonces portant sur des plans sectoriels, le soutien aux ONG ou dans le cadre du Forum mondial de l'eau (Mexico en 2006, Istanbul en 2009) ;

- les tables rondes de donateurs pour les sorties de crise (Afghanistan, Palestine, et potentiellement Darfour, Tchad, République centrafricaine, Irak...).

¹ De même, le MAEE étudie des mécanismes de financement innovants pour renforcer la participation française à l'initiative « Fast track – Education pour tous », qui devrait recevoir 50 millions d'euros sur la période 2008-2011.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 a décidé de mettre en place un **tableau de bord consolidé des engagements et échéances** sur trois ans, qui pourrait être annexé aux documents budgétaires et permettra de mieux appréhender les contraintes de l'APD.

D'après les premières projections, le total des financements au titre des engagements déjà pris atteindrait ainsi environ **11 milliards d'euros sur la période 2009-2011** et excèderait donc la somme des CP programmés sur la même période. Il en résultera inévitablement des **arbitrages**.

II. UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA RATIONALISATION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDE

A. L'IMPULSION DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. L'accent mis sur l'efficacité plutôt que sur les moyens

La logique de moyens, pour importante qu'elle soit (en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation), tend à s'effacer au profit d'une **démarche de coordination, de complémentarité et d'efficacité des bailleurs**, en application des orientations de la « Déclaration de Paris » du 2 mars 2005 qui promeut cinq principes (appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle).

Ces principes ont été réaffirmés à l'occasion du **troisième Forum sur l'efficacité de l'aide au développement**, qui s'est tenu à Accra en septembre 2008 et a conclu sur un renforcement de la prévisibilité, du recours aux systèmes nationaux, de la conditionnalité et du déliement de l'aide.

La révision générale des politiques publiques (RGPP), déclinée pour l'APD française, traduit ces orientations et **ne réduit plus la politique française au seul respect d'objectifs de volume d'aide**. De même, l'établissement d'un budget pluriannuel doit contribuer à réduire l'incertitude pesant sur les concours de la France, quand bien même ils diminueraient.

L'« **examen par les pairs** » des politiques et programmes de la France, mené sous l'égide du CAD et achevé en mai 2008, **n'a pas abouti à des conclusions très innovantes** et insiste, dans la continuité du précédent examen de 2004, sur le renforcement de l'approche stratégique, la rationalisation du dispositif institutionnel (pilotage unifié et attribution d'un mandat clair à chaque acteur), une plus forte concentration géographique sur les pays les moins avancés, un renforcement des synergies entre les canaux bilatéral et multilatéral, et la sécurisation de l'augmentation du volume d'aide.

2. Les principales orientations de la RGPP

Les orientations de la RGPP, telles qu'elles ressortent des CMPP des 4 avril et 11 juin 2008, reposent sur le constat d'un **environnement profondément remanié**, en particulier :

- le **caractère très concurrentiel de cette politique publique** et l'insertion croissante du développement dans les enjeux géostratégiques (en particulier au regard de la lutte contre le terrorisme et de la sécurisation des approvisionnements énergétiques) ;

- l'aspiration à une solidarité entre pays du Sud, et la confirmation de l'existence d'un potentiel de croissance élevé en Afrique comme du développement d'un **secteur privé** productif dans les pays bénéficiaires ;

- l'intervention croissante des **grands bailleurs émergents** (Chine en particulier) et le rôle nouveau des fondations privées et des **fonds souverains**, qui ignorent les conditionnalités des pays occidentaux ;

- un besoin accru de consolidation des **sorties de crise** ;

- une transformation importante des modalités d'octroi de l'aide (mécanismes dits « innovants », aide-programme et aide-budgétaire, mixité des concours bi- et multilatéraux).

Partant de ce constat, le CMPP a entendu **extraire l'aide d'une logique purement dépensière** et a annoncé un ensemble de mesures importantes, appelées à être mises en œuvre rapidement et qui caractérisent une nouvelle étape dans la réforme stratégique, institutionnelle et technique de l'aide française.

Principaux axes de réformes et mesures proposés par le CMPP

Réformes annoncées par le CMPP du 4 avril 2008	Mesures proposées
1. Compléter l'indicateur de moyens, limité aux pays donateurs, par des indicateurs de résultats impliquant les pays bénéficiaires	1.1. Optimisation de l'indicateur de moyens
	1.2. Elaboration d'indicateurs de résultats
2. Concentrer nos moyens, sur le plan géographique comme sur le plan sectoriel, en fonction à la fois de nos intérêts mutuels et de notre capacité à peser sur les résultats	2.1. Concentration géographique et mise en place de partenariats différenciés
	2.2. Concentration sectorielle et élaboration de plans stratégiques
	2.3. Sélectivité des engagements multilatéraux et mise en place d'une logique d'opérateur
3. Achever la réforme du dispositif institutionnel	3.1. Elaboration d'un tableau de bord consolidé des engagements
	3.2. Renforcement du pilotage stratégique au MAEE et de la gouvernance de l'AFD
	3.3. Rationalisation de la mise en œuvre des activités opérationnelles
	3.4. Modernisation de la gestion de l'assistance technique et de l'expertise françaises
	3.5. Renforcement du rôle de la coopération non-gouvernementale
4. Dans un cadre budgétaire contraint, développer les financements innovants de nature à mobiliser les capacités d'engagement potentielles en faveur du développement	4.1. Développement de la philanthropie
	4.2. Elargissement des instruments et des partenariats innovants
	4.3. Renforcement de l'appui au secteur privé
5. Mettre en place un dispositif spécifique de sortie de crise permettant à l'Etat de mobiliser des moyens à décaissement rapide	5.1. Mise en place d'un fonds de sortie de crise
6. Renforcer la position française au sein de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique européenne de développement, et veiller à l'articulation de nos moyens avec les différents instruments européens et multilatéraux	6.1. Renforcement de l'influence de la France au sein de la politique européenne
	6.2. Intégration des instruments européens dans la définition de la politique française
	6.3. Budgétisation du FED

3. La nécessaire révision de la notion et du périmètre de la ZSP

Ces orientations supposeront de bâtir préalablement une nouvelle typologie des pays aidés et de **redéfinir le périmètre de la ZSP**, ce qui requerra une décision du CICID. **Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard qu'il a déjà plaidé en faveur d'une redéfinition de la ZSP**, qui avec 55 pays apparaît trop vaste et hétérogène pour garantir dans tous les pays une visibilité effective et un réel impact de l'aide française. Indépendamment de cette problématique de la ZSP, l'aide apparaît diluée, 90 pays se partageant moins de 10 % de l'enveloppe bilatérale.

La nécessaire concentration géographique de notre aide devrait donc conduire à substituer à la ZSP la notion de **partenariat différencié**, déterminant

les secteurs aidés et les instruments mobilisés, et que l'on peut rapprocher des trois nouveaux formats d'ambassades¹.

Quatre types de partenariats seraient ainsi identifiés selon trois critères : les besoins du pays (pauvreté absolue et relative, dépendance à l'aide), l'étroitesse du lien avec la France (poids relatif de l'aide française, proximité géographique et culturelle), et les intérêts pour la France (marchés, problématique migratoire, risque alimentaire ou climatique...). Seraient ainsi distingués :

- le partenariat **prioritaire** (10 pays) : mise en œuvre de l'ensemble des instruments dans tous les secteurs ;
- le partenariat **privilegié** (13 pays) : secteurs plus restreints et instruments moins concessionnels ;
- le partenariat **spécifique** (12 pays) : intervention ciblée et possible réduction de l'enveloppe bilatérale ;
- le partenariat **partagé** (11 pays) : éventuelle suppression de l'aide bilatérale et intervention « déléguée » *via* l'aide multilatérale ou européenne ;
- les pays en **sortie de crise** (11 pays) : intervention temporaire significative de la France et possible augmentation de l'enveloppe bilatérale.

4. La nouvelle réforme institutionnelle : Etat stratège, opérateurs de terrain

La réforme initiée en 1997, malgré une nouvelle étape franchie en 2004 avec les transferts sectoriels au profit de l'AFD et des modifications d'organigramme en 2006², **n'est pas achevée**. La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), que votre rapporteur spécial a pu qualifier de « *monstre ingouvernable* », continue de gérer des activités opérationnelles (FSP mobilisateurs, bourses et missions d'experts...) au détriment de sa vision stratégique, et l'AFD fait preuve d'une grande autonomie compte tenu de son statut original et de sa tutelle fragmentée, voire divisée.

La RGPP a donc conclu à la mise en place d'un dispositif qui distingue clairement les métiers, selon la vocation de chaque acteur : **l'Etat définit la stratégie, « pilote » les opérateurs et mesure les résultats**, l'AFD met en œuvre les activités opérationnelles en tant qu'opérateur-pivot de l'aide, et d'autres opérateurs assurent des fonctions logistiques ou d'assistance technique spécialisée (en particulier un futur opérateur chargé de la mobilité internationale, cf. *infra*). Parallèlement, une coordination entre Etat et opérateurs est indispensable pour maintenir la cohérence de l'aide française et se prémunir du

¹ Soit les ambassades à vocation polyvalente (une trentaine de pays), à « missions prioritaires » (une centaine de pays) et à format simplifié.

² Mise en place d'une direction des politiques du développement (DPDEV) et d'une sous-direction de la coordination géographique, rationalisation de l'accompagnement de la coopération décentralisée et des ONG.

risque de l'autonomie, de l'éparpillement et de l'illisibilité pour les pays récipiendaires. La réforme se décline ainsi en plusieurs axes :

1) Le **recentrage de la DGCID** en tant que direction « d'état-major », qui devrait devenir une « direction générale de la mondialisation » structurée en **quatre pôles**. Environ **90 ETPT** pourraient ainsi être redéployés vers l'AFD, la future direction de la coopération de sécurité et de défense au sein du MAEE, et le futur opérateur chargé de l'attractivité.

2) **L'achèvement du transfert de compétences de la DGCID à l'AFD** (formation et enseignement, développement économique et social), qui sera l'opérateur unique pour les concours et projets relevant de l'ensemble des OMD, tandis que les SCAC seront *a priori* recentrés sur la coopération culturelle et institutionnelle. Des incertitudes subsistent toutefois sur le possible transfert de l'appui institutionnel et aux fonctions régaliennes.

3) La création d'un **Conseil stratégique de la coopération non-gouvernementale**, ayant vocation à remplacer le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) et la Commission coopération-développement. A ce titre, votre rapporteur spécial constate que **le HCCI, dont il demandait depuis 2001 la suppression** – et de nouveau lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 –, **a effectivement cessé d'exister début 2008** – sans conséquence particulière ! –, à la suite d'une décision du CMPP du 12 décembre 2007.

4) **Une plus grande sélectivité et un meilleur suivi des engagements multilatéraux**, ce qui suppose de considérer les organismes bénéficiaires comme des opérateurs. Une stratégie française serait clairement définie pour chaque organisme, et la gestion des contributions et des fonds fiduciaires serait coordonnée au niveau interministériel.

5) **Le renforcement de la tutelle politique et stratégique sur l'AFD**, qui pourrait passer par la mise en place de nouvelles instances (détaillées *infra*). Il est également prévu de mettre en place un **contrat unique d'objectifs et de moyens**, la reddition de comptes sur le modèle d'un « opérateur LOLF » et un renforcement des moyens affectés à l'évaluation des programmes.

Votre rapporteur spécial souligne que ce renforcement de la tutelle requerra également que **les services des ambassades disposent des compétences et de la technicité suffisantes** pour porter une appréciation éclairée sur des projets de l'AFD qui répondent à des logiques distinctes de celles des SCAC. L'avis préalable des ambassadeurs avant la soumission d'un projet au conseil d'administration de l'agence a certes constitué une innovation bienvenue, mais les réponses revêtent encore trop souvent un caractère formel et de l'ordre de la « non-objection », à un stade où le projet est quasiment finalisé, de telle sorte qu'il devient difficile d'en remettre en cause certaines modalités.

6) Dans les ambassades, la mise en place en 2009 d'un **pôle sur le développement**¹ et la fusion des SCAC et instituts culturels au sein d'un **établissement à autonomie financière** (EAF), qui serait dénommé « Espace France » et aurait vocation à être implanté dans un **lieu unique**. Ce processus devrait dans l'immédiat concerner 13 pays² et être mis en œuvre par étapes (avec en premier lieu la fusion des budgets³), selon un échéancier et des modalités non standardisés, tenant compte des spécificités des postes. Votre rapporteur spécial relève cependant que l'entrée en vigueur effective de l'autonomie financière pourrait être retardée par la **révision du décret du 24 août 1976**⁴ (et en particulier son article 7), nécessaire pour permettre aux Espaces France d'octroyer localement des subventions.

Après la fusion des centres culturels et alliances françaises dans les capitales et grandes villes, que votre rapporteur spécial a appelée de ses vœux, cette nouvelle étape constitue une rationalisation utile, de nature à mobiliser de nouvelles ressources et à dégager des **économies de coûts fixes et d'ETPT**.

Il est cependant probable que **le niveau d'autonomie financière se révélera très variable d'un pays à l'autre**, les ressources externes mobilisables étant bien moindres dans un pays tel que la République centrafricaine qu'au Mexique ou au Sénégal. En outre, le fonctionnement actuel des instituts culturels disposant de l'autonomie financière n'est pas exempt de pesanteurs, compte tenu des délais de validation par Paris de toute décision budgétaire modificative.

Le ministère et les ambassades devront également veiller à ce que ces EAF ne se constituent pas progressivement en « bastions » autonomes, à l'instar de certains instituts culturels, sans que les ambassadeurs n'aient de prise sur leur stratégie et leur programmation. Il sera donc nécessaire de maintenir un lien organique et de reddition de comptes entre l'ambassade et l'Espace France.

L'ensemble de ces réformes est motivé par la volonté de recentrer l'Etat sur ses fonctions « naturelles », d'économiser ses ressources et de mettre en place un **effet de levier** auprès des autres partenaires publics et privés (fondations, associations, entreprises, fonds souverains, nouveaux fonds de dotation⁵...). Cette volonté de catalyser des ressources non budgétaires est d'ores et déjà manifeste dans les financements innovants du type IFFIm, les concours de l'AFD ou la démarche de développement solidaire (mobilisation des fonds des diasporas).

¹ Ce pôle reprendrait le volet « développement » des SCAC, serait le correspondant de la nouvelle direction d'état-major et associerait le directeur de l'agence locale de l'AFD, le directeur de l'Espace France, et le cas échéant le chef de la mission économique.

² Dont la Chine, le Sénégal, le Mali, la RDC et deux pays, le Mexique et le Vietnam, où la fusion est effective depuis plusieurs années.

³ Le cas échéant en ménageant une période de transition : fusion des budgets des instituts culturels (celui du SCAC demeurant géré par le service administratif et financier unique – SAFU), puis du budget des instituts avec celui du SCAC.

⁴ Décret n° 76-832 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères.

⁵ Introduit par la loi de modernisation de l'économie du 5 août 2008.

B. LA NÉCESSAIRE AFFIRMATION DE RÉELLES PRIORITÉS

1. De la juxtaposition des stratégies à la clarification des priorités

Le CICID a approuvé de nombreux outils structurants ces dernières années, qui se sont accumulés **sans pour autant que les priorités soient toujours clairement affirmées**. On distingue ainsi aujourd'hui pas moins 10 stratégies pluriannuelles (dont 7 sectorielles et 3 transversales¹), 9 secteurs « prioritaires » dans les pays de la ZSP, un objectif de préservation des biens publics mondiaux dans 3 domaines, et la promotion du rôle des migrants.

Les restrictions budgétaires actuelles font clairement courir le risque que ces axes se révèlent de plus en plus inopérants et de l'ordre de la pétition de principe. Faute d'une réelle hiérarchisation des priorités, le plan « **Cap 8** »² récemment présenté par M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, et qui sera détaillée d'ici la fin de l'année 2008, pourrait connaître le même sort à moyen terme.

Parallèlement, la mise en œuvre du **code de conduite** sur la complémentarité et la division du travail entre bailleurs de fonds européens, adopté en mai 2007, se traduit par un partage des compétences et une **logique de « chef de file »**, que certains de nos partenaires (Royaume-Uni en particulier) prennent déjà en compte. Il s'agit également de cibler les moyens en fonction de la capacité à peser sur les résultats et des avantages comparatifs de la France.

Le CMPP a donc proposé d'effectuer un recensement interministériel consolidé, par secteur, de l'ensemble des contributions bilatérales et multilatérales, et **d'identifier cinq secteurs** qui feraient l'objet d'un plan stratégique à l'horizon 2011 et seraient validés annuellement par le CICID.

2. Les progrès et imperfections des DCP

Un effort de concentration sectorielle et de concertation des acteurs a certes été accompli avec les **documents-cadre de partenariat** (DCP) qui constituent, pour chaque pays aidé, l'instrument de cadrage pluriannuel de l'APD française pour une durée de 5 ans. Les DCP contribuent ainsi à la traduction des impératifs de prévisibilité de l'aide, d'appropriation par le pays partenaire et de complémentarité des bailleurs.

¹ *Relatives au développement durable (2003), à la gouvernance (2006) et à l'égalité homme-femme (2007).*

² *Ce plan de renouvellement de la coopération de la France avec l'Afrique comporte 8 chantiers : soutenir la croissance en Afrique, relancer l'agriculture, valoriser le rôle des femmes dans l'économie, multiplier par trois le nombre de volontaires internationaux, augmenter la part des ONG dans l'aide bilatérale, soutenir l'éducation et promouvoir la langue française, conforter l'audiovisuel extérieur français, et rénover la coopération de défense.*

Au 31 juillet 2008, **35 DCP sur 63 avaient ainsi été signés** et rendus publics¹, et 8 étaient en cours d'élaboration, l'ensemble représentant 91 % de l'aide bilatérale programmable. L'année 2008 est également marquée par la **revue à mi-parcours de 16 DCP²** lancés en 2005 et 2006, qui permet d'établir un bilan de l'exécution financière des engagements sectoriels et de la coordination avec les bailleurs européens, et pourrait dans certains cas aboutir à renforcer la coopération en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire. Pour les DCP signés, on constate que :

- le secteur des infrastructures représente environ 37 % des actions bilatérales financées par la France ;

- les autres secteurs représentent chacun moins de 10 %, excepté l'appui au développement du secteur productif avec 11,6 % ;

- **le secteur de la santé et de la lutte contre le VIH/SIDA représente seulement 4,1 %**, l'annexe de programmation du DCP ne rendant cependant pas compte des financements français transitant par les canaux multilatéraux ;

- les secteurs transversaux, non transférés à l'AFD (gouvernance, diversité culturelle, francophonie, recherche et coopération universitaire) représentent près du cinquième (19,6 %) des actions.

Lors de ses récents contrôles effectués en Afrique et en Asie du sud-est, votre rapporteur spécial a constaté que les DCP témoignaient d'un incontestable **effort de réflexion stratégique** comme de hiérarchisation des priorités. Il en a cependant relevé les **lacunes et risques** : quote-part française dans l'aide multilatérale mal prise en compte, risque d'éparpillement par la présence de secteurs transversaux en sus des « secteurs de concentration », « *shopping list* » extensive du pays bénéficiaire, portée juridique incertaine.

C. LA DIFFUSION ENCORE PARTIELLE DES ACQUIS DE LA LOLF DANS LES POSTES

1. La généralisation pour 2009 des outils du contrôle de la gestion et de la performance

Le processus d'implication des SCAC dans la mise en œuvre de la LOLF se traduit notamment par l'extension de la démarche de pilotage par les indicateurs au sein du réseau. L'expérimentation du contrôle de gestion s'effectue lentement et par étapes depuis janvier 2006, et **concerne désormais 29 postes**, dont 15 pour le programme 209 et 12 pour le programme 185. Au moins 40 postes, représentant plus de la moitié des crédits de la DGCID, auront intégré le dispositif à la fin de l'année 2008, et **l'objectif est de le généraliser en 2009**.

¹ Les derniers en date ont été Haïti en janvier 2008 et la Guinée Bissau en juillet 2008.

² Soit les pays suivants : Cambodge, Gabon, Bénin, Ghana, Djibouti, Tunisie, Sénégal, Madagascar, Guinée, Burkina Faso, Maroc, Tchad, Cameroun, Vanuatu, Mali et Mozambique.

La détermination d'une sélection d'indicateurs pertinents pour refléter la performance des postes, tout en apportant une information du terrain au département, s'est faite de façon itérative avec les postes en expérimentation. Dans un souci de rendre la démarche plus opérationnelle, il a été décidé **d'alléger le nombre d'indicateurs, de les grouper par thématiques** (budget et ressources humaines, mobilisation des financements externes, francophonie et action culturelle, coopération scientifique et universitaire, partenariats, développement) et d'introduire des indicateurs de moyens. Votre rapporteur spécial a ainsi constaté que le poste de Dakar devait renseigner des indicateurs précis et éclairants, mais **sans doute encore en trop grand nombre**.

En matière de « **reporting ascendant** », la nouvelle architecture du projet annuel de performance du programme 209 donne une plus large place aux indicateurs renseignés directement par les postes expérimentant le contrôle de gestion (cf. *infra*). La DGCID compte inciter les postes à adhérer davantage à l'exercice et leur demander de commenter l'exécution, afin de mettre en évidence les dysfonctionnements éventuels. Une **base de données** est ainsi en cours de création, afin de collecter toutes les pratiques en provenance des postes et de renseigner le rapport annuel de performance.

Votre rapporteur spécial se félicite que le processus en cours depuis 2006 soit ainsi en passe d'être achevé, mais estime que des progrès doivent encore être accomplis en matière de **fongibilité** des crédits¹.

2. L'entrée en vigueur progressive du logiciel unique

Outre le logiciel comptable Corège, les postes et la DGCID utilisent actuellement **pas moins de 4 logiciels** pour programmer et suivre la consommation de leurs crédits : SCOP pour la programmation des crédits sous forme de projet, BMI pour les bourses, missions et invitations, Persat pour le personnel et Exepro pour le suivi de la consommation. **Ces outils présentent de multiples inconvénients** : ils ne communiquent pas directement entre eux, requièrent des doubles saisies et une vérification en aval, ne sont pas liés aux applications comptables, ne sont pas adaptés aux nouveaux besoins introduits par la LOLF (en particulier à la pluriannualité des crédits), et demandent une maintenance régulière au cas par cas.

La DGCID a donc lancé un projet de **fusion de ces applications** en fin d'année 2006 en un logiciel unique dénommé **PRISME** (Programmation et instrument de suivi des modes d'exécution), ce qui permettra des gains de productivité. Il a été lancé en avril 2008 pour permettre, dans un premier temps, aux ambassades et aux directions sectorielles de la DGCID d'établir une programmation stratégique des crédits de coopération et d'action culturelle pour les années 2009 à

¹ Les postes peuvent demander en juin des réaffectations de crédits et des redéploiements d'emplois, mais cette faculté paraît encore insuffisamment mise en œuvre.

2011. Depuis septembre 2008, cet outil permet la saisie d'une programmation détaillée¹.

Comme tout projet informatique de grande ampleur, la mise en place de ce logiciel est encore lente mais permettra de mettre fin à nombre d'imperfections et d'erreurs que votre rapporteur spécial avait pu constater lors de ses récentes missions de contrôle sur pièces et sur place.

¹ En revanche les personnels assistants techniques et expatriés des alliances françaises seront encore programmés à l'aide de Persat en 2009.

SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »

I. PRÉSENTATION, EFFECTIFS ET COÛTS ANALYTIQUES

A. LES INTERVENANTS DU PROGRAMME

1. Un pilotage restreint de crédits « semi-standardisés »

Le programme 110, mis en œuvre par le service des affaires financières internationales et du développement et par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises de la DGTPE du MINEIE, est doté de **1,34 milliard d'euros d'AE et de 1,06 milliard d'euros de CP en 2009, respectivement en forte baisse de 40 % et en hausse de 9,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.**

Le MINEIE assure avec le MAEE la **co-tutelle de l'Agence française de développement (AFD), qui n'est pas considérée comme un opérateur au sens de la LOLF** mais dont certaines ressources sont inscrites sur la mission APD, selon la même répartition qu'en 2008. Les bonifications de prêts concessionnels et l'indemnisation pour des annulations de dette sont ainsi inscrites sur le programme 110, et les subventions pour le financement de dons-projets aux pays de la ZSP sont logées dans le programme 209 du MAEE.

Ce programme reste fortement contraint par des engagements internationaux, tels que les contributions obligatoires aux institutions financières internationales, les versements aux fonds multilatéraux (sur lesquels il existe une marge de manœuvre) et le financement des annulations de dettes décidées en Club de Paris.

2. La croissance continue de l'activité de l'opérateur ADETEF

Ce programme s'appuie sur un **opérateur unique**, le groupement d'intérêt public Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF), agence de coopération technique du ministère. **Les actions de l'ADETEF ne sont toutefois pas principalement tournées vers les pays de la ZSP**, mais majoritairement vers les pays émergents, la Russie et les Etats candidats ou les nouveaux membres de l'Union européenne. Le ministère n'a pas suivi la recommandation du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) de 2007, tendant à rattacher l'ADETEF au programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ».

L'ADETEF a significativement étoffé son activité en 2007 et 2008 en renforçant sa présence dans certains pays (Algérie¹, Ukraine), en répondant à des sollicitations urgentes dans le cadre de grands programmes internationaux (Afghanistan, Palestine) et en s'investissant sur de nouveaux secteurs d'assistance technique (technologies de l'information et économie numérique). Certains contrats importants s'achèveront en 2009 mais les perspectives de développement de l'opérateur demeurent encourageantes.

La réduction d'un million d'euros de la subvention de fonctionnement versée en 2008 à l'ADETEF, adoptée par le Parlement à l'initiative de votre rapporteur spécial, a réduit les marges de manœuvre de l'établissement mais – contrairement à ce qui a pu être évoqué lors des débats parlementaires – **n'a pas obéré son fonctionnement ni son développement**, comme en témoignent les données suivantes². Le fonds de roulement, qui permet de mesurer la capacité de l'établissement à faire face à ses échéances de court terme, diminue (1,9 million d'euros prévus en 2009, soit un peu moins d'un mois de fonctionnement) mais reste à un niveau acceptable.

Principales données financières en 2007 et 2008

	2007	2008
Recettes	23,3	25,8
<i>Dont subvention MINEIE</i>	4,7	3,7
<i>Apports en nature</i>	3,3	3,2
<i>Reprise sur provisions</i>		1,2
<i>Coopération multilatérale</i>	N.D.	15,6
<i>Coopération bilatérale</i>		1,4
Dépenses	22,3	26,1
<i>Dont charges de personnel</i>	5,4	6,4
Fonds de roulement	2,5	2,2
Effectifs (ETPT)	98	107,6
<i>Dont rémunérés par le MINEIE</i>	27	27,5

Source : réponses au questionnaire du MINEIE

Votre rapporteur spécial déplore que le PAP comme les réponses à son questionnaire ne fournissent guère de prévisions chiffrées sur l'exercice 2009, hormis le montant de la subvention demandée pour 2009, qui avec **4,4 millions d'euros** retrouve un niveau proche de celui de 2007, et les emplois prévisionnels, qui poursuivent leur augmentation avec **119 ETPT** (dont 37 hors plafond d'emplois des opérateurs).

¹ Où l'ADETEF a remporté, comme leader d'un consortium associant des opérateurs européens et algérien, un contrat européen dédié au management de l'économie, pour un montant de 9,6 millions d'euros sur trois ans et demi.

² Il importe de relever que les données du budget prévisionnel pour 2008 figurant dans le PAP diffèrent de celles adoptées par le conseil d'administration du 25 avril 2008, retenues dans le tableau ci-dessus.

Il est cependant vraisemblable que ces prévisions seront dépassées en exécution, comme cela a déjà été le cas en 2007 et 2008¹.

Votre rapporteur spécial salue les succès remportés par l'ADETEF, en particulier sur les jumelages et contrats européens, mais considère que cet opérateur ne doit pas être dispensé des efforts de rationalisation financière réalisés par les départements ministériels et certains opérateurs. Il estime donc que la subvention accordée par le MINEIE doit à l'avenir être plafonnée au montant demandé pour 2009.

3. L'AFD, un opérateur central mais non soumis aux règles de la LOLF

a) Un opérateur « non LOLF » dont la gouvernance et les missions sont à nouveau appelées à évoluer

La question des statuts de l'AFD au regard de la LOLF a été abordée à de nombreuses reprises. Le CIAP, la Cour des comptes, le MAEE et votre rapporteur spécial ont considéré que **la qualification d'« opérateur LOLF » serait opportune et juridiquement fondée.** En effet, l'AFD remplit manifestement les quatre critères posés par l'arrêté du 21 mai 2004², y compris celui de l'activité majoritairement non marchande, et les trois critères cumulatifs³ emportant présomption d'appartenance au périmètre des opérateurs de l'Etat. Cette qualification permet également de fournir une information plus complète sur les missions, les emplois et l'utilisation des crédits publics de l'Agence, comme une meilleure cohérence entre ses objectifs et ceux de la mission APD.

Le MINEIE a cependant toujours écarté cette solution, en particulier au motif que l'AFD est un établissement public industriel et commercial et que sa dette, équivalente à 0,4 % du PIB, devrait être intégrée dans les comptes de l'Etat.

Le compromis actuel consiste donc à « **faire comme si** » l'AFD était un **opérateur LOLF**, tant en termes de gouvernance interne (triple tutelle, participation de l'Etat au conseil d'administration, contractualisation⁴ des relations avec l'Etat) que d'information dans les documents budgétaires (indicateurs spécifiques dans les programmes 110 et 209, justification des ressources budgétaires, objet du programme 853, explications détaillées fournies

¹ 13 emplois supplémentaires dans le budget prévisionnel par rapport aux prévisions qui figuraient dans le PAP.

² Etre doté de la personnalité morale, exercer une activité majoritairement non marchande, être placé sous le contrôle direct de l'Etat et contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve dans la loi de finances.

³ Ces critères sont : une activité de service public, un financement assuré majoritairement par l'Etat, et un contrôle direct par l'Etat relevant de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques.

⁴ Une convention-cadre et deux contrats d'objectifs ont ainsi été signés le 4 janvier 2007 avec les trois ministères de tutelle.

dans le DPT¹), sans pour autant que l'Agence en revête la qualité juridique, ni surtout ne soit soumise à un quelconque plafond d'emplois.

Votre rapporteur spécial conçoit cette forme de « réalisme » budgétaire dès lors que la transparence de la stratégie et des moyens de l'AFD est assurée et la tutelle politique affirmée. A cet égard, les mesures annoncées dans le cadre de la RGPP doivent contribuer à renforcer le pilotage de l'Etat (en particulier du MAEE) et sa responsabilité dans l'évaluation des résultats de l'établissement.

L'option tendant à confier la présidence du conseil d'administration de l'AFD au ministre en charge de la coopération ayant *a priori* été écartée, notamment pour des raisons juridiques, il est envisagé de mettre en place un **conseil d'orientation stratégique**² et un **comité des dons-projets**, présidés par ce même ministre³. En outre, il est opportunément prévu d'instaurer un contrat unique d'objectifs et de moyens, préparé par le co-secrétariat du CICID et qui se substituerait à l'actuelle convention cadre, et que l'AFD rende compte de son action aux tutelles **sur le modèle d'un opérateur LOLF** (justification au premier euro, indicateurs, soumission au plafond d'emplois).

Les statuts de l'AFD seront également révisés, en particulier pour tenir compte de l'inclusion de ses services dans le périmètre du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 de sur le rôle de coordination et d'animation de l'ambassadeur.

b) Des missions sans cesse élargies

L'AFD est au cœur des réformes successives de la politique d'APD et son périmètre d'intervention a été élargi selon plusieurs axes :

- au plan **géographique**, le champ d'intervention de l'Agence a été étendu en décembre 2003 puis en juin 2006 à **10 pays émergents**⁴, en partie à titre expérimental⁵ et sous forme de concours non ou faiblement concessionnels. L'AFD a également été autorisée à intervenir à Maurice et à octroyer des prêts dans les autres pays d'Afrique sub-saharienne encore absents de sa zone d'intervention (Zambie, Malawi, Lesotho, Swaziland et Botswana). Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner les **ambiguïtés du**

¹ La présentation détaillée fournie par le DPT est à cet égard tout à fait conforme aux dispositions de l'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2007, introduit à l'initiative de notre collègue député Henri Emannuelli et modifié par le Sénat. Outre un relèvement du plafond d'annulations de dettes bilatérales et multilatérales, **cet article prévoit en effet un enrichissement de l'information du Parlement contenue dans le DPT.**

² Chargé d'assurer la cohérence de la stratégie de l'AFD avec les orientations politiques du CICID, de valider le contrat unique d'objectifs et de moyens, d'assurer la cohérence de la politique de communication, d'initier la programmation de la production intellectuelle et de piloter les démarches d'évaluation.

³ Cette solution est toutefois contestée par le secrétariat d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie.

⁴ Brésil, Chine, Egypte, Inde, Indonésie, Jordanie, Pakistan, Syrie, Turquie et Thaïlande.

⁵ L'AFD a effectivement démarré son activité en 2007 en Inde, au Pakistan, au Brésil et en Indonésie.

positionnement de l'AFD en Chine, qui lui est apparu trop proche de celui de la mission économique et hésitant en 2003-2004 ;

- au niveau **sectoriel**, l'AFD a hérité en 2004 et 2005 de plusieurs domaines auparavant traités par les SCAC au travers de l'outil FSP. **La RGPP devrait parachever ce mouvement** avec le transfert de nouvelles activités opérationnelles : d'une part le développement économique et environnemental, d'autre part des projets d'appui et de partenariat concernant les organisations régionales et fonds multilatéraux, auparavant assumés par la DGCID ;

- à la suite de sa visite officielle en Afrique du Sud, le Président de la République a annoncé, le 28 février 2008, une **initiative en faveur de la croissance et du secteur privé en Afrique**, au travers de trois instruments gérés par l'AFD pour un montant global de **2,5 milliards d'euros sur 5 ans** : un « fonds de fonds » d'investissement africain de 250 millions d'euros en faveur des PME, un fonds de garantie « ARIZ 2 » de 250 millions d'euros et le doublement de l'activité de l'Agence en faveur du secteur privé¹, soit 2 milliards d'euros. L'effet de levier de ces prêts doit permettre de mobiliser 7,75 milliards d'euros et de créer plus de 300.000 emplois ;

- l'Agence octroiera des prêts très concessionnels, au nom et pour le compte de l'Etat, au nouveau **Fonds pour les technologies propres**, au titre de la contribution de la France à l'Initiative climat de la Banque mondiale, approuvée en juillet 2008. L'article 56 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 prévoit ainsi d'octroyer la garantie de l'Etat à l'AFD pour ces prêts, dans la limite de **203 millions d'euros** en principal ;

- l'AFD est enfin mobilisée dans la politique à l'égard des **ONG** et le dispositif de **soutien aux projets des migrants**.

c) Une activité toujours soutenue et conforme au plan d'orientation stratégique

Le projet d'orientation stratégique 2007-2011 de l'AFD (POS II), élaboré en concertation avec les tutelles et approuvé par le conseil de surveillance le 18 janvier 2007, a permis de **renouveler les objectifs** de l'Agence (déclinés en 17 plans d'action), que votre rapporteur spécial a détaillés dans son rapport budgétaire sur le PLF 2008. Il est en particulier prévu de consacrer à l'Afrique subsaharienne 60 % des ressources budgétaires et 80 % des subventions, et de partager l'activité de l'agence en trois tiers cumulables : 40 % à la lutte contre la pauvreté, 40 % pour les biens publics mondiaux (y compris la responsabilité sociale et environnementale des entreprises) et 40 % pour la promotion de la croissance.

L'AFD mobilise pour ce faire **trois types de ressources** – emprunts, ressources propres et ressources budgétaires des programmes 110, 209 et 853 – dont l'évolution depuis 2006 est retracée ci-après. **Le coût budgétaire de l'AFD**

¹ *Essentiellement via Proparco, qui a fait l'objet d'une augmentation de capital en mai 2008 pour atteindre 420 millions d'euros.*

(incluant les prêts du programme 853) **s'élèverait ainsi à 836 millions d'euros en AE et 444 millions d'euros en CP**, respectivement en baisse de 8 % et en hausse de 3 %.

Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 2006

(en millions d'euros)

Catégories de ressources		2006	2007	2008	2009 (prévision)	Variation 2008/2009
Emprunts nets sur les marchés		-171,8	5,6	992,4	1.079,2	8,7 %
Besoins propres	Emission simple	N.D.	382	1.400	1.300	-7,1 %
	Emission subordonnée	500	0	0	0	-
	Placement privé	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	-
	Remboursements	-671,8	-468	-518	-370	N.D.
Financement de la FRPC du FMI	Emissions	0	91,6	110,4	149,2	35,1 %
	Remboursements	-370	-137,3	-77,3	-77,3	-
Ressources propres		179,4	339,1	369,3	272,6	-26,2 %
Dividende réinvesti dans l'activité		94,5	247,8	288,5	254	-12 %
<i>Dont : prêts bonifiés</i>				100	100	-
<i>Subventions projets</i>		N.D.	N.D.	31	31	-
<i>Contrats de désendettement-dvpt (C2D)</i>				103	123	19,4 %
Reprise de provisions et divers		84,9	91,3	80,7	18,6	-77 %
Ressources en provenance de l'Etat		511,9	375,1	393	304,6	-22,5 %
MINEIE	Bonifications de prêts	120,9	67,1	28	16	-42,8 %
	Tirages nets sur emprunts	49,5	27,4	86,7	21,6	-75,1 %
	Aides budgétaires globales	65	59,1	41	50	21,9 %
	Rémunération	21,5	33,6	37	37	-
	PRCC	4,5	4,5	5	3	-40 %
MAEE	Subventions projet	186,6	169,1	195	177	-9,2 %
	C2D	63,9	14,2	0	0	-
Total hors remboursements d'émissions		1.191,3	1.187,8	1.754,3	1.656,4	-5,6 %

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et Agence française de développement

Des **indicateurs de suivi** du POS ont été mis en place (cf. tableau *infra*) et un rapport d'étape sur sa mise en œuvre doit être réalisé en 2009. L'activité en 2007 témoigne des principales tendances suivantes :

- les engagements de l'Agence dans les Etats étrangers ont crû de 17,8 % par rapport à 2006 pour atteindre 2,7 milliards d'euros, dont 1,75 milliards d'euros de prêts. **Les dons-projets diminuent** toutefois à 314 millions d'euros, majoritairement au détriment de l'Afrique subsaharienne. Il est vrai que la « capacité d'absorption » de ces pays est encore limitée ;

- avec 66 % de l'effort budgétaire et 75 % des subventions, l'Afrique subsaharienne demeure certes la zone prioritaire d'intervention si l'on considère les engagements de l'Agence (hors Proparco) dans les Etats étrangers, mais **à l'échelle du groupe et toutes zones confondues** (donc outre-mer inclus), **elle ne représentait plus que 38 % des engagements en 2007, contre 52 % en 2006** cf. tableau *infra*). Cette région est toutefois la seule dans laquelle l'AFD mobilise la gamme complète de ses instruments ;

- les engagements en prêts non-souverains (754 millions d'euros pour l'agence, 1.731 millions d'euros pour le groupe) ont pour la première fois **dépassé les engagements en prêts souverains** ;

- la production intellectuelle (publications, études, conférences...) se développe et représente désormais 5,9 % du produit net bancaire (2,9 % en 2003), pour un objectif de 10 % en 2011.

Votre rapporteur spécial se félicite de l'accroissement continu de l'activité de l'AFD, mais estime que **certaines orientations sont contestables et témoignent de la prégnance de la logique bancaire** : une forte progression des prêts non-concessionnels permettant d'accroître la rentabilité, l'augmentation des prêts plutôt que des subventions, la réaffirmation du positionnement dans les pays émergents pour la promotion des biens publics mondiaux, une aide à l'Afrique dont l'évolution est surtout corrélée à celle de l'aide budgétaire et des annulations de dettes. Il reste que **le principal indicateur synthétique, la production d'APD nette, suit un rythme conforme à son objectif ambitieux de doublement en cinq ans.**

Concernant la ventilation **sectorielle**, on constate – du moins pour les dons-projets (cf. tableau *infra*) – un certain rééquilibrage en 2007 au profit de l'environnement, du secteur productif, de l'eau et de l'assainissement.

Principaux indicateurs de suivi du Plan d'orientation stratégique (POS) II

(en millions d'euros et %)

Indicateurs	2006	2007	Cible 2011
APD nette générée par l'AFD	707	900	1.500
Part des nouveaux engagements contribuant directement aux OMD	61 %	65 %	40 %
Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe à la croissance	42 %	42 %	40 %
Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe aux biens publics mondiaux	25 %	20 %	40 %
Part des subventions sur l'Afrique subsaharienne	81 %	72,6 %	80 %
Montant des engagements non souverains sur prêts dans les pays étrangers	438	759	1.000
Taille moyenne des prêts dans les pays étrangers	27	28,2	25
Part des projets jugés satisfaisants à l'achèvement	82 %	N.D.	80 %

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

**Ventilation des engagements du groupe AFD (Proparco inclus) en 2006 et 2007
par zone géographique et par nature de concours**

(en millions d'euros)

	Subventions		Prêts		Garanties		Fonds propres		Aide budgétaire et IPTE		Total	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Afrique subsaharienne	228,6	220,3	405,4	643,5	35,2	49,8	34	13,7	496,5	110	1.199,7	1.037,3
<i>Part du total</i>	<i>7,4 %</i>	<i>6,3 %</i>	<i>13,1 %</i>	<i>18,5 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>3,2 %</i>	<i>38,8 %</i>	<i>29,8 %</i>
<i>Part du total hors outre-mer</i>	<i>10 %</i>	<i>8,1 %</i>	<i>17,7 %</i>	<i>23,8 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,8 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>0,5 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>4,1 %</i>	<i>52,3 %</i>	<i>38,3 %</i>
Maghreb et Moyen-Orient	25,9	27,7	462	702,3	91,7	12,5	6,4	10,1	-	375	586	1.127,6
<i>Part du total</i>	<i>0,8 %</i>	<i>0,8 %</i>	<i>14,9 %</i>	<i>20,2 %</i>	<i>3 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,3 %</i>	<i>-</i>	<i>10,8 %</i>	<i>19 %</i>	<i>32,5 %</i>
Asie	20,5	14,4	341,7	255,7	13	-	15,4	30,7	-	-	390,6	300,8
<i>Part du total</i>	<i>0,7 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>11,1 %</i>	<i>7,4 %</i>	<i>0,4 %</i>	<i>-</i>	<i>0,5 %</i>	<i>0,9 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12,6 %</i>	<i>8,7 %</i>
Amérique latine et Caraïbes	3,6	21	18,7	52,9	-	10,2	-	-	3	-	25,3	84,1
<i>Part du total</i>	<i>0,1 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>-</i>	<i>0,3 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,1 %</i>	<i>-</i>	<i>0,8 %</i>	<i>2,4 %</i>
Océan indien et Pacifique sud	13,5	1,3	24	48	-	-	-	-	-	1,6	37,5	50,9
<i>Part du total</i>	<i>0,4 %</i>	<i>N.S.</i>	<i>0,8 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>N.S.</i>	<i>1,2 %</i>	<i>1,5 %</i>
Prgrammes multi-pays	40,8	29,3	10	48	-	5	5	20	-	-	55,8	102,3
<i>Part du total</i>	<i>1,3 %</i>	<i>0,8 %</i>	<i>0,3 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>-</i>	<i>0,15 %</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1,8 %</i>	<i>2,9 %</i>
Total hors outre-mer	332,9	313,9	1.261,8	1.750,4	139,9	77,5	60,8	73,5	499,5	486,7	2.294,9	2.702,9
Outre-mer	-	-	679,5	629,8	116	138	-	3,5	-	-	795,5	771,3
<i>Part du total</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>22 %</i>	<i>18,1 %</i>	<i>3,8 %</i>	<i>4 %</i>	<i>-</i>	<i>0,1 %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>25,7 %</i>	<i>22,2 %</i>
Total	332,9	313,9	1.941,3	2.380,2	255,9	215,5	60,8	78	499,5	486,7	3.090,4	3.474,2
<i>Part du total</i>	<i>10,8 %</i>	<i>9 %</i>	<i>62,8 %</i>	<i>68,5 %</i>	<i>8,3 %</i>	<i>6,2 %</i>	<i>2 %</i>	<i>2,2 %</i>	<i>16,2 %</i>	<i>14 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Source : rapport annuel de l'AFD pour 2007

Evolution de la répartition sectorielle des engagements de l'AFD (prêts et subventions)

	2004	2005	2006	2007	Plan 2008
Agriculture et sécurité alimentaire	7,6 %	8,3 %	12,3 %	10 %	6 %
Education	2,3 %	3,7 %	19,3 %	9 %	7 %
Santé et lutte contre le sida	1 %	3,3 %		3 %	7 %
Eau et assainissement	13,6 %	11,5 %	15,2 %	17 %	14 %
Infrastructures et développement urbain	55 %	44,1 %	23,2 %	21 %	30 %
Secteur productif	16,6 %	23,3 %	12,7 %	15 %	17 %
Environnement et ressources naturelles	0,8 %	3,7 %	17,3 %	25 %	20 %
Hors secteurs définis par le CICID	3,1 %	2,1 %	3,6 %	0 %	N.D.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

d) Une situation financière qui demeure satisfaisante et une qualité des projets en légère amélioration

Les résultats financiers de l'AFD ont continué de progresser en 2007 avec un produit net bancaire de 410 millions d'euros (421 millions d'euros en 2006) et un résultat net de 289 millions d'euros (248 millions d'euros en 2006), dont 86 % (248 millions d'euros) a été réinvesti dans l'activité.

La situation en matière de recouvrement de créance demeure satisfaisante bien qu'elle ait connu une légère dégradation, avec un **taux d'impayés** de 14 % fin 2007 (pour un montant de 1.537 millions d'euros¹) contre 12 % en 2005. Le ratio de solvabilité demeure cependant très élevé avec 58,4 % fin 2007 contre 50,9 % fin 2006. Concernant le ratio de grands risques, les encours pondérés les plus élevés concernaient, au 31 décembre 2007, la Tunisie (735 millions d'euros), le Vietnam (725 millions d'euros) et le Maroc (672 millions d'euros).

S'agissant de la **notation** du portefeuille de projets (selon la nomenclature inspirée de celle de la Banque mondiale, mise en place en 2002), on constate que **la qualité du portefeuille est globalement restée stable sur les trois dernières années** malgré l'augmentation très significative de l'activité, avec 22,8 % de projets notés « à problèmes », 9,7 % de projets notés « à surveiller » (12,2 % fin 2006) et un taux de réactivité de 75 %² (72 % fin 2006). Pour 2008, l'AFD s'est fixé un **objectif ambitieux** de moins de 30 % de projets à risque et d'un taux de réactivité voisin de 90 %.

D'un point de vue **géographique**, on constate une convergence de la proportion de projets à risques autour de la moyenne, à l'exception des pays d'Asie et du Moyen-Orient dont la performance est supérieure. Au plan **sectoriel**, les projets à risques tendent à se concentrer sur l'agriculture, l'eau et l'assainissement, secteurs structurellement plus difficiles et où l'abondance de projets repose plus largement sur des approches décentralisées et participatives.

B. L'IMPUTATION DES COÛTS ANALYTIQUES

La ventilation des coûts analytiques de soutien ou de polyvalence du programme – qui représentent 1,1 % du montant total des crédits du programme après ventilation – **fait apparaître, à hauteur de 13,1 millions d'euros** (x 3,3 par rapport au projet de loi de finances pour 2007), **les contributions de deux programmes de deux missions distinctes gérées par le MINEIE :**

- trois actions du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », sur lequel sont imputées certaines fonctions support autres que les crédits de rémunération de titre 2. Conformément aux recommandations du CIAP, certaines fonctions support (état-major, pilotage, mises à disposition,

¹ Dont 1.136 millions d'euros au titre de la Côte d'Ivoire.

² Qui mesure la part des projets à risque pour lesquels une action correctrice a été entreprise.

expertise et évaluation, contribution au respect du droit et à la sécurité juridique) ne sont pas ventilées sur le programme 110 car leurs activités correspondent à des montants peu significatifs ;

- et le programme « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Economie », qui est le plus contributeur avec 11,3 millions d'euros, correspondant à la masse salariale de la DGTPE qui contribue à la politique d'APD du ministère.

Le PAP met en exergue un effort d'identification des coûts réellement supportés par le programme, **sans pour autant expliquer la forte variation des CP ventilés** entre les PLF 2008 et 2009. Les ETPT prévisionnels retenus au titre de l'imputation de la masse salariale ne sont également pas mentionnés.

II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS

La structure du programme 110 est identique à celle du PAP de 2008. Elle comprend trois actions, celle relative à l'aide économique et financière multilatérale représentant **les deux tiers des CP** comme en 2008. **Les AE du programme diminuent de 40 % par rapport à 2008, et les CP augmentent de 9,1 %.**

L'action 1 regroupe les participations (actionnariat et contributions) **de la France dans les banques et fonds sectoriels multilatéraux**¹, qui ne sont pas réellement assimilables à des contributions obligatoires.

L'action 2 met en oeuvre plusieurs canaux bilatéraux d'intervention : aide budgétaire sectorielle ou globale dans le cadre de programmes multi-bailleurs, bonifications de prêts et rémunérations accordées à l'AFD, dons du FASEP-études, le Programme français de renforcement des capacités commerciales (PRCC), dotation du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), projets de l'ADETEF et mise à disposition de l'expertise du ministère.

L'action 3 met en oeuvre les traitements (annulations et restructurations) **de la dette** des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire décidés dans le cadre multilatéral du Club de Paris (initiative PPTE en particulier), ou de manière bilatérale. Les crédits de cette action sont destinés à indemniser l'AFD et à compenser le coût supporté par les institutions multilatérales de développement pour les annulations décidées.

¹ Tels que les entités du groupe de la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque africaine de développement (BAD), le Fonds international de développement agricole (FIDA) ou le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

**Crédits demandés et évolution en 2009 pour les actions et sous-actions du programme 110
« Aide économique et financière au développement »**

(en millions d'euros)

Actions et sous-actions	AE LFI 2008	CP LFI 2008	AE PLF 2009	CP PLF 2009	Evolution des CP 08/09	En % des CP
1 – Aide économique et financière multilatérale	1.711,7	651,8	126,7	675,5	3,6 %	63,7 %
1.1 – Participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI	1.304,7	386,8	15	438,2	13,3 %	41,3 %
1.2 – Participation aux groupes des banques régionales	402	172,1	100	147,5	-14,3 %	13,9 %
1.3 – Contributions aux fonds sectoriels	3	92,9	10,7	89,9	-3,2 %	8,5 %
2 – Aide économique et financière bilatérale	373,4	167,8	576,3	213,3	27,1 %	20,1 %
2.1 – Interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD			533,5	159,5		15 %
2.2 – Gestion des opérations de prêts RPE	N.D.	N.D.	4,4	4,4	N.D.	0,4 %
2.3 – Coopération technique et ingénierie			38,4	49,4		4,7 %
3 – Traitement de la dette des pays pauvres	152,6	152,6	639,3	171,7	12,5 %	16,2 %
3.1 – Compensation des annulations de dettes bilatérales	152,6	152,6	639,3	136	-10,9 %	12,8 %
3.2 – Compensation des annulations de la dette multilatérale	0	0	0	35,7	N.S.	3,4 %
Total	2.237,7	972,2	1.342,3	1.060,6	9,1 %	100 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009 ; ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Ainsi que votre rapporteur spécial l'avait anticipé dans son rapport sur le PLF 2008, les prévisions de solde élevé des engagements non couverts par des CP sur la période 2008-2010 **ont conduit à relever substantiellement le montant des CP demandé pour 2009**. La situation ne devrait toutefois pas s'améliorer à moyen terme puisque le stock des AE non couvertes par des CP poursuivrait son augmentation tendancielle pour atteindre 5,5 milliards d'euros fin 2009. Il subsisterait après 2011 un montant maximal de **4,1 milliards d'euros de CP destinés à couvrir des engagements non couverts fin 2009**.

Il importe toutefois de rappeler qu'une fraction substantielle d'AE ouvertes correspond à des **engagements longs**, en particulier :

- le financement sur 20 ans, pour 920 millions d'euros, de la contribution française au remboursement du premier emprunt obligataire de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm, cf. *infra*) ;

- le financement de l'intégralité de l'indemnisation de l'AFD au titre du **traitement de la dette bilatérale**, dont la Cour des comptes a recommandé le provisionnement intégral (jusqu'à l'achèvement des annulations) dès 2009, soit 639,3 millions d'euros d'AE.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. QUATRE OBJECTIFS INCHANGÉS ET IMPARFAITS

Les **quatre objectifs** n'ont pas évolué par rapport aux PAP de 2007 et 2008, en dépit des critiques formulées par le CIAP, qui avait souligné « *l'absence de rattachement lisible et direct des objectifs à la finalité même du programme* ». Ils traduisent les **limites structurelles de la mesure de l'efficacité de l'aide**, liée aux controverses sur son impact réel sur la réduction de la pauvreté et à la multiplicité des bailleurs.

Le **premier objectif** (« *Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux* ») traduit les efforts de mise en cohérence de la sélectivité de l'aide multilatérale avec les priorités géographiques affirmées par le CICID, qui incluent les pays les moins avancés, l'Afrique subsaharienne et la ZSP. Cet objectif et l'indicateur qui lui est associé ont toutefois une **portée limitée** par la plus ou moins grande capacité d'influence de la France sur les décisions stratégiques des différentes institutions.

Le **deuxième objectif** (« *Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* ») a une **formulation à la fois vague et ambitieuse** et son indicateur traduit en fait un objectif plus restreint, réaffirmée dans la Déclaration de Paris de mars 2005, de **renforcement de l'harmonisation de l'aide**, facteur d'efficacité et de réduction des coûts de transaction, en particulier dans le cadre de l'aide budgétaire.

Le **troisième objectif** (« *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* ») est dédié à l'efficacité et à l'effet de levier de l'AFD. Enfin le **quatrième objectif** (« *Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière* ») illustre plus particulièrement l'apport du FASEP pour la promotion du savoir-faire des entreprises françaises.

B. DES INDICATEURS QUI RÉVÈLENT LEURS LIMITES

Les 5 indicateurs, dont le nombre a été réduit de moitié dans le PAP 2008, sont intégralement renseignés et les cibles, bien que décalées de manière hétérogène à 2010, 2011 ou 2012, **seraient dans leur majorité atteintes dès 2008 ou 2009, ce qui pose à nouveau la question, comme les années précédentes, de leur niveau pertinent**. Des marges de progressions subsistent néanmoins sur la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et fonds multilatéraux qui sont affectées à l'Afrique subsaharienne et aux PMA (indicateur 1.1), et sur la part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet d'investissement (indicateur 4.1), dont la cible a été opportunément relevée de 22 % à 40 %.

A ce problème de fixation de la cible s'ajoutent certaines des critiques formulées en 2007 par le CIAP¹, rappelées dans le rapport budgétaire de votre rapporteur spécial sur le PLF 2008 et qui demeurent d'actualité, faute d'une **révision des indicateurs qui paraît aujourd'hui s'imposer.**

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO (JPE) PAR ACTION

Après de louables efforts dans le PAP 2008, **la JPE est désormais précise**, en particulier sur le fonctionnement et les priorités géographiques des nombreux fonds multilatéraux auxquels la France participe, comme sur la doctrine d'emploi de l'aide budgétaire globale et les dispositifs bilatéraux d'annulation de dettes.

A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 675,5 MILLIONS D'EUROS

1. Les multiples contributions aux banques et fonds multilatéraux

Un montant de **675,5 millions d'euros de dépenses d'intervention** – soit près des deux tiers des CP du programme – finance les engagements de participation à divers fonds sectoriels, aux facilités du FMI et aux entités du groupe de la Banque mondiale et de ses banques régionales, dont le capital est reconstitué à échéances régulières. Les contributions sont pour la plupart libellées en dollars et couvertes en euros *via* le compte de commerce de couverture des risques financiers (programme 910). Les plus importantes concernent :

1) La première échéance (423 millions d'euros de CP) de la **quinzième reconstitution triennale du capital de l'AID**, fonds multilatéral de la Banque mondiale auquel notre pays s'est engagé fin 2007 à verser 1,25 milliard d'euros sur la période 2009-2011. **La France a obtenu qu'au moins 52 % des ressources de l'AID-15 soient consacrées à l'Afrique**, contre 49 % sous l'AID-14, ce qui se révèle plus cohérent avec nos priorités bilatérales.

2) Le deuxième des trois versements (**120,7 millions d'euros**) de la onzième reconstitution du **Fonds africain de développement (FAD)**, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD). **La France est actuellement le deuxième contributeur** du X^e FAD, derrière le Royaume-Uni, avec une quote-part de 10,2 %, mais seulement 3,7 % des droits de vote, dont la moitié est statutairement réservée à la BAD.

¹ Par exemple une logique de moyens, les limites de l'influence française s'agissant de l'indicateur 1.1, une approche de « protection » du donateur, l'absence de comparaisons pour la mesure de l'effet de levier des concours de l'AFD (indicateur 3.1), ou l'accent mis sur l'efficacité des procédures plutôt que sur l'efficacité socio-économique.

3) La première annuité (**25 millions d'euros**) de la dixième reconstitution du **Fonds asiatique de développement**, pour lequel la France s'est engagée cette année à hauteur de 100 millions d'euros, ce qui en fait le septième contributeur.

Votre rapporteur spécial salue la vigilance et les résultats obtenus par les représentants français pour mieux aligner les orientations géographiques de ces trois fonds avec les priorités de notre pays.

4) La participation, à hauteur de 15 millions d'euros, à la bonification des prêts de la Facilité pour la réduction de la pauvreté (**FRPC**), guichet du FMI dédié aux pays à faible revenu, dont la France est un trois principaux financeurs (avec le Japon et le Royaume-Uni) et qui permet de pallier certaines insuffisances des mécanismes de marché.

5) La troisième annuité (**35,1 millions d'euros**, dont 2,5 millions d'euros au titre de la contribution au Fonds pour les pays les moins avancés) de la quatrième reconstitution du **Fonds pour l'environnement mondial** (FEM), conclue en juin 2006. La France, sixième contributeur à ce fonds, s'est engagée à apporter 139,4 millions d'euros sur quatre ans.

Des montants plus réduits de CP sont demandés pour divers fonds multilatéraux, dont :

- la troisième tranche au profit du Fonds multilatéral d'investissement¹ de la Banque interaméricaine de développement (1,7 millions d'euros) ;

- la troisième et dernière échéance de la septième reconstitution triennale du **Fonds international pour le développement agricole – FIDA** (8 millions d'euros) ;

- les tranches du financement triennal des trois centres d'assistance technique du FMI au Moyen-Orient et en Afrique (660.000 euros pour METAC et AFRITAC) ;

- la deuxième tranche de la participation française au **Fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique** (FIAS), logé au sein de la Société financière internationale (groupe de la Banque mondiale). **Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'émettre des réserves sur cette contribution** et d'évoquer le risque que l'assistance technique du FIAS exerce un effet d'éviction sur les opérateurs français (AFD, ADETEF et Proparco) ;

- l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque africaine de développement (5 millions d'euros). Le Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal n'a en revanche pas fait l'objet d'une reconstitution nécessitant un nouveau versement en 2009.

¹ *Dédié au développement du secteur privé et à la promotion de la micro-finance.*

2. L'incongruité persistante des fonds de sécurité nucléaire

Comme les années précédentes, les contributions de la France à trois fonds de sécurité nucléaire (*Le Northern Dimension Environmental Partnership*, le Fonds du sarcophage de Tchernobyl et le Compte pour la sûreté nucléaire) – pour un montant global de 18,5 millions d'euros de CP en 2009 – font l'objet d'une **inscription contestable sur le programme 110**, bien qu'elles n'aient aucun lien géographique ou sectoriel avec sa finalité réelle.

La logique instrumentale (gestion de ces fonds par la Banque européenne de reconstruction et de développement), qui n'est pas celle de la LOLF, a prévalu sur la destination. Les décaissements de deux de ces fonds pâtissent en outre de certaines difficultés, notamment liées à la rupture amiable du contrat liant Areva-NP à la centrale de Tchernobyl.

3. L'IFFIm, un outil innovant et de décaissement rapide

La **Facilité financière pour la vaccination (IFFIm)**, initiative lancée conjointement par la France et le Royaume-Uni pour une durée de 10 ans, doit permettre de lever **4 milliards de dollars** en 9 émissions obligataires pour financer des programmes de vaccination et de renforcement des systèmes sanitaires, gérés par la Banque mondiale et conduits par la fondation *Global alliance for vaccination and immunisation* (GAVI) dans 70 pays.

La France, deuxième contributeur derrière le Royaume-Uni, s'est engagée à financer plus du quart des émissions totales de l'IFFIm d'ici 2026, soit **1,2 milliard d'euros sur 20 ans**. La première tranche du programme d'emprunts est en partie couverte par une **fraction de 10 % des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion (CIS)**, versées par l'AFD¹. En complément, 867,2 millions d'AE ont été engagées en 2007 pour couvrir la participation française au montant nominal cumulé des huit autres émissions, qui est donc **financée sur le budget de l'Etat**. Un montant de 21,6 millions d'euros de CP est à ce titre demandé pour 2009.

La deuxième émission obligataire a été réalisée au Japon en mars 2008 et a permis de lever **222,8 millions de dollars**. Après le succès de cette émission, et grâce à l'insistance de la France pour qu'une émission en euros soit effectuée, une **troisième émission obligataire** de 150 millions d'euros doit être réalisée par Natixis au dernier trimestre 2008.

Les résultats sont pour l'instant probants puisque l'IFFIm avait approuvé au 30 juin 2008 1,5 milliard de dollars de financements, dont 1,1 milliard de dollars avaient été versés à cette date au GAVI, qui avait lui-même déjà **décaissé 88 % de ce montant**. Sur ce total, 191,3 millions de dollars ont été

¹ En application de l'article 97 de la loi de finances pour 2007, l'AFD bénéficie de la garantie de l'Etat, plafonnée à 372,8 millions d'euros, sur les versements que l'Agence effectue auprès de l'IFFIm – via le fonds de solidarité pour le développement dont elle a la charge – au titre de la contribution française au remboursement de la première émission obligataire.

utilisés pour financer l'Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite, 181 millions de dollars pour le vaccin pentavalent, 150 millions de dollars pour le renforcement des systèmes de santé, et 139 millions de dollars pour les oreillons. **L'investissement total de l'IFFim doit permettre d'éviter le décès de 10 millions de personnes dans le monde entre 2006 et 2015.**

4. Une représentation toujours insuffisante de la France dans les IFIs de culture anglo-saxonne

Fin 2007, environ **4,7 % en moyenne des cadres des institutions financières internationales (IFIs, hors BCE) étaient français**. Ce chiffre correspond peu ou prou à notre poids économique mais cache une réalité contrastée selon les institutions (cf. tableau ci-dessous), et les points forts et faibles de la France n'ont à cet égard guère changé depuis 2006, malgré une meilleure visibilité au plus haut niveau (OMC, BCE, FMI).

Présence française et détention du capital dans les institutions financières internationales fin 2007

Institutions financières	Nombre total d'agents	Nombre de cadres français	Part des cadres français	Part des agents français	Part du capital détenue par la France	Nationalité du président
Groupe de la Banque mondiale (BIRD)	10.948	271	3,6 %	2,87 %	4,41 %	Américain
Fonds monétaire international	2.612	85	4,3 %	3,79 %	4,9 %	Français
Banque africaine de développement (BAD)	732	41	6,7 %	6,8 %	3,75 %	Rwandais
Banque interaméricaine de dvpt (BID)	1.745	21	1,5 %	1,2 %	1,9 %	Colombien
Banque asiatique de développement (BAsD)	2.400	24	2,6 %	0,9 %	2,37 %	Japonais
Banque euro. de reconstruction et de dvpt	1.018	43	6,2 %	5,5 %	8,52 %	Allemand
Fonds international de dvpt agricole (FIDA)	468	14	6,1 %	6,2 %	4,81 %	Suédois
Banque européenne d'investissement (BEI)	1.324	129	14,6 %	17,6 %	16,8 %	Belge
Banque de dvpt du Conseil de l'Europe	139	17	22,6 %	45,3 %	16,92 %	Français
Banque centrale européenne	1.314	107	N.D.	9,3 %	14,9 %	Français
Banque des règlements Internationaux	556	51	14 %	12,8 %	N.D.	Canadien

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Les difficultés déjà identifiés par le passé demeurent : un déficit de reconnaissance de la valeur des diplômes et cursus français (en particulier face aux PhD américains), une faible maîtrise linguistique, des modes de recrutement inspirés des critères anglo-saxons, la barrière de l'éloignement géographique et culturel.

La présence française poursuit sa décreue à la Banque mondiale. Elle est largement inférieure à la quote-part française dans le capital du groupe (respectivement 2,87 % et 4,41 %) et géographiquement concentrée en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient. La Banque mondiale a adopté en 2007 une stratégie sur 5 ans visant à promouvoir la diversité, avec des objectifs de

rééquilibrage en faveur des nationalités fortement sous-représentées¹, de parité hommes/femmes et de meilleure représentation des personnes d'origine subsaharienne ou des Caraïbes.

Cette stratégie légitime rend probablement inévitable le maintien de la sous-représentation française à moyen terme. Face au constat du biais favorable aux diplômés anglo-saxons, la chaise française a néanmoins demandé à l'institution de travailler sur des indicateurs de diversité de diplômés.

Au **FMI**, la France maintient sa sous-représentation globale par rapport aux droits de vote, au même niveau que l'Allemagne mais loin derrière les pays anglophones et l'Inde. **Le nombre de cadres français est passé de 108 en 2004 à 85 en 2007**, mais leur présence demeure forte au département Afrique et au département stratégique chargé de l'élaboration et de la revue des politiques. Le plan triennal de réduction des effectifs (382 ETPT) fait courir le risque que la diminution des employés français soit plus que proportionnelle. Malgré l'adoption d'un plan quinquennal pour la promotion de la diversité, le modèle de recrutement du FMI empêche des évolutions rapides et l'administrateur français défend le principe de recrutements de personnels en milieu de carrière venus d'horizons divers, en particulier des pays en développement.

Dans les **banques régionales**, la France est bien représentée dans l'encadrement de la BAD, de la BEI et de la Banque de développement du Conseil de l'Europe. La présence française s'est améliorée à la Banque interaméricaine de développement mais y demeure insuffisante ; la vigilance s'impose après la réorganisation en cours d'achèvement. De même, elle est favorable à la BASD et au FIDA au regard de la participation au capital, mais doit encore être développée à des postes élevés.

Les outils de promotion de la présence française ne manquent pas (programme de mise à disposition de fonctionnaires français², mobilités, alerte précoce sur les postes vacants et soutien des candidatures, programme interministériel « Junior Professional Officer », stages...) mais ne donnent pas des résultats conformes aux espérances, l'accès de nos ressortissants aux postes à responsabilités étant avant tout tributaire des orientations « politiques » des IFIs.

B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE : 213,3 MILLIONS D'EUROS

1. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits demandés en dépenses de fonctionnement de titre 3 s'élèvent à **46,3 millions d'euros** et concernent :

¹ Pour les pays emprunteurs, une cible de 43 à 48,5 % des effectifs a été fixée, alors qu'ils en représentent 40,2 % aujourd'hui.

² Deux ou trois fonctionnaires sont ainsi annuellement mis à disposition de la Banque mondiale.

1) **L'évaluation rétrospective**, pour 510.000 euros, d'opérations financées par la Réserve pays émergents (RPE) et le FASEP, de dotations aux organisations multilatérales et du suivi de la « déclaration de Paris ».

2) La gestion des opérations de prêts aux Etats étrangers dans le cadre de la RPE, qui comprend la **rémunération versée à Natixis** pour la gestion d'opérations qu'elle assure pour le compte de l'Etat¹ (4,1 millions d'euros, montant identique à celui de 2008) et 320.000 euros consacrés à l'évaluation et à l'appui pour le montage de projets RPE d'infrastructures.

3) La subvention pour charges de service public accordée à **l'ADETEF**, à hauteur de 4,4 millions d'euros, après qu'elle a été réduite, à l'initiative du Sénat sur proposition de votre rapporteur spécial, à 3,7 millions d'euros en 2008 (cf. *supra*).

4) La **rémunération de l'AFD au titre de quatre instruments** : les dons-projets (10 % de la moyenne des AE et CP) financés par le programme 209, les contrats de désendettement-développement – C2D (2 % des décaissements), les aides budgétaires (1 % des décaissements), et les opérations au profit d'Etats étrangers faisant l'objet d'une convention spécifique (1,5 % de l'aide budgétaire à l'UEMOA par exemple). Le montant global de CP demandé s'élève à **37 millions d'euros**, quasiment identique au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2008.

Comme dans le PAP 2008, **la JPE ne précise malheureusement pas les hypothèses de décaissements** retenues pour fixer la rémunération sur ces quatre composantes. Cela est d'autant plus regrettable qu'un calcul fondé sur les prévisions fournies par l'AFD ou exposées dans les programmes 110 et 209 **aboutit à une rémunération très inférieure, soit 21,76 millions d'euros²** au lieu de 37 millions d'euros. En outre, il serait sans doute plus cohérent de transférer sur le programme 209 les indemnités portant sur la mise en œuvre des dons-projets et C2D, financés sur ce programme.

Le projet du MAEE tendant à faire évoluer cette rémunération vers un mode de calcul moins forfaitaire, plus propice à la prise en compte de petits projets, semble en revanche avoir été écarté. Votre rapporteur spécial juge que la solution actuelle offre un compromis satisfaisant entre simplicité et prise en compte des différents modes d'intervention de l'AFD.

¹ Dans un souci de cohérence, Natixis s'est vu transférer en 2008 la gestion des paiements des dossiers de la RPE et du FASEP-Etudes auparavant assurés par l'AFD.

² Soit $[10 \% \times 187 \text{ (dons-projets)}] + [2 \% \times 123 \text{ (C2D)}] + [1 \% \times 30 \text{ (aides budgétaires)}] + [1,5 \% \times 20 \text{ (aide budgétaire à l'UEMOA)}]$.

Ce calcul n'intègre pas les éventuels compléments d'aides budgétaires financés sur ressources de l'AFD, mais dont le montant ne saurait expliquer le différentiel.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont fixées à 530 millions d'euros en AE et 167 millions d'euros en CP.

a) Les bonifications des prêts de l'AFD à l'outre-mer

Des bonifications sont accordées à l'AFD pour des projets au profit de collectivités publiques et PME outre-mer, à hauteur de **30 millions d'euros en AE et 34 millions d'euros en CP**, essentiellement pour des engagements antérieurs à 2009. Ces prêts financent notamment, dans le respect des règles communautaires, des infrastructures, des projets environnementaux, des équipements scolaires, et dans les collectivités du Pacifique, des investissements dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

La JPE ne permet pas de distinguer ce qui relève de l'APD. Cette part est sans doute minoritaire, puisque seules les collectivités de Mayotte et Wallis-et-Futuna sont considérées comme éligibles à l'APD par le CAD.

b) Les bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers

Un montant de **16 millions d'euros de CP** est demandé au titre des bonifications d'intérêts versées à l'AFD dans le cadre de ses prêts concessionnels aux Etats étrangers. Ces CP correspondent à un besoin de financement de 116 millions d'euros, **après déduction de l'autofinancement par l'AFD par prélèvement sur son résultat courant avant impôt.**

La mobilisation désormais habituelle des bénéfices de l'AFD, tant au titre de prêts concessionnels que des C2D, peut certes se justifier par une pénurie de crédits budgétaires et la croissance du total de bilan de l'Agence, mais n'en constitue pas moins une **débudgétisation par contraction de recettes et de dépenses, contraire aux principes de la LOLF.**

c) Les bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique

En application des décisions prises lors du sommet du G8 de juillet 2008, la France s'est engagée à contribuer pour 500 millions de dollars au fonds « technologies propres », *via* des projets et un prêt très concessionnels de l'AFD. Les termes précis de ce prêt sont encore en cours de négociation et la bonification correspondante ne sera décaissée sur le programme 110 qu'à compter de 2010. Une ouverture de **176 millions d'euros d'AE** est néanmoins demandée.

d) Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)

Le FFEM, géré par l'AFD et créé en 1994 pour promouvoir la coopération bilatérale en matière d'environnement, permet à la France de mieux affirmer sa priorité géographique de concentration sur la ZSP (l'Afrique et la

Méditerranée représentent les deux tiers des engagements), en cohérence avec les objectifs du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Une nouvelle reconstitution quadriennale pour 2007-2010 a été décidée en 2006 et s'est traduite par l'ouverture de 70,2 millions d'euros d'AE en 2007, conduisant à une demande de **22 millions d'euros de CP** en 2009, après 15 millions d'euros en 2008.

Votre rapporteur spécial estime que la question du maintien de ce fonds après 2010 se pose du fait de la relative dispersion des objectifs (six secteurs d'intervention), du faible montant unitaire des projets au regard des enjeux, et d'un ciblage géographique contradictoire avec les objectifs de l'AFD de préservation des biens publics mondiaux dans les pays émergents. Plutôt que de doubler le FEM par une structure française, **il serait sans doute plus opportun de porter les efforts sur le renforcement de l'influence française sur les orientations du FEM**, conformément à la doctrine prévalant pour les autres fonds multilatéraux.

e) L'aide budgétaire aux Etats d'Afrique et de l'Océan Indien

L'aide budgétaire sectorielle à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien, essentiellement mise en œuvre par l'AFD pour le compte du MINEIE, devrait mobiliser en 2009 **50 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP**, dont 40 millions d'euros sous forme d'aides régionales au profit de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale – CEMAC – et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine – UEMOA (30 millions d'euros en 2008).

La JPE rappelle la **doctrine d'emploi** des aides budgétaires globales (ABG), validée par le conseil de surveillance de l'AFD le 28 mars 2007 et fondée sur des principes de prévisibilité, de gestion axée sur les résultats et d'alignement. On distingue deux types d'ABG :

- les **aides de stabilisation macroéconomique** à court terme, conditionnées par l'obtention d'un programme approuvé par le FMI ;

- et les **aides de réduction de la pauvreté** à moyen terme, pour lesquelles les pays demandeurs doivent répondre à trois critères : mettre en œuvre une politique macroéconomique saine et soutenable, présenter une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté assortie d'un dispositif de suivi et d'évaluation, bénéficier d'une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

En 2007, 89 millions d'euros de crédits ont été engagés et 59 millions d'euros décaissés par l'AFD. En 2008, les ressources disponibles s'établissent à 72 millions d'euros et contribuent notamment à l'effort en faveur des pays touchés par la **crise alimentaire** (Burundi, Comores, Haïti, Niger, République centrafricaine, Togo), en soulageant les tensions sur leurs finances publiques par des aides ciblées.

Rappelons que lors de la conférence de Paris du 25 janvier 2007, la France a annoncé une **aide au Liban** (qui n'est pas imputée sur cette sous-action) pour la mise en œuvre de son programme de réformes économiques, à hauteur de **500 millions d'euros**, dans le cadre du programme post-conflit mis en place par le FMI. Ce soutien, intégralement mis en œuvre par l'AFD, comprend une ligne de crédit octroyée aux banques libanaises (125 millions d'euros) et un **prêt d'ajustement structurel** pour le solde, décaissé en trois tranches et bénéficiant de la garantie de l'Etat français¹.

f) La coopération technique au titre du FASEP

Des montants de **19 millions d'euros d'AE** et **42 millions d'euros de CP** sont demandés pour les études de faisabilité de projets et prestations d'assistance ou de coopération institutionnelle et économique du **FASEP-Etudes**. Ils incluent le financement des études relatives au projet de ligne à grande vitesse (LGV) au Maroc, que la France a décidé de cofinancer en janvier 2008 et pour lequel 75 millions d'euros ont été engagés².

Les dossiers du FASEP concernent essentiellement les pays émergents. Ainsi sur 44 dossiers examinés en 2007 et au premier semestre de 2008, seuls 11 avaient trait aux pays de la ZSP (Cambodge, Maroc, Tunisie et Vietnam) et la Chine était bénéficiaire de 8 opérations. Les secteurs privilégiés sur la même période sont **l'eau** (31 % des financements), les **transports** (21 %, hors projet de ligne à grande vitesse au Maroc) et **l'énergie** (16 %).

Le MINEIE fait valoir le succès de cet instrument, qui permet à des entreprises françaises, notamment des PME, de se positionner sur des marchés très concurrentiels et d'acquérir une notoriété auprès des décideurs locaux, de pays voisins et des bailleurs multilatéraux. L'indicateur 4.1 précité illustre ainsi que pour 80 % des études terminées, une ou plusieurs entreprises françaises ont participé au projet.

Une réforme visant une simplification de la procédure est en cours, ce qui devrait permettre de faciliter l'accès aux financements du FASEP et d'élargir ainsi le champ des entreprises bénéficiaires (notamment les PME installées en province), et de proposer une offre compétitive par rapport aux concurrents de la France qui disposent d'instruments comparables.

g) Le renforcement des capacités commerciales

Le Programme bilatéral de renforcement des capacités commerciales (**PRCC**) a été mis en place par la France en 2002 et est cogéré par l'AFD et la DGTPE. Il constitue un élément de la participation française à l'effort global des

¹ En application de l'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2007 n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

² Le financement français repose également sur un concours de la Réserve pays émergents et un prêt concessionnel de l'AFD, qui bénéficie d'une garantie de l'Etat (plafonnée à 200 millions d'euros) en application de l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2007.

Etats membres de l'OMC, notamment européens, pour porter leur aide au commerce bilatérale à hauteur d'un milliard d'euros par an à partir de 2010¹.

Le premier PRCC triennal (2002-2005), doté de 25 millions d'euros d'AE (dont 10 financés par l'AFD), a permis de conduire des actions couvrant le développement des capacités d'exportation et l'amélioration de réglementations commerciales. Le **bilan positif** sur les 18 projets engagés a conduit à la reconduction du programme pour la période 2006-2008, selon les mêmes modalités financières. Le PRCC 2 vise également une **efficacité accrue** avec une simplification des procédures et du déroulement des projets². Au 30 juin 2008, 12 projets avaient été engagés dans 8 pays au titre du PRCC 2, pour un montant de 15,7 millions d'euros.

La visibilité du PRCC, confirmée par la première évaluation externe remise en septembre 2008, se traduira par la mise en œuvre d'un nouveau **PRCC 3**, avec un niveau d'engagement de 15 millions d'euros sur 3 ans, compte tenu des contraintes budgétaires. L'AFD pourrait envisager la parité du cofinancement et passer ainsi de 10 à 15 millions d'euros. Enfin, de **nouvelles orientations stratégiques** doivent être définies pour que le PRCC 3 réponde aux problématiques sur les Accords de partenariat économique³ (APE) et la sécurité alimentaire. En matière de **sécurité alimentaire**, une orientation claire serait portée sur l'appui aux filières agricoles et alimentaires, non seulement d'exportation mais également destinée au marché local.

C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : 171,7 MILLIONS D'EUROS DE CP

Cette action ne comporte que des crédits d'intervention, pour **639,3 millions d'euros en AE et 171,7 millions d'euros en CP**, consacrés :

- à l'**indemnisation de l'AFD**, à hauteur de 132,1 millions d'euros en CP, au titre des échéances d'annulations de dettes consenties dans le cadre de la Conférence de Paris, des dispositifs « Dakar I » et « Dakar II », et du Club de Paris (30,6 millions d'euros⁴). Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, un **effort de sincérité budgétaire** a été accompli avec le

¹ Les engagements financiers européens de doubler l'assistance au commerce en y consacrant 2 milliards d'euros par an à partir de 2010, répartis à parité entre financement communautaire et financement bilatéral des Etats membres, ont été réaffirmés dans les conclusions du Conseil des affaires générales et des relations extérieures en mai 2008. Par ailleurs, en octobre 2007, le Conseil a adopté une stratégie de l'UE pour l'aide au commerce par laquelle il s'engage à dédier 50 % de l'augmentation de l'assistance au commerce aux pays ACP.

² Notamment par une extension de la couverture géographique à la ZSP, la possibilité de procéder à une approche régionale, l'appréciation élargie du concept d'appui à l'exportation, une délégation accrue aux agences de l'AFD, la possibilité de conclure des partenariats avec des collectivités locales et des entités privées, et l'évaluation de chaque projet exécuté selon les procédures de l'AFD.

³ Arrangements commerciaux conclus entre l'Union européenne et les pays ACP.

⁴ Dont 28,7 millions d'euros pour le traitement de la dette des Seychelles.

provisionnement intégral des indemnisations dont le montant est connu, ce qui nécessite l'ouverture de **639,3 millions d'euros d'AE** ;

- au paiement, à hauteur de 3,9 millions d'euros, du solde de la contribution française (après un premier versement en 2007) au **Fonds multilatéral de soutien aux pays pauvres très endettés** géré par la Banque mondiale ;

- au paiement de la tranche 2009 de la **compensation des annulations de la dette multilatérale des PPTE** à l'égard de la Banque mondiale (25,8 millions d'euros) et du Fonds africain de développement (9,9 millions d'euros), suite à l'initiative décidée lors du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005.

SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »

I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS DU PROGRAMME

A. ARCHITECTURE, STRATÉGIE ET OPÉRATEURS

1. Un découpage géographique simple mais une vocation ambiguë

Le programme 209 regroupe l'essentiel, mais pas la totalité, des moyens du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) consacrés à l'APD et aux interventions dans les pays en situation de crise. Un certain nombre d'actions partagées avec la mission « Action extérieure de l'Etat » (réseau culturel en particulier) sont réparties selon une **clef géographique**, le programme 209 ayant vocation à recevoir les crédits afférents aux 151 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD et arrêtée en septembre 2007¹.

Cette clef de répartition a le mérite de la simplicité mais aboutit à des **incongruités qui illustrent l'ambivalence du programme**, avec l'inclusion dans son champ de pays tels que les Seychelles, la Croatie et la Turquie et de pays émergents à l'égard desquels la politique d'influence et la promotion des intérêts économiques français sont prépondérantes.

Le programme 209 est mis en œuvre par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (**DGCID**) et s'appuie sur un **réseau diplomatique étendu**, au sein duquel les 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) collaborent avec 86 établissements culturels, 150 alliances françaises et 19 centres de recherche.

La stratégie du programme 209 fait référence à la lettre de mission adressée le 27 août 2007 par le Président de la République au ministre des affaires étrangères et européennes, selon laquelle « *il est fondamental de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement. Celle-ci doit être plus efficace, plus lisible, plus stratégique. Elle doit rechercher et atteindre des résultats concrets et visibles* ». Votre rapporteur partage ces orientations, mais constate qu'elles ne se traduisent pas dans le volume d'APD depuis 2007.

La stratégie s'articule autour de **4 axes**, inchangés par rapport au PAP 2008 et au sein desquels apparaît clairement la promotion des intérêts français dans les pays émergents.

¹ Le Bahreïn a été sorti de la liste, tandis que la Biélorussie, la Libye et l'Ukraine ont été intégrées.

2. Un programme en partie disjoint du périmètre de l'APD

Le programme 209 ne regroupe pas tous les crédits d'APD du MAEE, et comporte des dotations que l'on peut considérer, d'un point de vue strict, comme ne participant pas de l'APD.

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, un volume non négligeable de crédits comptabilisables en APD est ainsi logé dans les programmes **105** « Action de la France en Europe et dans le monde » (pour 99,2 millions d'euros en 2009) et **185** « Rayonnement culturel et scientifique » (à hauteur de 95,2 millions d'euros) de la mission « Action extérieure de l'Etat », correspondant à des actions de coopération technique, des contributions à des organismes internationaux (au titre des actions civilo-militaires) et une fraction des crédits des opérations de maintien de la paix.

A contrario, la **coopération militaire et de défense**, qui constitue l'action 5 du programme 105, n'est comptabilisée par le CAD comme de l'APD que pour une **fraction très faible**.

Le MAEE exerce également, avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la **co-tutelle de l'IRD et du CIRAD**, dont les subventions pour charges de service public ne relèvent pas de la mission « Aide publique au développement » mais du programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », pour un montant total de 328,2 millions d'euros. Le **projet de création d'un programme dédié à la recherche pour le développement**, défendu par votre rapporteur spécial, semble être aujourd'hui **abandonné** après avoir été abordé par le CIAP.

Enfin le rattachement au programme 209 des crédits de la **francophonie multilatérale** et de l'**action culturelle** menée dans les pays éligibles à l'APD a déjà suscité les interrogations de votre rapporteur spécial comme du CIAP. Le positionnement de la francophonie paraît en effet polyvalent et ambigu, et l'action culturelle se situe à mi-chemin de la solidarité (la culture comme composante du développement) et de l'influence (diffusion de la culture française). A cet égard, **votre rapporteur spécial s'était prononcé en faveur du maintien de l'action culturelle dans le programme 209**, selon la clef de répartition géographique de droit commun, et de **l'inscription des contributions obligatoires à l'Organisation internationale de la francophonie sur le programme 185**.

3. Des opérateurs nombreux et dont le rôle est croissant

a) Un recours accru aux opérateurs moyennant leur rationalisation

Outre l'AFD et les centres de recherche, **ce programme s'appuie sur un grand nombre d'opérateurs**, dont certains contribuent également à la mission « Action extérieure de l'Etat » : CulturesFrance, l'Association française

des volontaires du progrès (AFVP), Canal France International (CFI), le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI), l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), le GIP ESTHER (Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau), l'agence CampusFrance (groupement d'intérêt public assurant la promotion dans le monde de l'offre française de formation supérieure) et l'association EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux).

La RGPP devrait conduire à accroître le recours aux opérateurs, avec pour contrepartie la recherche d'une plus grande efficacité en poursuivant les orientations déjà initiées : renforcement des fonctions de pilotage de la DGCID, finalisation des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (dont l'essentiel a déjà été signé), rapprochement d'opérateurs exerçant des fonctions complémentaires. **CFI devrait se voir attribuer de nouvelles missions** en 2009 et conclure une nouvelle convention d'objectifs et de moyens.

Après la création de l'association CulturesFrance en septembre 2006, il est ainsi prévu de créer, selon des modalités encore en cours de définition, **un opérateur unique chargé de la mobilité internationale, de la promotion de l'expertise française et de la valorisation de l'enseignement supérieur français**. Il regrouperait ainsi FCI, CampusFrance et EGIDE, une première étape ayant consisté en l'adhésion, en avril 2007, d'EGIDE et du CNOUS au GIP CampusFrance.

A la suite du contrôle sur pièces et sur place qu'il avait réalisé en mars 2006, votre rapporteur spécial avait souhaité une **simplification du paysage institutionnel de l'expertise française internationale**, dont les modes de financement ou de recrutement sont divers¹, et la gestion morcelée en de nombreux opérateurs ministériels. Le futur opérateur du MAEE contribuera utilement à cette rationalisation, notamment par la reprise des experts gérés en direct par le ministère, mais **les structures ministérielles demeurent nombreuses puisqu'on peut en dénombrer une quinzaine**².

Votre rapporteur spécial n'envisage pas nécessairement un regroupement au sein d'une structure unique, compte tenu des spécificités de certains métiers, mais estime que **le dispositif français de promotion de l'expertise internationale doit être plus simple, lisible et concentré**.

De même, la création le 25 avril 2007, pour cinq ans, du GIP « Initiative Française pour la Recherche Agronomique Internationale » (IFRAI), a permis un **rapprochement entre l'INRA, le CEMAGREF et le CIRAD**, en application

¹ On distingue en particulier le recrutement direct et la rémunération d'experts par l'Etat contributeur, du recrutement par l'Etat ou l'organisation internationale bénéficiaire sur appel d'offres à partir des financements mis à disposition par l'Etat ou l'organisme donateur.

² Parmi lesquels Défense conseil international (ministère de la défense), l'ADETEF (ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi), CIVIPOL (ministère de l'intérieur) l'Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement – ISTED (ministère de l'équipement et des transports), ACOJURIS (ministère de la justice), le Centre international d'études pédagogiques (ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche)...

des décisions du CICID de mai 2005. Il ne s'agit pas pour autant d'une fusion, compte tenu notamment des différences de statut.

b) Deux « opérateurs LOLF », EGIDE et ESTHER

Seuls EGIDE et ESTHER font l'objet d'une présentation spécifique dans le PAP¹ en tant qu' « opérateurs LOLF » du programme ; l'inscription du GIP ESTHER constituant une innovation du PAP 2009, puisqu'il était jusqu'à présent associé au seul programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Santé ».

L'association EGIDE assure, directement ou en tant que mandataire du MAEE, la gestion de bourses, missions d'experts et invitations en France et à l'étranger. A ce titre, ses prestations sont rémunérées à l'acte selon un barème révisable annuellement ; le MAEE ne lui verse donc aucune subvention pour charges de service public.

Les transferts du titre 6 du ministère au profit d'Égide s'élèvent ainsi à **89,4 millions d'euros en 2008** (dont 71,27 millions d'euros à la charge du programme 209 et 18,4 millions d'euros de frais de gestion). Votre rapporteur spécial regrette cependant que les prévisions pour 2009 ne soient pas disponibles, comme **l'incohérence des données du PAP relatives aux dépenses²**. L'association devrait enregistrer une **perte d'exploitation** en 2008 comme en 2007, à hauteur de 79.000 euros, et la forte hausse des investissements en 2008 (qui ont plus que triplé) a occasionné un prélèvement important sur le fonds de roulement.

Le **GIP ESTHER³**, créé en 2002 et renouvelé en 2005, a pour objet de promouvoir et coordonner des interventions d'associations et établissements hospitaliers français, et anime le réseau ESTHER Europe qui associe neuf États européens. Placé sous la double tutelle du MAEE et du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, il intervient actuellement sur 176 sites dans 17 pays, en liaison avec les instances internationales chargées de la lutte contre le sida.

Le GIP recevra en 2009 une **subvention pour charges de service public de 8 millions d'euros**, désormais financée à parité par les programmes 209 et 124 et dont le montant augmente de 68,4 % par rapport à 2008, en raison notamment d'un **creusement préoccupant des pertes du GIP**, qui pourraient atteindre 5,7 millions d'euros après 2,3 millions d'euros en 2007.

¹ CulturesFrance et CampusFrance sont ainsi présentés dans le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

² Les dépenses de fonctionnement d'Égide en 2008 sont ainsi successivement évaluées à 6,03 millions d'euros et 5,07 millions d'euros dans deux tableaux distincts, relatifs au budget prévisionnel et aux dépenses par destination.

³ Constitué entre l'Etat, la Fédération hospitalière française, la Croix Rouge française, la coordination des réseaux ville – hôpital, et les associations Tulipe et Coordination Sud.

B. 2.789 EMPLOIS À TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

1. La poursuite de l'effort de réduction des effectifs

a) Une diminution du plafond d'emplois de 74 ETPT en 2009

Les 2.789 ETPT du programme représentent la totalité des **ETPT de la mission** (hors ventilation des coûts analytiques) et s'inscrivent dans le plafond d'emplois du MAEE, fixé à 15.866 ETPT. Ils poursuivent leur diminution avec une baisse nette de 2,6 % par rapport à 2008, soit **74 postes** (contre 84 en 2008). Les corrections apportées en 2007 aux erreurs d'imputation sur la paie de certains agents ont permis d'affiner le calibrage des coûts moyens des catégories de personnels¹.

L'évolution du plafond d'emploi du programme comme du MAEE (diminution de 190 ETPT) traduit, après le contrat de modernisation du ministère, la mise en œuvre sur la période 2009-2011 de la RGPP et du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. **La baisse réelle des effectifs est cependant de 41 emplois**, compte tenu des transferts vers d'autres administrations (un ETPT au ministère du logement et de la ville) et des ajustements internes au ministère, en particulier le transfert de 19 ETPT vers le programme 105 pour la mise en place du **nouveau Centre de crise**.

Les effectifs du programme, compte tenu du rôle déterminant du réseau, sont dominés par les CDD et volontaires internationaux, qui représentent plus de 70 % des emplois.

Evolution du plafond d'emplois entre la LFI 2008 et le PLF 2009

	Titulaires et CDI en adm. centrale	Titulaires et CDI dans le réseau	CDD et volontaires internationaux	Agents de droit local	Total
LFI 2008	251	155	2.034	423	2.863
Scémas d'emplois 2009	-10	-3	-27	-1	-41
Transferts 2009 hors ministère	-	-	-1	-	-1
Ajustements internes	-16	-2	-7	-7	-32
PLF 2009	225	150	1.999	415	2.789

Source : projet annuel de performances du programme 209 annexé au projet de loi de finances pour 2009

Un volume hors plafond ministériel de **249 ETPT** (252 en 2008) sera également rémunéré par les **deux opérateurs subventionnés EGIDE** (221 emplois) et **ESTHER** (28 emplois). La quasi-totalité de ces ETPT figure dans le plafond d'emplois des opérateurs, seuls deux ETPT du GIP ESTHER étant rémunérés hors plafond.

¹ 47.750 euros pour les titulaires et CDI en administration centrale, 103.254 euros pour les titulaires et CDI du réseau, 85.081 euros pour les CDD et volontaires internationaux, et 15.503 euros pour les agents de droit local.

En termes budgétaires, les AE et CP de titre 2 du programme 209 demandés pour 2009 s'élèvent à **230,8 millions d'euros** (dont 24,2 millions d'euros au titre de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions et 3,8 millions d'euros de prestations au titre de l'action sociale), soit une **diminution de 4,2 %** par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2008.

b) Un recentrage bienvenu de la DGCID

Lors de l'examen du budget de la mission pour 2008, **votre rapporteur spécial avait plaidé en faveur d'un recentrage de la DGCID** sur des fonctions de pilotage et de coordination des nombreux intervenants et opérateurs, et avait pris l'initiative d'un amendement de réduction de 20 ETPT, permettant d'anticiper sur les probables conclusions de la RGPP. Ce recentrage de la DGCID sur un rôle d'« état-major » sera bel et bien mis en œuvre, selon des modalités qui ne sont pas encore totalement arrêtées mais dont les grandes orientations ont été exposées précédemment.

2. Une assistance technique en profonde mutation

Le personnel expatrié d'assistance technique est en diminution constante depuis deux décennies (et de 40 % depuis 2002) et est constitué en 2008, pour le programme 209, de **1.201 assistants techniques (AT)**, soit environ 950 ETPT. **Près de 70 % des AT demeurent positionnés dans les pays d'Afrique subsaharienne et de l'Océan indien**, même si la baisse en valeur absolue est réelle ces dernières années, au profit des pays émergents. Les cinq principaux pays bénéficiaires de l'assistance technique sont tous situés en Afrique subsaharienne et représentent encore 28 % du volume global.

Cette évolution est la conséquence de la révision des orientations de la coopération française (fin de la coopération de « substitution », élargissement aux pays émergents et en transition, hausse du canal multilatéral...) comme du **renouvellement des modalités mêmes de l'expertise** (professionnalisation accentuée, renforcement de l'appui institutionnel, diversification des recrutements, transferts sectoriels à l'AFD, hausse des besoins en assistance de courte et moyenne durées).

Ces tendances vont sans doute se poursuivre à moyen terme, en particulier la diminution de la part de l'assistance technique directement gérée par le Quai d'Orsay, un recours accru à des volontaires internationaux moins onéreux¹, le recentrage de l'assistance résidentielle sur de gros projets et l'appui institutionnel aux gouvernements et structures publiques, et un positionnement accru sur les appels d'offres européens et multilatéraux.

¹ Lors de son audition en « commission élargie » à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2008, M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, a annoncé vouloir **tripler le nombre de volontaires internationaux d'ici 2012**, qui passerait de 4.400 à 15.000.

Ventilation géographique du personnel d'assistance technique de 2006 à 2008

	2006	2007	2008	Evolution 2007/2008	Part en 2008
Afrique subsaharienne et Océan Indien	825	834	819	-15	68,2 %
<i>Dont : Burkina Faso</i>	52	54	49	-5	4,1 %
<i>Cameroun</i>	63	65	55	-10	4,6 %
<i>Gabon</i>	67	69	56	-13	4,7 %
<i>Madagascar</i>	62	59	46	-13	3,8 %
<i>Mali</i>	41	37	47	10	3,8 %
<i>Mauritanie</i>	58	43	34	-9	2,8 %
<i>Sénégal</i>	119	128	129	1	10,7 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient	140	145	127	-18	10,6 %
<i>Dont : Maroc</i>	37	36	25	-11	2,1 %
<i>Liban</i>	20	20	22	2	1,8 %
Amérique	52	55	51	-4	4,2 %
Asie	111	110	124	14	10,3 %
<i>Dont : Cambodge</i>	26	27	33	7	2,7 %
<i>Laos</i>	13	21	27	6	2,2 %
<i>Vietnam</i>	17	18	22	4	1,8 %
Institutions européennes de dvpt	9	23	26	3	2,2 %
Europe continentale et Asie centrale	50	50	37	-13	3,1 %
Divers et non ventilés	4	6	17	11	1,4 %
Total	1.191	1.223	1.201	-22	100 %
Dont gestion directe MAEE	1.074	993	949	-44	79 %
<i>Dont volontaires internationaux</i>	230	223	195	-28	16,2 %
Dont gestion FCI	74	88	65	-23	5,4 %
Dont contractuels AFD	43	142	187	45	15,6 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Votre rapporteur spécial attache une grande importance à l'appui institutionnel et à la présence d'AT dans les organisations multilatérales, qui permettent à la France de mieux faire prévaloir ses priorités. Il importe cependant que les AT en poste dans des organisations multilatérales aient un lien permanent avec l'ambassade de France du pays considéré et lui fournissent, sans manquer de loyauté à leur hiérarchie, un « **reporting** » **régulier et précis de leur action**, ce qui n'est aujourd'hui pas toujours le cas.

II. STRUCTURE ET FINANCEMENT DES ACTIONS

A. UN PROGRAMME STRUCTURÉ EN CINQ ACTIONS

Le programme 209, et la politique d'APD de manière générale, est dédié aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux **pays émergents**, qui font effectivement partie de la liste du CAD mais constituent davantage une priorité pour l'expansion des entreprises françaises qu'en termes de réduction des inégalités Nord/Sud.

Suite aux recommandations du CIAP, la structure du programme a été opportunément révisée dans le PLF 2008 avec une nouvelle architecture en cinq actions, selon une logique plus géographique et instrumentale et moins thématique. Elle a permis **d'améliorer la lisibilité du programme** en distinguant clairement les actions bilatérales et multilatérales comme les crédits destinés aux pays émergents. On distingue ainsi :

- **l'action 1** est une « **action support** » qui regroupe l'ensemble des dépenses de fonctionnement transversales et subventions participant à la mise en œuvre de l'APD, destinées à assurer l'animation et la cohérence des services centraux, du réseau (SCAC, EAF, Espaces CampusFrance) et des opérateurs ;

- **l'action 2**, intitulée « *Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire* », regroupe les crédits consacrés à la coopération avec ces 70 pays dans toutes ses composantes. Les actions 2 et 3 sont l'une et l'autre structurées en trois sous-actions thématiques : recherche et enseignement supérieur ; dimension culturelle ; développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté ;

- **l'action 3** recouvre les « *politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA* », qui s'exercent par divers canaux et instruments tels que l'aide-projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les dons-projets et C2D de l'AFD, le soutien à la création culturelle des pays en développement, la coopération décentralisée ou le partenariat avec les ONG et organisations de solidarité internationale (OSI) ;

- **l'action 5¹** concerne la **coopération multilatérale** et la promotion des positions françaises dans les enceintes multilatérales. Elle regroupe dans **trois sous-actions** les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies (dont 75 % sont désormais concentrées sur quatre organismes²), au Fonds européen de développement (FED) – dont la France est le deuxième contributeur avec une quote-part de 19,5 % au titre du X^e FED – au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et au Fonds multilatéral unique (FMU) de l'Organisation internationale de la francophonie ;

- enfin **l'action 6** porte sur l'aide humanitaire et alimentaire et comporte deux sous-actions, l'une relative à l'aide humanitaire d'urgence (crédits du Fonds d'urgence humanitaire) et l'autre à l'aide alimentaire (y compris celle d'urgence).

B. UNE DOTATION STABLE PAR RAPPORT À 2008

A périmètre constant, le montant global des CP s'établit à 2,08 milliards d'euros et est quasiment stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, avec une **baisse de 0,3 %**. La majorité des crédits relève de l'action 5, traduisant la **prééminence de la coopération multilatérale**, compte

¹ L'action 4 a été supprimée en 2007 mais la numérotation des actions est maintenue.

² Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat aux Réfugiés, l'UNICEF et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

tenu en particulier des importantes contributions au Fonds européen de développement (FED) et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui représentent plus de la moitié des CP du programme (1,1 milliard d'euros) et le tiers de ceux de la mission APD.

Contrairement à 2008 (300.000 euros), aucune dotation au titre des **fonds de concours** n'est escomptée.

**Crédits demandés et évolution en 2009 à périmètre constant
pour les actions du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**

(en millions d'euros)

Actions	AE LFI 2008	CP LFI 2008	AE PLF 2009	CP PLF 2009	Evolution CP 2008/2009	En % des CP du programme
01 – Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	102,8	102,8	86,6	86,6	-15,8 %	4,2 %
02 – Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	105,4	105,4	106,4	106,4	0,95 %	5,1 %
03 – Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	765,4	670,4	525,9	591,6	-11,8 %	28,4 %
05 – Coopération multilatérale	1.168,8	1.168,8	1.249,9	1.249,9	6,9 %	60 %
06 – Aide humanitaire et alimentaire	41,1	41,1	46,8	46,8	13,9 %	2,2 %
Total	2.183,5	2.088,5	2.015,7	2.081,4	-0,3 %	100 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

Les prévisions à moyen terme de couverture des AE par les CP ne laissent pas craindre de décalage flagrant sur les prochains exercices. Les AE demandées pour 2009 sont en diminution de 7,7 %, et la prévision de solde d'engagements non couverts par des CP fin 2009 atteint un montant inférieur de plus de moitié, avec **952,4 millions d'euros**, et il subsisterait après 2011 un montant maximal de 356,9 millions d'euros de CP nécessaires pour faire face aux engagements non couverts fin 2009.

C. L'IMPUTATION DES COÛTS ANALYTIQUES

Les modalités de déversement des coûts analytiques sur les actions du programme 209 (essentiellement les actions 2 et 3) sont **plus détaillées** que dans les précédents PAP. La ventilation des crédits de pilotage et de soutien concourant au programme 209 inclut deux composantes :

- 86,6 millions d'euros de CP **d'affectation interne** au programme, issus de l'action 1 ;

- la contribution, à hauteur de **88,6 millions d'euros**, de deux actions-supports (« Réseau diplomatique » et « Soutien ») du **programme 105** « Action

de la France en Europe et dans le monde » de la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat ».

Bien que la méthodologie ait été améliorée depuis 2007, **les « déversements » seront encore affinés** dans les prochaines années, car la démarche de comptabilité analytique dans le réseau n'est pas achevée¹ et les quotes-parts de temps de travail de certains agents travaillant pour plusieurs programmes ne font pas encore l'objet d'un chiffrage précis et fiable.

Votre rapporteur spécial conçoit bien que les travaux de contrôle de gestion soient compliqués par l'étendue du réseau, **mais estime qu'ils pourraient être menés à bien plus rapidement**, la LOLF étant en vigueur depuis trois exercices.

III. DES OBJECTIFS ET INDICATEURS OPPORTUNÉMENT RÉVISÉS

A. TROIS OBJECTIFS PLUS COHÉRENTS

Le MAEE a tenu compte des critiques formulées par le CIAP² et votre rapporteur spécial en 2007, et le PAP retient désormais **3 objectifs synthétiques au lieu de 5**, qui restituent mieux les finalités de l'APD et la stratégie du ministère, notamment la logique de rayonnement et d'influence :

- le **premier objectif** a un intitulé pour le moins vaste, « Relever les défis de la mondialisation et du développement », et incarne en soi l'ambition de la politique française d'APD, mais de façon **trop peu opérationnelle**. Il entend restituer la capacité de la France à influencer l'action européenne et multilatérale et à contribuer à la préservation des biens publics mondiaux comme du respect de l'Etat de droit ;

- le **deuxième objectif** (« Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ») traduit une composante essentielle de l'APD, **politique publique très concurrentielle dans laquelle les intérêts de notre pays doivent être pris en compte**. Il est moins axé sur l'influence française auprès des bailleurs internationaux, qui relève plutôt du programme 110, que sur l'attractivité et le rayonnement de la culture, de l'enseignement, de la recherche et de l'expertise de notre pays ;

- le **troisième objectif** (« Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits ») est nécessaire en ce qu'il permet, dans la période actuelle de « pénurie » budgétaire, de mesurer la performance des opérateurs et l'effet de levier sur les ressources externes.

¹ Les travaux d'identification et de répartition des coûts ont été menés dans onze pays (Roumanie, Espagne, Mali, Royaume-Uni, Sénégal, Maroc, Mexique, Jordanie, Chine, Allemagne et Etats-Unis) et seront étendus en 2009.

² Le CIAP avait en particulier suggéré un reclassement en quatre types d'objectifs : géostratégique (dont la référence aux OMD), de gouvernance, de rayonnement et de bonne gestion.

B. 11 INDICATEURS BEAUCOUP PLUS PERTINENTS

Les nouveaux objectifs ont conduit à une **refonte complète des indicateurs**, en nombre plus réduit – 11 au lieu de 13 – mais assortis d'un nombre élevé de sous-indicateurs et de nouvelles valeurs cibles pour 2011. Parmi les indicateurs totalement nouveaux, **certains sont peu renseignés pour 2007 et 2008**, mais les explications méthodologiques sont très détaillées.

Votre rapporteur spécial considère que le nouveau dispositif marque un progrès réel et couvre désormais mieux les dimensions essentielles de l'APD, l'efficacité de l'aide (renforcement des partenariats, autofinancement et cofinancement, respect des objectifs assignés dans les contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les opérateurs) et l'attractivité comme les intérêts de notre pays.

L'effet de levier et la **diplomatie d'influence** sont particulièrement pris en compte par les indicateurs 1.5 (« Renforcement de la dimension européenne de notre action »), 2.2 (« Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères », en particulier celles des pays émergents) et 2.3 (« Nombre d'experts placés sur financements internationaux »). L'indicateur 1.5 montre ainsi que **la part de l'APD européenne consacrée à l'Afrique subsaharienne est encore insuffisante** bien qu'en progression (38 % prévu en 2008 et 50 % en 2009), et peut illustrer l'influence française pour renforcer cette orientation.

Toutes les dimensions du premier objectif (« Relever les défis de la mondialisation et du développement ») sont couvertes par 5 indicateurs et 28 sous-indicateurs. Le premier indicateur est (trop) extensif puisqu'il est intitulé « Lutte contre la pauvreté » et comprend 7 sous-indicateurs, dont 4 mesurent la part des engagements du FED et de l'AFD dédiés à certains secteurs prioritaires, et 3 les progrès enregistrés sur certains OMD dans les 10 pays cibles¹ qui constituent la nouvelle zone des « partenariats prioritaires » retenue par la RGPP. **Trois cibles afférentes à l'AFD et au FED sont atteintes depuis 2006**, ce qui en diminue la portée.

L'indicateur 1.2, fondé sur l'indice CPIA (« *country policy and institutional assessment* ») de la Banque mondiale, qui évalue la performance politique et institutionnelle des pays à partir de quatre composantes, améliore un indicateur antérieur du programme et est appliqué à 6 pays² dans lesquels la France accorde une attention particulière à la gouvernance. Les valeurs-cibles pour 2011 témoignent d'une **ambition modérée**, en particulier aux Comores, de même que celle du sous-indicateur relatif au nombre d'étudiants ou stagiaires de ces pays inscrits dans une formation administrative ou financière française (23 inscrits en 2009, 25 prévus en 2011).

Les indicateurs 1.3 (« Contribution à la préservation des biens publics mondiaux »), 3.1 (« Concentration géographique des subventions de l'AFD ») et

¹ Bénin, Burkina, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo.

² Cameroun, Comores, RDC, Niger, République centrafricaine et Tchad.

3.3 (« Evaluation de la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens ») ont trait à d'autres composantes de l'AFD.

Si l'on inclut les indicateurs du programme 110, **ce sont au total pas moins de 6 indicateurs** (dont 9 sous-indicateurs) **qui mesurent directement l'efficacité et la performance des concours de l'AFD**, en cohérence avec son plan d'orientation stratégique, permettant ainsi de la traiter comme un « opérateur LOLF » sans qu'elle en revête le statut juridique. L'indicateur 3.3 ne couvre toutefois que l'AFD et l'AFVP, et **il serait opportun de l'étendre aux autres opérateurs LOLF du programme** ou ayant contractualisé avec le ministère¹ (EGIDE, ESTHER, futur opérateur dédié à la mobilité).

L'indicateur 3.1, qui sera utilement complété en 2009 par deux sous-indicateurs sur la concentration sectorielle et la complémentarité de l'aide, illustre également que **la part des subventions de l'AFD utilisées en Afrique subsaharienne a sensiblement diminué depuis 2006**, et devrait s'établir à 66 % en 2009 (contre 81 % en 2006), soit un niveau éloigné de la cible de 80 % fixée pour 2011.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX

Certains instruments transversaux très représentatifs de l'action du ministère en matière d'APD et relevant ou non de l'aide-projet sont ventilés sur plusieurs actions, et doivent donc faire l'objet d'une analyse consolidée. Le PAP en fournit une analyse détaillée et les prévisions de dotations ont pu être affinées grâce au nouveau logiciel PRISME de programmation stratégique des postes.

1. Les dotations aux établissements à autonomie financière (EAF) et aux alliances françaises

La dotation globale aux EAF devrait s'élever à **32,7 millions d'euros** en 2009 (en baisse de 10,9 % par rapport à 2008). Ce montant se décompose en des dotations de fonctionnement (imputées sur l'action 1) pour 20 millions d'euros (dont 4 millions d'euros – montant en diminution – pour les établissements de recherche), et des dotations pour opérations, ventilées sur les actions 2 et 3, fixées à 12,33 millions d'euros, dont 5,7 millions d'euros pour les EAF établis dans les pays émergents.

¹ L'opérateur audiovisuel CFI est quant à lui pris en compte par un sous-indicateur de l'indicateur 1.4, qui mesure le taux de reprise de ses programmes par les chaînes partenaires dans six aires d'influence culturelle. **On constate ainsi que les cibles sont encore loin d'être atteintes pour l'Afrique (anglophone, francophone ou lusophone).**

En 2008, 178 expatriés et 78 volontaires internationaux sont en poste dans les EAF relevant du programme 209, dont le **taux d'autofinancement moyen s'élevait à 37 %**¹ (charges d'expatriés incluses) en 2007, et selon les données prévisionnelles de l'indicateur 3.2 du PAP, diminuerait à 36 % en 2008 pour ensuite remonter à 39 % en 2009.

Les crédits d'intervention consacrés aux **284 alliances françaises**² (sur les 486 soutenues par le MAEE et les 1.085 alliances présentes dans 134 pays), instrument essentiel de la francophonie, s'établissent quant à eux à **9,6 millions d'euros**, sur la base d'un taux d'autofinancement moyen de 75 %, et permettront d'améliorer quelque peu les dotations aux alliances des pays de la ZSP. Des redéploiements ont eu lieu au cours des dernières années, avec la création d'alliances françaises en Russie et en Chine compensée par la fermeture d'EAF en Europe occidentale.

Au niveau agrégé des programmes du ministère, les dotations (hors rémunération des expatriés) aux alliances françaises ont constamment baissé depuis 2005³, mais les effectifs inscrits poursuivent leur augmentation (590.404 élèves en 2007), ce qui illustre un **effet de levier favorable**.

Le réseau international des alliances est désormais animé par une **fondation reconnue d'utilité publique**, créée en juillet 2007 et dont la dotation en capital (9 millions d'euros, dont 2 millions d'euros du MAEE) se révèle encore insuffisante par rapport aux besoins. La fondation est liée au ministère par une convention annuelle de partenariat (dans l'attente d'une convention pluriannuelle), dont l'annexe détaille ses missions et des **indicateurs** visant à évaluer les résultats obtenus.

2. Les bourses, missions d'experts et invitations

Les **bourses** de stage et d'études, mises en œuvre par l'administration centrale⁴ (pour les programmes « d'excellence » et d'appel que sont les bourses Eiffel et Major) ou par EGIDE et le CNOUS, devraient représenter un montant de **82,7 millions d'euros en 2009**, en légère baisse de 1,5 % par rapport à 2008 et incluant la subvention pour les bourses de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). Ce montant devrait permettre de financer **70.903 boursiers** (hors AUF), dont 22.063 dans les pays émergents.

¹ Votre rapporteur spécial s'étonne d'ailleurs que le taux d'autofinancement de l'Institut français d'Afrique du Sud (IFAS), qu'il a eu l'occasion de contrôler en juillet 2006, ne soit que de 16 %, alors que ce pays bénéficie davantage de la présence d'opérateurs français et d'un niveau de développement supérieur à d'autres pays de la ZSP où le taux d'autofinancement des EAF est bien meilleur (34 % en Algérie, 32 % au Cambodge, 22 % en Haïti, 31 % à Madagascar, 18 % au Mozambique, 42 % au Sénégal...).

² Dont 150 alliances dans lesquelles le ministère affecte des agents expatriés (236 en 2008, soit 171 contractuels et 65 VI).

³ 18,3 millions d'euros en 2005 (dont 6,3 millions d'euros au titre du soutien à la politique immobilière) et 10,5 millions d'euros en 2008.

⁴ Le MAEE a octroyé 18.393 bourses d'études et de stage en 2007 (dont 15.280 financées sur le programme 209).

Comme les années précédentes, **la priorité est donnée à l'attractivité des élites**, donc aux qualifications élevées (concentration sur les niveaux master et doctorat), et aux **cofinancements** avec les collectivités territoriales, fondations ou entreprises françaises. Votre rapporteur spécial approuve pleinement cette démarche.

Le nombre de **visas pour études** est passé de 69.000 en 2003 à 61.200 en 2007, avec une stabilisation depuis 3 ans qui s'explique en partie par la mise en place des centres pour les études en France (CEF), puis des **136 espaces CampusFrance** (dont 28 dotés de la « procédure CEF »). La facturation des dossiers et la vigilance migratoire ont entraîné une baisse substantielle des visas accordés en Algérie, au Maroc et au Sénégal.

Les **échanges d'expertise** de courte ou moyenne durée, instrument souple mis en œuvre par Egide pour des objets variées (appui à des partenariats enseignement supérieur/centres de recherche, formations, identification et évaluation de projets) devraient bénéficier de **12,33 millions d'euros**, dont 4,9 millions d'euros au profit des pays émergents. Les **Partenariats Hubert Curien**, projets de recherche sélectionnés par un comité bilatéral, disposeront quant à eux de 5,5 millions d'euros au titre des frais de transport et de séjour des chercheurs.

Enfin 4.337 **invitations** de professionnels ont été accordées en 2007, pour une durée moyenne de 8,6 jours (12,3 en 2006). La dotation correspondante devrait poursuivre sa baisse en 2009 avec **11,3 millions d'euros**, contre 12,1 millions d'euros dans le PLF 2008.

3. L'appui aux ONG et au volontariat international

L'appui aux ONG et OSI est en **progression constante depuis 2004**, conformément aux orientations du CICID du 18 mai 2005, qui a prévu un doublement entre 2004 et 2009 de la part d'APD transitant par ces associations. Elles mettent ainsi en œuvre environ **1,7 %** (1,3 % s'agissant des seules ONG françaises) **de l'aide française**, contre 5 à 10 % dans les autres pays de l'OCDE, avec des moyens publics consolidés (Mission d'appui à l'action internationale des ONG – MAAIONG, autres crédits d'administration centrale, SCAC, AFD, coopération décentralisée, autres ministères) de **97 millions d'euros en 2007**¹.

¹ Les ressources publiques, dont les trois-quarts proviennent des bailleurs internationaux, représentent en moyenne 36 % des moyens des ONG françaises.

Montant des cofinancements du MAEE accordés aux ONG et OSI (hors volontariat)

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Titre IV puis titre 6	7,4	6,8	8	11,8	16,4	17,6	18
FSP	15,8	14,5	17,9	15,4	15,8	21,3	22,5
Total	23,2	21,3	25,9	27,2	32,2	38,9	40,5

N.B : le volontariat a bénéficié de 16,2 millions d'euros en 2006 et 16,3 millions d'euros en 2007.
Source : ministère des affaires étrangères et européennes

En 2009, le montant global des cofinancements accordés aux ONG et associations de volontariat international sur le programme 209 s'établirait à **94,2 millions d'euros (en AE)**, soit :

- 19,19 millions d'euros pour l'appui au volontariat international ;
- 75 millions d'euros d'AE et 60 millions d'euros de CP pour des cofinancements de projets. Ces financements seront désormais intégralement assurés, dans une logique pluriannuelle plus conforme à la durée réelle des projets, par l'aide-projet du FSP (pour 60 millions d'euros) et de l'AFD.

M. Alain Joyandet, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, a également annoncé une **augmentation de 50 % d'ici 2012 des moyens qui transiteront par les ONG**, et la mise en place d'une plate-forme internationale des ONG à Paris.

En 2007 le nombre des associations concernées par les cofinancements de la MAAIONG a augmenté, passant de **120 à 143 ONG**¹, et la mission a réceptionné 50 % de dossiers en plus par rapport à 2006. L'expérience de **déconcentration** des décisions et des subventions² auprès de 5 ambassades³ a été **étendue en 2008** à trois nouveaux pays (Burkina Faso, Bénin et Haïti) et a mobilisé 7 millions d'euros. Elle sera « *sans doute étendue* », selon les termes du ministère, en 2009. **Votre rapporteur spécial souhaite une amplification de ce mouvement**, qui présente de multiples avantages⁴.

¹ Les cinq principales ONG financées par le ministère en 2007 étaient : l'AFVP (8,6 millions d'euros), le Comité national solidarité laïque (2,5 millions d'euros), la Délégation catholique pour la coopération (2 millions d'euros), Handicap International (1,8 million d'euros) et le CIDR (1,74 million d'euros).

² La MAAIONG continue toutefois d'assurer des fonctions d'intermédiaire privilégié entre les ONG et les SCAC, de contrôle des règles d'instruction et d'octroi des cofinancements, et de conseil.

³ Sénégal (où un pôle spécifique de coopération non gouvernementale, composé de 5 personnes, a été mis en place), Madagascar, Cambodge, Yémen et Guinée-Conakry.

⁴ Implication en amont du SCAC, meilleure maîtrise du contexte local et des besoins, interlocuteur unique des ONG, visites de terrain, contrôle financier plus précis, réduction des délais d'instruction et de décaissement, synergies avec les outils du SCAC, meilleure visibilité dans le DCP et la stratégie du poste...

De même, 13,5 millions d'euros ont été mis en œuvre en 2008 (dont 11 millions d'euros sur le FSP) dans le cadre de la **nouvelle contractualisation** avec les organisations françaises les plus importantes¹, destinée à soutenir des programmes plus ambitieux que les cofinancements classiques et des partenariats avec certaines ONG ayant prouvé leur expertise. Ces conventions de financement, qui permettent de réduire le nombre de subventions tout en améliorant leur visibilité, constituent désormais **une des priorités de la MAAIONG**. L'incitation au regroupement d'ONG demeure cependant encore de faible portée.

En matière d'instruction des dossiers et de contrôle du service fait, la MAAIONG et les SCAC appliquent désormais des **procédures précises, fiables et rigoureuses, codifiées dans un « vademecum » et qui répondent aux préconisations formulées par votre rapporteur spécial et la Cour des comptes** au cours des dernières années. La procédure de déconcentration des dossiers ne permet cependant pas encore aux SCAC d'octroyer des concours pluriannuels.

L'éligibilité et l'instruction des dossiers de financement par la MAAIONG

La sélectivité des projets a été étoffée. Un comité stratégique se tient en début d'année, qui définit les orientations géographiques et thématiques prioritaires. Les demandes doivent donc s'intégrer dans ce cadre prédéfini pour d'être éligible à un soutien de la DGCID.

Les critères formels d'éligibilité ont également été renforcés : les ONG doivent être à jour de leurs comptes rendus de financements, les demandes en régularisation ne sont pas acceptées, les subventions de faible montant (inférieures à 10.000 euros) ne sont plus examinées en comité sauf si leur effet de levier est démontré (cofinancements importants, opération offrant une importante visibilité du ministère), des indicateurs de résultat chiffrés doivent être fournis.

Les dossiers de demande de subventions sont réceptionnés et instruits par la MAAIONG tout au long de l'année, puis sont présentés à un **comité des subventions spécifique** « ONG », présidé par le directeur général de la DGCID, qui se réunit 5 à 6 fois par an. La MAAIONG y présente les projets qu'elle souhaite cofinancer et explique les raisons de son choix (qualité du projet, avis recueillis, conformité aux priorités définies, cohérence avec le DCP...). Participent également à ces comités le contrôle financier, le secrétariat général et les services financiers de la DGCID.

L'instruction du dossier est d'une durée moyenne de **3 mois** mais peut varier selon la qualité du dossier. Elle entraîne une demande d'avis auprès des SCAC, de la coordination géographique et des directions sectorielles de la DGCID. Toute nouvelle phase (pluriannuelle de 3 ans en général) d'un projet doit être accompagnée de la production d'un **rapport d'évaluation externe** de la phase précédente.

La MAAIONG accorde en général un financement pluriannuel (sur FSP) ou annuel (hors ZSP) et veille dans ce cas à soutenir le projet selon l'échéancier proposé par l'ONG (en général 3 ans) et si les comptes-rendus techniques et financiers sont satisfaisants.

¹ *Notamment Essor, Eau Vive, Agronomes et Vétérinaires sans Frontières, Institut européen de Coopération et de Développement (IECD), Handicap International.*

Une fois la subvention confirmée par le comité, elle est **décaissée dans un délai de 2 mois environ** si l'ONG est à jour des comptes-rendus techniques et financiers antérieurs, y compris sur d'autres dossiers. Pendant l'exécution du projet, un suivi régulier est assuré par les services centraux et sur le terrain par les postes, des comptes rendus intermédiaires sont demandés et conditionnent la poursuite du projet.

A l'issue du projet, les ONG doivent **produire un compte rendu technique et financier dans un délai de 6 mois** après son achèvement. Ce compte-rendu est étudié à la lumière des indicateurs prévisionnels. Des reversements de crédits non utilisés ou utilisés de manière non conforme au plan d'emploi sont demandés ; à ce jour **les reversements pour l'exercice 2008 s'élèvent à plus d'un million d'euros pour 36 dossiers concernés.**

Les projets d'un montant supérieur à 300.000 euros font obligatoirement l'objet d'une évaluation.

Pour les projets **déconcentrés** auprès des SCAC, le cofinancement du ministère est **plafonné à 50 % de leur montant.** Le choix des projets revient au SCAC mais la MAAIONG transmet son avis sur le projet et l'ONG concernée. Les résultats du comité de sélection, validés par l'ambassadeur, sont portés à la connaissance de la MAAIONG. Le SCAC contractualise lui-même avec l'ONG (au besoin en s'inspirant du modèle utilisé par la MAAIONG) et verse la subvention en un versement. Il doit mettre en place un suivi opérationnel et financier précis, (**toute dépense non justifiée devant faire l'objet d'un remboursement**) valide les comptes-rendus annuels et adresse à la MAAIONG un bilan annuel des cofinancements octroyés (liste des projets examinés et décisions prises, état des décaissements réalisés, point sur les interventions des ONG françaises et leurs relations avec le SCAC et les autorités locales...).

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

4. Le soutien à la coopération décentralisée

Le budget de l'appui à la coopération décentralisée s'inscrit en légère hausse en 2009 avec **8,66 millions d'euros.** Un nouveau dispositif a été lancé en octobre 2006 avec la participation de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), reposant sur des objectifs rénovés, une simplification des procédures et **trois appels à projets** (dont deux annuels) pour l'aide au développement et la coopération européenne. Ils seront complétés en 2009 par un dispositif spécifique (doté de 800.000 euros) à destination de quatre grands pays émergents, comprenant des appels à projets lancés conjointement avec le pays partenaire et la mise en place d'une **base de données**, en sus de celle¹ de la CNCD dont votre rapporteur spécial a pu juger la pertinence.

Le bilan du nouveau dispositif de cofinancement, présenté à la CNCD le 30 juin 2008, a mis l'accent sur la nécessaire cohérence des acteurs et la prise en compte de priorités par pays. Ces objectifs se traduisent notamment dans l'action de la DGCID par un encouragement à la généralisation des coordinations régionales, des réunions avec les préfetures de région, des actions concertées de

¹ Cette base devrait prochainement s'enrichir d'une bourse des demandes de projets par les pays partenaires et d'un recueil des « bonnes pratiques ».

collectivités d'un même territoire ou dans un même pays, ou le contrôle systématique de la concordance avec les DCP.

Votre rapporteur spécial a néanmoins pu constater, dans certains pays (Maroc notamment), **une certaine dispersion des actions et un recours abusif aux services et à l'assistance du SCAC**, qui n'a pas vocation à se transformer en « agence de tourisme ».

5. Une forte diminution de l'aide-projet

L'aide-projet bilatérale dans les pays de la ZSP est financée par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'AFD, selon la nouvelle répartition sectorielle initiée en 2005 au profit de l'Agence, à laquelle ont été transférés entre juin 2005 et août 2007 **49 projets relevant de 6 secteurs¹ et représentant un montant global de 102 millions d'euros**. Depuis leur reprise en gestion, 61 millions d'euros avaient été décaissés sur ces projets fin juillet 2008 – soit un taux de décaissement satisfaisant d'environ 60 % – et 34 FSP ont été achevés ou devraient l'être d'ici la fin de l'année 2008². Sur le terrain cependant, **la reprise de certains projets n'a pas été sans créer des difficultés** et a pu se heurter à la logique bancaire et d'intermédiation de l'Agence.

L'AFD, qui s'était également engagée à maintenir le potentiel de l'assistance technique résidentielle, devrait avoir recruté **252 AT fin 2008** (230 fin 2007). Ainsi qu'il a été précisé *supra*, l'AFD est cependant appelée à couvrir l'ensemble des secteurs relevant des OMD et bénéficiera donc de nouveaux transferts sectoriels. Votre rapporteur spécial estime que l'Agence sera en mesure de les assumer, ainsi que le prouve la bonne qualité d'ensemble des projets déjà transférés.

Compte tenu de ces transferts, les versements du FSP se sont élevés à **126,4 millions d'euros en 2007**, soit une diminution de 15,4 % par rapport à 2006 et de 27,2 % par rapport à 2006.

Après avoir connu une augmentation substantielle en 2008 (+ 10,2 %), **les crédits affectés à l'aide-projet – FSP ou AFD – diminueraient fortement en 2009** : quasiment de moitié en AE (avec 214,2 millions d'euros³) et de près de 22 % en CP (279,9 millions d'euros). En raison des futurs transferts de projets à réaliser, la répartition entre FSP et AFD n'est pas précisée par le PAP⁴.

¹ Soit l'éducation et la formation professionnelle (14 projets transférés), l'agriculture et la sécurité alimentaire (12 projets), la santé et la lutte contre le sida (8 projets), l'environnement et les ressources naturelles (7 projets), les infrastructures et le développement urbain (6 projets), et l'eau et l'assainissement (2 projets).

² Les 15 FSP restants devraient se poursuivre jusqu'à fin 2009, voire mi-2010.

³ Dont 3 millions d'euros d'AE ouvertes pour un projet-pilote dédié à l'égalité hommes/femmes dans le cadre de la nouvelle initiative Cap 8 (cf. *supra*).

⁴ Toutefois selon les données fournies par l'AFD sur ses ressources prévisionnelles, celle-ci bénéficierait en 2009 de **177 millions d'euros**, auxquels s'ajouteraient 31 millions d'euros (comme en 2008) de réinvestissement du dividende, soit un total de **208 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial déplore que l'aide-projet, qui est la seule vraiment visible par les gouvernements et les populations, **soit ainsi « sacrifiée »**, de telle sorte que le plan d'orientation stratégique de l'AFD pourrait ne pas être respecté¹.

L'ONG OXFAM a ainsi relayé des rumeurs faisant état d'un gel des subventions-projets de l'AFD dans certains pays privilégiés de la coopération française, mais qui ont été **démenties** par le secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie.

Mi-août 2008, le portefeuille du FSP comprenait **286 projets en cours d'exécution** (contre 295 fin 2007 et 320 fin 2006) pour un montant global de 635,1 millions d'euros, et le **taux d'exécution ressortait à 46 % fin 2007**. 5 projets approuvés en 2000 et 23 en 2001 n'étaient pas encore achevés, dont certains affichant des **taux de paiement particulièrement bas² qui justifieraient leur annulation** s'ils ne sont pas terminés à l'issue de la date limite d'engagement. Néanmoins d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, une revue des projets encore opérationnels à ce jour a été effectuée récemment par la DGCID et devrait aboutir à la clôture de 74 projets d'ici fin 2008.

Au premier semestre 2008, **seulement 42 % des projets FSP concernaient l'Afrique subsaharienne**, et les projets mobilisateurs représentaient une proportion équivalente. La répartition sectorielle fait désormais apparaître la prépondérance (**plus de 54 %**) **des projets FSD (Fonds social de développement) et en faveur de la société civile**, suivis de l'éducation / appui à l'enseignement du français (15,6 %) et de l'appui à la gouvernance (13,9 %).

6. Les autres moyens bilatéraux d'influence

Cette catégorie « fourre-tout » regroupe diverses prestations de services et subventions (quand l'organisme bénéficiaire est l'initiateur du projet) octroyées par la DGCID et les SCAC dans les domaines linguistique, culturel, universitaire et scientifique. Elles recouvrent notamment des concours aux ONG locales, des expertises pour identification de projets du FSP, des appuis matériels aux universités... et représentent un montant global de **48,7 millions d'euros**.

¹ D'après le PAP annexé au PLF 2008, les projections de l'aide-projet de l'AFD portaient sur des versements de 275 millions d'euros en 2009, 306 millions d'euros en 2010 et 341 millions d'euros en 2011.

² A titre d'exemples, 32 % pour le projet d'appui à l'état de droit au Cambodge (2000), 58 % pour l'appui à l'enseignement du français au Vietnam (2000), 30 % pour le projet mobilisateur d'appui à la sécurisation de la navigation sur le lac Victoria (2001), 28 % pour le projet mobilisateur de coopération pour la recherche universitaire et scientifique (2001), à peine 8 % pour un fonds social de développement en Haïti (2001), 52 % pour le projet mobilisateur d'appui aux télévisions et à la production audiovisuelle (2001)...

B. ANIMATION DU RÉSEAU ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 86,6 MILLIONS D'EUROS

Cette action support comprend majoritairement des dépenses de rémunération de titre 2, à hauteur de 54,2 %. Outre les dotations de fonctionnement aux EAF, elle comprend les rubriques suivantes :

- des dépenses de **fonctionnement** des services centraux : communication (600.000 euros), informatique (800.000 euros, en particulier pour le déploiement du nouveau logiciel unique de programmation et de gestion, PRISME), évaluations rétrospectives (1,1 million d'euros), formation des personnels (100.000 euros), frais de mission et de représentation (en baisse avec 2,6 millions d'euros), provisionnement des frais de justice (300.000 euros) ;

- en application de la terminologie comptable, des dépenses de **soutien à certains achats effectués par les SCAC** pour un public non identifié (1,9 million d'euros), qui sont désormais clairement distinguées ;

- les **subventions pour charge de service public** versées, en sus des commandes du ministère, aux opérateurs CulturesFrance (7,4 millions d'euros), CampusFrance (812.103 euros) et GIP Esther (4 millions d'euros). Le GIP FCI n'est désormais plus subventionné par le MAEE, conformément aux engagements pris en 2006.

Votre rapporteur spécial relève cependant que **la subvention accordée à CulturesFrance est en forte augmentation (27,5 %)** par rapport à celle inscrite dans la LFI 2008. Il rappelle à cet égard que les actions de modernisation opportunément conduites par cet opérateur en 2007, à la suite de l'enquête que la commission des finances avait demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF, **ne le dispensent pas de participer à l'effort de rigueur budgétaire imposé à l'ensemble des politiques publiques.**

C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRE : 106,4 MILLIONS D'EUROS

Les crédits hors titre 2 de cette action (soit **60,2 millions d'euros**) sont pour plus de 51 % consacrés à la promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche en faveur du développement.

Ils incluent les dotations aux EAF (5,8 millions d'euros) et aux alliances françaises (4,2 millions d'euros), ainsi que les bourses (23,3 millions d'euros), missions, invitations, programmes d'échanges scientifiques, cofinancements des actions de coopération décentralisée et subventions diverses, qui ont fait l'objet *supra* d'une présentation consolidée.

D. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA : 525,9 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 591,6 MILLIONS D'EUROS EN CP

Cette action, qui regroupe l'essentiel des actions bilatérales du ministère à l'égard du « cœur de cible » de l'APD que constituent les pays les moins avancés, reçoit en 2009 une **dotation en baisse de 31,3 % pour les AE et de 11,8 % pour les CP.**

1. Une reconduction de la subvention à CFI

Indépendamment des crédits transversaux précédemment évoqués (bourses, EAF, alliances françaises, échanges d'expertise...), cette action finance à hauteur de **16,5 millions d'euros** (soit une reconduction de la dotation de 2008) Canal France International (CFI), opérateur de la coopération audiovisuelle désormais rattaché au programme 209 et non plus à la mission « Médias ».

CFI est avant tout une banque de programmes et peut apporter son expertise dans des missions de coopération, mais **son rôle devrait être renforcé en 2009** puisqu'il se verrait transférer l'ensemble des activités actuelles que conduit la DGCID dans le domaine des médias, le pilotage du MAEE étant assis sur un nouveau contrat d'objectifs et de moyens.

Il sera également proposé de procéder à une **réorganisation de son capital** pour y associer les différents acteurs publics concernés par la coopération internationale dans le domaine des médias : RFI et France 24 (éventuellement représentées par la holding AEF), Radio France, l'INA et l'AFP. La montée en puissance des actions de terrain se poursuivra également et sera accompagnée d'une rationalisation de l'offre en matière de programmes.

2. Le Fonds de coopération pour le Pacifique

La dotation du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique (« **Fonds Pacifique** » créé en 1986) diminue avec **2 millions d'euros**. Les critères d'éligibilité des projets retiennent plus particulièrement la dimension régionale, la règle de spécialité des crédits et le soutien à la francophonie. La réunion régionale de Wellington en mai 2006 et le sommet France-Océanie du 26 juin 2006 ont permis de conforter certaines orientations :

- le renforcement de la transparence (mise en place d'une base de données des projets sur l'intranet du ministère) ;
- une méthodologie d'évaluation des projets selon leur montant ;
- l'extension la décentralisation de la gestion administrative et financière auprès des agences de l'AFD.

Le constat d'un réel **saupoudrage** (87 projets financés en 2007, 83 en 2008), confirmé par un **faible encours moyen des projets** (34.500 euros en 2008, avec un reliquat non négligeable équivalent à 4,7 % du montant des crédits approuvés) a conduit le comité directeur du fonds à demander un regroupement des moyens sur des projets plus visibles. Votre rapporteur spécial, qui a effectivement constaté cette tendance lors de ses récents contrôles sur place, **considère que la poursuite de cet « éparpillement » des crédits serait de nature à remettre en cause la pérennité du fonds.**

3. L'aide budgétaire post-conflit et aux sorties de crise

Ces aides budgétaires ponctuelles, distinctes de l'aide budgétaire globale à vocation macro-économique du programme 110, sont consacrées :

- à des **opérations relevant de la souveraineté de l'Etat bénéficiaire** (prise en charge d'arriérés de salaires, de dépenses des ambassades en France, de subventions publiques à des secteurs d'activité...);

- à **l'appui aux processus électoraux**, dont les modalités sont déterminées en concertation avec les autres bailleurs. L'aide est versée à des organismes indépendants (PNUD ou commission électorale) et conditionnée au respect, par l'Etat bénéficiaire, de conditions propres à garantir la transparence et l'équité du scrutin.

La dotation prévue pour 2009 est de **25 millions d'euros**, et sera en premier lieu affectée à l'Afghanistan, Haïti, le Soudan et les Territoires palestiniens.

4. Les C2D : un financement débudgétisé et soumis à d'importants aléas

Les C2D constituent le **volet français additionnel à l'initiative PPTE pour l'annulation de créances d'APD**, *via* un mécanisme de refinancement par dons des échéances dues, mis en œuvre par l'AFD. Le pays partenaire continue d'honorer ses échéances d'emprunt, qui lui sont ensuite reversées selon des points d'affectation sectoriels.

Les modalités de versement des C2D

L'affectation des fonds est choisie conjointement avec le pays partenaire et les ressources peuvent être allouées directement à l'un des secteurs couvert par les OMD ou être non-affectées, en appui à la mise en œuvre globale de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Les modalités de versement peuvent suivre plusieurs canaux, selon la qualité de gestion des fonds publics du pays :

- si les conditions nationales le permettent, les fonds C2D sont **directement reversés sur le budget national** et affectés ou non à une ligne budgétaire spécifique selon les circuits nationaux de décaissement, et font l'objet d'un suivi selon les procédures nationales ;

- quand les circuits budgétaires nationaux ne sont pas jugés suffisamment fiables, les ressources du C2D financent des programmes de développement définis dans la politique nationale, en empruntant toutefois des **circuits de financement adaptés** (caisse autonome d'amortissement et fonds routier au Cameroun par exemple). Le suivi de l'utilisation des fonds est notamment assuré par la conduite d'évaluations externes et des comités de suivi mixte associant la société civile locale peuvent être constitués ;

- enfin, dans certains cas, les ressources du C2D peuvent transiter par des **fonds communs multi-bailleurs**.

Cette modalité est vivement encouragée et permet de financer des projets dans les secteurs sociaux (Initiative Education pour Tous par exemple) ou encore de recourir à **l'aide budgétaire globale**, comme c'est le cas au Ghana ou à Madagascar. La participation à ces structures permet de mener des évaluations conjointes de plus grande ampleur. **A la suite de ses contrôles sur pièces et sur place, votre rapporteur spécial a cependant émis des réserves sur cet instrument dans les pays ne présentant pas toutes les garanties de traçabilité des fonds.**

Dans tous les cas, un **comité de pilotage** composé des représentants des sièges de la DGCID, de la DGTPE et de l'AFD se réunit au moins deux fois par an à Paris et assure le suivi de la mise en œuvre des C2D en cours comme la préparation de ceux à venir.

Le financement des C2D est désormais **intégralement débudgétisé** :

- **les créances de l'AFD** (114 millions d'euros en 2008) sont **autofinancées** par celle-ci par prélèvement sur son résultat et réintégration des provisions correspondantes. Votre rapporteur spécial et la Cour des comptes ont déjà contesté ce mode de financement qui **s'apparente à une contraction de dépenses et de recettes** ;

- **les créances de l'Etat** (70 millions d'euros en 2008) sont remboursées à la Banque de France qui les reverse à l'AFD (en tant qu'agent payeur) sans appel de fonds auprès de l'Etat. Ces montants ne font donc l'objet que d'une **écriture comptable**, sous forme de dépréciation de créances.

Au 30 juin 2008, sur les 23 pays éligibles aux C2D, 13 ont atteint le point d'achèvement et **10¹ ont signé un C2D avec la France, pour un montant d'environ 450 millions d'euros de décaissements effectifs**. 8 C2D sont en cours, dont 7 constituent un second contrat.

En juin 2006, le Cameroun a signé son premier C2D pour un montant de 537,6 millions d'euros sur la période avril 2006-mars 2011, ce qui en **fait le plus important programme bilatéral d'APD signé par la France**. Ce contrat dédié à 5 secteurs² a connu un **démarrage très lent** mais est désormais entré en « rythme de croisière », malgré des retards sur les travaux routiers. **Votre rapporteur spécial s'étonne toutefois du montant élevé des crédits non affectés aux projets**, qui atteignent 34 millions d'euros (dont 25 millions d'euros pour le dispositif de pilotage).

¹ *Le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie, la Bolivie, la Mauritanie, le Ghana, Madagascar, le Nicaragua et le Cameroun.*

² *L'éducation de base, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'environnement et la biodiversité, les infrastructures et le développement urbain.*

Trois nouveaux contrats devraient être signés au second semestre de 2008 (Honduras et Malawi, qui étaient déjà prévus pour fin 2007, et Burundi) et **trois sont prévus en 2009** : Guinée, Haïti et République démocratique du Congo, ce dernier étant toutefois particulièrement aléatoire compte tenu de la situation politique troublée de ce pays. Les premiers C2D du Congo-Brazzaville et de la Côte d'Ivoire, plusieurs fois reportés, devraient être signés en 2010, pour des montants respectifs estimés à 58 millions d'euros et 382 millions d'euros.

Les versements se sont élevés à 119 millions d'euros en 2007 et devraient atteindre 114 millions d'euros en 2008. Compte tenu de l'échéancier des négociations en Club de Paris, des aléas politiques et économiques des pays concernés et de la complexité du processus, **les prévisions de décaissements sont régulièrement surestimées et celles pour 2009 sont singulièrement variables**. Le PAP évoque ainsi 104 millions d'euros, l'AFD 123 millions d'euros, et le MAEE, dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, 179 ou 195 millions d'euros... **Votre rapporteur spécial peut en tout état de cause difficilement déterminer si la prévision du PAP constitue ou non une sous-budgétisation**.

La montée en charge du dispositif dans les trois prochaines années demeure probable et les décaissements pourraient s'élever à 247 millions d'euros en 2010 et 234 millions d'euros en 2011, pour ensuite décroître jusqu'à extinction du processus.

L'importance des sommes mobilisées par les C2D permet de constituer une « force de frappe » favorable au développement du pays, mais **comme tout projet d'envergure, peut aussi créer des lourdeurs bureaucratiques, frais de gestion et « jalousies » entre acteurs français de l'APD**. Votre rapporteur spécial recommande donc que l'AFD et le comité de pilotage fassent preuve de la plus grande rigueur à l'égard des pays partenaires.

E. COOPÉRATION MULTILATÉRALE : 1,25 MILLIARD D'EUROS

Comme dans le programme 110, les versements aux organisations et fonds multilatéraux représentent en 2009 une fraction essentielle du programme 209 avec **1,25 milliard d'euros (AE = CP), en hausse de près de 7 % par rapport à 2008**, alors que l'aide bilatérale diminue fortement.

1. Une diminution sensible des contributions volontaires aux organisations internationales

Au milieu des années 90, les contributions volontaires¹ ont connu une baisse brutale (- 61 % entre 1992 et 1998) et **n'ont que récemment retrouvé leur niveau initial.**

Evolution des contributions volontaires de la France depuis 1992

(en millions d'euros)

1992	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
99,4	38,8	46,8	49,5	51,4	53	49,6	63,9	68,9	83,8	85,5	84,6

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Le précédent Président de la République avait annoncé, en janvier 2005, une augmentation de 60 millions d'euros de nos contributions volontaires en trois ans. Avec 84,6 millions d'euros en 2008 (dont 76 % éligibles à l'APD), soit environ 0,6 % des fonds levés à titre volontaire par les Nations Unies, l'engagement n'est que partiellement rempli. Il le sera d'autant moins que **les crédits demandés pour 2009 s'inscrivent de nouveau en repli, avec 73 millions d'euros.** Plus des trois-quarts devraient être éligibles à l'APD.

Pour compenser cette relative faiblesse, les contributions françaises sont plus concentrées, puisque **les trois-quarts bénéficient depuis 2007 à quatre organisations** : le PNUD, le HCR, l'UNICEF et l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés en Palestine – UNRWA. Mais même dans ces organisations, la France se situe au delà du 10^e rang parmi les contributeurs.

Plusieurs partenaires européens fournissent un effort largement supérieur, en particulier les Etats scandinaves, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Espagne. Si plusieurs de ces pays ne disposent pas d'un réseau d'opérateurs et de services de coopération aussi étendu que le nôtre, **le Royaume-Uni présente une configuration comparable mais est parvenu à mobiliser plus de 650 millions d'euros en 2007.**

Dans ses réponses à votre rapporteur spécial, le MAEE déplore cette situation et considère qu'« *en abandonnant à d'autres le leadership dans les fonds et programmes des Nations Unies, nous nous privons d'un instrument*

¹ Il s'agit des contributions volontaires :

- aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence conduites par les fonds et programmes des Nations Unies, qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. Ces contributions sont pour la plupart non affectées ;

- pour des montants moindres, à des institutions spécialisées de l'ONU (UNESCO, ONUDI, OIT, OACI, CNUCED/CCI), dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des Etats membres.

d'influence alors même que nous pourrions disposer au sein du système des Nations Unies d'un avantage comparatif lié à notre statut au Conseil de sécurité et à notre positionnement politique ».

Votre rapporteur spécial estime qu'il serait effectivement possible et nécessaire de renforcer notre influence pour un coût nul, **en diminuant à due concurrence notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose**, sans que cela compromette pour autant notre visibilité au sein de ce fonds.

Cette action finance également, à hauteur de **9 millions d'euros** comme en 2008, la **présence française dans les enceintes multilatérales** au travers des programmes Jeunes experts associés (35 experts en poste dans 19 agences et 7 à la Banque mondiale fin 2008), Jeunes experts en délégations auprès de la Commission européenne, et d'experts nationaux détachés. Ces crédits couvrent enfin la participation à divers **fonds fiduciaires** de développement (Institut de formation de la Banque mondiale, PNUD, OCDE).

2. Une légère diminution des crédits de la francophonie

Les dotations affectées aux programmes multilatéraux pour la **francophonie** s'inscrivent en légère baisse de 1,4 % par rapport à 2008, avec **57,6 millions d'euros**.

Elle comprend les **contributions obligatoires** à l'Organisation internationale de la francophonie – OIF (12,4 millions d'euros en 2008), que votre rapporteur spécial souhaiterait voir transférer à la mission « Action extérieure de l'Etat » (cf. *supra*), et des **contributions volontaires** transitant par le Fonds multilatéral unique (OIF, Agence universitaire francophone – AUF, Université Senghor, Association internationale des maires francophones et Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage). Leur ventilation en 2009 n'est pas précisée dans le PAP.

Rappelons que le français est la ou une des langues officielles de 32 Etats dans le monde et est **parlé par environ 200 millions de personnes**, dont 60 millions de francophones partiels.

La modernisation de la francophonie

La francophonie institutionnelle est en mutation et s'est dotée en 2004 à Ouagadougou, pour la première fois et sur une initiative de la France, d'un **cadre stratégique décennal** portant sur les années 2005 à 2014. Ce document fixe les objectifs stratégiques correspondant aux **quatre missions** définies : langue française et diversité culturelle ; paix, démocratie et droits de l'homme ; éducation, enseignement supérieur et recherche ; développement durable et solidarité.

La **conférence ministérielle de Vientiane de décembre 2007** a confirmé ces orientations visant à accroître la cohérence d'action et les synergies de la francophonie, à en simplifier les institutions, à donner une assise juridique à l'OIF (qui compte 70 Etats membres, dont 14 observateurs) et à mieux affirmer les attributions du secrétaire général.

Les réflexions sur la programmation quadriennale de l'OIF pour 2010-2013 ont commencé au printemps 2008. Les pôles de coopération intégrée entre opérateurs seront renforcés. Le rôle politique de la francophonie, qui n'a pas les moyens de se substituer aux agences de développement, y sera affirmé.

La conférence ministérielle thématique organisée par le Canada en mai 2006 sur la **prévention des conflits et la sécurité humaine** est désormais le socle sur lequel se fonde l'action principale de la francophonie. La France a proposé comme domaines d'action la lutte contre le trafic illicite d'armes légères, la participation des pays francophones aux OMP et les enfants-soldats.

Le dernier Sommet s'est tenu à Québec en octobre 2008 et s'est conclu par un appel à défendre la langue française, en particulier dans les institutions internationales. Les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés à mettre au point des politiques nationales pour contribuer à réduire d'au moins de moitié les émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2050. L'OIF s'est engagée à mettre au point une **position francophone concertée lors des deux prochaines conférences sur le climat** en 2009, et le Premier ministre canadien a annoncé une aide de 100 millions de dollars aux pays en développement très vulnérables au changement climatique.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

En dépit de la modernisation des institutions comme de la stratégie de la francophonie, **notre rapporteur spécial s'interroge sur la portée réelle de certains engagements et financements**, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 ou le programme de défense du français dans les institutions européennes, doté de 3 millions d'euros. Les déclarations portant sur le changement climatique, thème controversé dans les négociations internationales, ont néanmoins le mérite de construire une position commune à des Etats industrialisés et en développement.

3. Le maintien à haut niveau de la contribution au Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

La participation au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme **retrouve son niveau de 2007 pour s'établir à 300 millions d'euros** après 280 millions d'euros en 2008. Ce versement correspond à l'engagement pris par la France lors de la conférence de Berlin fin septembre 2007, de participer à hauteur de **900 millions d'euros** à la troisième reconstitution du Fonds pour la période 2008-2010.

La France confirme ainsi son choix de privilégier la coopération multilatérale et est le deuxième contributeur à ce fonds, derrière les Etats-Unis. Les besoins sont en effet très étendus, si l'on considère que le sida a causé la mort de près de 2 millions de personnes en 2007, et que 14,4 millions de personnes sont infectées par le paludisme.

Depuis sa création en janvier 2002, le Fonds a obtenu des engagements financiers à hauteur de 19,6 milliards de dollars, a engagé 11,3 milliards de dollars et **décaissé 6,6 milliards de dollars** pour 527 programmes dans 136 pays, soit un **taux de décaissement de 33,7 % que**

l'on peut considérer comme perfectible. Lors des sept premiers appels à projets, 61 % des fonds approuvés ont été consacrés à la lutte contre le sida (25 % à la lutte contre le paludisme) et 56 % ont été dirigés vers l'Afrique subsaharienne.

L'importance des sommes engagées et le bon acheminement de millions de traitement **nécessitent une organisation et une logistique sans failles sur place.** Chaque pays bénéficiaire doit ainsi se doter d'un mécanisme de coordination nationale (CCM), qui sélectionne les projets locaux, les défend devant le conseil d'administration du Fonds et en assure le suivi. **Il importe à cet égard que les SCAC et l'AFD, en tant que représentants du deuxième bailleur au Fonds, s'impliquent pleinement dans la surveillance et le fonctionnement de ces structures.**

4. Une probable sous-budgétisation de la contribution de la France au FED

Votre rapporteur spécial avait anticipé une sous-budgétisation de la contribution française au FED en 2008, dont il évaluait le montant à 783 millions d'euros, supérieure à la dotation de 725 millions d'euros inscrite dans le PLF 2008. La contribution française devrait finalement s'élever à **777,5 millions d'euros,** soit un montant proche de celui estimé par votre rapporteur spécial, mais les besoins de financement supplémentaires exprimés par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI) en juin 2008, soit 105 millions d'euros, seront reportés en 2009.

Compte tenu du report des appels de fonds non couverts en 2008 et de l'évaluation des appels de fonds en 2009, soit 3,47 milliards d'euros, **la contribution française,** d'après les informations fournies par le MAEE, **pourrait atteindre 868 millions d'euros¹.** La dotation demandée dans le PLF 2009 étant de 802 millions d'euros, **votre rapporteur spécial constate à nouveau une probable sous-budgétisation à hauteur de 66 millions d'euros.**

La participation au FED exerce une pression importante sur le budget français d'APD. Elle n'est pas appelée à diminuer à moyen terme puisqu'elle pourrait atteindre **922 millions d'euros en 2010,** compte tenu de la montée en puissance du X^e FED (l'enveloppe du IX^e FED ne sera cependant épuisée que courant 2011), **et 835 millions d'euros en 2011.**

Les décaissements du FED poursuivent leur progression (ils ont ainsi dépassé en 2007 3 milliards d'euros et pourraient atteindre **3,12 milliards d'euros en 2008**) depuis que la gestion des projets a été partiellement

¹ Cette estimation est cohérente avec la proposition de décision du Conseil sur les contributions financières à verser par les Etats membres pour financer le FED en 2009 et 2010. Le plafond annuel des contributions (BEI incluse) y est fixé à 3,5 milliards d'euros pour 2009 et 3,78 milliards d'euros pour 2010, et la première tranche de la contribution française en 2009, correspondant à environ la moitié du versement annuel anticipé, est fixée à **442,3 millions d'euros.**

déconcentrée aux délégations locales en 2003, et du fait de la « clause couperet » qui obligeait à engager tout le IX^e FED avant la fin de l'année 2007.

Ainsi que l'a déjà déploré votre rapporteur spécial, **le recours croissant et massif à l'aide budgétaire d'une part, des versements à des fonds spécifiques et multilatéraux¹** dans le cadre de la « ligne intra-ACP » d'autre part, **contribuent également à cette tendance de manière quelque peu artificielle**, et rendent l'aide européenne de moins en moins visible pour les populations. Ce mouvement va s'amplifier puisque l'aide budgétaire globale ou sectorielle pourrait constituer plus de la moitié de l'enveloppe programmable du X^e FED, et jusqu'à 80 % des versements dans certains pays.

Fin 2007, le montant des engagements non liquidés dépassait encore 10 milliards d'euros, soit davantage que l'APD française, et le VII^e FED n'a été clôturé que fin août 2008. Votre rapporteur spécial juge que la lenteur du rythme de décaissement et l'étirement des FED successifs sur une période longue ont quelque chose de désespérant. **L'« enkystement bureaucratique » du FED** – confirmé par le manque d'autonomie que déplorent nombre de délégations locales – n'a pas empêché les Etats membres et pays ACP d'adopter un X^e FED d'un montant sensiblement supérieur au précédent, avec 22,7 milliards d'euros² contre 13,5 milliards d'euros.

Situation financière des VI^e, VII^e, VIII^e et IX^e FED à la fin de l'année 2007

(en millions d'euros)

Fonds alloués aux Etats ACP et PTOM (par FED)			Engagements	Fonds dépensés	Fonds non engagés et engagements non liquidés		
VII ^e et VIII ^e	IX ^e	Total			Fonds non engagés	Engagements non liquidés	Total des fonds restants non dépensés
21.422,3	15.906,4	37.328,6	37.279,4	26.700	49,3	10.579,4	10.628,7

Source : extrait du rapport annuel sur la gestion financière des VI^e, VII^e, VIII^e et IX^e FED en 2007

¹ On peut ainsi relever au titre du IX^e FED : la Facilité eau (415,2 millions d'euros), la Facilité énergie (220 millions d'euros), le Fonds fiduciaire infrastructures (60 millions d'euros), la Facilité pour la paix (345 millions d'euros), la Facilité migration (25 millions d'euros), la Facilité catastrophes naturelles (12 millions d'euros), le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria (170 millions d'euros), un soutien à l'Union africaine (55 millions d'euros), et l'Initiative « Fast track Education pour tous ».

² Le budget du X^e FED, dont 90 % est consacré à l'Afrique subsaharienne, comprend **trois grandes rubriques** :

- la coopération nationale (programmes indicatifs nationaux dits PIR, recouvrant deux enveloppes,) et régionale (programmes indicatifs régionaux, dits PIR) pour 19,5 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros pour les PIR ;
- la coopération intra-ACP pour 2,7 milliards d'euros, qui recouvre une multitude d'actions sectorielles (eau, énergie, paix, infrastructures) et est co-gérée par la Commission et le secrétariat des pays ACP ;
- la Facilité d'investissement (prêts bonifiés) gérée par la BEI, pour 1,5 milliard d'euros.

Les conditionnalités reposant sur la gouvernance démocratique ont été renforcées, avec la création d'une tranche incitative de 2,7 milliards d'euros allouée en fonction des engagements des pays partenaires en matière de gouvernance.

Considérant la relative inertie du FED et l'effet d'éviction qu'il exerce sur les capacités d'action bilatérale de notre pays, il est heureux que la quote-part de la France sur le X^e FED ait diminué de 24,3 % à 19,55 %, rétablissant ainsi un peu plus d'équité entre les principaux contributeurs. La France continue cependant de militer pour une **budgetisation du FED**, qui ramènerait sa contribution à 16,4 %, **orientation réaffirmée par le Conseil de modernisation des politiques publiques et que votre rapporteur spécial soutient fermement.**

Les institutions politiques européennes sont en effet capables de faire preuve d'une réactivité à la mesure des enjeux de développement : le 21 novembre 2008, le Conseil et le Parlement européen ont trouvé un accord sur le financement d'une **Facilité alimentaire** au profit des agriculteurs des pays pauvres touchés par l'augmentation des cours, portant sur un milliard d'euros d'engagements sur trois ans¹.

F. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE : 46,8 MILLIONS D'EUROS

1. Le Fonds d'urgence humanitaire

Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) finance le déploiement de personnels de secours et d'assistance médicale, les envois de matériels humanitaires stockés par le nouveau Centre de crise (CDC) du ministère², les délégations de crédits auprès des postes pour soutenir des interventions d'urgence (19 délégations de crédits en 2007), et des subventions aux ONG françaises pour contribuer partiellement à des projets d'action humanitaire (55 subventions accordées en 2007).

Sa dotation est fixée à **9,1 millions d'euros** en 2009 et n'a guère évolué depuis 2001. Elle a ainsi parfois du être abondée en cours de gestion pour faire face à des crises majeures. Le FUH peut également recevoir des dons versés par les collectivités territoriales, entreprises et particuliers.

Depuis le début de l'année **2008**, le FUH a permis de financer des envois de personnels et de matériels au Tchad (offensive rebelle de février), en Birmanie (cyclone Nargis de mai), en Chine (tremblement de terre de mai) et en Géorgie (troubles en Ossétie du Sud en août). **Il s'agit donc d'un volet particulièrement important, visible et immédiatement efficace de l'aide française.**

2. L'aide alimentaire

Le budget d'aide alimentaire géré par le ministère a été de 30,4 millions d'euros en 2007 et 30,05 millions d'euros en 2008. La France a ainsi mobilisé **93.000 tonnes d'aide alimentaire par an en moyenne sur cette**

¹ Soit 262 millions d'euros en 2008, 568 millions d'euros en 2009 et 170 millions d'euros en 2010.

² Ce centre constitué en trois pôles résulte de la fusion, au 1^{er} juillet 2008, de la Délégation à l'action humanitaire et de la sous-direction de la sécurité des personnes. Il est chargé de la gestion opérationnelle des crises humanitaires et des menaces pesant sur les ressortissants français.

période, loin de ses engagements au titre de la Convention de Londres (200.000 tonnes par an). Les crédits initialement disponibles en 2008 ont été entièrement affectés dès le mois de mai, au profit de 15 pays¹, principalement en Afrique subsaharienne, ainsi qu'en Haïti, en Afghanistan et dans les Territoires palestiniens. Le Président de la République a toutefois annoncé un **doublent de cette enveloppe**, les 30 millions d'euros complémentaires étant affectés selon les mêmes procédures.

L'enveloppe demandée pour 2009 s'inscrit en forte hausse de 25,5 % par rapport à celle de la LFI pour 2008, avec **37,7 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial approuve cette orientation, compte tenu de la hausse des cours et de la crise que connaissent de nombreux pays africains, et estime que cette dotation devra être complétée si nécessaire. Le PAP annonce également une **maîtrise des coûts logistiques et une évaluation systématique**.

L'aide est programmée deux fois par an par le Comité interministériel de l'aide alimentaire (CIAA), présidé par la DGCID et auquel participent notamment la DAH (désormais le Centre de crise), le ministère de l'agriculture et de la pêche et la DGTPE. Elle est mise en œuvre sur le terrain par le Programme alimentaire mondial – PAM (60 %), des ONG (20 %), des dispositifs nationaux (10 %) et différentes organisations internationales (UNWRA et CICR).

Depuis 2005, l'aide alimentaire suit des principes inspirés par une plus grande efficacité : identification des besoins, ciblage des bénéficiaires, arrêt des pratiques coûteuses et inefficaces de revente de l'aide dans les pays bénéficiaires (soit la monétisation de l'aide par les « fonds de contrepartie »²), allocation de l'aide aux opérateurs sous forme financière et non plus en nature, promotion des achats locaux, renforcement de la coordination avec les Etats bénéficiaires et les partenaires humanitaires. Il en est résulté un rôle accru du PAM, dont une évaluation externe a souligné la réactivité.

Votre rapporteur spécial s'est néanmoins interrogé sur le sort des « **fonds de contrepartie** » depuis la réforme de l'aide alimentaire en 2005. D'après les informations fournies par le MAEE, les fonds déjà en place n'ont été consommés que progressivement après 2005. Dans certains cas, ils ont continué à financer des petits projets de développement sous la responsabilité de l'ambassade, comme en Mongolie. Ils ont également pu être intégralement consommés en réponse à des crises ponctuelles, par exemple pour le cyclone Felix au Nicaragua et le tremblement de terre au Pérou en 2007. Le fonds de l'Egypte a quant à lui été entièrement reprogrammé de manière à prolonger des actions de promotion d'échanges en matière de recherche agricole.

¹ Cette aide a permis de répondre aux crises humanitaires majeures (République démocratique du Congo, Somalie, Soudan, Tchad, Centrafrique, Gaza), aux tensions liées à la hausse des prix alimentaires (Haïti, Mauritanie), aux processus de retour de réfugiés (Burundi) et de réhabilitation (Ouganda), à des accidents climatiques (Madagascar) et politiques (Kenya), et au renforcement des dispositifs nationaux de prévention des risques (Niger).

² Ces fonds étaient approvisionnés par la revente sur le marché local de l'aide alimentaire fournie en nature au pays bénéficiaire, et permettaient de financer des projets de développement.

SECTION IV. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS »

I. PRÉSENTATION DU PROGRAMME ET FINANCEMENT DES ACTIONS

A. STRATÉGIE ET OPÉRATEUR

1. Une démarche encore novatrice mais cohérente avec les initiatives européennes

Le programme 301, introduit dans le PAP 2008 afin de traduire une priorité politique du gouvernement, est mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS), sous la responsabilité du secrétaire général de ce ministère. Il ne porte plus sur le « codéveloppement » mais sur le « développement solidaire », changement en apparence sémantique mais qui transcrit en réalité une **notion plus large**, voire « fourre-tout ».

Ce programme a vocation, dans le cadre des orientations définies par le CICID le 19 juin 2006 et par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), à soutenir deux types de projets dans **28 pays prioritaires**¹ :

- ceux participant à une meilleure maîtrise des flux migratoires dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire. **Sept accords ont ainsi été conclus**² (le dernier a été signé le 24 novembre 2008 avec le Cap-Vert, qui bénéficiera d'un million d'euros sur trois ans pour le mettre en œuvre) **et cinq autres sont en préparation** avec le Burkina, le Cameroun, l'Égypte, la République d'Haïti et le Mali ;

- ceux portés par des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine.

Ces projets, qui relèvent de logiques sectorielles et des **cinq axes**³ du développement solidaire, se traduisent par des partenariats avec les pays d'origine, les ONG, les collectivités territoriales et les organisations internationales ou régionales. Ils doivent contribuer à la réduction des écarts de

¹ Il s'agit des pays suivants : Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

² Avec le Sénégal, le Gabon, la République démocratique du Congo, le Bénin, la Tunisie et la République de Maurice.

³ Le développement local des régions de forte migration, la promotion de l'investissement productif, la mobilisation des compétences des élites et de la diaspora, le soutien à des initiatives de la jeunesse et les transferts de fonds des migrants.

richesses, cause majeure de migrations, et à faciliter la reconnaissance des nouveaux acteurs du développement que sont les migrants.

Avec la mise en œuvre de l'immigration professionnelle, ce programme s'inscrit dans une logique de **promotion des migrations dites « circulaires »** et d'éviction de l'effet de cliquet du non-retour des candidats à l'immigration en France.

Cette démarche est cohérente avec les initiatives de nos partenaires européens, qui pour la plupart travaillent sur des questions analogues. Le Conseil européen a également adopté, le 16 octobre 2008, un **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**. Au niveau communautaire, la politique liant migration et développement utilise divers instruments, en particulier le programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » (qui regroupe 4 fonds) et une quote-part de 3 % de l'Instrument de voisinage et de partenariat (soit 335 millions d'euros sur la période 2007-2013) et de l'Instrument de coopération au développement. La BEI et la BERD devraient également proposer un instrument financier.

2. L'ANAEM, opérateur appelé à évoluer

Ce programme s'appuie sur un « opérateur LOLF », l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), dont les activités seront reprises le 1^{er} janvier 2009 par un **nouvel opérateur**, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Cette agence assure la mise en œuvre des dispositifs **d'aide au retour des étrangers** souhaitant regagner leur pays d'origine (aide au retour volontaire, aide au retour humanitaire et frais de voyage), et les accompagne par un **appui à la création d'activités économiques**, dans le cadre d'accords de codéveloppement ou de programmes spécifiques, cofinancés notamment par l'Union européenne.

Dans ses représentations locales, qui peuvent être relativement étoffées comme cela est le cas à Dakar, **l'ANAEM joue un rôle de plus en plus polyvalent**. Ses missions couvrent en effet l'instruction des demandes de regroupement familial, l'organisation des tests et des cours de maîtrise linguistique et des valeurs républicaines dans le cadre d'un « parcours d'intégration »¹, la mise en œuvre des visites médicales, la promotion des migrations professionnelles² *via* l'instruction des demandes de cartes « compétences et talents »³, et l'assistance au montage et au suivi des projets de

¹ *Parcours qui peut se révéler assez dissuasif et frustrant pour les candidats compte tenu des délais distincts auxquels sont soumis l'ANAEM et la préfecture du lieu de regroupement familial. Le point de départ du délai de deux mois pour les tests et cours étant le dépôt du dossier, des candidats ayant franchi avec succès cette étape de pré-intégration pourraient néanmoins voir leur dossier refusé par la préfecture, qui dispose de six mois pour se prononcer.*

² *Avec un objectif ambitieux, dans les pays liés par un accord de gestion des flux migratoires, d'une immigration composée à parité de regroupements familiaux et de migrations économiques.*

³ *L'ANAEM s'efforce, en amont, d'obtenir des promesses d'embauche des entreprises françaises, qui demeurent cependant encore peu réactives. L'absence de structure équivalente à l'ANPE ou de*

développement solidaire, ce qui requiert des compétences nouvelles pour l'ANAEM.

B. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Le programme 301 comprend **3 actions**, respectivement dédiées :

- à des aides **multilatérales** en faveur du développement solidaire, appelées à transiter par un **fonds fiduciaire** géré par la Banque mondiale ou la BAD, selon le résultat de l'appel d'offres ;

- aux aides à la réinstallation de migrants, avec le concours du nouvel opérateur, l'OFII ;

- et à des actions **bilatérales** de développement solidaire dans des pays prioritaires, reposant sur des accords de gestion concertée des flux migratoires et associant les ONG, les collectivités territoriales et l'AFD.

Les **AE du programme s'élèvent à 26,5 millions d'euros** et les **CP à 24,5 millions d'euros**, en diminution importante par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008. **L'action 3 recueille environ les trois quarts des crédits**, qui sont exclusivement des dépenses d'intervention de titre 6.

Crédits demandés et évolution en 2009 pour les actions du programme 301

(en millions d'euros)

Actions	AE LFI 2008	CP LFI 2008	AE PLF 2009	CP PLF 2009	Evolution des CP 2008/2009	En % des CP du programme
01 – Aides multilatérales en faveur du codéveloppement	10	3	0	3	-	12,2 %
02 – Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	5	5	3,5	3,5	- 30 %	14,3 %
03 – Autres actions bilatérales de codéveloppement	45,54	21,54	23	18	- 16,4 %	73,5 %
Total	60,54	29,54	26,5	24,5	-17,1 %	100 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

A moyen terme et selon le PAP, les prévisions de CP sur des engagements non couverts fin 2009 portent sur 20,7 millions d'euros en 2010, 10,2 millions d'euros en 2011 et un montant maximal de 2,1 millions d'euros après 2011, **soit un échéancier raisonnable.**

correspondant de l'ANAEM chez le pays partenaire peuvent aussi créer des difficultés d'identification de la demande. Il subsiste également un risque d'accusation par les autorités locales de favoriser la « fuite des cerveaux ».

La **répartition des coûts analytiques** fait apparaître la contribution aux trois actions, à hauteur de 2,2 millions d'euros, de l'action « Soutien » du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ». **Cette ventilation a été affinée par rapport au PAP 2008**, puisqu'elle couvre des crédits de titres 2, 3 et 5 (et non des seuls crédits de personnel) et des ETPT transversaux d' « état-major », dont le nombre n'est pas précisé, et non plus uniquement 3 ETPT (l'ambassadeur au codéveloppement et deux collaborateurs de catégories B et C).

C. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS EN PROGRÈS MAIS ENCORE INSUFFISANTE EN 2008

Les **AE et CP du programme étaient inégalement engagés fin septembre 2008** et seules 12 % des AE avaient été consommées, en raison des conditions juridiques préalables à la mise en œuvre effective des actions 1 et 2.

La prévision d'exécution en fin d'exercice est toutefois de l'ordre de la totalité des AE et de 80 % des CP, sous réserve de reports sur 2009 de factures en instance de paiement. **Le taux de consommation devrait donc sensiblement progresser** par rapport aux exercices 2006 et 2007, durant lesquels il était de l'ordre de 30 % (sous l'égide de la DGCID), ce qui confirme le bien-fondé de la création d'un programme spécifique.

Sur l'action 1, l'engagement des crédits en octobre 2008 était encore conditionné aux résultats de l'appel à candidatures pour la création d'un fonds fiduciaire. Sur l'action 2, la convention financière liant le ministère à l'ANAEM n'était pas encore visée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, ce qui a conduit à réviser à la baisse les AE et CP (2,5 millions d'euros, mais vraisemblablement moins pour les CP *in fine*).

En revanche sur l'action 3, les projets FSP, à peine initiés lors de leur transfert du programme 209 le 1^{er} janvier 2008, ont été largement engagés. Hors FSP, des projets de coopération décentralisée et de subventions à des associations ont été retenus par le comité des projets du ministère. Concernant les associations, **votre rapporteur spécial appelle le MIIINDS à ne pas céder à la facilité du décaissement rapide au bénéfice d'organisations dont le professionnalisme n'aurait pas été vérifié, et à appliquer des procédures rigoureuses de sélection**, à l'instar de la MAAIONG au MAEE (cf. *supra*).

D. UNE DÉPENSE FISCALE ENCORE INOPÉRANTE

Ce programme se voit affecter une des deux dépenses fiscales de la mission, soit la déduction plafonnée des sommes versées annuellement sur un compte épargne codéveloppement (CEC, cf. encadré *infra*). **L'évaluation de la perte de recettes est cependant nulle** en 2008 comme en 2009 car le dispositif est à peine opérationnel, le décret d'application du CEC et du livret d'épargne associé ayant été publié le 28 juin 2008.

Le compte épargne codéveloppement et le livret d'épargne pour le codéveloppement

Le compte épargne codéveloppement est un outil d'incitation au développement solidaire, destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement pour financer des actions de développement économique. Mis en place par l'article premier de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (complétée par un décret du 19 février 2007) et régi par l'article L. 221-33 du code monétaire et financier, il permet de **déduire du revenu imposable, dans la double limite de 20.000 euros et 25 % du revenu net global**, les sommes transférées en faveur d'investissements productifs dans 54 pays d'origine éligibles. La durée du placement doit être comprise entre 1 et 6 ans, et les versements entre 50 et 50.000 euros.

Une première convention a été signée le 11 septembre 2007 avec le groupe des Caisses d'épargne, puis avec une banque tunisienne, l'objectif étant d'assurer la distribution du compte au second semestre 2008. En outre, des négociations sont en cours pour étendre le dispositif à d'autres établissements bancaires¹. D'après la DGTPE, ce type de compte pourrait concerner potentiellement 1,4 million de personnes.

Ce compte épargne a été complété par un **livret d'épargne pour le codéveloppement** (LEC), introduit par l'article 52 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Aux termes de l'article L. 221-34 du code monétaire et financier, le livret est « *destiné à recevoir l'épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en voie de développement [...], titulaires d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an et fiscalement domiciliés en France, aux fins de financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France prévoyant la distribution du livret d'épargne pour le codéveloppement* ».

A l'issue d'une phase d'épargne au cours de laquelle les sommes placées sont bloquées pour une durée d'au moins 3 ans, le titulaire du livret bénéficie d'une **prime d'épargne plafonnée** et fonction de son effort d'épargne, lorsqu'il contracte un **prêt** pour investir dans le développement solidaire. Les investissements ouvrant droit à la prime sont définis dans les accords signés entre les pays en développement et la France.

Ces deux instruments financiers sont présentés comme des leviers essentiels de promotion du codéveloppement, le LEC étant plutôt dédié à des bénéficiaires modestes désireux de participer au développement de leur pays. **Ils contribuent également à capter et orienter une partie des transferts d'épargne des migrants**, qui représentent des montants très substantiels et transitent majoritairement par des circuits d'utilisation certes aisée mais dont le coût peut être élevé, et qui ne présentent pas toujours toutes les garanties au regard de la lutte contre le blanchiment ou de la sécurité lors de la réception des fonds.

Les transferts au départ de la France ont été évalués par la Commission européenne à 4,5 milliards d'euros par an (majoritairement au profit des trois pays du Maghreb), et à **8 milliards d'euros**, si l'on inclut les transferts informels, dans le rapport remis en septembre 2008 par M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique.

Un **site Internet de comparaison des coûts** de transferts des fonds (www.envoidargent.fr), encore expérimental mais bien conçu (par l'AFD), couvre aujourd'hui 6 pays (Bénin, Comores, Mali, Maroc, Sénégal et Tunisie).

¹ L'article L. 221-33 du code monétaire et financier dispose ainsi qu'« un compte épargne codéveloppement peut être proposé par tout établissement de crédit et par tout établissement autorisé à recevoir des dépôts qui s'engage par convention avec l'Etat à respecter les règles fixées pour le fonctionnement de l'épargne codéveloppement ».

II. DEUX OBJECTIFS ET TROIS INDICATEURS

Les deux objectifs de ce programme, respectivement intitulés « *Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire* » et « *Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine* », sont inchangés par rapport au PAP 2008 et restituent correctement ses finalités.

Les indicateurs n'ont pas non plus évolué et ne tiennent donc pas compte des recommandations que votre rapporteur spécial avait formulées en 2007, tendant à fusionner les deux premiers indicateurs et à créer un nouvel indicateur dédié à la collecte et aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le codéveloppement. Il est vrai que ces deux dispositifs n'ont pas démarré et ne peuvent donc être encore évalués.

Ceux associés au premier objectif, qui mesurent les taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires et des accords de développement solidaire, correspondent à une logique de moyens et la période d'observation, de trois années glissantes, a conduit à décaler les cibles de 100 % (soit respectivement 21 et 14 accords) de 2010 à 2011. Compte tenu de la lente progression du taux de conclusion (un tiers prévu en 2009) et malgré une probable accélération, **ces cibles ne pourront sans doute pas être respectées.**

L'indicateur 2.1, assorti de quatre sous-indicateurs¹, est pertinent et mesure le nombre et le montant moyen des projets de développement solidaire, individuels ou collectifs, appuyés par le nouvel opérateur et financés dans les pays d'origine des migrants. Les cibles relatives au montant moyen (7.000 euros pour un projet individuel et 40.000 euros pour un projet collectif) apparaissent **peu significatives** car elles seraient déjà atteintes en 2008. De même, les cibles afférentes au nombre de projets reposent davantage sur l'élargissement du périmètre, fonction des signatures d'accords de gestion concertée des flux migratoires, que sur une « croissance interne » dans chaque pays partenaire.

III. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. AIDES MULTILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE : 3 MILLIONS D'EUROS

Cette action, dotée de 3 millions d'euros de CP, est consacrée à la **dotation du fonds fiduciaire** qui doit être créé d'ici la fin de l'année 2008, après qu'un appel d'offres a été lancé en juillet dernier auprès de la Banque mondiale et de la BAD. Ce fonds, appelé à n'investir qu'en Afrique et ouvert à d'autres partenaires publics et privés, apportera un appui à la sécurisation des transferts de fonds, au développement de la bancarisation, à la création d'entreprises et à la

¹ *Relatifs au nombre et au montant moyen des projets individuels et collectifs de développement solidaire et au montant moyen de ces projets financés dans les pays d'origine des migrants.*

constitution de partenariats entre opérateurs économiques des régions d'origine et d'implantation des migrants.

Les actions financées par ce fonds devront être complémentaires des actions bilatérales de la France, en application des principes d'harmonisation et d'efficacité de l'aide.

L'étude inédite sur les transferts de fonds des migrants dans quatre pays (Comores, Maroc, Mali et Sénégal), que le MINEIE a confiée à la BAD, a été publiée en janvier 2008 et illustre l'importance décisive de ces transferts. Leur volume représente ainsi entre 9 et 24 % du PIB des pays étudiés et entre 80 et 750°% de l'APD reçue par le pays, et le poids des transferts informels varie entre 27 % (Maroc) et 82 % (Comores) du PIB.

La nécessité d'améliorer les statistiques et connaissances sur les montants et l'utilisation des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique a incité le ministère à être le **premier financeur, à hauteur de 375.000 euros, de l'étude globale lancée par la Banque mondiale et la BAD.** Ses premiers résultats devraient être publiés courant 2009.

B. AIDES À LA RÉINSTALLATION DES MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE : 3,5 MILLIONS D'EUROS

Les crédits de cette action, dotée de 3,5 millions d'euros (AE = CP) seront gérés en 2009 par l'OFII, successeur de l'ANAEM, et complétés à hauteur de 250.000 euros par un **fonds de concours** du Fonds européen pour les réfugiés (FER II et III).

L'opérateur intervient par :

- une **aide au retour volontaire** des migrants dans leur pays d'origine, financée sur ses ressources propres et qui ne paraît pas toujours directement liée au développement solidaire

- une **aide au montage de projets individuels** financée sur cette action ;

- et des **partenariats** avec des opérateurs qui amplifient ses actions d'accompagnement et apportent leur expertise aux micro-projets des migrants.

L'objectif de l'aide au projet individuel est de financer **500 dossiers en 2009**, pour un montant moyen d'environ 7.000 euros, soit des cibles plus modestes et sans doute plus réalistes qu'en 2008 (700 projets). L'ANAEM, en particulier dans ses représentations locales, instruit chaque projet avant de le soumettre à un comité de sélection, composé de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs institutionnels et économiques locaux.

Votre rapporteur spécial considère que **ce montant de 7.000 euros peut se révéler insuffisant** dans des cas de projets de création d'entreprise. Il est cependant question de monter à l'avenir jusqu'à **20.000 euros**, avec l'apport de cofinancements de l'AFD, des conditionnalités renforcées et un plafonnement de la subvention à 25 % du montant du projet.

**C. AUTRES ACTIONS BILATÉRALES DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE :
18 MILLIONS D'EUROS**

Cette action, conduite auparavant par le MAEE *via* le FSP avec un succès très relatif, vise à amplifier les politiques de développement solidaire en lien avec les 28 pays prioritaires et sources d'immigration. Les 18 millions d'euros de CP demandés pour 2009 sont ventilés en **trois dispositifs** :

1) L'achèvement **des 6 projets FSP¹ en cours dans 13 pays**, qui avaient été transférés au ministère (600.000 euros). Les porteurs de projets financés peuvent être des ONG, des migrants ou des organisations de solidarité internationale issues des migrations.

A titre d'exemple, la mise en œuvre d'un projet au **Sénégal** a déjà permis de soutenir 152 projets d'appui à la création d'entreprises (700 emplois créés), de mobiliser 26 missions d'experts et de cofinancer 31 projets d'accès aux soins de santé primaire, à l'eau potable, à l'irrigation, à l'éducation ou à la formation professionnelle. La capacité d'absorption se révèle élevée puisque le SCAC de Dakar, associé à l'ANAEM pour l'aide au montage de projets, a bénéficié fin septembre d'une délégation de crédits de 500.000 euros qui devrait pouvoir être totalement engagée d'ici le 10 décembre 2008.

En revanche, **votre rapporteur spécial relève que le projet aux Comores n'a pu démarrer que près de trois ans après son approbation** par le comité des projets du FSP.

2) **L'élargissement du champ géographique d'intervention**, tel que défini dans la liste des 28 pays, en s'appuyant notamment sur la coopération décentralisée (2,4 millions d'euros).

3) **L'accompagnement des actuels et futurs accords de gestion concertée des flux migratoires**, pour 20 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP. Chacun de ces accords décline trois volets : l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire. Le premier accord, conclu avec le **Sénégal** en mai 2006 puis modifié en février 2008, a certes une valeur symbolique (notamment par la condamnation commune de l'immigration clandestine) et d'entraînement pour la négociation d'autres accords, mais son application peut être rendue délicate par une divergence d'analyse².

Votre rapporteur spécial regrette le manque de précision du PAP comme des réponses ministérielles sur le contenu précis des projets financés dans le cadre de ces accords, et de manière générale une certaine lenteur dans la traduction de la politique de développement solidaire sur le terrain.

¹ Trois projets « pays » avec le Sénégal, le Mali et les Comores ; un projet « mobilisateur » de 3 millions d'euros, et trois composantes d'un projet de « renforcement de l'action au développement des associations » approuvé en mars 2007.

² Le Sénégal a en effet semblé l'interpréter comme un accord de régularisation dans certains secteurs, distincts de ceux privilégiés par l'immigration professionnelle.

Il reconnaît néanmoins que le caractère novateur de cette démarche suppose de disposer préalablement d'outils structurants, tels que le fonds fiduciaire et les accords bilatéraux. Il importe à présent de franchir une nouvelle étape pour mieux justifier l'utilisation des crédits octroyés.

Le MIIINDS est parvenu à construire un outil spécifique de coopération dans un délai court, mais qui **n'est pas sans poser des problèmes d'articulation avec les instruments existants**, du fait de procédures distinctes et de priorités qui ne sont pas toujours prises en compte dans les DCP.

Les premières expériences de développement solidaire montrent que **la migration circulaire est encore embryonnaire** et que peu de migrants restés en France font profiter, à distance ou par des courts séjours, leur pays d'origine de leur expertise. En revanche, les associations de diasporas, et les confréries musulmanes dans un pays comme le Sénégal, **drainent des montants importants susceptibles d'être mobilisés pour des investissements locaux**, en cofinancement avec le ministère.

TROISIÈME PARTIE – LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL

SECTION I. LE COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. EVOLUTION DES CRÉDITS DES TROIS PROGRAMMES

La mission « Prêts à des Etats étrangers » constitue un **compte de concours financiers**, doté de **crédits évaluatifs** et composé de trois sections présentées sous forme de programmes, comportant chacun une action unique :

- le programme **851** « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » ;
- le programme **852** « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France », qui représente **84 % des CP de la mission** ;
- et le programme **853** « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers ».

Les dotations sur ces trois programmes permettent l'octroi de prêts à des Etats étrangers **directement** – s'agissant de la Réserve pays émergents (RPE) sur le programme 851 ou des prêts accordés en application d'accords de consolidation sur le programme 852 – ou **indirectement** pour le programme 853, au travers du financement de l'activité de prêts très concessionnels de l'AFD.

Conformément à sa nature, cette mission ne comporte que des dépenses d'opérations financières relevant du titre 7. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, **les AE et les CP sont en progression de 4 %**.

Montant et évolution des AE et CP demandés pour 2009

(en millions d'euros)

Programme	AE 2008	AE 2009	Evolution 2008/ 2009	CP 2008	CP 2009	Evolution 2008/ 2009	Part des CP de la mission en 2009
851 – Prêts de la RPE	350	350	-	120	180	50 %	8,3 %
852 – Prêts pour consolidation de dettes	1.822,3	1.808,96	-0,7 %	1.822,3	1.808,96	-0,7 %	84,2 %
853 – Prêts à l'AFD	269	370	37,5 %	124	159	28,2 %	7,4 %
Total	2.441,3	2.528,96	3,6 %	2.066,3	2.147,96	4 %	100 %

Source : projet annuel de performances du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers »

En tant que compte de concours financiers, la mission « Prêts à des Etats étrangers » est structurée en **dépenses et recettes** (essentiellement des remboursements du capital des prêts consentis). Le compte devrait être à nouveau **fortement déficitaire en 2009**, de plus d'un milliard d'euros, en raison de la forte hausse des opérations de refinancement de prêts du programme 852 :

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » pour 2009
(en millions d'euros)

Section	Recettes	Crédits	Solde
Section 1 - Prêts de la RPE	450	180	270
Section 2 - Prêts pour consolidation de dettes	488,96	1.808,96	-1.320
Section 3 - Prêts à l'AFD	111	159	-48
Total	1.049,96	2.147,96	-1.098

Source : projet annuel de performances du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » annexé au projet de loi de finances pour 2009

B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE

1. Les modalités de comptabilisation des annulations en APD

Cette mission concourt à l'aide publique au développement (APD) de la France et est donc intégré dans le **document de politique transversale** « Politique française en faveur du développement » (cf. *supra*).

Il convient cependant de rappeler que **les annulations de dettes ne sont pas intégralement comptabilisées dans l'APD**. Seule l'annulation de créances civiles consenties à des conditions commerciales peut donner lieu à déclaration en APD, ce qui exclut donc les dépenses militaires. Lorsqu'une annulation concerne un prêt initialement consenti aux conditions de l'APD, le montant de l'annulation n'est pas totalement intégré à l'effort d'aide, le principal du prêt ayant déjà été déclaré en APD au moment de son déboursement. **Seule la part en intérêts relève donc de l'APD**.

De même, les annulations de dette comptabilisées en APD **ne se traduisent que pour une part minoritaire par une dépense budgétaire**. La comptabilisation des annulations repose sur la **valeur nominale de la créance originelle**, plutôt que sur sa valeur de marché, car elle est perçue comme correspondant à l'impact réel en termes de développement de l'annulation de dette pour le pays débiteur et au coût pour le créancier.

2. L'impact très variable des prêts

L'impact sur l'APD des **cinq catégories de prêts** octroyés par la France, dont le fonctionnement est détaillé dans le DPT (Réserve pays émergents du programme 851, prêts pour le refinancement de dettes du programme 852, prêts de « premier guichet » et prêts d'aide à l'ajustement structurel de l'AFD, facilités du FMI), varie selon les flux de remboursements et est très différent de

l'imputation budgétaire. **L'impact en APD de ces prêts pourrait ainsi devenir fortement positif en 2009** après avoir été modéré en 2007.

Récapitulatif de l'impact des prêts sur les dépenses budgétaires et sur la comptabilisation en APD en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Objet	LFI 2008	Estimation de l'impact APD	PLF 2009	Estimation de l'impact APD
Prêts à des Etats étrangers	851 - Prêts de la RPE	Réalisation de projets d'infrastructures	120	-317	180	-273
	852 – Prêts pour consolidation de dettes envers la France	Refinancements de dettes d'Etats étrangers	1.822	-1	1.809	1.511
	853 – Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement	- Adossement des prêts PPTE - Couverture du risque commercial sur les prêts non souverains	124	535	159	-301
Aide publique au développement	110 – Aide économique et financière au développement	50 +100	50 +100			
		FRPC du FMI	13,7	13,7	15	15
Prêts d'aide à l'ajustement structurel de l'AFD (hors missions)			0	-90	N.D.	N.D.
Total (hors prêt d'ajustement structurel)			2.229,7	230,7	2.313	952

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

3. Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers

Avec **28,65 milliards d'euros fin 2007**, le montant global des créances APD et non-APD restant dues à la France par les pays emprunteurs était **quasiment stable par rapport à fin 2006**, après une baisse de plus d'un tiers pendant deux ans. Environ 47 % de ces créances sont des créances d'APD. Le montant des arriérés en principal et intérêts dus à la France, de **3,65 milliards d'euros**, a légèrement augmenté par rapport à fin 2006.

Le principal débiteur est l'Egypte avec une dette de 3,2 milliards d'euros mais aucun arriéré, tandis que **la Côte d'Ivoire représente le premier risque** avec plus de 1,3 milliard d'euros d'impayés.

La légère baisse de l'encours de créances est notamment liée aux remboursements anticipés effectués par les pays bénéficiant d'une rente pétrolière (Algérie, Gabon), à la mise en œuvre de l'important contrat de désendettement-développement (C2D) du Cameroun et à la poursuite du traitement de la dette de l'Irak et des pays pauvres très endettés (PPTE).

Principales créances globales et relevant de l'APD détenues par la France sur les Etats étrangers au 31 décembre 2007
(en millions d'euros)

	Arriérés		Capital restant dû	Commentaire DGTPE
	Principal	Intérêts		
Algérie	2	-	619,2	Accord en Club de Paris de remboursement anticipé le 11 mai 2006
dont créances APD	-	-	618,2	
Cameroun	0,8	0,1	973,4	Pays éligible à l'initiative PPTE ; accord bilatéral (C2D) signé en mai 2007
dont créances APD	-	-	963,4	
Chine	28,3	0,9	951,4	
dont créances APD	9,7	3,5	951,4	
Congo-Brazzaville	65,2	43	961,4	Pays éligible à l'initiative PPTE ; accord bilatéral signé en décembre 2006
dont créances APD	1,3	6,4	223,4	
RD Congo	125,4	86,9	798,1	Pays éligible à l'initiative PPTE ; point de décision atteint en juillet 2003
dont créances APD	71,3	13	85,4	
Côte d'Ivoire	976	382,8	1.466,7	Pays éligible à l'initiative PPTE ; pourrait atteindre son point de décision début 2009
dont créances APD	814,5	221,6	754,8	
Egypte	-	-	3.213	
dont créances APD	-	-	598,5	
Gabon	-	1,2	1.039,2	Accord de remboursement anticipé signé en janvier 2008
dont créances APD	-	-	81,5	
Indonésie	4,8	-	1.619,4	
dont créances APD	-	-	1.058,5	
Irak	-	-	1.641	Traitement multilatéral en cours
dont créances APD	-	-	-	
Jordanie	-	-	699,4	
dont créances APD	-	-	69,4	
Maroc	2	0,6	1.251	
dont créances APD	2	0,6	1.251	
Pakistan	0,5	0,2	1.549,7	
dont créances APD	-	-	559,2	
Pologne	-	-	990,7	
dont créances APD	-	-	-	
Tunisie	-	-	882,3	
dont créance APD	-	-	882,3	
Vietnam	-	-	651,4	
dont créances APD	-	-	546,5	
Total 17 principaux débiteurs	1.205	515,7	19.307,3	
TOTAL tous débiteurs	2.620,3	1.027,8	25.007,5	

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

N.B. Les montants indiqués correspondent à des totaux, sans précision sur les comptes d'imputation (programmes 851 et 852, compte Etat de la Coface et AFD pour compte propre).

II. LE PROGRAMME 851 (PRÊTS DE LA RPE)

A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Nature des prêts financés sur ce programme

Le programme 851 met en œuvre une aide économique et financière dans les **pays émergents**, *via* des prêts concessionnels destinés à financer des projets **dont la réalisation fait appel à des biens et services français**. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises. Ces crédits sont comptabilisés dans l'APD française bilatérale, malgré leur caractère d'aide liée et le niveau de développement des pays récipiendaires.

Les prêts doivent respecter les règles relatives à l'aide liée (dites « règles d'Helsinki ») de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui ont été révisées en avril 2005 sous l'égide de l'OCDE. Elles fixent notamment les niveaux minima de concessionnalité des financements.

La mise en place d'une aide au titre de la RPE se traduit par la signature d'un **protocole intergouvernemental** avec les autorités du pays bénéficiaire, pour un projet précis, après évaluation de ce projet par un expert indépendant et **approbation par un comité interministériel** présidé par la DGTPE. Les accords sont ensuite mis en œuvre, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur, par la direction des activités institutionnelles de la société **Natixis**, agissant pour le compte de l'Etat français.

Le montant global des financements octroyés depuis la création de la RPE en 1998 s'élève à **plus de 1,8 milliard d'euros**. Les secteurs des transports et de l'assainissement représentent une fraction majoritaire des concours octroyés, et sur le plan géographique, le Maghreb et la Chine.

Quatorze pays sont aujourd'hui éligibles à ces financements à titre exclusif (Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Monténégro, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Serbie, Tunisie et Vietnam), **et six autres de préférence en cas de cofinancement** (Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou et Salvador). Quatre autres pays sont enfin considérés comme **éligibles à titre expérimental** : Albanie, Arménie, Mongolie et Thaïlande.

Parmi les accords de financement signés en 2007 et au premier semestre 2008, on peut relever les exemples significatifs suivants :

Exemples de protocoles de prêts signés et de décisions de financement prises au titre de la RPE en 2007 et 2008

(en millions d'euros)

Pays bénéficiaire	Intitulé du projet	Montant
Protocoles signés en 2007		
Egypte	Ligne n° 3 du métro du Caire	140
Maroc	Signalisation de la ligne ferroviaire Taourirt-Nador	9,3
Azerbaïdjan	Mise à niveau de la couverture radar	14,9
Vietnam	Mise à niveau de la liaison ferroviaire Yen Vien – Lao Cai	23,2
Vietnam	Métro de Hanoi (financement complémentaire)	154
Protocoles signés au premier semestre 2008		
Tunisie	Fourniture de 9 voitures pour le métro léger	12,8
Maroc	Fourniture de 30 rames doubles et maintenance du tramway Rabat-Salé	97,5
Tadjikistan	Nouvelle aérogare de l'aéroport de Douchambé	17
Arménie	Système d'eau potable et d'assainissement d'Erevan	24,4
Avis favorable du comité en 2007 et au premier semestre 2008 (protocole non signé)		
Maroc	Projet de ligne à grande vitesse Tanger-Kénitra	400

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Le Maroc a bénéficié fin 2007 d'une décision d'octroi exceptionnelle pour le financement du projet de ligne à grande vitesse (LGV), dont le montant (400 millions d'euros) est largement supérieur à la norme. Ce projet bénéficie également d'un **prêt concessionnel de l'AFD**, auquel l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2007 a apporté la garantie de l'Etat dans la limite de 200 millions d'euros en principal.

Lors de la mission de contrôle sur pièces et sur place qu'il a effectuée au Maghreb en juillet 2008, **notre collègue rapporteur spécial Michel Charasse a eu l'occasion de s'entretenir de ce projet** avec le responsable de la mission économique à Rabat et le ministre des transports du Maroc. Il est clair que le montant élevé de ce financement RPE, justifié par le caractère structurant du projet et ses retombées très probables pour les industriels français, contribuera à « saturer » l'enveloppe RPE affectée à ce pays pour plusieurs années.

2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 851 est **débité** annuellement du montant des prêts consentis à des Etats étrangers, dans le cadre de la RPE, et **crédité** des remboursements en capital sur les prêts ainsi octroyés, dont les conditions sont précisées par chaque protocole financier. Pour chaque prêt, le calendrier des échéances détermine le profil de remboursement annuel de la dette de chaque Etat, et *in fine* les prévisions de recettes, qui prennent également en compte les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation qui sont connus à la date d'établissement des prévisions.

La justification des recettes de ce programme, telle qu'elle figure dans le PAP, demeure **claire dans son principe mais obscure dans ses déterminants**. Les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial se sont également révélées incomplètes. Selon les prévisions, le solde du compte devrait encore être

largement créditeur en 2009 avec 270 millions d'euros, bien qu'en diminution par rapport à l'exécution de 2008.

Evolution de l'équilibre du compte de 2007 à 2009

(en millions d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
2007	546	150	396
LFI 2008	457	120	337
Prévisions 2008	462	120	342
PLF 2009	450	180	270

Source : projet annuel de performances du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » annexé au projet de loi de finances pour 2009

B. OBJECTIF ET INDICATEUR

Le programme 851 ne comporte **qu'un seul objectif, qui traduit directement la vocation des financements RPE** puisqu'il s'intitule « *Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ».

Il est assorti d'un **indicateur** de performance, qui rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours de l'année ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature.

Indépendamment des facteurs exogènes (évolution de la conjoncture économique, concurrence internationale, délais de passation des marchés...) susceptibles d'interférer dans la concrétisation des décisions, **la pertinence de cet indicateur doit être relativisée**, tant en raison de ses résultats erratiques et de l'aléa inhérent à ces prêts que de la base relativement restreinte de calcul (9 prêts en 2007, 5 prêts en 2008 et 2009). **La cible de 80 % fixée pour 2012 serait ainsi atteinte dès 2008**, après 67 % en 2007.

C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Evolution des dotations du programme 851 depuis 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2008
AE	90	300	300	350	350	-
CP	71	150	150	120	180	50 %

Source : projet annuel de performances du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » annexé au projet de loi de finances pour 2009

1. Les autorisations d'engagement

Les AE demandées pour 2008 sont **stables et les justifications avancées par le PAP sont peu précises et très proches de celles de 2008**. Elles tiennent donc compte de la montée en puissance des besoins de financement de projets d'infrastructures dans plusieurs pays émergents, tendance constatée depuis 2004, et des perspectives de cofinancements avec des banques multilatérales, notamment en Asie, dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement.

2. Les crédits de paiement

Le montant de CP de 180 millions d'euros est fondé sur les **estimations de tirages de Natixis**. Les demandes de CP pour 2009 reposent donc sur des estimations des tirages effectués au titre des protocoles déjà signés, dont les projets sont en cours de réalisation ou vont entrer en vigueur en 2009, ou des protocoles dont la signature est escomptée fin 2008.

A ce titre, les principaux décaissements prévisibles concernent le projet de LGV au Maroc, les métros du Caire et de Hanoi, le tramway de Rabat et des projets dans les domaines de l'eau et de l'environnement en Tunisie, au Vietnam, en Arménie et en Mongolie.

3. Des évaluations de projets éclairantes en 2007

Les évaluations des concours financiers interviennent à la fin du cycle de vie des projets (2 à 8 ans selon les cas) et portent notamment sur les marges de l'entreprise, le retour commercial et l'impact sur le développement du pays bénéficiaire. Elles sont confiées à des consultants indépendants choisis sur appel d'offres, des corps de contrôle de l'administration ou des organismes parapublics. Toutes les évaluations conduites par la DGTPE sont désormais **publiées. Deux projets RPE ont été évalués en 2007** :

1) Le transfert de matériel roulant et d'équipement de signalisation pour la ligne 3 du métro de Shanghai (260 millions d'euros). Le projet a globalement atteint son objectif de transfert de savoir-faire à la Chine et son exécution financière a été satisfaisante. **Le pilotage du côté français se serait toutefois révélé défaillant**, mais la DGTPE a indiqué que les mesures nécessaires avaient déjà été prises¹. L'étude conclut également que **les retombées industrielles se sont avérées moins importantes que prévues**, et qu'une stratégie globale par secteur serait plus efficace. La RPE répond toutefois aujourd'hui à une logique de projet.

¹ Schéma de transport (mise à jour ou réalisation) financé sur FASEP ou par un autre bailleur de fonds, et recommandation systématique d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

2) La fourniture par l'ensemblier IMP d'équipements médicaux à deux hôpitaux de Chongqing et Xi'an (8,3 millions d'euros), en 2001 et 2004. L'exécution technique et financière des deux projets a été satisfaisante et la partie chinoise a particulièrement apprécié le volet lié au savoir-faire et à la formation. Toutefois, **le projet n'a pas eu tous les résultats escomptés** car il a fait apparaître une défaillance de certains équipements après cinq ans, suite à une défaillance de l'agent représentant le fournisseur en Chine. **Les effets sur les entreprises françaises bénéficiaires semblent ne pas être allés au-delà des projets**, avec une contribution au développement d'un courant d'affaires identifiée uniquement dans les cas d'entreprises déjà largement implantées et bénéficiant d'actions de promotion active.

En vue d'améliorer la pertinence, la cohérence et la performance des projets, les consultants ont d'abord recommandé de formaliser une stratégie de coopération économique franco-chinoise dans le secteur de la santé reposant sur un sous-accord cadre spécifique, en accompagnement du protocole franco-chinois de 2004. Cette préconisation devra être testée auprès des ministères chinois concernés. Les recommandations relatives à la **présence locale d'un représentant de l'entreprise bénéficiaire** du projet ont été mises en œuvre à l'occasion du projet en cours d'instruction au Sri Lanka pour l'installation d'une ligne de fabrication de solutés.

Votre rapporteur spécial conclut de ces deux évaluations, qui peuvent ne pas être représentatives et liées au seul contexte chinois, que la réussite des projets financés par la RPE **suppose un suivi précis par la mission économique et que l'entreprise prestataire dispose de ressources suffisantes sur place.**

III. LE PROGRAMME 852 (PRÊTS POUR CONSOLIDATION DE DETTES)

A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Un programme dédié aux allègements de dette

Ce programme est mis en œuvre par le service des affaires multilatérales et du développement du MINEIE, avec le concours de la Banque de France qui est chargée de l'application des accords de rééchelonnement et gère le recouvrement des prêts de consolidation.

Le programme 852, qui ne comporte qu'une seule action, contribue à la politique française d'annulation et de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, dans le cadre de programmes décidés *via* les procédures multilatérales et bilatérales **du Club de Paris**, groupe informel de créanciers publics dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France. Ces traitements contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises temporaires de liquidité extérieure.

Ainsi que le précise le DPT, outre le programme 852, **les prêts concourant à l'APD française exercent également un impact** sur l'action n° 5 « Autres garanties¹ » du **programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »** de la mission du budget général « Engagements financiers de l'Etat ». **Les appels en garantie de l'Etat imputés sur cette action ne sont pas comptabilisables en APD, à l'exception des dépenses d'indemnisation de Natixis** en cas d'annulation en Club de Paris de certaines de ses créances garanties par l'Etat.

2. L'initiative PPTE et ses prolongements : un coût élevé mais des résultats non négligeables

Les annulations de dettes consenties par la France s'inscrivent plus particulièrement dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), **dont la France est le premier contributeur en cumul**, et de l'« approche d'Evian » décidée en juin 2003. L'initiative PPTE, lancée en 1996 puis renforcée en juin 1999 et réformée en septembre 2006, a pour objectif de restaurer durablement la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant la part de leur dette extérieure dépassant un niveau considéré comme « soutenable » au vu de leurs perspectives de croissance économique.

Cette initiative concerne désormais **33 pays sur 41 potentiellement éligibles**, pour la plupart membres de la ZSP, dont 10² sont encore au stade du « **point de décision** », qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dette intérimaire, et 23³ ont atteint le « **point d'achèvement** », qui constitue la sortie du processus et permet un traitement du stock de dette.

Parmi les huit pays situés avant le point de décision, **seuls trois (Côte d'Ivoire, Togo et Comores) présentent des perspectives positives**, s'agissant du réengagement des institutions financières internationales et de la mise en œuvre des allègements de dette. Les cinq autres pays⁴ ne semblent pas devoir progresser au sein de l'initiative pour des raisons politiques ou financières, du moins à court terme.

Le coût des allègements de dette atteint aujourd'hui **34,9 milliards de dollars** (en valeur actuelle nette de fin 2007) pour les 23 pays qui ont franchi le point d'achèvement et 51,1 milliards de dollars au total pour les 33 pays actuellement concernés par l'Initiative. Au terme du processus pour les 41 pays, **le coût total est estimé à 71,2 milliards de dollars**, ainsi réparti : 35,8 % pour les créanciers publics bilatéraux membres du Club de Paris, 12,8 %

¹ Ces garanties sont accordées afin de favoriser l'octroi de prêts sur fonds propres des établissements concernés (AFD, Natixis et Banque européenne d'investissement) ou pour faire face à un risque de retrait des Etats bénéficiaires du mécanisme des C2D.

² L'Afghanistan, le Burundi, le Congo, la République démocratique du Congo, la Guinée, la Guinée-Bissau, Haïti, le Libéria, la République centrafricaine et le Tchad.

³ Ces pays sont les suivants : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Gambie, Guyana, Ghana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

⁴ Erythrée, Kirghizie, Népal, Somalie et Soudan.

pour les créanciers non-membres¹, 46 % pour les créanciers multilatéraux et 5,6 % pour les créanciers privés.

Les pays PPTE ayant franchi le point d'achèvement sont également éligibles à l'**Initiative d'annulation de la dette multilatérale** (IADM), décidée en 2005 et qui vise l'annulation de la totalité des créances admissibles détenues par les grandes institutions financières internationales (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, FMI et Fonds africain de développement), pour un **coût de 54,2 milliards de dollars** en valeur nominale. Deux pays « non PPTE », le Cambodge et le Tadjikistan, bénéficient également de cette initiative, en tant que PMA ayant des arriérés de longue date à l'égard du FMI.

En 2007, environ 448 millions de dollars de dettes ont été traités dans le cadre des accords du Club de Paris avec des PPTE (dont 413 millions de dollars annulés et 35 millions de dollars rééchelonnés), au profit de l'Afghanistan, de la Gambie, de la République centrafricaine, de la Sierra Leone² et de Sao Tomé et Príncipe.

De janvier à fin août 2008, trois nouveaux accords ont été conclus par le Club de Paris avec la Guinée, le Libéria et le Togo pour un montant global de **901 millions de dollars**, dont 761 millions de dollars d'annulations. Le FMI prévoit par ailleurs que la Côte d'Ivoire pourrait atteindre le point de décision d'ici la fin de l'année 2008. En 2009, le FMI prévoit que 8 pays³ pourraient atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE.

L'initiative PPTE, même complétée par l'IADM, n'est toutefois pas la panacée et un des principaux défis actuels consiste à pérenniser les nouvelles ressources dégagées pour le développement et à **éviter l'entrée dans un nouveau cycle d'endettement excessif**, risque que l'arrivée des nouveaux bailleurs émergents tend à relever.

Bilan économique des annulations PPTE et perspectives de réendettement

Les 33 pays qui ont franchi le point de décision consacraient en moyenne en 1999 16 % de leurs recettes d'exportation au remboursement de la dette extérieure. Ils n'y affectaient plus que 6 % de leurs revenus d'exportation en 2007. **Le ratio service de la dette/recettes d'exportations devrait continuer à baisser jusqu'à 1,8 % en 2012.**

Les statistiques du FMI montrent également que la diminution du service de la dette s'est accompagnée d'une **augmentation des dépenses de lutte contre la pauvreté, qui représentent en moyenne 9,4 % du PIB en 2008** dans les pays post-point de décision contre 6,8 % du PIB en 2000.

¹ Cette participation des créanciers non-membres du Club de Paris est encore jugée **insuffisante**. Selon les données du FMI (août 2008), seuls 8 pays ont réalisé la totalité de l'effort d'allègement attendu, mais ils représentent seulement 1 % du coût de l'initiative. 22 pays représentant 65,3 % du coût des annulations de dette ont réalisé à peine plus de la moitié de l'effort requis, et 20 pays créanciers représentant le tiers de l'effort n'ont procédé à aucune annulation.

² Qui a bénéficié d'une annulation de dette à hauteur de 363 millions de dollars.

³ Afghanistan, Burundi, Congo, Haïti, Guinée, Libéria, RDC et Tchad.

Mais en dépit des allègements de dette dont ils ont bénéficié dans le cadre de l'initiative PPTE, **4 des 23 pays ayant franchi le point d'achèvement sont encore en situation de surendettement, contre un seulement en 2007**. De façon plus générale, 40 % des pays à bas revenu seraient encore dans cette situation, et seulement 30 % d'entre eux présenteraient de faibles risques de surendettement.

Outre leur participation à l'initiative PPTE, tous les créanciers publics ou privés ont un rôle important à jouer en adoptant des **politiques de prêt soutenable** coordonnées et fondées sur des estimations réalistes des capacités de paiement, en particulier en direction des pays à bas revenu ayant bénéficié de réductions de dette. Le **Cadre de soutenabilité de la dette** (CSD) pour les pays à faible revenu, créé par le FMI et la Banque Mondiale en avril 2005, fournit aux créanciers une estimation du risque de crise de la dette dans les pays à faible revenu. La France et l'ensemble des créanciers du Club de Paris estiment que le CSD devait être utilisé par tous les créanciers comme une référence pour éclairer leurs décisions de prêt.

Cette question trouve une traduction concrète dans certains pays africains qui reçoivent des prêts massifs de la part de **créanciers souverains émergents** (Chine), dans des conditions à la fois peu transparentes et potentiellement risquées pour la soutenabilité de la dette du pays. **Ces comportements de passager clandestin de la part des nouveaux bailleurs émergents sont susceptibles d'exercer un impact sur l'aide de la France à plusieurs titres**, en tant que pourvoyeur d'aide publique au développement (les annulations de dette et les flux de dons pourraient servir à rembourser les nouveaux prêteurs), en tant que créancier (risque accru de défaut sur le service de la dette) et en tant que membre du Club de Paris, à travers le coût des traitements de dette qui seraient nécessaires en cas de nouvelle crise.

La France prône donc un **dialogue accru avec ces nouveaux créanciers émergents**, à la fois dans le but d'améliorer la transparence des flux de prêts vers les pays à bas revenu et dans une perspective d'adoption de règles communes.

Au-delà des efforts de conviction et du dialogue entrepris par les créanciers du Club de Paris, la France à travers l'AFD a innové en mettant en place **un nouvel instrument de prêt, le PTCC** (Prêt très concessionnel contracyclique), qui permet d'adapter le profil des remboursements du pays débiteur en fonction des conditions macroéconomiques auxquelles il fait face. Cet outil innovant, qui offre la faculté d'alléger le service de la dette en cas de dégradation brutale des termes de l'échange, est particulièrement approprié pour les pays à bas revenu dont les exportations sont concentrées sur un nombre réduit de produits et qui subissent la volatilité des cours des matières premières.

La France est pour l'instant seule à avoir expérimenté ce dispositif et plaide pour son extension aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux, notamment au sein du G7.

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

3. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 852 est **débité** du montant des versements de **nouveaux prêts** réalisés par la France en application des accords de consolidation de dette conclus dans le cadre du Club de Paris : les refinancements se traduisent en effet par le **remboursement de prêts anciens via l'octroi de prêts nouveaux négociés** aux nouvelles conditions d'échéancier ou de taux du Club de Paris. Les créances susceptibles d'être refinancées sont celles portées par l'AFD et celles figurant à l'actif du compte constituant la mission « Prêts à des Etats étrangers ».

Le programme est également **crédité des remboursements en principal** effectués par les Etats bénéficiaires, que ce soit à bonne date, de manière anticipée, par refinancement (en fonction des prévisions sur les accords en Club de Paris susceptibles d'être conclus l'année suivante) ou dans le cadre d'opérations de conversions de créances. **Les paiements d'intérêts** (à bonne date ou par refinancement d'échéances) **sont pour leur part crédités sur le compte n° 762-41** du budget de l'Etat.

Les recettes effectives du programme en 2009 devraient ainsi s'élever à **488,96 millions d'euros**, soit une baisse de 8,4 % par rapport au montant inscrit en LFI 2008 (533,78 millions d'euros), et le solde serait débiteur de plus de 1,3 milliard d'euros. Néanmoins considérant l'important écart constaté en 2008 entre prévision en loi de finances initiale et exécution probable, **votre rapporteur spécial continue de s'interroger sur la sincérité du montant des dépenses attendues en 2009** (cf. tableau *infra*).

**Evolution du solde du programme 852 et des recettes du compte n° 762-41
en prévision et en exécution (au 30 juin pour l'année 2008)**

(en millions d'euros)

		2006	2007	2008 (au 30 juin)	PLF 2009
LFI / PLF	Recettes	459,2	482,7	533,8	488,96
	Dépenses	314,1	731,3	1.822,3	1.808,96
	Solde	145,1	-248,6	-1.288,5	-1.320
Exécution	Recettes	521,7	201,8	436,2	N.S.
	Dépenses	89,3	40,6	1,2	
	Solde	432,4	161,2	435	
Recettes du compte n° 762-41		131,2	77,6	137,7	587,4

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Les principales recettes en capital enregistrées sur le premier semestre 2008 émanent du Gabon (368,4 millions d'euros) et de la Pologne (47,7 millions d'euros). Des remboursements par refinancement du capital devraient également venir du Togo en 2008, ainsi que de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo en 2009.

B. L'IMPACT FINANCIER DES CONSOLIDATIONS DE DETTE

1. Des mécanismes variés et complexes d'imputation

Outre les refinancements opérés via le programme 852, quatre mécanismes ou imputations budgétaires – détaillés dans l'encadré ci-après – peuvent supporter des annulations de dette décidées en Club de Paris et considérées comme participant à l'APD. **Quatre organismes peuvent porter la créance** : l'Etat *via* le Trésor, la Coface (assureur-crédit), Natixis et l'AFD.

La mise en œuvre des annulations de dette requiert, en fonction des besoins et lors de chaque accord introduisant de nouvelles modalités d'annulation (Toronto, Dakar, Libreville, Yaoundé), une **autorisation dans un article spécifique de la loi de finances**, qui fixe un plafond valable pour plusieurs années, puis régulièrement révisé en loi de finances. Les annulations sont ensuite approuvées par le Parlement *a posteriori*, lors du vote de la **loi de règlement**.

Les derniers relèvements ont ainsi été autorisés par l'article 98 de la loi de finances pour 2007, qui a relevé le plafond de remise de dettes multilatérales des pays les plus pauvres à **14,6 milliards d'euros**, et par l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 2007, qui a porté le plafond des annulations bilatérales à **1,25 milliard d'euros**. L'utilisation de ces plafonds depuis 2000 est retracée dans le tableau ci-dessous.

**Utilisation des plafonds d'autorisation
sur les remises de dettes à titre multilatéral et bilatéral**

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Annulations multilatérales	104,4	57,1	920,6	1.790,1	727,6	2.882	2.661,6	906,1
Cumul	2.833,9	2.891	3.811,6	5.601,7	6.329,3	9.211,2	11.872,8	12.779,1
Annulations bilatérales	-	-	32,6	81,8	425,1	0,6	42	208,1
Cumul	-	-	32,6	114,3	539,5	540,1	582,1	790,2
Total	2.833,9	2.891	3.844,2	5.716	6.868,8	9.751,3	12.454,9	13.569,3

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » annexé au projet de loi de finances pour 2009

**Imputation globale et incidence budgétaire éventuelle
des annulations de dette dans les comptes de l'Etat**

L'**indemnisation de Natixis** est prise en charge par l'action n° 5 « Autres garanties » du programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». En cas d'annulation en Club de Paris de certaines créances de cet organisme garanties par l'Etat, **les annulations d'intérêts sont comptabilisables en APD**. Il s'agit toutefois d'une procédure éteinte et qui ne devrait donc occasionner aucun coût en 2009.

L'indemnisation des annulations supportées par **l'AFD** est comptabilisée dans l'action n° 3 « Traitement de la dette des pays pauvres » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement ». Le montant inscrit au titre de 2009 s'élève à **132,1 millions d'euros en CP**. **Seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD**, tandis que le coût budgétaire comprend l'annulation du principal et des intérêts.

Les remises d'intérêt au titre des mesures décidées lors du sommet de La Baule de juin 1990 au profit de quatre pays de la ZSP (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon) **ne sont comptabilisées qu'en APD sans engendrer de dépense budgétaire**, de même que les remises d'intérêts en faveur de l'Egypte.

L'action n° 3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » supporte les annulations par refinancements et dons réalisées dans le cadre des **C2D**. **Elle n'est pas dotée de crédits pour 2009**, le coût des C2D étant désormais autofinancé par l'AFD et les nouvelles modalités de traitement des créances. **Seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD**, dans la mesure où la créance annulée a déjà été originellement comptabilisée comme effort d'APD au moment de l'octroi du prêt à taux bonifié.

Les annulations réalisées par la **Coface** dans le cadre des procédures publiques de cette entreprise, imputées sur son résultat, n'ont pas de coût budgétaire mais sont déclarées en APD. Elles ont néanmoins un **coût budgétaire indirect** en ce qu'elles contribuent à diminuer la capacité de prélèvement sur le compte de l'Etat lié à la Coface, ces prélèvements venant s'inscrire en recettes sur le budget général.

Les annulations portant sur des **prêts du Trésor** décidées en Club de Paris sont **imputées en loi de règlement sur les découverts du Trésor**, donc hors budget, après avoir fait l'objet d'un **accord de conversion de dettes ou d'un refinancement par l'intermédiaire des programme 852**, sauf en cas d'annulation à 100 % (imputation directe sur les découverts du Trésor). Les annulations de créances au titre du dispositif « Dakar » sur les prêts du Trésor sont comptabilisées dans les transports aux découverts du Trésor uniquement pour la fraction en principal de la créance, mais seule la partie en intérêts est prise en compte dans l'APD.

Au 31 juillet 2008, les transports aux découverts du Trésor s'élevaient à **87,1 millions d'euros**, dont la majeure partie au titre de conversions de dettes.

Au total, seulement **6,5 % des annulations de dettes feraient l'objet d'une dépense budgétaire en 2009**, et plus de la moitié seraient imputée sur les découverts du Trésor, pour une estimation globale de 2.025,6 millions d'euros, soit près du double du montant prévisionnel de 2008.

Le coût pour la France des annulations de dettes de 2000 à 2009 (d'après les prévisions pour 2008 et 2009), hors C2D, **serait ainsi de 16,1 milliards d'euros**, dont plus de la moitié sont imputés sur le résultat de la Coface. Les annulations les plus importantes fin 2007 concernaient le Nigeria (2,76 milliards d'euros), la Côte d'Ivoire (2,58 milliards d'euros), le Sénégal (1,83 milliard d'euros) et le Cameroun (1,69 milliard d'euros).

Le tableau ci-après précise les différentes imputations pour les années 2000 à 2009.

**Coût et imputation des annulations de dettes depuis 2000,
hors C2D et recettes d'intérêts du compte 901-540
Prévisions pour 2008 et 2009**

(en millions d'euros)

	Impact budgétaire		Impact non budgétaire		TOTAL
	Natixis (chapitre 14-01 art. 90 puis programme 114)	AFD (chapitre 44-97 art. 50 puis programme 110)	Transport aux découverts du Trésor (refinancements des programmes 851 et 852)	Compte de l'Etat à la Coface	
2000	0,4	339,7	80,1	477,1	897,5
2001	-	296,7	85,2	50,7	432,7
2002	-	257,6	585,1	413,5	1.256,2
2003	24,7	261,9	1.048,9	1.007,8	2.343,3
2004	0,1	212,7	652,7	782,6	1.648
2005	-	235,6	593,1	2.077,9	2.906,5
2006	39,7	171,3	456	2.161,9	2.828,8
2007	-	133,5	144,8	420,1	698,3
Prév. 2008	0,02	142,3	300	607,7	1.050
En %	0 %	13,6 %	28,6 %	57,9 %	100 %
PLF 2009	-	132,1	1.122,2	771,3	2.025,6
En %	0 %	6,5 %	55,4 %	38,1 %	100 %

N.B : les dépenses prévisionnelles au titre des C2D sont débudgétisées depuis 2007, par prélèvement sur le résultat de l'AFD. Il importe également de rappeler que les annulations de créances de Natixis peuvent ne pas occasionner de dépense budgétaire tout en exerçant un impact en APD.

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

2. Les annulations réalisées via la Coface

Les annulations de dette transitant par la Coface ont plus que quadruplé entre 2002 et 2006 pour dépasser 1,9 milliard d'euros¹, expliquant près des deux tiers de l'augmentation de l'aide française. L'essentiel de ces annulations repose sur les traitements PPTE et surtout, en 2005 et 2006, sur les accords ponctuels conclus avec le Nigeria et l'Irak (plus de 80 % des créances Coface annulées).

Les annulations de créances se traduisent dans le résultat du compte de l'Etat à la Coface (enregistrement distinct des opérations effectuées avec la garantie de l'Etat) selon **deux étapes** :

- après indemnisation d'une créance auprès de l'entreprise assurée, la Coface inscrit une créance à son actif, l'indemnisation faisant naître un droit de la Coface à récupération auprès du débiteur étranger. La Coface enregistre également une **dépréciation de cet actif correspondant à l'estimation de sa part non récupérable**, ce qui permet de prendre en compte les perspectives d'annulation des créances. Cette dépréciation est définie pour chaque pays sur la

¹ Le chiffrage varie puisque la Cour des comptes évoque 2,06 milliards d'euros, le document de politique transversale (DPT) 1,93 milliard d'euros, et le MINEIE 2,16 milliards d'euros... De même pour 2007 et 2008, les données transmises par le ministère diffèrent de celles du DPT.

base de la catégorie de risque OCDE et du niveau de revenu par habitant selon la classification de la Banque mondiale ;

- après signature d'un accord bilatéral accordant une annulation de créance, les créances abandonnées sont annulées. **L'impact comptable de cette annulation sur le résultat de la Coface représente alors la différence entre l'estimation de la part non récupérable provisionnée antérieurement et l'annulation réalisée.** Ce provisionnement est intégral pour les créances détenues sur des PPTE, ce qui pour votre rapporteur spécial illustre le **caractère assez virtuel de ces créances**, et donc de l'aide ainsi comptabilisée.

A l'initiative de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », et de notre ancien collègue Paul Girod et en application de l'article 58-2° de la LOLF, **la Cour des comptes a réalisé en 2008 une enquête portant sur la gestion et l'efficacité des procédures publiques de la Coface**, parmi lesquelles figurent les annulations de créances comptabilisées en APD. Cette enquête a donné lieu à une audition le 18 novembre 2008 et fait l'objet du rapport d'information n° 95 (2008-2009).

Principaux enseignements du rapport d'information n° 95 (2008-2009) du 18 novembre 2008 sur les annulations de créances de la Coface au titre de l'APD

La Coface n'intervient que pour des créances commerciales, dont l'annulation à la suite d'un traitement en Club de Paris est susceptible d'être comptabilisée en APD, en application des critères et de la nomenclature de l'OCDE. Seules des annulations de créances commerciales, et non des rééchelonnements, peuvent être intégralement comptabilisées en APD, alors que les annulations de créances dites « APD » ne donnent lieu à comptabilisation que pour la fraction des intérêts annuels, car elles ont déjà été comptabilisées lors de l'octroi du prêt.

L'annulation de créances de la Coface est conditionnée à un **traitement préalable en Club de Paris**, en particulier dans le cadre de l'Initiative PPTE, dans lequel la Coface joue essentiellement un **rôle de support technique et de greffier**, la DGTPE étant davantage impliquée dans les négociations proprement dites. Ce processus comprend plusieurs étapes :

- collectes distinctes de données auprès des créanciers (la Coface remplit le tableau pour ses créances) et du pays débiteur ;
- première réconciliation des données (la Coface discute avec le débiteur pour ses créances) ;
- négociations (support technique de la Coface) ;
- recommandations du Club de Paris et seconde réconciliation « fine » au centime près (participation de la Coface) ;
- signature de l'accord bilatéral (la Coface passe les écritures comptables nécessaires).

Le traitement des créances annulées répond à trois logiques relatives au compte Etat de la Coface, à l'impact sur le budget de l'Etat et à l'imputation en APD selon les normes du CAD :

a) En comptabilité d'engagements, la Coface constate une charge correspondant à la valeur faciale nette de la créance, et reprend les provisions antérieurement constituées. **L'impact sur le résultat est équivalent à la part non provisionnée et est donc nul s'agissant des créances PPTE** puisqu'elles sont intégralement provisionnées.

b) En comptabilité budgétaire, les annulations ont un **impact direct nul sur le budget et les comptes de l'Etat** puisque les comptes de la Coface n'y sont pas consolidés, mais exercent un **impact à moyen terme** dès lors qu'elles suppriment d'éventuels flux de trésorerie futurs liés au remboursement de la créance.

c) Depuis 1998, les créances annulées sont comptabilisées en APD en totalité lors de l'année de notification, selon un principe analogue à une comptabilité de caisse.

Les annulations passées en 2007 et 2008 et l'estimation de celles à venir sur les créances détenues par Coface sont nettement dominées par le traitement des dettes de **l'Egypte**, de **l'Irak** et du **Congo-Brazzaville**. Ces montants sont en **diminution tendancielle** depuis trois ans. Votre rapporteur spécial continue cependant de s'interroger sur l'imputation des créances sur la **Pologne**, qui n'est pas éligible à l'APD.

**Annulations de créances de la Coface avec la garantie de l'Etat
Réalisation en 2007 et prévisions pour 2008 et 2009**

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Cameroun	281,7	-	-
Centrafrique	0,01	-	0,2
Congo-Brazzaville	-	85,1	306,3
RD Congo	-	-	175
Côte d'Ivoire	-	-	76,6
Egypte	118,3	116,9	108,8
Guinée	-	-	72,7
Guinée Bissau	-	-	5
Haïti	0,4	0,3	4,7
Irak	534,5	373,7	-
Libéria	-	0,2	-
Pologne	50,2	23	-
Sierra Leone	15	-	-
Tchad	4,7	8,5	22
Total	1.004,8	607,7	771,3

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

C. OBJECTIF ET INDICATEUR

Le programme 852 est doté d'un objectif, intitulé « *Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en développement* », ce qui constitue effectivement un des objectifs de l'initiative PPTE. L'indicateur de performance mesure la part des pays éligibles qui ont bénéficié avec succès de cette initiative, **c'est-à-dire ceux qui ont franchi son point d'achèvement tout en respectant le critère de soutenabilité**

de la dette à la date impartie. Ce critère est considéré comme rempli pour les pays présentant un risque faible¹ ou moyen de surendettement.

L'indicateur est bien renseigné. La prévision pour 2008 est de 92 % des pays, pour une **cible fixée à 95 % en 2011 qui serait atteinte dès 2009.**

Votre rapporteur spécial rappelle que cet indicateur, comme cela est souvent le cas en matière d'APD, **ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative en fin de cycle, et n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans le dispositif PPTE, pas plus que sur l'impact de cette initiative sur le développement des pays considérés.**

D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Les crédits demandés sur ce programme au titre de 2009 sont évalués à **1.808,96 millions d'euros** en AE comme en CP. Les explications du PAP tiennent en une ligne et seraient justifiées par des considérations d'aléa moral et de discrétion diplomatique. **Votre rapporteur spécial regrette toutefois une justification toujours aussi elliptique.**

Le traitement de la dette irakienne, suite à l'accord conclu en Club de Paris le 21 novembre 2004, **a mobilisé une large part des annulations consenties par la France au cours des dernières années.** L'accord bilatéral franco-irakien a ainsi été signé le 21 décembre 2005. Les créances traitées représentent un **total d'environ 5 milliards d'euros**, dont 80 % aura été annulé au terme des trois tranches du programme. Les annulations de dette réalisées par la France depuis 2005 portent ainsi sur les montants suivants :

Echéancier des annulations de la dette irakienne consenties par la France depuis 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	Fin 2008
Première tranche	1.485			
Deuxième tranche	240	625	620	
Troisième tranche				1.000
Montant déclarable en APD	504	625	550	N.D.

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Il convient de rappeler que les annulations de dette accordées à l'Irak n'ont pas d'incidence budgétaire directe mais un impact patrimonial, puisque les créances concernées sont essentiellement des créances portées par la Coface et des créances refinancées par Natixis avec la garantie de l'Etat, et pour lesquelles la garantie a été exercée. Les premières entraînent une variation de

¹ Soit aucun dépassement escompté des plafonds d'endettement sur les vingt années à venir.

l'actif du compte de l'Etat à la Coface, les secondes à un abandon de créances qui n'entraîne pas de dépenses budgétaires.

L'Irak a signé la totalité des accords bilatéraux avec ses créanciers membres du Club de Paris, y compris la Russie le 11 février 2008, et a conclu, le 18 juillet 2006, ses négociations avec ses créanciers privés¹.

L'Irak a également annoncé avoir conclu un accord bilatéral avec 36 pays non-membres du Club de Paris. Le dernier accord a été signé en juillet 2008 avec les Émirats Arabes Unis qui ont effacé près de 7 milliards de dollars de dettes. Les négociations se poursuivent avec 17 autres pays, dont l'Arabie saoudite (30 milliards de dollars de créances) et le Koweït (16 milliards de dollars de créances) qui sont les principaux créanciers de l'Irak.

IV. LE PROGRAMME 853 (PRÊTS À L'AFD)

A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Objectif et nature des prêts financés sur ce programme

Ce programme, qui est symétrique à l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement », correspond à la **mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions spéciales** : elle est ainsi étalée sur 30 ans dont 10 ans de différé et à un taux d'intérêt de 0,25 %. Les prêts de ce programme sont affectés à **deux finalités** :

- **l'adossement intégral** des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTÉ (cf. *supra*), dans une logique de maintien de la soutenabilité de la dette à moyen terme ;

- la constitution par l'Agence de **provisions pour risque commercial** au titre des prêts concessionnels non souverains accordés au secteur privé, grâce au différentiel de taux avec les émissions obligataires de l'AFD. Cette provision requiert un tirage égal à une part du montant du capital du prêt, qui depuis la **réforme intervenue en janvier 2008** n'est plus forfaitaire (25 %) mais fonction du risque pays et du risque de contrepartie.

Votre rapporteur spécial approuve les modalités de cette réforme, cohérente avec la démarche globale du secteur bancaire et les nouvelles obligations prudentielles de « Bâle II », consistant à mesurer le risque de crédit de manière beaucoup plus fine et conforme à la situation réelle du débiteur.

Le coût pour l'Etat des engagements de l'AFD est **pluriannuel**, dans la mesure où les paiements à l'AFD interviennent tout au long du décaissement du

¹ Des échanges de dette contre de nouvelles obligations et des rachats de certaines créances ont permis à l'Irak de recevoir un traitement comparable à celui accordé par le Club de Paris pour 96 % de ses encours de dette commerciale, soit un montant total de 19,7 milliards de dollars.

prêt. La discordance entre AE et CP restitue donc le caractère pluriannuel de cet engagement.

Ce programme ne présente ni objectif ni indicateur. Sa performance est en effet liée à la performance globale de l'activité de prêts de l'AFD, retracée dans les **deux indicateurs** de l'objectif n° 3 « *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* » du programme 110.

2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 853 est débité annuellement des prêts accordés par l'AFD, et crédité des remboursements sur les prêts antérieurs, réalisés à taux fixe et avec 10 ans de différé. Les recettes en 2009 correspondent donc aux **échéances de remboursement des prêts octroyés durant les 20 années antérieures**, sur la base d'engagements cumulés d'environ un milliard d'euros.

Un montant de **111 millions d'euros** de recettes est ainsi escompté en 2009, soit une augmentation de 62,5 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2008, mais le compte demeure **déficitaire à hauteur de 48 millions d'euros**.

B. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Le montant des AE demandé pour 2009 poursuit sa progression et s'inscrit en hausse de 37,5 % par rapport au montant ouvert en LFI 2008, avec **370 millions d'euros**. Il complète les 250 millions d'euros d'AE proposés au titre des bonifications d'intérêts inscrites au programme 110, soit un montant global de 620 millions d'euros de ressources octroyées par le MINEIE.

Ce montant tient compte d'une augmentation escomptée de l'activité de l'AFD en 2009, dans le cadre des nouveaux instruments financiers et des orientations stratégiques de l'AFD :

- la réalisation du **nouveau cadre d'intervention régional en Afrique subsaharienne**, approuvé en janvier 2008 par le conseil d'administration de l'agence, et la montée en puissance du Prêt très concessionnel contracyclique (PTCC¹), qui s'inscrit dans la nouvelle doctrine d'intervention de l'AFD² sur la reprise des prêts aux pays ayant bénéficié de l'initiative PPTE ;

- **l'augmentation du volume de prêts non-souverains**, conformément aux orientations du Plan d'orientation stratégique pour 2008-2011 (cf. *supra* sur le programme 110).

¹ Le PTCC prévoit un taux de 1 % sur 30 ans, dont 20 annuités « normales », 5 années de différé initial et 5 années de différé dit « flottant » en cas de choc exogène.

² Présentée au conseil d'administration le 24 mai 2007, cette doctrine prévoit notamment l'éligibilité des seuls pays en risque faible (ou après un délai d'un an en cas de choc exogène ou de situation temporairement dégradée), une appréciation positive de la situation macro-économique, et la mise en œuvre d'une aide-projet ou aide-programme (voire d'une aide budgétaire globale).

Compte tenu du rythme statistique de décaissement de l'AFD, qui se traduit par une consommation maximale d'AE en n+3 (n étant l'année d'autorisation) puis une décreue progressive jusqu'en n+7, la hausse des engagements sur ce programme depuis trois ans **devrait conduire à une augmentation corrélative des CP dans les prochaines années**. Le montant de CP demandé pour 2009, de **159 millions d'euros**, augmente ainsi de 28 % par rapport à celui de la LFI 2008. Sur ce montant, 14 millions d'euros sont consacrés à la mise en œuvre d'engagements nouveaux en 2009.

SECTION II. LE COMPTE SPÉCIAL « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION STRUCTURÉE EN TROIS PROGRAMMES

La mission hors budget général « Accords monétaires internationaux » est un **compte de concours financiers** destiné à garantir les deux fondements de la coopération monétaire avec la Zone franc que sont **l’ancrage de la parité du taux de change sur l’euro et la garantie de convertibilité illimitée**.

Elle retrace, en recettes et en dépenses, les opérations d’octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité, effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. Conformément à l’article 24 de la LOLF, elle est dotée de **crédits évaluatifs**.

Cette mission comporte trois programmes budgétaires, comportant chacun une action et respectivement dédiés aux relations avec les **trois unions monétaires régionales** de la Zone franc, situées en Afrique subsaharienne : l’Union monétaire ouest-africaine (UMOA) qui regroupe 8 pays¹, l’Union monétaire d’Afrique centrale (UMAC) constituée de 6 pays², et l’Union des Comores³ (UC).

Ces unions monétaires ont été complétées par deux unions économiques : l’Union économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (UEOA), créée le 10 janvier 1994, et l’Union économique de l’Afrique centrale (UEAC), créée le 16 mars 1994. Elles élaborent des politiques sectorielles communes et veillent au respect des programmes de convergence économique arrêtés par leurs membres.

Aucun objectif ni indicateur ne sont associés à ces programmes, dans la mesure où les mécanismes de la Zone franc sont prévus par des traités internationaux qui s’imposent au gestionnaire du programme.

La coopération monétaire avec les pays de la Zone franc est gérée en France par le service des affaires multilatérales et du développement de la

¹ *Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d’Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. L’accord de coopération entre l’UMOA et la France a été conclu le 4 décembre 1973, ratifié par la loi n° 74-626 du 2 juillet 1974, et complété par une convention de compte d’opérations.*

² *Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée-Equatoriale et le Tchad. L’accord de coopération avec l’UMAC a été signé le 23 novembre 1972, ratifié par la loi n° 72-1163 du 23 décembre 1972 et complété par la convention de compte d’opérations du 13 mars 1973.*

³ *L’accord de coopération entre la France et la République fédérale islamique des Comores a été signé le 23 novembre 1979 et ratifié par la loi n° 81-348 du 15 avril 1981 autorisant l’approbation d’une convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer.*

DGTPE, en liaison avec l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT), l'Agence France Trésor et la Banque de France.

B. UNE MISSION NON DOTÉE DE CRÉDITS EN 2009 COMME EN 2008

Compte tenu du niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la faible probabilité que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales, **ces trois programmes ne sont dotés d'aucun crédit au titre de 2009 comme en 2008, ce qui explique l'absence de projet annuel de performances.**

Dans l'hypothèse où les comptes d'opérations deviendraient déficitaires, **les sommes versées par la France ne seraient pas comptabilisables en APD.**

II. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE

A. QUATRE PRINCIPES

La coopération monétaire avec les Etats membres de la Zone franc, sans équivalent au plan international, est fondée sur **quatre principes** :

- la **garantie illimitée** du Trésor français à la convertibilité en euros des monnaies¹ émises par les trois instituts d'émission de la zone ;
- la **fixité** des parités de convertibilité entre l'euro et les francs CFA ou le franc comorien, facteur de stabilité monétaire des pays de la Zone franc ;
- la **liberté des transferts** au sein de chaque sous-ensemble ;
- la **centralisation des réserves de change** des Etats membres par les trois banques centrales et l'obligation pour celles-ci de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie de la garantie apportée par la France. Depuis 1975, ces réserves de change bénéficient également d'une **garantie de non-dépréciation.**

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC

La coopération monétaire entre la France et quinze pays d'Afrique subsaharienne suppose des engagements budgétaires de l'Etat français qui sont, depuis 2006, retracés de **trois façons** distinctes :

- la **garantie de convertibilité** est appelée à s'exercer à travers le présent compte de concours financiers, qui n'est doté que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc l'exige ;

¹ La parité du franc CFA d'Afrique de l'ouest et du franc CFA d'Afrique centrale est de 655,957 FCFA pour un euro, celle du franc comorien (FC) est de 491,96775 FC pour un euro.

- la **rémunération des dépôts des banques centrales** sur les comptes ouverts à l'Agence comptable centrale du Trésor est retracée dans l'action n° 3 « Trésorerie de l'Etat » du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » ;

- enfin les crédits correspondant à la **garantie de non-dépréciation des avoirs extérieurs des banques centrales** de la Zone franc continuent à être inscrits, le cas échéant, au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ». Cette garantie de non-dépréciation s'exerce à l'égard des droits de tirage spéciaux (DTS), unité de compte du FMI, et permet aux banques centrales d'accumuler des réserves en cas de taux de change favorable. Inversement, la garantie est mise en œuvre lorsque le cours de l'euro (ou du franc avant 2002) est inférieur à celui du DTS, comme ce fut le cas en 1999 et 2001. **Depuis 2002, plus aucun versement n'a eu lieu au titre de la garantie de non-dépréciation.**

C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE

1. La réforme des relations avec l'UEMOA

A la suite de l'introduction de l'euro, **une réforme de la coopération monétaire dans la zone UMOA a été conclue** par un avenant, signé le 20 septembre 2005, à la convention de compte d'opérations du 4 décembre 1973 entre la France et la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'ouest (BCEAO). Les aménagements techniques ont été les suivants :

- le taux de centralisation obligatoire des avoirs extérieurs nets de la banque centrale sur le compte d'opérations est fixé à 50 %, contre 65 % auparavant ;

- la gestion de la fraction des avoirs que la BCEAO gère en propre peut être effectuée librement, dans le cadre des dispositions de l'avenant et d'une politique d'investissement et de contrôle des risques mise en place par la BCEAO, conformément à ses dispositions statutaires ;

- en contrepartie, le solde créditeur du compte d'opérations est assorti d'une rémunération différenciée assise sur les taux de la Banque centrale européenne, selon qu'elle s'applique à la quote-part des avoirs qui doit être conventionnellement centralisée au compte d'opérations, ou au solde excédant cette quote-part ;

- enfin, la garantie de la valeur des avoirs contre une dépréciation de l'euro est appliquée exclusivement à la quote-part des avoirs obligatoires (soit 50 %).

2. La réforme des relations avec la CEMAC

Une réflexion a également été engagée en 2006 dans la CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale) et un avenant à la

convention de compte d'opération a été signé en **janvier 2007** avec la banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC). Comme pour l'UEMOA, la réforme consiste à abaisser progressivement (en trois étapes, du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2009) de 65 % à 50 % la quotité des avoirs extérieurs de la BEAC obligatoirement déposés sur le compte d'opérations du Trésor français, et à n'appliquer les avantages consentis sur le solde créditeur en compte d'opérations qu'à cette seule quotité.

Dans les deux cas, l'intérêt de cette réforme est de **donner une plus grande autonomie à la BCEAO et à la BEAC** dans la gestion de leurs avoirs et de leurs réserves de change. En limitant les avantages consentis sur le solde créditeur en compte d'opérations (une rémunération avantageuse et la garantie de change) à la seule quotité obligatoirement déposée, ces réformes permettent également une **économie budgétaire substantielle** pour les finances publiques, *a fortiori* dans le contexte actuel de forte hausse des réserves de change des pays de la Zone franc.

En contrepartie, la France s'est engagée à soutenir l'intégration régionale dans la zone. Elle apporte ainsi depuis 2005 un **financement annuel de 20 millions d'euros** (cf. *supra* les commentaires sur le programme 110), sous forme d'aide budgétaire globale, au Programme économique régional de l'UEMOA. Un engagement comparable a été pris en zone CEMAC et se traduit par un financement de 10 millions d'euros à la commission de la CEMAC en 2008 puis de 20 millions d'euros par an à partir de 2009.

III. UNE ÉVOLUTION DU RÉGIME DE CHANGE QUI N'APPARAÎT PAS NÉCESSAIRE

La situation économique de l'UEMOA est difficile, du fait notamment d'une croissance relativement modeste, d'une dégradation des équilibres budgétaires et de l'apparition de tensions inflationnistes, ces évolutions trouvant leur source dans des facteurs durables (crise énergétique, hausse des cours des céréales et du pétrole, difficultés de restructuration de certaines filières, appréciation du change).

La croissance de la zone en 2007 a été revue à la baisse (3,2 %), conduisant à une accentuation du décrochage avec le reste de l'Afrique subsaharienne (6,6 % de croissance).

Malgré des évolutions contrastées selon les pays, **la situation macroéconomique des Etats membres de la CEMAC a été plus favorable en 2007**, avec une croissance de 4,4 %. Elle s'est caractérisée par un redressement de la croissance économique, un raffermissement des finances publiques, permis par le maintien à un niveau élevé des prix des principaux produits d'exportation et particulièrement des produits pétroliers, et une consolidation de la situation monétaire ponctuée par une baisse des tensions inflationnistes. Cette embellie a cependant été contrariée par la dégradation du compte extérieur courant.

Aux **Comores**, l'année 2007 a été marquée par les élections présidentielles et des résurgences du séparatisme d'Anjouan, portant atteinte aux équilibres budgétaires. La pénurie de certains produits de grande consommation, les difficultés du BTP et les délestages dans la fourniture d'électricité ont eu un **impact négatif sur la croissance, qui n'a atteint que 0,7 %**, contre une prévision initiale de 3 %. Les anticipations pour 2008 portent sur un taux de croissance de seulement 0,5 %.

Depuis 2003, la performance économique relative des pays de la Zone franc et la situation de certaines filières structurantes se sont dégradées. Les effets favorables de la dévaluation de 1994 se sont estompés et la croissance des pays de la zone franc s'est infléchie pour s'établir à 3,5 % en moyenne sur la période 1999-2006. La filière coton en Afrique de l'ouest a en particulier été pénalisée par la dépréciation du dollar vis-à-vis de l'euro. **Ces évolutions ont relancé le débat sur l'opportunité d'un nouvel ajustement des parités des monnaies** et d'une évolution vers plus de flexibilité.

Cependant, **la plupart des économistes n'ont jusqu'à présent pas été en mesure de mettre en évidence une surévaluation significative du taux de change des francs CFA**, les études concluant que le niveau actuel du taux de change reste globalement compatible avec les fondamentaux macroéconomiques. La situation économique actuelle, y compris la compétitivité prix, est bien meilleure que celle qui prévalait avant la dévaluation de 1994, et selon la DGTPE, **ne justifie pas à court terme un ajustement du régime de change**, ainsi qu'en atteste le niveau record des réserves de change.

Dans un contexte de remontée de l'inflation depuis fin 2007, **la force de l'euro et donc du franc CFA a pu aussi constituer un atout.** Les mécanismes de la Zone franc ont sans doute contribué à protéger le pouvoir d'achat des populations et la stabilité sociale des pays concernés. Dans ces conditions, un nouvel aménagement des parités créerait de nouvelles difficultés sans garantir la pérennité d'une amélioration de la compétitivité.

MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : CRÉDITS ET ARTICLES RATTACHÉS 59 QUINQUIES ET 59 SEXIES

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération une **majoration**, à titre non reconductible, des crédits du titre 6 des programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », pour un montant de **514.200 euros** (316.300 euros dans le projet de loi de finances pour 2008), répartis de la façon suivante :

- 11.500 euros sur l'action 01 « Aide économique et financière multilatérale » du programme 110 ;

- 8.400 euros sur l'action 01 « Animation du réseau et coordination de l'aide au développement » du programme 209 ;

- 50.000 euros sur l'action 03 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire » du programme 209 ;

- 305.500 euros sur l'action 03 « Politiques et stratégies sectorielles dans les pays de la ZSP et les PMA » du programme 209 ;

- 138.800 euros sur l'action 06 « Aide humanitaire et alimentaire » du même programme.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A l'initiative du gouvernement, un amendement de **minoration** des crédits a été adopté en seconde délibération, pour un montant global de **14.636.476 euros**, soit une **réduction nette de 14.122.276 euros** sur la mission. Cette baisse est destinée à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

Ce montant n'est **pas** réparti au prorata des crédits de paiement des trois programmes de la mission et préserve davantage le programme 209. Il se décompose en :

- 7.094.353 euros sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement », soit 0,7 % des CP inscrits dans le PLF ;

- 7.378.243 euros sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », soit 0,35 % des CP ;

- et 163.880 euros sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations », soit 0,7 % des CP.

III. ARTICLES 59 QUINQUIES ET 59 SEXIES RATTACHÉS

A. DATE DE REMISE AU PARLEMENT DU RAPPORT SUR LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS (ARTICLE 59 QUINQUIES)

Le III de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998 dispose que le gouvernement « *remet chaque année au Parlement, au plus tard le 30 juin* », un **rapport sur la Banque mondiale et le FMI** qui présente :

- l'activité de ces deux organisations au cours de leur dernier exercice budgétaire ;
- les décisions adoptées par les instances dirigeantes du FMI et les positions défendues par la France au sein de ces instances ;
- l'ensemble des opérations financières réalisées entre la France et le FMI comme la Banque mondiale.

A l'initiative de notre collègue député Michèle Martinez, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** portant article additionnel et tendant à prévoir la remise de ce rapport :

- aux commissions chargées des finances et des affaires étrangères des deux assemblées ;
- **avant le 15 septembre** et non plus le 30 juin. Cette **date de transmission plus réaliste** entend tenir compte de la date de clôture de l'exercice de la Banque mondiale, soit le 30 juin.

On peut toutefois relever que **cette disposition ne changera pas grand-chose dans les faits** car le délai du 30 juin n'a jusqu'à présent guère été respecté par la représentation française dans ces institutions. Le rapport – qui est au demeurant utile et comporte de nombreuses informations – est traditionnellement remis durant l'automne, et parfois même à l'issue de la discussion budgétaire (comme ce fut le cas en 2007), ce qui en diminue la portée...

B. EXTENSION DES MISSIONS DU FONJEP POUR LE COMPTE DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES (ARTICLE 59 SEXIES)

Le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), créé le 31 janvier 1964 sous la forme d'une **association loi 1901**, a pour missions de rassembler et gérer les crédits destinés aux rémunérations des animateurs professionnels¹, de participer à la formation de ces animateurs et de conduire des études et des recherches dans le domaine de l'animation. Il est le **mandataire exclusif** de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'organismes privés qui octroient des fonds publics ou privés aux associations ou organismes

¹ *Employés par des mouvements de jeunesse, des associations d'éducation populaire et des organismes de droit privé à but non lucratif concourant à l'action sociale.*

bénéficiaires, et coordonne et gère ces crédits. Il bénéficie également d'une **dérogation aux règles de la comptabilité publique**, lui permettant de reverser les subventions reçues aux associations bénéficiaires. **Pas moins de sept ministères sont représentés à son conseil d'administration**¹.

L'article 19 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif dispose que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier au FONJEP « *le soin de procéder au versement, pour leur compte et selon des modalités qu'ils définissent, des subventions destinées au financement de la rémunération de personnels des associations intervenant dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire, du sport, de la culture ou de la protection de l'environnement, ou concourant à l'action sociale des collectivités publiques* ». Dans le cadre de cette mission de service public de cogestion administrative et financière, l'association FONJEP consacre **près de 80 millions d'euros par an** de fonds publics et privés au soutien à l'emploi dans le secteur associatif.

Des **conventions** doivent préciser les conditions dans lesquelles le FONJEP verse ses subventions aux associations bénéficiaires désignées par la personne publique mandante. Le FONJEP constitue ainsi une interface entre les ONG, les ministères qui le subventionnent (en particulier le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative et le ministère des affaires étrangères et européennes – MAEE) et divers programmes associatifs tels que « Jeunesse et solidarité internationale » (JSI) et « Ville, vie, vacances et solidarité internationale » (VVVSI).

Sa gestion du **volontariat de solidarité internationale**, au titre de la loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale (VSI), pourrait aussi permettre à la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG) du MAEE de se concentrer sur des fonctions de stratégie, d'orientation et de contrôle des subventions aux associations. Le MAEE et les associations de VSI ont ainsi identifié **trois actions et programmes susceptibles d'être gérés par le FONJEP** :

- l'animation du secrétariat technique et le versement des subventions aux associations soutenues dans le cadre des chantiers de jeunesse JSI et VVVSI, précités ;
- le versement des aides de l'Etat et le suivi des statistiques relatives au volontariat de solidarité internationale ;
- la gestion financière de 20 postes d'animateurs dans des organisations de solidarité internationale au titre de l'éducation au développement.

Cette extension du recours au FONJEP suppose toutefois une modification de l'article 19 de la loi du 23 mai 2006, précitée. A l'initiative de

¹ Ainsi que l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), la Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et un représentant des collectivités territoriales.

nos collègues députés Michel Bouvard et Michèle Martinez, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a donc adopté un **amendement** portant article additionnel et tendant à **élargir l'objet des subventions publiques** :

- au financement de projets de solidarité internationale, d'une part ;
- et au versement des indemnités ou cotisations relatives au volontariat de solidarité internationale aux associations ou organismes agréés, d'autre part.

Il importe toutefois de souligner que le recours au FONJEP pour la gestion des aides aux associations de volontariat international a fait l'objet de **critiques de la Cour des comptes** (qui a qualifié le FONJEP de « *faux-nez de l'administration* ») dans un rapport de 2005¹. Trois principales critiques ont été formulées, qui ont fait l'objet de réponses et précisions de la MAAIONG :

1) **L'absence de véritable plus-value dans le recours au FONJEP**, qui gèrerait les volontaires en lieu et place du ministère : il a été répondu que le FONJEP gèrait pour le compte du ministère les aides aux associations agréées pour le volontariat, et notamment le suivi statistique des volontaires et les relations avec la Caisse des Français de l'étranger (CFE) pour la couverture sociale des volontaires, **les associations assurant elles-mêmes la gestion de leurs volontaires**.

2) **L'absence de mise en concurrence** : le MAEE considère que le FONJEP a été créé pour remplir une mission de service public avec des **coûts de gestion faibles**. Le coût pour l'appui à la gestion du volontariat représentait ainsi en 2005 une moyenne de 1,02 % par an, justifiant l'absence de mise en concurrence.

3) **L'absence de comptable public** : sur recommandation du contrôle financier du MAEE, la MAAIONG a expérimenté plusieurs dispositifs transitoires à partir de 2006 pour gérer ces programmes, de la commande à la gestion en direct. Aucun ne s'est montré satisfaisant, ni en termes de délais de paiement aux bénéficiaires ni en termes d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes.

Sans remettre fondamentalement en cause ces dispositions, **votre rapporteur spécial estime qu'il importera de veiller à ce que ce nouveau mandat conféré au FONJEP ne soit pas une simple mesure d'opportunité tendant à « soulager » une MAAIONG en mal d'effectifs pour gérer ses propres subventions aux organisations de solidarité internationale.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter ces articles sans modification

¹ Un arrêt du Conseil d'Etat du 23 février 2005 a également indiqué que les passations de marché avec le FONJEP devraient dorénavant se faire dans les conditions de droit commun relatives à la passation de marchés publics.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

AMENDEMENT

présenté par
M. CHARASSE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 35

Etat B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
110. Aide économique et financière au développement		12.000.000		12.000.000
209. Solidarité à l'égard des pays en développement	12.000.000		12.000.000	
TOTAL	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

L'aide-projet bilatérale financée par le programme 209 connaît une forte baisse en 2009, de 49 % pour les AE et de près de 22 % pour les CP. Cette inflexion est très préjudiciable à la visibilité et à la portée politique de notre aide.

Les subventions à l'AFD au titre des dons-projets n'échappent pas à ce mouvement. Selon les données fournies par l'AFD, elles seraient de seulement 177 millions d'euros, auxquels s'ajouteraient comme cette année 31 millions d'euros de prélèvement sur le dividende, soit un total de 208 millions d'euros contre 226 millions d'euros en 2008.

Le programme 110 se montre très imprécis sur le calcul de la rémunération de l'AFD. 37 millions d'euros sont inscrits sur ce programme, mais un calcul fondé sur les prévisions de décaissements au titre des C2D, des dons-projets et de l'aide budgétaire aboutit à 21,76 millions d'euros.

Il est donc proposé par le présent amendement de transférer 12 millions d'euros de l'action 2 du programme 110 vers les dons-projets de l'AFD financés sur l'action 3 du programme 209, afin :

- d'une part, **de renforcer la présence française au travers des projets de l'AFD**, qui concernent principalement l'Afrique subsaharienne. Le financement serait quasiment maintenu par rapport à 2008 avec 220 millions d'euros ;

- d'autre part, **d'améliorer la sincérité budgétaire en matière de rémunération de l'AFD**. Les 25 millions d'euros qui resteraient imputés sur le programme 110 suffiront pour rémunérer les dons-projets (208 + 12 millions d'euros) les contrats de désendettement-développement (123 millions d'euros d'après l'AFD), les aides budgétaires globales (30 millions d'euros) et les aides budgétaires à la zone franc (20 millions d'euros).

AMENDEMENT

présenté par

M. CHARASSE

au nom de la Commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 59 QUINQUIES

Avant l'article 59 *quinquies*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – La totalité du résultat net bénéficiaire de l'Agence française de développement au titre d'un exercice est versée aux recettes non fiscales du budget général de l'Etat au plus tard le 31 décembre de l'année de sa constatation.

II. – Les dispositions du I s'appliquent au titre des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2008.

OBJET

Cet amendement insère un article additionnel rattaché à la mission « Aide publique au développement » et propose de mettre fin à une pratique contraire aux principes de la LOLF.

Chaque année depuis 2006, **certaines dépenses sont en effet débudgétisées et autofinancées par l'AFD** par prélèvement de l'essentiel de son résultat bénéficiaire : contrats de désendettement-développement, une partie des dons-projets et des bonifications de prêts aux Etats étrangers. En 2009, ce sont ainsi 254 millions d'euros qui pourraient être réinvestis dans l'APD.

Si cette pratique se comprend sur le fond en raison des fortes contraintes budgétaires, elle s'apparente sur la forme à une **contraction de dépenses et de recettes, contraire à l'article 6 de la LOLF** qui reprend le principe d'universalité budgétaire, et a été contestée comme telle par votre rapporteur spécial et la Cour des comptes.

Dans un souci d'orthodoxie budgétaire, il est donc proposé, lorsque l'AFD réalise des bénéfices, **d'affecter l'intégralité de ce résultat net aux recettes non fiscales du budget général**, dans la catégorie des « *autres dividendes et recettes assimilées* ».

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 19 novembre 2008**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, sur la mission « **Aide publique au développement** », et de **M. Edmond Hervé, rapporteur spécial**, sur les comptes spéciaux « **Accords monétaires internationaux** » et « **Prêts à des Etats étrangers** ».

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a tout d'abord relevé que l'aide publique au développement (APD) française suivait la même tendance baissière que l'aide mondiale. L'aide des membres du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE avait ainsi enregistré une baisse de 8,4 % en 2007 ; l'aide française avait diminué à 0,38 % du revenu national brut (RNB) en 2007 et pourrait s'établir à 0,37 % en 2008. L'objectif de 0,7 % du RNB en 2012 fixé par le précédent Président de la République a été reporté, de sorte que l'objectif quantitatif ne constitue plus une priorité.

Il a souligné que l'aide multilatérale demeurait importante et que les annulations de dettes devraient représenter le quart de l'aide en 2009, nonobstant les importants aléas liés à la Côte d'Ivoire et à la République démocratique du Congo. L'aide bilatérale aux pays pauvres diminue, quant à elle, fortement.

Après avoir rappelé que les crédits de la mission APD ne représentaient que 42 % de l'effort global d'aide en 2008, il a indiqué que le document de politique transversale apportait des précisions utiles et témoignait d'une amélioration de l'information du Parlement. L'ensemble demeure toutefois complexe, et certaines explications se révèlent insuffisantes voire quasi inexistantes, en particulier sur l'écolage et l'aide aux réfugiés.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite relevé que la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait été l'occasion d'un vaste réexamen des modalités de l'aide, avec un recours accru à des opérateurs et de nombreuses mesures concrètes sources d'économies de gestion, telles que :

- la substitution de « partenariats privilégiés » à la Zone de solidarité prioritaire, devenue trop large ;
- le recentrage de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ;
- le renforcement de la tutelle sur l'Agence française de développement (AFD) ;
- la fusion des instituts culturels et services de coopération et d'action culturelle au sein d'établissements dotés de l'autonomie financière.

Il a ajouté que l'année 2009 serait marquée par la généralisation dans tous les postes du contrôle de gestion et de la performance, et a salué la mise en place d'un logiciel unique de programmation et de suivi des crédits.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a exposé que les crédits de paiement de ses trois programmes s'inscrivaient en progression de 2,5 % par rapport à 2008, mais que les autorisations d'engagement étaient en recul de près de 25 %. Il est également prévu une suppression « optique » de 74 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 41 suppressions réelles compte tenu de transferts et aménagements internes.

Il a formulé les principales observations suivantes sur le programme « Aide économique et financière au développement » :

- les deux tiers des crédits sont affectés aux contributions à de multiples institutions et fonds multilatéraux, ce qui renforce la nécessité d'assurer un meilleur suivi de ces engagements ;

- le Fonds français pour l'environnement mondial finance des projets de trop petite taille et la question de son maintien après 2010 se pose ;

- la justification au premier euro sur le montant de la rémunération de l'AFD (37 millions d'euros) n'est pas assez précise et paraît supérieure à ce qui est nécessaire, ce qui le conduit à proposer un amendement.

Concernant le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », il a fait les remarques suivantes :

- les objectifs et indicateurs du programme ont été revus et sont beaucoup plus pertinents ;

- l'assistance technique connaît une profonde mutation : ses effectifs poursuivent leur baisse, les formes privilégiées d'assistance étant désormais les missions d'expert de courte et moyenne durées et le volontariat international. Il importe cependant de ne pas « réduire à néant » ce qui demeure un avantage comparatif de la France ;

- les progrès des décaissements du Fonds européen de développement (FED) sont réels, mais lents, et la contribution française pour 2009 pourrait être sous-budgétée. L'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget européen, envisagée il y a deux ans, apparaît plus que jamais nécessaire ;

- la débudgétisation intégrale des contrats de désendettement-développement et le prélèvement sur le résultat de l'AFD, estimé à 254 millions d'euros en 2009 se poursuivent, ce qui motive un amendement pour régulariser cette pratique.

S'agissant enfin du programme « Développement solidaire et migrations », il a observé que les livrets d'épargne et comptes épargne pour le codéveloppement tardaient à porter leurs fruits. Aussi, faute d'un démarrage effectif en 2009, il importerait de s'interroger sur le bien-fondé de ces dispositifs. Il a ajouté que les instruments de financement du développement solidaire prenaient de l'ampleur, que les missions de l'Association nationale d'accueil des étrangers et des migrations s'étendaient, et que la mobilisation des fonds des diasporas pouvait à terme représenter des montants élevés. Il est donc nécessaire de bien articuler ces outils avec les autres dispositifs d'APD.

Il a donc proposé d'adopter les crédits de la mission APD, sous réserve de deux amendements :

- un transfert de 12 millions d'euros de la rémunération de l'AFD vers les subventions à l'AFD afin de renforcer l'aide-projet bilatérale ;

- un article additionnel avant l'article 59 *quinquies* portant affectation au budget de l'Etat de la totalité du résultat bénéficiaire de l'AFD, pour mettre fin à une pratique de contraction de recettes et de dépenses.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que l'AFD est un établissement public industriel et commercial, ne disposant pas toutefois du statut d'«opérateur LOLF».

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé sur l'exposition de Proparco, filiale de l'AFD, au risque de marché, notamment dans ses activités de capital-investissement. **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que compte tenu du caractère relativement marginal de cette activité à l'échelle du groupe, ce risque n'avait pas sensiblement augmenté, mais que Proparco avait triplé son capital en mai 2008.

M. Jean-Pierre Masseret a déclaré que les membres du groupe socialiste avaient dans un premier temps envisagé de ne pas adopter le budget de la mission APD afin de donner un « *coup d'arrêt à la déflation politique des crédits* », mais qu'à ce stade, ils s'abstiendraient par « tradition républicaine », sous réserve de la validation de cette position par le groupe socialiste.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a relevé qu'il avait respecté cette tradition républicaine depuis qu'il était rapporteur spécial de cette mission, soit depuis 1992, y compris lorsque l'APD était tombée à 0,31 % du RNB en 2002 sous le Gouvernement de M. Lionel Jospin.

Cette attitude prévaut aujourd'hui malgré l'attente forte des pays pauvres sur l'aide-projet et la tendance préjudiciable de la France à privilégier des fonds multilatéraux dans lesquels l'influence de notre pays disparaît. De même, l'amélioration des décaissements du FED, notamment après que le Président de la République française eut protesté en 2003, repose en grande partie sur l'aide budgétaire et des versements à des structures multilatérales.

M. Jean-Pierre Masseret a évoqué les difficultés de financement de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, et indiqué que cela pouvait avoir une incidence politique.

A l'initiative de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, qui a toutefois estimé que la forte diminution de l'aide bilatérale aurait pu le conduire à ne pas adopter les crédits de la mission APD, la commission a adopté les deux amendements présentés, et décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », ainsi modifiés, ainsi que de l'article additionnel avant l'article 59 *quinquies* et des articles rattachés 59 *quinquies* et 59 *sexies*.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, a ensuite effectué une présentation des crédits des comptes spéciaux « Accords monétaires internationaux » et « Prêts à des Etats étrangers ».

Abordant le programme « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France », il a détaillé le contenu de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1996 et révisée en 1999, à laquelle 41 pays sont éligibles. Le coût de cette initiative est de 51,1 milliards de dollars fin 2007, pour un coût global estimé à 71,2 milliards de dollars, dont 35,8 % à la charge des créanciers publics bilatéraux membres du Club de Paris. Elle est complétée par l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), décidée en 2005 et qui vise l'annulation de la totalité des créances admissibles détenues par les grandes institutions financières internationales, dont le coût est estimé à 54,2 milliards de dollars.

Il a exposé le contenu et le montant des accords conclus par le Club de Paris en 2007 et 2008, qui devraient connaître une augmentation en 2009, et a précisé que le coût des annulations et rééchelonnements de dettes pour la France de 2000 à 2009 pourrait dépasser 16 milliards d'euros. Il a également mentionné une étude illustrant l'impact positif de l'initiative PPTE sur le ratio service de la dette/recettes d'exportations des pays concernés et sur l'augmentation de leurs dépenses de lutte contre la pauvreté. Il a cependant estimé indispensable de ne pas hypothéquer ces résultats par un réendettement excessif des pays bénéficiaires, et donc de persuader certains bailleurs émergents de participer à l'initiative, ou à tout le moins d'accorder leurs prêts dans des conditions plus transparentes.

Il a également souligné les conditions très favorables, en termes de taux et de durée, de la ressource mise à disposition de l'AFD par l'Etat, au titre du programme « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers ».

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, a enfin relevé l'absence de dotation du compte spécial « Accords monétaires internationaux », qui retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales de la Zone franc. Cette garantie ne doit, en effet, pas jouer en 2009.

A l'initiative de M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits des comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux ».

Réunie le **jeudi 20 novembre 2008**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**