

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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 DE CONCOURS FINANCIER : ACCORDS MONÉTAIRES
INTERNATIONAUX

COMPTE DE CONCOURS FINANCIER : 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 ; M. Jean-Paul Alduy, 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, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
GLOSSAIRE	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
PREMIÈRE PARTIE : MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. MICHEL CHARASSE)	15
SECTION I. LA MISSION DANS SON CONTEXTE	15
I. LES GRANDES TENDANCES DE L'APD INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	16
A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE	16
1. <i>Une aide accrue (+ 10,2 % en 2008) dans un contexte de crise</i>	16
2. <i>L'état d'avancement contrasté des « Objectifs du Millénaire pour le développement »</i>	19
B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE	21
1. <i>Le maintien d'un niveau important d'APD (7,6 milliards d'euros en 2008) mais une aide « de terrain » minoritaire</i>	21
2. <i>Les ressources de l'effort d'APD prévues pour 2010 (de 8,6 milliards à 9,3 milliards d'euros)</i>	26
3. <i>Une étape-clé dans la rationalisation du dispositif français d'APD : le CICID du 5 juin 2009</i>	32
II. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION POUR 2010	36
A. DES CRÉDITS À HAUTEUR DE 3,1 MILLIARDS D'EUROS EN AE ET 3,5 MILLIARDS D'EUROS EN CP	36
B. DES DÉPENSES FISCALES MARGINALES	38
1. <i>La dépense fiscale associée au programme « Aide économique et financière au développement »</i>	38
2. <i>Les dépenses fiscales associées au programme « Développement solidaire et migrations »</i>	38
SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »	41
I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME	41
A. LA CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE À L'APD	41
B. DEUX « QUASI-OPÉRATEURS »	42
1. <i>Le GIP « ADETEF »</i>	42
2. <i>L'Agence française de développement</i>	45
II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2010	51
A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT DE COUVERTURE DES ENGAGEMENTS (715,3 MILLIONS D'EUROS EN AE, 1,196 MILLIARD D'EUROS EN CP)	51

B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME.....	52
1. L'aide économique et financière multilatérale (283 millions d'euros en AE, 695,2 millions d'euros en CP)	52
2. L'aide économique et financière bilatérale (375,8 millions d'euros en AE, 324,1 millions d'euros en CP)	56
3. Le traitement de la dette des pays pauvres (56,4 millions d'euros en AE, 177,2 millions d'euros en CP)	62
III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME	63
A. TROIS OBJECTIFS	63
1. Les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux.....	63
2. La stabilité macroéconomique et la croissance des pays en développement	64
3. La gestion des crédits octroyés à l'aide au développement	64
B. LES LIMITES DU DISPOSITIF	65
SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »	67
I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME	67
A. UNE PARTIE DE LA CONTRIBUTION À L'APD DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	67
1. Un périmètre ambigu	67
2. Une architecture en cinq actions.....	68
B. DES OPÉRATEURS NOMBREUX.....	69
1. Deux opérateurs au sens de la LOLF : EGIDE et ESTHER.....	69
2. Les autres opérateurs.....	71
II. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET ACTIONS POUR 2010	72
A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION (2,351 MILLIARDS D'EUROS EN AE, 2,292 MILLIARDS D'EUROS EN CP)	72
B. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS (2.667 ETPT, SOIT – 4,4 %).....	73
C. LES CINQ ACTIONS DU PROGRAMME	74
1. L'animation du réseau et la coordination de l'aide (85,9 millions d'euros en AE, 91,8 millions d'euros en CP)	75
2. La coopération bilatérale dans les pays émergents et à revenu intermédiaire (125,7 millions d'euros en AE et CP).....	76
3. La coopération bilatérale dans les pays de la ZSP et les PMA (601,2 millions d'euros en AE, 718,6 millions d'euros en CP)	77
4. La coopération multilatérale (1,247 milliard d'euros en AE, 1,31 milliard d'euros en CP).....	79
5. L'aide humanitaire et alimentaire (46,2 millions d'euros en AE et CP)	80
III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME	81
A. LES « DÉFIS DE LA MONDIALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT »	82
1. La lutte contre la pauvreté	82
2. L'amélioration de la gouvernance de certains pays	82

3. La contribution à la préservation des biens publics mondiaux	83
4. Le renforcement des partenariats	83
B. L'INFLUENCE DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE.....	84
C. L'EFFICIENCE DANS LA GESTION DES CRÉDITS	84
SECTION IV. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS »	87
I. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	87
A. LA PRISE EN COMPTE DES MIGRATIONS DANS L'APD	87
B. UNE DÉMARCHE COHÉRENTE AVEC LES INITIATIVES EUROPÉENNES	89
II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2010.....	90
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2009 (26,5 MILLIONS D'EUROS EN AE, 35 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	90
B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME.....	91
1. Les « aides multilatérales de développement solidaire » (2 millions d'euros en CP).....	91
2. Les « aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine » (2,5 millions d'euros en AE, 3,5 millions d'euros en CP)	92
3. Les « autres actions bilatérales de développement solidaire » (24 millions d'euros en AE, 29,5 millions d'euros en CP)	94
III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME	95
SECONDE PARTIE : COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. EDMOND HERVÉ)	97
I. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	97
A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE	97
1. Un compte dédié aux prêts de l'Etat en faveur de l'aide au développement	97
2. Une mission structurée en trois programmes	98
B. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2010 (1,004 MILLIARD D'EUROS EN AE, 737 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	99
1. Les prêts à des Etats étrangers de la RPE (400 millions d'euros en AE, 300 millions d'euros en CP)	100
2. Les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes (229 millions d'euros en AE et CP)	102
3. Les prêts à l'AFD (375 millions d'euros en AE, 208 millions d'euros en CP)	105
C. LA MESURE DES PERFORMANCES	106
1. L'objectif de réalisation de projets de développement durable faisant appel au savoir-faire français dans les pays émergents.....	107
2. L'objectif de rétablissement de la stabilité macro-économique et de création de croissance dans les pays en développement	107

II. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »	109
A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE	109
1. <i>Un compte dédié à la coopération monétaire avec la Zone franc</i>	109
2. <i>Une mission structurée en trois programmes</i>	109
B. L'ABSENCE DE CRÉDITS	111
LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	113
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	117
EXAMEN EN COMMISSION	119

GLOSSAIRE

ADETEF : GIP « Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières »
AFD : Agence française de développement
C2D : contrat de désendettement et de développement
CAD : Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CSV : contribution de solidarité sur les billets d'avion
CMPP : Conseil de modernisation des politiques publiques
DCP : document cadre de partenariat
DGM : direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DGTPE : direction générale du Trésor et de la politique économique
DPT : document de politique transversale
EAF : établissement (culturel ou de recherche) à autonomie financière
ETPT : équivalent temps plein travaillé
FAD : Fonds africain de développement
FASEP : Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FCI : GIP « France coopération internationale »
FED : Fonds européen de développement
FSP : Fonds de solidarité prioritaire
FUH : Fonds d'urgence humanitaire
MAEE : ministère des affaires étrangères et européennes
MIIINDS : 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
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration
PAP : projet annuel de performances
PMA : pays les moins avancés
PPTE : pays pauvres très endettés
OMD : « Objectifs du Millénaire pour le développement »
ONG : organisation non gouvernementale
OSI : organisation de solidarité internationale
PRCC : programme de renforcement des capacités commerciales
RGPP : révision générale des politiques publiques
RPE : Réserve pays émergents
UE/MAC : Union économique/monétaire d'Afrique centrale
UE/MOA : Union économique/monétaire ouest-africaine
ZSP : Zone de solidarité prioritaire

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. – La mission « Aide publique au développement » (*budget général*)

Rapporteur spécial : M. Michel Charasse

• En **2008**, tandis que la crise économique et financière mondiale rendait plus que jamais nécessaire l'APD, **les apports nets en la matière des membres du CAD de l'OCDE se sont accrus de 10,2 %**, s'établissant à **119,8 milliards de dollars**, montant « historique » jamais constaté auparavant. **La France**, dans le même temps, a soutenu un effort d'APD de **7,6 milliards d'euros**, soit **0,39 % du RNB**, se classant ainsi au quatrième rang mondial en volume et deuxième, en valeur, parmi les pays du G7.

En **2009**, les annulations de dettes devraient permettre une nouvelle hausse de notre APD, attendue à hauteur de **0,44 % du RNB**. Pour **2010** est prévue une dépense totale d'APD à hauteur de **0,44 % à 0,48 % du RNB** : la réalisation sera fonction, notamment, des annulations de dettes effectives.

Toutefois, **l'aide « de terrain » reste minoritaire** dans l'APD française, dont la part multilatérale, en 2008, a représenté 41 % et les annulations de dettes 9 %. **Or c'est par rapport à cette aide, la plus visible, que doit s'apprécier l'effet politique de notre APD.**

En outre, **certaines dépenses se trouvent comptabilisées en APD de manière contestable**, notamment l'aide à Mayotte et à Wallis-et-Futuna et l'aide aux réfugiés originaires des pays en développement, malgré un progrès en ce qui concerne les frais d'écolage des étudiants (ne sont plus comptabilisées que les dépenses qui bénéficient aux ressortissants de pays en développement). A l'inverse, **certaines dépenses participant au développement ne sont pas comptabilisées**, en particulier la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale, et votre rapporteur spécial invite le Gouvernement à en dresser l'inventaire chiffré.

Enfin, **l'APD française serait en retrait, en 2011**, à hauteur de 0,42 % du RNB. Toutefois, les décalages entre la prévision et l'exécution peuvent être importants, en 2011 comme en 2010, eu égard notamment aux aléas qui affectent les annulations de dettes et les dépenses non programmables.

En tout état de cause, alors que **la France s'est engagée à consacrer, à l'horizon de 2015, 0,7 % de son RNB à l'APD**, la réalisation de cet objectif **supposerait une croissance quasiment « miraculeuse »** de notre APD, de l'ordre de 17 % par an sur la période 2012-2015.

Du moins, une importante étape en direction du **renforcement de l'efficacité** de l'APD a été franchie par le CICID du 5 juin 2009 qui, en particulier, a fixé des **règles visant à concentrer cette aide** sur un champ prioritaire resserré, du point de vue géographique comme sectoriel.

• Dans ce contexte, **la mission « Aide publique au développement »** constitue la principale des missions budgétaires contribuant à l'APD française. Pour 2010, elle est ainsi dotée de **3,1 milliards d'euros en AE** et **3,5 milliards d'euros en CP**, soit **57 % des CP du budget général comptabilisables en APD (6,2 milliards d'euros au total, répartis sur onze missions)**, mais seulement environ le tiers de l'ensemble des dépenses nationales d'APD anticipées.

La mission se compose de trois programmes : le **programme 110 « Aide économique et financière au développement »**, piloté par le **ministère chargé de l'économie** (715,3 millions d'euros en AE, 1,2 milliard d'euros en CP) ; le **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**, piloté par le **ministère chargé des affaires étrangères** (2,3 milliards d'euros en AE, 2,2 milliards d'euros en CP) ; et le **programme 301 « Développement solidaire et migrations »**, piloté par le **ministère chargé de l'immigration** et, notamment, du développement solidaire (26,5 millions d'euros en AE, 35 millions d'euros en CP).

Par rapport à la LFI pour 2009, ces crédits représentent une **baisse des AE de l'ordre de 8 %**, ce qui n'est pas préoccupant à court terme, aux yeux de votre rapporteur spécial, dans la mesure où cette orientation **tient au programme 110, dont la moindre dotation en AE tend à préserver la « soutenabilité »** et donc à éviter une « crise des paiements », **alors que les AE du programme 209, lequel concentre l'aide « de terrain », marquent au contraire une progression.**

Toutefois, votre rapporteur spécial **met en garde, par avance, contre toute tentation de combler à partir d'un transfert d'AE du programme 209 les manques de la prévision** à cet égard que l'exécution pourrait révéler sur le programme 110. Il appelle également l'attention sur les **conséquences à l'horizon 2011-2012 du tassement des AE du programme 110.**

Les CP de la mission, quant à eux, augmentent de 12 % d'un exercice sur l'autre, reflet de la croissance de l'APD générale. En revanche, l'effort de **réduction des effectifs** se poursuit : le plafond d'emploi de la mission (concernant le seul programme 209) est fixé par le présent PLF à 2.667 ETPT, soit une **baisse de 122 ETPT (4,4 %)** par rapport au plafond de 2009, bien que la réduction nette d'effectifs publics reste limitée à 87 ETPT, compte tenu de transferts vers d'autres administrations.

La dépense fiscale associée à la mission devrait être proche de zéro, faute de souscripteurs pour les dispositifs en cause, notamment le « compte épargne co-développement ». **Votre rapporteur spécial invite à envisager l'abrogation de ces instruments, conçus pour un « public cible »** qui ne dispose pas de l'épargne nécessaire.

• Eu égard à leur absence de lien réel avec l'APD, les crédits destinés à **trois fonds de sécurité nucléaire** inscrits par le présent PLF au sein du programme 110 (29 millions d'euros en AE, 12,35 millions d'euros en CP) font l'objet d'un **amendement de suppression** de votre commission des finances, **en vue de leur réinscription dans la mission appropriée** par le Gouvernement.

Un second **amendement** de votre commission des finances tend à transférer du programme 110 au programme 209 des crédits prévus par le présent PLF (au total 25 millions d'euros en CP) au titre du **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**. En effet, **la gestion de ce fonds paraît relever davantage des missions du ministère chargé des affaires étrangères** que de celles du ministère chargé de l'économie. En outre, votre rapporteur spécial estime que la stratégie du FFEM, source de complexité, relève du « saupoudrage ». Le transfert proposé devrait permettre de dégager, en gestion, une **marge de manœuvre supplémentaire pour financer l'aide « de terrain »** imputée sur le programme 209, en particulier les dons-projets de l'AFD.

• Par ailleurs, votre rapporteur spécial formule plusieurs **recommandations** d'ordre technique, notamment :

- **l'affectation en ambassade de sous-préfets en position de mobilité**, qui seraient spécialement chargés du suivi des dossiers d'aide au développement, afin de permettre à nos ambassadeurs d'assumer pleinement leur rôle d'appréciation des projets de l'Agence française de développement (AFD) ;

- **l'intégration de l'association « EGIDE »** (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) **dans le dispositif de mesure de la performance** du programme 209 ;

- **le relèvement, à hauteur de 15.000 ou 20.000 euros, contre 7.000 euros actuellement, de l'aide financière individuellement accordée, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), pour soutenir la réalisation de projets économiques portés par des migrants qui désirent retourner vivre dans leur pays d'origine après un séjour en France ;**

- **l'aménagement, dans la documentation budgétaire, d'une vision consolidée des crédits afférents aux bourses d'études**, que ces crédits soient imputés sur la mission « Aide publique au développement » ou sur la mission « Action extérieure de l'Etat ».

En outre, en vue de préserver l'équilibre financier de nos établissements d'enseignement à l'étranger et, plus généralement, de l'effort national en faveur de la francophonie, **votre rapporteur spécial préconise que l'Etat et les partenaires sociaux, notamment le MEDEF, concluent une convention organisant la participation des entreprises implantées à l'étranger à la prise en charge des frais de scolarité des enfants de résidents français**. Cette participation viendrait en atténuation de la charge budgétaire en la matière.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose **l'adoption des crédits ainsi modifiés** de la mission « Aide publique au développement ».

II. – Les comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux » (*hors budget général*)

Rapporteur spécial : M. Edmond Hervé

Les comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux » constituent deux **comptes de concours financiers**. Le premier retrace les opérations relatives aux **prêts consentis par l'Etat au titre de l'aide au développement**, le second est destiné à retracer la **coopération monétaire avec la Zone franc**.

• Le compte spécial « **Prêts à des Etats étrangers** » devrait présenter en 2010 un **solde négatif de 108 millions d'euros**, le montant des prêts accordés excédant celui des remboursements encaissés.

La mission regroupant les crédits nécessaires au financement de ces prêts est dotée par le présent PLF de **1,004 milliard d'euros en AE** et **737 millions d'euros en CP**, crédits évaluatifs, en vue de financer :

- les **prêts à des pays émergent, pour le financement d'infrastructures** (400 millions d'euros en AE, 300 millions d'euros en CP). Il s'agit notamment d'infrastructures de transport, dont la ligne à grande vitesse du Maroc et le métro du Caire. Votre rapporteur spécial estime que la relative modestie des crédits demandés à ce titre est révélatrice de **l'insuffisance de la présence industrielle française à l'international** ;

- les **opérations de refinancement liées aux traitements de dette**, en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, décidés dans le cadre du Club de Paris (229 millions d'euros en AE et CP). En 2010, le Congo, la République démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire, notamment, pourraient être concernés. Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur les **enjeux économiques et humains** qui s'attachent à ces opérations ;

- les **prêts à l'AFD** (375 millions d'euros en AE, 208 millions d'euros en CP), en vue du financement de prêts concessionnels de l'Agence à des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'initiative « PPTTE » et de la constitution par l'Agence de provisions pour risque commercial au titre des prêts concessionnels non souverains. Votre rapporteur spécial souligne l'efficacité des « prêts très concessionnels contra-cycliques ».

• Le compte spécial « **Accords monétaires internationaux** », eu égard au niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de la Zone franc, n'est doté d'**aucun crédit** pour 2010, comme les années précédentes. La situation actuelle ne paraît pas justifier, à court terme, une évolution du régime de change, mais votre rapporteur spécial invite à rester vigilant sur l'évolution économique de la zone, alors que le contexte de marché lui est peu favorable.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose l'**adoption sans modification** des crédits du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » et du compte spécial « Accords monétaires internationaux ».

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent PLF, la date limite était fixée au 10 octobre 2009.

A cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu :

- en ce qui concerne la mission « Aide publique au développement » :
 - 97 % des réponses attendues pour le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;*
 - 84 % des réponses attendues pour le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » ;*
 - seulement 30 % des réponses attendues pour le programme 301 « Développement solidaire et migrations » ;**
- en ce qui concerne les comptes spéciaux « Accords monétaires internationaux » et « Prêts à des Etats étrangers », la totalité des réponses attendues.*

PREMIÈRE PARTIE :
MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. MICHEL CHARASSE)

SECTION I. LA MISSION DANS SON CONTEXTE

La mission « Aide publique au développement » constitue la **principale des missions budgétaires contribuant à la politique française en faveur du développement**. Elle est dotée par le présent PLF, hors crédits ouverts par voie de fonds de concours, de **3,093 milliards d'euros en AE et 3,523 milliards d'euros en CP**, soit **57 % des CP du budget général comptabilisables en APD** (6,206 milliards d'euros), mais seulement **le tiers environ des dépenses totales d'APD** (de 8,6 milliards à 9,3 milliards d'euros selon les hypothèses qui se réaliseront en exécution).

Par rapport à la LFI pour 2009 (à structure constante 2010), cette dotation pour 2010 correspond à une **baisse des AE** l'ordre de 8 % et une **hausse des CP** de 12 %.

L'objectif final de la **politique française d'aide publique au développement** (APD) consiste à **réduire la pauvreté** en contribuant au développement économique et humain des pays inscrits par l'OCDE en tant que bénéficiaires de cette aide, et en participant notamment à l'atteinte des « Objectifs du Millénaire pour le développement » (cf. *infra*, I) et à la protection des biens publics mondiaux, tout en visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Il s'agit aussi de contribuer, par ce canal, au **rayonnement de la France dans le monde**.

Les orientations en la matière sont fixées par le **Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement** (CICID), dont le secrétariat est conjointement assuré par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE) et le service des affaires internationales et du développement solidaire du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS).

La **mission « Aide publique au développement »** constitue une **mission interministérielle** qui traduit cette triple tutelle du MAEE, du MINEIE et du MIINDS sur le sujet. Elle est actuellement organisée sous la forme de trois programmes, dont chacun correspond à l'un des ministères précités :

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement », piloté par le MINEIE ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », piloté par le MAEE ;

- le programme 301 « Développement solidaire et migrations », piloté par le MIIINDS.

Cependant, la politique française en faveur du développement, objet depuis 2006 d'un « **document de politique transversale** » (DPT) annexé chaque année au projet de loi de finances (PLF), **excède très largement le périmètre de cette mission**. Celle-ci, en effet, ne rend compte que d'une partie minoritaire – environ **un tiers**, selon les prévisions pour 2010 – des moyens mis en œuvre en ce domaine. En outre, par nature, les actions retracées par la mission doivent être appréciées dans le **contexte international** où elles interviennent.

I. LES GRANDES TENDANCES DE L'APD INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE

1. Une aide accrue (+ 10,2 % en 2008) dans un contexte de crise

a) Une aide sans précédent en 2008

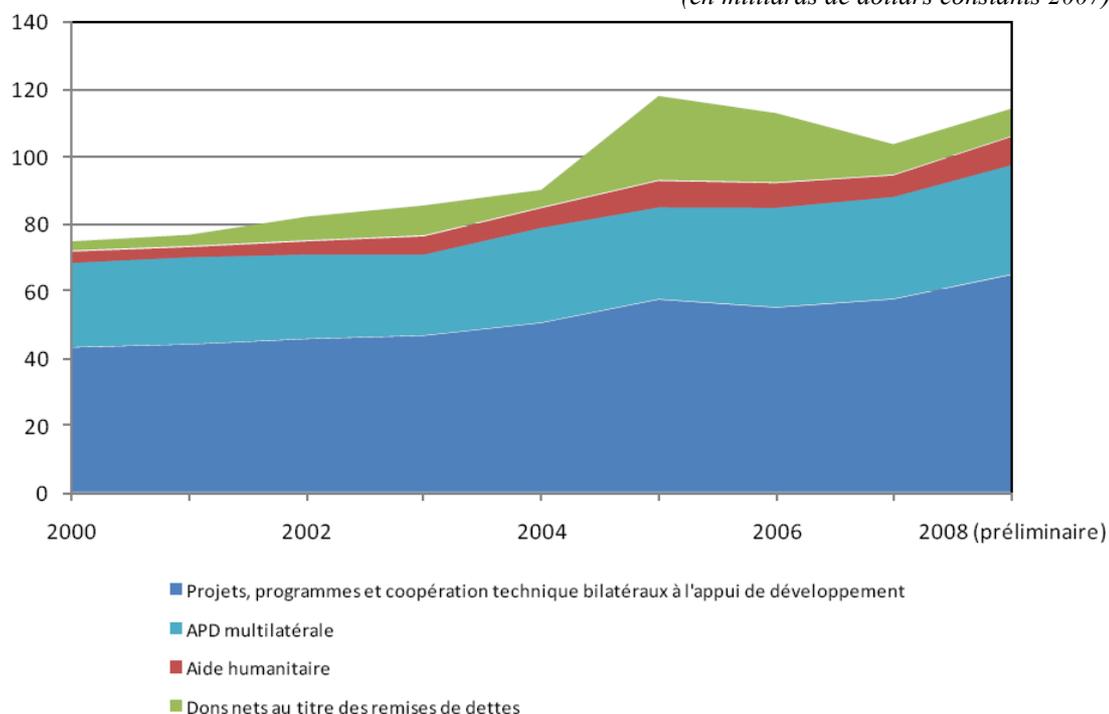
Selon les données préliminaires publiées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE fin mars 2009, les **apports nets totaux d'APD** en provenance des **membres du CAD**, après une **baisse substantielle en 2007** (à hauteur de 8,4 %¹), se sont **accrus en 2008** de **10,2 %** en termes réels, pour s'établir à **119,8 milliards de dollars, montant le plus élevé jamais constaté**. Ce montant représente 0,3 % du revenu national brut (RNB) cumulé de l'ensemble des membres du CAD.

Les projets et programmes bilatéraux de développement suivent depuis quelques années une tendance ascendante, mais leur augmentation sensible entre 2007 et 2008, à hauteur de 12,5 % en valeur réelle, est révélatrice d'une nette **montée en puissance des programmes d'aide de base** des donateurs du CAD, comme l'illustre le graphique ci-après.

¹ La baisse pour 2007, poursuivant une inflexion constatée en 2006, était essentiellement due à la fin de certaines opérations exceptionnelles d'allègements de dette, en particulier au profit de l'Irak et du Nigeria.

APD nette émanant des membres du Comité d'aide au développement

(en milliards de dollars constants 2007)



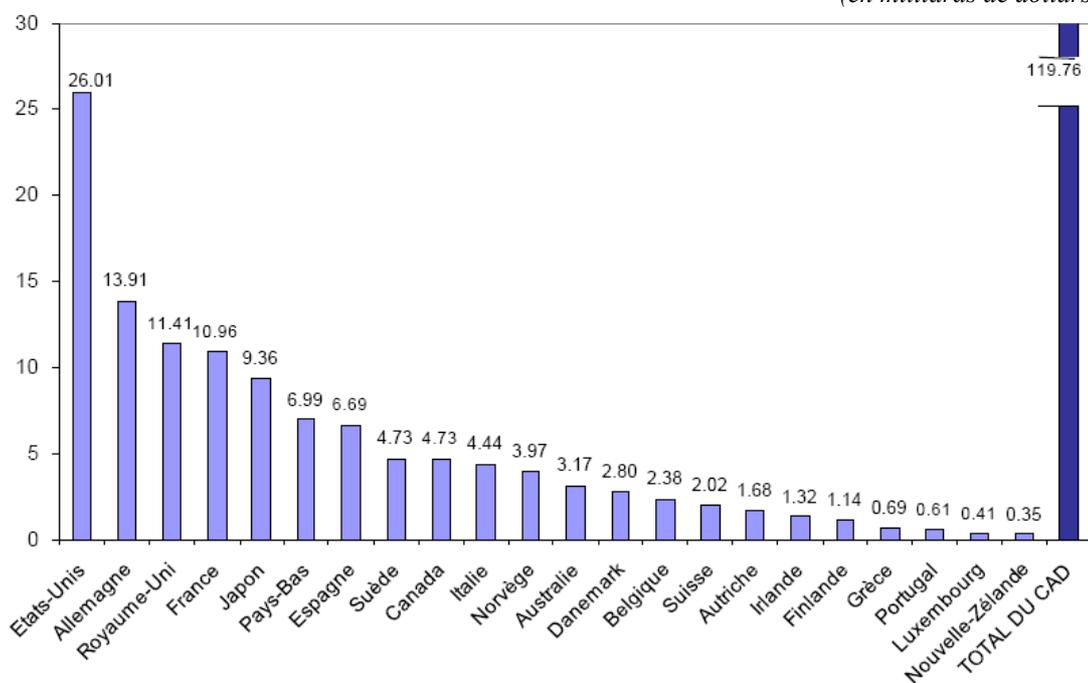
Source : OCDE

Les données préliminaires montrent que les apports nets d'APD bilatérale des donateurs du CAD à l'Afrique ont totalisé, en 2008, **26 milliards de dollars, dont 22,5 milliards à destination de l'Afrique subsaharienne**. Compte non tenu des dons au titre de l'allègement de la dette dont le montant est volatil, l'aide bilatérale consentie à l'Afrique et à l'Afrique subsaharienne s'est accrue, respectivement, de 10,6 % et 10 % en valeur réelle. (L'augmentation, en tenant compte des allègements de dette, s'établit à 1,2 % et 0,4 % respectivement.)

Les **principaux donateurs** en volume ont été, dans l'ordre, les **Etats-Unis**, l'**Allemagne**, le **Royaume-Uni**, la **France** et le **Japon**. Cinq pays ont dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations unies pour l'APD : le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Les plus fortes hausses en volume sont à mettre à l'actif des Etats-Unis (+ 16,8 %), du Royaume-Uni, de l'Espagne, de l'Allemagne, du Japon et du Canada.

L'aide publique au développement nette en 2008

(en milliards de dollars)



Source : OCDE

L'APD nette cumulée des quinze membres de l'Union européenne appartenant au CAD a augmenté de 8,6 % en termes réels, pour s'établir à 70,2 milliards de dollars, ce qui représente 59 % de l'APD distribuée par l'ensemble des membres du CAD. Cette APD nette cumulée représente 0,42 % du RNB.

b) Des perspectives de hausse pour 2009 et 2010

En 2005, les donateurs s'étaient engagés à intensifier leur aide, d'abord au sommet du G8 de Gleneagles, puis lors du sommet du « Millénaire + 5 » des Nations unies. En vertu des engagements annoncés lors de ces sommets, et d'autres engagements souscrits par ailleurs, il s'agissait de porter l'aide de 80 milliards de dollars en 2004 à 130 milliards de dollars en 2010, aux prix constants de 2004. Si quelques pays ont revu leurs objectifs à la baisse depuis 2005, l'essentiel de ces engagements reste valable. Globalement, en l'état, **les engagements supposent pour 2010 une augmentation de 20 milliards de dollars par rapport au niveau de 2008.**

D'après l'OCDE, par rapport à ce niveau « historique », **de nouvelles augmentations de l'aide ne sont pas exclues.** En effet, une enquête relative aux plans indicatifs de dépenses prévisionnelles des donateurs laissent augurer d'une **hausse de 11 % de l'aide programmée entre 2008 et 2010**, passant notamment par un accroissement des versements de certains **organismes multilatéraux**. Les **allègements de dette** pourraient également augmenter légèrement, dans le cadre du traitement par le Club de Paris de la dette de pays

pauvres très endettés (PPTTE) qui n'en ont pas encore bénéficié. Toutefois, selon les perspectives actuelles, il faudra que les donateurs mobilisent encore entre 10 et 15 milliards de dollars supplémentaires par rapport à ces plans de dépenses prévisionnelles s'ils veulent honorer leurs engagements à l'horizon 2010.

c) Une aide nécessaire dans le contexte de la crise économique

En tout état de cause, cette aide apparaît **indispensable pour contrer les effets de la crise actuelle sur le développement des pays à faible revenu**¹. Pour mémoire, les échanges mondiaux ont connu en 2008 leur plus forte contraction depuis l'année 1929, et les prix des produits de base, notamment ceux qu'exportent les pays à faible revenu, ont été orientés à la baisse. L'investissement direct étranger et les autres apports privés ont fléchi, et une chute des envois de fonds des travailleurs à l'étranger est prévue en 2009. La hausse des prix alimentaires et pétroliers au cours des deux dernières années a malmené les budgets de nombreux pays en développement qui, de fait, ne se trouvent pas en bonne posture pour remédier aux effets de la crise financière.

Il est certain qu'**une contraction de l'APD constituerait une menace importante pour les pays en développement**, déjà pénalisés par la raréfaction de leurs sources de revenu et l'aggravation de la pauvreté. Elle risquerait de réduire à néant certains des progrès déjà accomplis sur la voie – difficile – de la réalisation des « Objectifs du Millénaire pour le développement ».

2. L'état d'avancement contrasté des « Objectifs du Millénaire pour le développement »

Les **huit « Objectifs du Millénaire pour le développement »** (OMD), adoptés par la communauté internationale en 2000² en vue de résultats pour 2015, constituent un facteur important de mobilisation internationale, en particulier pour la structuration de l'aide française. **Le bilan actuel de ces objectifs très ambitieux s'avère contrasté** (cf. le tableau ci-après).

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, apparaît comme un fait majeur du monde contemporain.

¹ L'APD a déjà été utilisée avec succès à des fins conjoncturelles à l'occasion d'autres crises financières. Par exemple, au lendemain de la crise de la dette mexicaine, en 1982, alors que les prêts commerciaux ont été considérablement réduits pendant une dizaine d'années, l'APD, en légère augmentation, a contribué pour beaucoup à maintenir les flux en direction de l'Amérique latine.

² Déclaration du Millénaire, résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 8 septembre 2000.

Etat d'avancement des « Objectifs du Millénaire pour le développement »*

<p>OMD 1 « Eliminer l'extrême pauvreté et la faim »</p>	<p>En 2005, 1,4 milliard de personnes vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour, soit environ un quart de la population des pays en développement, contre 42 % en 1990. L'Asie orientale et l'Asie du Sud-Est voient la proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté descendre respectivement à 16 % et 19 %, contre 60 % et 39 % en 1990. En Afrique, le nombre de pauvres extrêmes a augmenté de 100 millions de personnes, mais la proportion a diminué depuis 2000 passant de 58 % à 51 %. En 2009, à la suite de la flambée des prix alimentaires en 2008 puis de la crise économique, selon la FAO, un milliard de personnes souffrent de la faim (98 % vivent dans les pays en développement).</p>
<p>OMD 2 « Assurer une éducation primaire pour tous »</p>	<p>47 pays sur 163 ont réalisé l'initiative « Education primaire pour tous », les projections tablant sur 20 pays supplémentaires d'ici 2015. Cependant, en 2005, 72 millions d'enfants n'ont pas accès à l'école primaire. En Afrique sub-saharienne, 40 % des enfants n'atteignent pas la fin du cycle primaire. Un enfant sur cinq en âge d'être en cycle secondaire est encore scolarisé en cycle primaire. 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 dans les prochaines années.</p>
<p>OMD 3 « Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes »</p>	<p>En 2006, la proportion d'enfants en âge d'être scolarisés au primaire mais ne l'étant pas était de 20 % pour les filles (72 millions) contre 17 % pour les garçons. Les écarts les plus importants se trouvent en Asie du Sud (29 % contre 22 %) et en Océanie (26 % contre 18 %). La présence des femmes dans les Parlements progresse, atteignant 18 % en moyenne dans les pays en développement en 2006, contre 13 % en 1990. En la matière, les pays développés enregistrent une moyenne de 21 %.</p>
<p>OMD 4 « Réduire de deux-tiers la mortalité des enfants de moins de cinq ans »</p>	<p>En 2005, 10 millions d'enfants sont morts avant l'âge de cinq ans. 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 sub-saharienne, où vivent 20 % des enfants de moins de cinq ans, représente 50 % des décès.</p>
<p>OMD 5 « Réduire de trois-quarts le taux de mortalité maternelle »</p>	<p>La plupart des pays à revenu moyen connaît une forte réduction des décès maternels, mais la disparité entre villes et campagnes s'avère très grande : une enquête menée dans 33 pays en développement montre que, lors d'un accouchement, les citadines ont trois fois plus de chances de bénéficier de l'aide d'un personnel compétent que les femmes vivant en zone rurale. En Afrique sub-saharienne, les accouchements assistés étaient de l'ordre de 45 % en 2005, contre 42 % en 1990. En 2007, les financements de l'AFD ont permis d'assister médicalement 889.000 accouchements.</p>
<p>OMD 6 « Combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies »</p>	<p>En 2005, 2,8 millions de personnes sont mortes du sida, dont 2 millions en Afrique sub-saharienne. Toutefois, la prévalence dans cette région se stabilise (autour de 6 % avec une tendance à la baisse), fruit des efforts de prévention. En juin 2009, 3,5 millions de personnes vivant dans les pays en développement bénéficiaient d'une thérapie anti-rétrovirale, soit une couverture de 30 % des besoins estimés en termes de traitement. Le paludisme concerne aujourd'hui 40 % de la population mondiale : on dénombre un million de morts et 300 millions d'accès palustres par an, dont 90 % en Afrique.</p>
<p>OMD 7 « Assurer un environnement durable »</p>	<p>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 900 millions de personnes n'avaient toujours pas accès à un point d'eau potable en 2008, contre 1,1 milliard de personnes en 2007. En revanche, la cible sur l'assainissement ne sera pas atteinte. Une population estimée à 2,5 milliards de personnes ne bénéficiait pas d'assainissement en 2008, contre 2,6 milliards en 2007. En 2005, un urbain sur trois habitait dans un taudis, contre un sur deux en 2000. Enfin, chaque année, 13 millions d'hectares de forêts naturelles sont détruits et convertis en terres agricoles. Cette déforestation est à l'origine de 20 % des émissions mondiales de CO² et a des effets néfastes sur le cycle de l'eau, l'érosion des sols et la diversité biologique. On craint l'extinction de 25 à 50 % des espèces d'ici à la fin du siècle.</p>

* Hors OMD 8, relatif aux partenariats pour le développement.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE

1. Le maintien d'un niveau important d'APD (7,6 milliards d'euros en 2008) mais une aide « de terrain » minoritaire

a) Une aide en progression

L'APD française peut être appréhendée au travers de quatre « cercles concentriques » : la mission « Aide publique au développement », les crédits de l'ensemble des missions budgétaires concourant à l'aide au développement (dont celles du budget général), les crédits publics (incluant la coopération décentralisée), enfin les montants notifiés au CAD.

En 2008, le **niveau global d'APD financé par la France** s'est établi à **7,6 milliards d'euros** (10,96 milliards de dollars), soit **0,39 % du revenu national brut (RNB)**, contre 0,38 % en 2007. Notre pays, en ce domaine, se classe au **quatrième rang mondial** en volume, derrière les Etats-Unis (26,1 milliards d'euros), l'Allemagne (13,91 milliards de dollars) et le Royaume-Uni (11,41 milliards de dollars). Il constitue le **deuxième pays du G7** en termes d'effort d'aide publique rapporté à sa richesse nationale, après le Royaume-Uni (0,43 % du RNB) et devant l'Allemagne (0,38 % du RNB), nettement au-dessus de la moyenne du G7 (0,25 % du RNB) et au-dessus également de la moyenne des donateurs membres du CAD (0,3 % du RNB).

Cependant, l'année 2008 marque à cet égard un **recul de la position française**, d'une place, **au profit du Royaume-Uni**, tant dans le classement général au point de vue du volume d'aide que dans le classement du G7 en termes d'effort rapporté au RNB.

La **progression de l'aide nette française** est de **2,9 %** en termes réels par rapport à 2007, et de **11,1 % hors annulations de dettes**. Sur ce dernier point, la relative « contre-performance » tient notamment au report de l'annulation de dettes initialement prévues, dépendant du FMI, en faveur de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo.

En 2009, les annulations de dettes devraient permettre une nouvelle progression de l'APD totale : les dernières projections tablent sur un montant de **0,44 % du RNB**. On se rapprocherait ainsi du plus haut niveau enregistré en la matière dans la dernière décennie, en 2006 (0,47 %). **Les prévisions associées au présent PLF varient entre 0,44 et 0,48 %**, en fonction des actions que retracent le tableau ci-après.

Toutefois, **la réalisation de ces estimations reste fortement aléatoire**, dans la mesure où elle dépend en partie du **calendrier des annulations de dette**. En effet, celui-ci est fonction des traitements en Club de Paris en faveur des pays éligibles à l'initiative « pays pauvres très endettés (PPTE) » et subordonné à la conclusion d'accords entre les pays concernés et le Fonds monétaire international (FMI), par conséquent soumis à de multiples incertitudes.

L'APD française (2008-2010)

(CP, en millions d'euros)

Activités	2008 ^(a)	2009 ^(b)	2010 ^(c)
Aide bilatérale	4.475	4.699	5.146 - 5.846
Coopération technique	1.759	1.726	1.774
Aide-projet (AFD + FSP + RPE)	820	984	1.158
Aide-programme	522	525	455
Annulations de dette et refinancement	666	1.023	1.290 - 1.990
Divers^(d)	709	441	469
Aide multilatérale	3.087	3.763	3.518
Aide européenne	1.753	1.915	1.934
- dont FED	777	842	872
- dont budget communautaire	975	1.073	1.062
Aide multilatérale (hors UE)	1.335	1.848	1.584
Total	7.563	8.458	8.664 - 9.364
APD rapportée au RNB	0,39 %	0,44 %	0,44 - 0,48 %

(a) : Chiffres d'APD transmis au CAD par la France en août 2009.

(b) : Prévisions d'exécution.

(c) : Prévisions associées au PLF (cf. *infra*, 2).

(d) : Coûts administratifs, aide aux réfugiés, dépenses éligibles à l'APD des opérations extérieures.

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

b) La part minoritaire de l'aide « de terrain »

(1) L'importance de l'aide multilatérale

L'APD nette réalisée par la France en 2008 se décompose à hauteur de **59 % en aide bilatérale** (4,5 milliards d'euros) et pour **41 % en aide multilatérale et européenne** (3,1 milliards d'euros).

On peut observer une **tendance à la hausse de la part de l'aide française passant par les canaux communautaires et multilatéraux** : la part de l'aide multilatérale (y compris communautaire) dans l'APD française ne représentait que 28 % en 2005. Cette progression s'explique notamment par les contributions de la France :

- au budget de l'Union européenne au titre du développement (progression de 15 % entre 2005 et 2008, soit alors 975 millions d'euros) ;

- au Fonds européen de développement (FED : progression de 17 % entre 2005 et 2008, soit alors 777 millions d'euros) ;

- à la Banque mondiale (*via* l'Association internationale de développement [AID] : progression de 36 % entre 2005 et 2008, soit alors 373,5 millions d'euros) ;

- enfin, au Fonds mondial Sida (auquel la contribution entre 2005 a plus que doublé, passant de 140 millions d'euros à 300 millions d'euros).

Evolution des contributions internationales de la France

(CP, en millions d'euros)

Organisations	2005	Part du total	2006	Part du total	2007	Part du total	2008	Part du total
Union européenne	1.457	65 %	1.544	72 %	1.575	59 %	1.753	57 %
<i>Dont FED</i>	632		663		698		777	
<i>Dont budget communautaire (quote-part de l'APD)</i>	825		881		877		975	
Institutions financières internationales	439	20 %	121	6 %	554	21 %	576	19 %
<i>Dont Banque Mondiale (+ FMI)</i>	273		363 (+ 407)		395		407	
<i>Dont Banques régionales de développement</i>	166		165		159		169	
Fonds mondiaux et autres agences multilatérales	197	9 %	308	14 %	389	15 %	558	18 %
Système des Nations Unies	150	6 %	163	8 %	172	5 %	190	6 %
Total de l'aide multilatérale	2.243	100 %	2.136	100 %	2.648	100 %	3.085	100 %

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Ce niveau élevé de l'aide multilatérale et, par ailleurs, celui des annulations et allègements de dette (666 millions d'euros en 2008, soit près de 9 % de l'aide totale) se réalise au **détriment de l'aide bilatérale « de terrain »**, qui constitue la part visible – et donc la plus « politique » – de l'aide française.

(2) L'importance de dépenses dont la comptabilisation en APD est discutable

Si on considère, dans l'aide bilatérale, la seule partie programmable, la part dédiée au multilatéral représente environ 55 % en 2008, soit un rapport de proportion inverse à celui que permet d'établir la prise en compte de la partie non programmable.

En effet, l'aide bilatérale comporte une partie **programmable** (1,7 milliard d'euros en 2008, soit 22 % de l'APD française) et une partie **non programmable** (2,9 milliards d'euros, soit 38 % de l'APD). Cette seconde part comprend les annulations de dette et la recherche au développement dans les pays donateurs, mais aussi des **dépenses dont la comptabilisation en APD est critiquable** : l'aide aux **collectivités d'outre-mer** éligibles (Mayotte et Wallis et Futuna), les frais d'écologie des **étudiants étrangers** en France (mais votre rapporteur spécial constate un progrès sur ce plan : cf. l'encadré ci-après), ainsi que la prise en charge des **réfugiés** originaires des pays en développement.

**La nécessité de mieux cerner l'ensemble des dépenses françaises
en faveur de l'aide au développement**

• Chaque année, votre rapporteur spécial souligne le **poids de certaines dépenses dont la comptabilisation en APD est contestable**, d'ailleurs contestée par certains de nos partenaires de l'OCDE, par leur nature où leur destination géographique. Il s'agit en particulier de trois catégories de dépenses constatées *a posteriori* :

- l'**aide à Mayotte et à Wallis-et-Futuna**, qui ne correspond pas à l'acception commune de l'aide au développement, visant normalement les Etats étrangers ;

- l'**écologie** des étudiants étrangers en France, retracé par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- l'**aide aux réfugiés** originaires des pays en développement (soit 91,5 % des réfugiés en 2007), dont rend compte le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Néanmoins, **deux progrès** doivent être signalés en ce domaine :

- d'une part, l'**aide en direction de Mayotte ne devrait plus être comptabilisée, à l'horizon 2011, dans la mesure où l'île deviendra un département**. En 2008, cette aide, cumulée à celle dont a bénéficié Wallis et Futuna, s'est élevée à 381 millions d'euros ;

- d'autre part, à l'invitation du CAD, **les frais relatifs à l'écologie, à compter de 2008, ont été décomptés au titre de l'APD dans la limite des frais relatifs aux étudiants ressortissants de pays en développement**. En conséquence, le coût imputé est passé de 879 millions d'euros en 2007 à 637 millions d'euros en 2008.

En revanche, les dépenses en faveur des réfugiés (224 millions d'euros en 2008) restent comptabilisées, alors qu'il ne s'agit pas directement d'une aide au développement.

• A l'inverse, **certaines dépenses publiques qui concourent effectivement au développement ne sont pas comptabilisables** selon les normes du CAD, notamment la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale (OSI), les mécanismes de garantie, la sécurisation de l'aide alimentaire et l'essentiel de la coopération militaire et de défense. Votre rapporteur spécial estime donc **nécessaire de poursuivre, sur ce terrain, la négociation avec nos partenaires de l'OCDE**, conformément aux orientations données par le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP).

En outre, **votre rapporteur spécial souhaite que le document de politique transversale (DPT) relatif à l'aide au développement, à l'avenir, chiffre le plus précisément possible et détaille l'ensemble des financements français qui contribuent à cette aide sans, pourtant, qu'il soient actuellement comptabilisés** dans les montants notifiés au CAD, y compris la mobilisation de dons privés (dont les enjeux ont été mis en relief à la suite du tsunami survenu en Indonésie fin 2004 – cf. le rapport d'information n° 202 (2004-2005) de votre rapporteur spécial avec notre collègue Adrien Gouteyron). Le DPT annexé au PLF pour 2011 pourra ainsi rendre compte de l'effort global réalisé par la France, en la matière, en 2009.

Votre rapporteur spécial rejoint ainsi les propositions formulées par notre collègue député Henriette Martinez, en vue d'une plus juste prise en compte de l'effort national d'aide au développement, dans son rapport sur l'APD française remis au Premier ministre le 31 juillet 2009. Dans cette perspective, il se félicite qu'une **mission de l'Inspection générale des finances sur la générosité privée en faveur du développement** ait été prévue par le CICID du 5 juin 2009.

c) Une aide majoritairement en faveur de l'Afrique et de pays à revenu intermédiaire

L'Afrique reste le continent **premier bénéficiaire de l'APD française** : en 2008, elle représentait 52 % de notre aide bilatérale tous instruments confondus et l'Afrique sub-saharienne, à elle seule, 42 %. Cependant, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, la part relative de l'aide consacrée à l'Afrique a **poursuivi, en 2008, la décroissance constatée en 2007.**

Répartition géographique de l'APD française

(en % de l'APD totale)

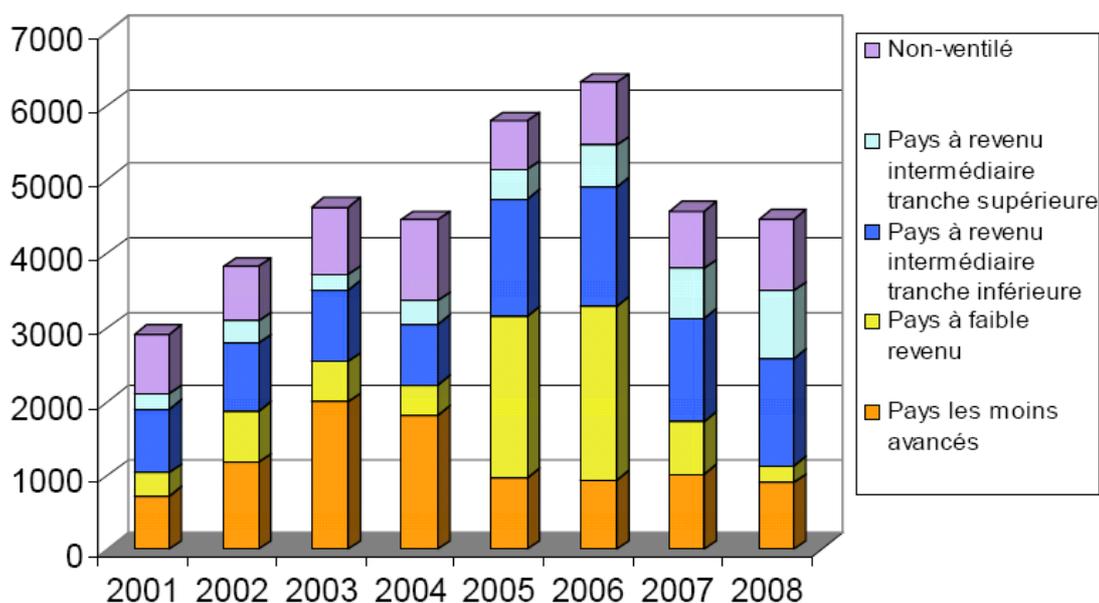
	Afrique subsaharienne	Afrique du nord	Moyen-Orient	Europe	Extrême-Orient	Asie du sud	Amérique latine	Océanie	Non spécifié
2006	57 %	9 %	12 %	4 %	6 %	1 %	4 %	1 %	6 %
2007	46 %	10 %	16 %	4 %	5 %	3 %	6 %	2 %	8 %
2008	42 %	10 %	12 %	7 %	8 %	3 %	3 %	2 %	13 %

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

En 2008, les dix **principaux Etats bénéficiaires** de l'APD (au sens du CAD) bilatérale française ont été, dans l'ordre : la République démocratique du Congo (plus de 250 millions d'euros), l'Irak, le Liban et la Turquie (plus de 200 millions d'euros pour chacun), la Chine, le Sénégal, le Vietnam, le Maroc et la Tunisie (plus de 100 millions d'euros chacun), enfin le Burkina-Faso (un peu moins de 100 millions d'euros). En moyenne, les pays qui bénéficient de la majeure part de cette aide sont des **pays à revenu intermédiaire.**

APD bilatérale de la France par groupe de pays bénéficiaires

(en millions d'euros)



Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

Il convient de préciser la liste des dix premiers bénéficiaires de l'effort budgétaire de l'Etat mis en œuvre, sur le même exercice, par l'**Agence française de développement** (AFD ; cf. *infra*, section II) : le Cameroun (près de 90 millions d'euros, notamment par le canal de C2D), le Ghana (50 millions d'euros), le Maroc et la Chine (40 millions d'euros pour chacun), Madagascar, le Sénégal, l'Afrique du Sud et le Vietnam (plus de 30 millions d'euros chacun), enfin la Tunisie (30 millions d'euros) et Haïti (25 millions d'euros)¹.

2. Les ressources de l'effort d'APD prévues pour 2010 (de 8,6 milliards à 9,3 milliards d'euros)

Selon les prévisions associées au présent PLF, le **niveau global d'APD financé par la France** devrait représenter, en **2010**, un montant compris dans une fourchette de **8,6 milliards à 9,3 milliards d'euros**, soit de **0,44 % à 0,48 % du revenu national brut (RNB)**. Par rapport à la réalisation constatée en 2008, il s'agirait d'un accroissement de 0,5 % de RNB au moins, soit 12,8 %.

La réalisation sera fonction, notamment, des **annulations de dettes** effectives. L'hypothèse haute (0,48 % du RNB) serait concrétisée si, en particulier, la République du Congo et la République démocratique du Congo atteignaient leurs « points d'achèvement » respectifs dans l'initiative dite « renforcée » du FMI et de la Banque mondiale en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). L'hypothèse basse (0,44 % du RNB) ne retient l'annulation de la dette que de l'un de ces deux Etats. Cependant, votre rapporteur spécial note qu'il est possible qu'aucun des deux Congo n'atteigne son « point d'achèvement » dès 2010².

Les prévisions associées à la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 9 février 2009 estiment l'APD totale en **retrait, en 2011**, à hauteur de **8,6 milliards d'euros**, soit **0,42 % du RNB**. Comme le fait apparaître le tableau ci-après, les dépenses du budget général baisseraient, par rapport à 2010, et les annulations de dette seraient de moindre ampleur que dans l'hypothèse basse retenue pour cette même année.

Toutefois, votre rapporteur spécial souligne que **les décalages avec l'exécution peuvent être importants**, en 2011 comme en 2010, eu égard aux aléas qui affectent, en particulier, les annulations de dettes et les dépenses non programmables.

¹ Sur les chiffrages précités, tant pour l'aide globale que pour celle apportée par l'AFD, votre rapporteur spécial regrette la relative imprécision du DPT annexé au présent PLF.

² Les prévisions relatives à l'initiative « PPTE » sont détaillées dans la seconde partie du présent rapport.

Estimations de l'APD française (2009-2011)

(CP, en millions d'euros)

Dépenses	2009	2010 ^(a)	2011
Budget général	6.417	6.206	6.018
- dont mission « Aide publique au développement » hors prêts AFD	3.193	3.190	3.198
- dont prêts AFD (hors impact des refinancements) ^(b)	1.306	1.048	1.173
Budget communautaire (quote-part développement)	1.073	1.062	1.081
Opérations de prêts (hors AFD)^(c)	- 280	- 126	- 23
Annulations de dette et refinancements nets^(d)	1.023	1.290 - 1.990	1.349
Total pour l'Etat	8.233	8.432 - 9.132	8.425
Contribution de solidarité sur les billets d'avion	153	159	162
Collectivités territoriales	72	74	75
Total général	8.458	8.664 - 9.364	8.662
APD rapportée au RNB	0,44 %	0,44 % - 0,48 %	0,42 %

(a) : Résultats en fonction de l'hypothèse d'atteinte des « points d'achèvement » par les pays éligibles à l'initiative « PPTE ».

(b) : Y compris prêts d'ajustement structurel (PAS).

(c) : La prévision négative correspond à des remboursements supérieurs aux décaissements.

(d) : Effets nets des refinancements retracés par le compte « Prêts à des Etats étrangers » (cf. *infra*, seconde partie).

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

a) Les ressources du budget général

Le document de politique transversale (DPT) annexé au présent PLF fait apparaître que **dix-neuf programmes du budget général**, relevant au total de onze missions, dont les trois programmes de la mission « Aide publique au développement », sont **appelés à concourir, en 2010, à la politique d'aide au développement**. Cet effort global du budget général représente près de **6,206 milliards d'euros**, soit environ les deux tiers des prévisions de l'effort global d'APD de la France.

La mission « Aide publique au développement », pour sa part, correspond à 57 % de ces crédits budgétaires et le tiers environ des dépenses totales d'APD.

Dépenses du budget général comptabilisables en APD

(CP, en millions d'euros)

Missions	Programmes	2009			2010		
		LFI	Estimation APD*	APD / CP	PLF	Estimation APD*	APD / CP
« Aide publique au développement »	110 « Aide économique et financière au développement »	1.041,52	2.204,00	211,6 %	1.196,58	1.912,00	159,8 %
	209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2.086,76	2.264,45	108,5 %	2.292,00	2.291,35	100,0 %
	301 « Développement solidaire et migrations »	24,34	31,00	127,4 %	35,00	35,00	100,0 %
« Action extérieure de l'Etat »	105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1.609,15	114,00	7,1 %	1.707,92	118,00	6,9 %
	185 « Rayonnement culturel et scientifique »	592,82	88,00	14,8 %	597,92	88,00	14,7 %
« Défense » et « Sécurité »	144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	1.735,36	22,00	1,3 %	1.780,40	22,33	1,3 %
	152 « Gendarmerie nationale »	7.594,94	20,00	0,3 %	6.366,86	20,00	0,3 %
« Immigration, asile et intégration »	303 « Immigration et asile »	437,50	224,00	51,2 %	480,56	247,00	51,4 %
« Outre-mer »	Divers	–	381,00	–	–	390,00	–
« Recherche et enseignement supérieur »	150 « Formations supérieures et recherche universitaire »	11.688,59	605,36	5,2 %	12.146,23	611,94	5,0 %
	187 « Recherches dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »	1.218,75	326,80	26,8 %	1.241,78	332,90	26,8 %
	231 « Vie étudiante »	2.052,77	38,64	1,9 %	2.014,02	39,06	1,9 %
Autres dépenses du budget général	117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (mission « Engagements financiers de l'Etat »)	42.979,00	79,00	0,2 %	42.480,00	79,00	0,2 %
	Divers (recherche, enseignement, agriculture, santé, écologie, sport, culture)	–	19,00	–	–	19,00	–
Total		–	6.417,25	–	–	6.205,58	–

* : Pour la mission « Aide publique au développement », l'estimation intègre les ressources extrabudgétaires de l'AFD.

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé aux PLF pour 2010

b) Les opérations de prêts et annulations de dette

(1) Les prêts

Les prêts concessionnels français accordés au titre de l'aide au développement relèvent de quatre catégories distinctes.

• Les **prêts** de la « **Réserve pays émergents** » (RPE) sont mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux. Ils sont déboursés par l'intermédiaire d'un organisme payeur, agissant au nom et pour le compte de l'Etat, dans le cadre d'une convention signée avec le pays bénéficiaire. Les crédits budgétaires nécessaires sont imputés sur le programme 851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » de la mission correspondant au compte « Prêts à des Etats étrangers » (**300 millions d'euros en CP** pour 2010 ; cf. *infra*, seconde partie).

Le décaissement d'un prêt « RPE » donne lieu à l'enregistrement d'une contribution à l'effort d'APD de la France à hauteur du montant du prêt gouvernemental déboursé. Réciproquement, tout remboursement du capital d'un prêt d'APD s'impute en déduction des déboursements à hauteur du montant remboursé. En raison de **remboursements en capital supérieurs aux décaissements**, en 2010, l'impact de ce dispositif en termes d'APD est attendu à **- 126 millions d'euros** ;

• L'**Agence française de développement** (AFD) porte des prêts dont le financement est assuré par deux canaux complémentaires :

- d'une part, l'AFD lève des ressources sur les marchés financiers à des taux de marché (émissions obligataires, placements privés, etc.). Ces ressources font l'objet d'une **bonification** par l'Etat, afin que l'Agence puisse offrir aux pays partenaires des taux d'intérêt inférieurs à son propre coût de financement. Ce dispositif est retracé par le programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide au développement » (**136 millions d'euros en CP** pour 2010 ; cf. *infra*, section II) ;

- d'autre part, l'Etat octroie à l'AFD des prêts à des **conditions très concessionnelles**, qui constituent pour l'Agence une ressource dite « à condition spéciale ». Les crédits nécessaires sont inscrits au sein du programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers » de la mission correspondant au compte « Prêts à des Etats étrangers » (**208 millions d'euros en CP** pour 2010 ; cf. *infra*, seconde partie).

L'impact de ces prêts, en termes d'APD, est positif à hauteur du montant déboursé lors du décaissement puis négatif, les années suivantes, à hauteur des remboursements effectués par les pays bénéficiaires. L'impact annuel est égal à la variation de l'encours de prêts, sans qu'il y ait donc une

correspondance directe avec les crédits des programmes 110 et 853 précités. Pour 2010, cet impact est évalué à hauteur de **824 millions d'euros**.

- La France accorde occasionnellement des **prêts** dits « **d'ajustement structurel** » (PAS) aux pays en développement, *via* l'AFD. Ces prêts sont bonifiés par des crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement ».

Ainsi, dans le cadre de la conférence internationale sur le soutien au **Liban** de janvier **2007** (dite conférence « Paris III »), un prêt de **375 millions d'euros** a été décidé pour soutenir ce pays dans la mise en œuvre de son programme de réformes économiques. La première tranche a été décaissée en 2008 (150 millions d'euros), la deuxième tranche doit l'être en 2009, la troisième en 2010. Aucun autre PAS n'a été engagé en 2008 et 2009, si l'on excepte les prêts-relais très brefs accordés à la Côte d'Ivoire et au Togo.

L'impact des PAS en termes d'APD, en 2008, s'est élevé à 85 millions d'euros (solde net positif dû au décaissement de la première tranche du prêt précité en faveur du Liban, déduction faite des remboursements reçus sur d'anciens PAS) et devrait représenter 65 millions d'euros en 2009. **Le DPT ne précise pas le résultat attendu pour 2010.**

- Des **prêts de refinancement** sont déboursés directement par l'Etat dans le cadre d'opérations de restructuration de dette. Les crédits budgétaires nécessaires au décaissement de ces prêts sont imputés sur le programme 852 « Prêts à des Etats étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » de la mission correspondant au compte « Prêts à des Etats étrangers » (**229 millions d'euros** pour 2010 ; cf. *infra*, seconde partie).

En termes d'APD, l'impact de ces prêts dépend de trois facteurs :

- d'une part, pour un impact *positif*, le décaissement des prêts de refinancement ;

- d'autre part, pour un impact *négatif*, le remboursement par refinancement des prêts d'APD qui font l'objet de la restructuration d'endettement et le remboursement en capital, selon les échéances prévus, des prêts de refinancement eux-mêmes.

La somme de ces opérations, en 2010, devrait donner lieu à un effort d'APD à hauteur de **3 millions d'euros** seulement.

(2) Les annulations de dettes

Les annulations de dettes commerciales non militaires et d'échéances d'intérêts de prêts pour le développement participent à l'effort d'APD à hauteur des montants annulés.

Il convient de noter que, selon les procédures qui ont donné naissance aux créances en cause, celles-ci se trouvent gérées soit par la Banque de France pour le **Trésor**, soit par l'AFD, la **Coface** ou **Natixis**. Les annulations de dette, le cas échéant, entraînent l'indemnisation de ces trois derniers

organismes. Les incidences budgétaires correspondantes font l'objet d'une présentation synthétique dans la seconde partie du présent rapport (cf. encadré « L'imputation des annulations de dette dans les comptes de l'Etat »).

c) La contribution de solidarité sur les billets d'avion

Les produits de la **contribution de solidarité sur les billets d'avion** (CSV¹) sont notifiés depuis 2008 au CAD de l'OCDE, au titre de l'APD française. De son entrée en vigueur en juillet 2006 au 31 décembre 2008, cette taxe a rapporté 433,72 millions d'euros, dont **172,89 millions d'euros en 2008**. Ce produit, géré par l'AFD, alimente le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) en vue de financer l'accès aux vaccins et médicaments dans les pays en développement : 10 % au plus à travers la Facilité financière internationale pour les vaccins (IFFIm) et 90 % au moins à travers la Facilité internationale d'achats de médicaments « Unitaid ».

Du fait de l'impact de la crise financière et économique sur le trafic aérien, la direction générale de l'aviation civile prévoit un **tassement des produits de la taxe en 2009** (seulement 100 millions d'euros ont été encaissés à ce titre sur les huit premiers mois de l'année), et fait état d'incertitudes quant à un rebond en 2010.

d) La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est essentiellement financée par les collectivités territoriales, sur leurs **fonds propres**. Le ministère chargé des affaires étrangères intervient pour des **cofinancements**, en fonction des priorités retenues (près de 8 millions d'euros en 2008).

Les flux d'APD en provenance des collectivités territoriales présentent une nette hausse : ils se sont élevés à **72 millions d'euros en 2008**, contre 62 millions d'euros en 2007 et 54 millions d'euros en 2006. Ils sont encore attendus à hauteur de 72 millions d'euros en 2009 et 74 millions d'euros en 2010. La progression de 2008 est expliquée par la meilleure effectivité de la procédure de **télédéclaration**, mise en place à compter de 2006 auprès du MAEE, permettant la collecte statistique des dépenses d'APD des collectivités territoriales².

Votre rapporteur spécial observe qu'à la veille de la **réforme annoncée des compétences des collectivités territoriales**, les effets de celle-ci sur la coopération décentralisée, activité loin du « cœur de métier » des

¹ Créée par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2005 la CSV constitue une taxe de 1 à 10 euros par billet sur les vols intérieurs et de 4 à 40 euros sur les vols internationaux, selon la classe du billet.

² En outre, il convient de rappeler le rôle incitatif de la loi du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau, dite « loi Oudin », qui permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale de financer, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement (dans la limite de 1 % des ressources affectées à ces services), des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

collectivités, s'avèrent difficilement évaluables. Par ailleurs, à l'occasion de ses contrôles sur pièces et sur place, il a pu constater en ce domaine (au Maroc, notamment), une certaine **dispersion des actions**, et un **recours abusif à l'assistance des services de coopération et d'action culturelle (SCAC)**, lesquels n'ont pas vocation à se transformer en « agences de tourisme ».

3. Une étape-clé dans la rationalisation du dispositif français d'APD : le CICID du 5 juin 2009

Votre rapporteur spécial a présenté en détail, l'année dernière¹, les axes que doit emprunter la **nécessaire rationalisation du dispositif d'aide au développement** de la France, afin de mettre en œuvre les orientations données en la matière par le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 dans le cadre de la « **révision générale des politiques publiques** » (RGPP). La **définition d'un périmètre plus étroit de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP)**² pour éviter la dilution de l'aide, l'**identification des secteurs prioritaires** de cette aide et la **poursuite des réformes institutionnelles** constituent les principaux enjeux de cet *aggiornamento*, requis par le changement d'environnement dans lequel évolue désormais l'APD française – notamment le caractère devenu très concurrentiel de cette politique publique et son insertion croissante dans les enjeux géostratégiques, 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, enfin l'intervention croissante de grands bailleurs émergents, la Chine en particulier, et le rôle nouveau, à cet égard, des fondations privées et des fonds souverains.

Une étape importante dans la mise en œuvre de ce programme d'amélioration de l'efficacité de notre APD a été franchie avec le CICID du 5 juin 2009 qui, tout en renouvelant les engagements nationaux en ce domaine, notamment en direction de l'Afrique, a adopté une série de mesures de modernisation, tant pour le « recentrage » de l'aide que pour l'optimisation des outils.

¹ Cf. le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4 (PLF pour 2009).

² La ZSP, telle que définie par le CICID du 20 juillet 2004, comprend actuellement 55 pays : – en Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie ; – en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, République Démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe ; – au Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen ; – en Asie : Cambodge, Laos, Vietnam, et à titre provisoire, Afghanistan ; dans la Caraïbe : Cuba, Haïti, République Dominicaine, Suriname ; – dans le Pacifique : Vanuatu

a) Un appui renouvelé en faveur du développement

(1) Le maintien des engagements français

Lors sa réunion du 5 juin 2006, le CICID avait rappelé l'**engagement de la France de consacrer, à l'horizon de 2015, 0,7 % de son RNB à l'APD**. Cet engagement a encore été rappelé par le Président de la République, fin 2008, à l'occasion de la Conférence sur le financement du développement, à Doha. Votre rapporteur spécial observe néanmoins que **les contributions budgétaires annuelles nécessaires pour atteindre cet objectif ne pourront être dégagées que si la situation des finances publiques le permet**, notamment au regard de nos obligations européennes relatives au retour à un équilibre budgétaire conformes aux règles « maastrichtiennes ».

Or, d'après les indications fournies en application de l'article 49 de la LOLF, « l'engagement de Doha » correspond à une projection de l'APD française supérieure à 17 milliards d'euros en 2015 (sur la base d'une estimation du RNB à hauteur de 2.489 milliards d'euros en 2015). A partir d'une prévision d'APD totale à hauteur de 8,6 milliards en 2011, l'atteinte de l'objectif **supposerait une croissance quasiment « miraculeuse » de notre APD, de l'ordre de 17 % par an** sur la période 2012-2015.

Dans un contexte marqué par la crise financière internationale, **le CICID du 5 juin 2009 a cependant rappelé l'engagement de la France**, en faveur d'un développement visant à lutter contre la pauvreté, encourager la croissance et assurer une gestion collective des biens publics mondiaux. Il a confirmé la mise en œuvre par la France des décisions du G20 de Londres et recommandé l'adhésion à l'initiative internationale sur la transparence de l'aide. Il a également rappelé l'importance de poursuivre la recherche de sources de financements innovants, annonçant la décision d'affecter une partie des enchères de carbone à la lutte climatique dans les pays pauvres et de poursuivre la lutte contre l'évasion fiscale et la facilitation des transferts de fonds des migrants.

(2) Un nouveau partenariat avec l'Afrique

Les orientations adoptées par le Gouvernement marquent en particulier un **appui au développement économique en Afrique**. Outre les objectifs de concentration de notre APD vers ce continent (cf. ci-dessous), une « **initiative de soutien à la croissance économique** » en Afrique a été lancée à la suite du discours du Président de la République au Cap en février 2008, destinée à mobiliser 2,5 milliards d'euros de financements d'appui au secteur privé entre 2008 et 2012. Bien qu'ils constituent un soutien aux économies africaines, **ces financements, toutefois, ne sont pas intégralement éligibles à l'APD**.

De plus, le ministère des affaires étrangères et européenne, en octobre 2008, a présenté un plan d'action pour « *renouveler la politique de coopération de la France avec l'Afrique* », « **Cap 8** », qui reposant sur l'appui au développement économique et sur le rayonnement culturel de la France en

vue de 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, enfin rénover la coopération de défense. **Votre rapporteur spécial suivra attentivement la réalisation de ces ambitions.**

Il souligne d'ailleurs un enjeu particulièrement important : les **besoins du continent africain au regard du réchauffement climatique**, lequel implique d'adopter sans tarder les stratégies adéquates dans les secteurs de l'agriculture, l'eau et l'assainissement, ainsi que l'énergie notamment¹ – tous domaines d'intervention privilégiés de l'AFD.

b) La modernisation du dispositif de coopération

(1) Une aide plus concentrée

La principale décision prise par le CICID du 5 juin 2009 tient à la fixation d'un double **objectif de concentration de l'APD française**, par rapport à son champ actuel, au point de vue géographique d'une part et sur un plan sectoriel d'autre part, dans le but d'en renforcer l'efficacité. Ces choix mettent directement en œuvre les orientations définies au titre de la RGPP. Ils doivent être approuvés comme **permettant d'offrir un soutien plus efficace aux pays et aux secteurs qui en ont le plus besoin.**

Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur la **nécessité que l'architecture des documents cadre de partenariat (DCP) tirent concrètement les conséquences** de cette réforme, quant aux priorités comme aux modalités de l'intervention française dans chaque pays.

(a) La concentration géographique

En termes géographiques, il a été décidé que **60 % des ressources budgétaires mobilisées pour l'APD seront ciblées sur l'Afrique subsaharienne**, qui représente le continent le moins avancé sur la voie des « Objectifs du Millénaire » (OMD). En réponse à la crise financière, l'AFD a toutefois été autorisée à étudier la possibilité d'intervenir dans une dizaine de pays d'Amérique latine et d'Asie, mais sans coût pour l'Etat *a priori*.

Prenant acte de la diversité croissante des pays en développement, le CICID en a élaboré une **typologie**, selon les besoins de ces pays (pauvreté absolue et relative, dépendance à l'aide), l'étroitesse des liens avec la France (poids relatif de l'aide française, proximité géographique et culturelle), et les intérêts français (marchés, problématique migratoire, risque alimentaire ou climatique). Ce travail a abouti à l'identification de **quatre catégories de pays**

¹ Cf. l'allocution d'ouverture prononcée par M. Pierre-André Wiltzer, ancien ministre chargé de la coopération, lors du Forum mondial du développement mondial de Ouagadougou, le 9 octobre 2009.

éligibles à l'APD. A chacune de ces catégories doivent être associés des **modes d'intervention adaptés**¹ :

1°- les « **pays pauvres prioritaires** », dont une liste nominative de **quatorze Etats** a été arrêtée : le Bénin, le Burkina-Faso, les Comores, le Ghana, la Guinée Conakry, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Sénégal, le Tchad et le Togo. Ces pays ont **vocation à recevoir 50 % des subventions destinées aux « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD)**, hors interventions dans les pays en sortie de crise et subventions non ventilables par pays, sous la forme d'interventions en **dons et prêts très concessionnels** ;

2°- les « **pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France** », pour lesquels l'aide prendra la forme de **prêts concessionnels** et d'une assistance technique ;

3°- les « **pays émergents à enjeux globaux ou régionaux** », qui bénéficieront de **prêts peu ou pas concessionnels** ;

4°- les **pays en crise** ou en situation de **sortie de crise**, en faveur desquels l'aide sera attribuée sous la forme appropriée de **dons et crédits humanitaires**.

Cette concentration géographique de l'APD devrait progressivement conduire à **substituer à la ZSP la notion de « partenariats différenciés »**. A l'avenir, en ce qui concerne les pays de la ZSP ne faisant pas partie des quatre catégories précitées, la France interviendra principalement par les canaux multilatéraux et européens et, au besoin, par des actions bilatérales dont le coût budgétaire devra rester limité.

(b) La concentration sectorielle

Le CICID, parallèlement, a décidé que l'aide française sera désormais dirigée vers **cinq secteurs prioritaires**, relatifs à :

- la **santé** ;
- l'**éducation** et la formation professionnelle ;
- l'**agriculture** et la sécurité alimentaire ;
- le **développement durable** ;
- enfin, le **soutien à la croissance**.

On notera que ces secteurs **recouvrent largement les OMD** : ils représentent le « cœur de cible » des interventions de l'APD aujourd'hui.

¹ Cette organisation dans laquelle les besoins commandent les instruments est à rapprocher du schéma mis en place par le MAEE pour déterminer les trois nouveaux formats d'ambassades : à vocation polyvalente (une trentaine de pays), à « missions prioritaires » (une centaine de pays) et à format simplifié.

Le Comité a par ailleurs rappelé l'objectif de promotion de la gouvernance démocratique, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme.

(2) Une aide mieux encadrée

Au plan de l'organisation administrative, le CICID du 5 juin 2009 a entendu **renforcer le suivi de l'aide**, suivant une approche de gestion davantage orientée vers les résultats. A ce titre, il a demandé que les indicateurs actuels de moyens relatifs à l'APD soient complétés par des **indicateurs de résultats et d'impact**, en privilégiant des indicateurs lisibles et transparents. Votre rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette décision, qui constitue d'ailleurs l'application même de la LOLF.

Le CICID a confirmé la répartition des rôles entre les services de l'Etat, chargés de la stratégie d'aide au développement, et l'Agence française de développement (AFD), qui se voit confier la plupart des moyens opérationnels. Cependant, **la tutelle stratégique de l'Etat sur l'AFD a été significativement renforcée** (cf. *infra*, section II).

Pour fournir un cadre d'ensemble à ces évolutions, le Comité a demandé la réalisation, pour début 2010, d'**un document cadre pour la politique de coopération de la France**. Ce document doit formaliser les objectifs et la stratégie à moyen terme en la matière, en vue de servir de référence unique pour l'ensemble des acteurs. Il tend à **inscrire la coopération française dans le processus de constitution progressive d'une politique européenne de développement**, reposant sur des objectifs communs, et à cet effet doit permettre une meilleure articulation entre les canaux bilatéral, européen et multilatéral de l'aide française.

Dans cette perspective a été décidée, également, l'élaboration de deux documents de stratégie, l'un portant sur les relations de la France avec la Banque mondiale, l'autre sur sa contribution à la politique de développement de l'Union européenne.

II. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION POUR 2010

A. DES CRÉDITS À HAUTEUR DE 3,1 MILLIARDS D'EUROS EN AE ET 3,5 MILLIARDS D'EUROS EN CP

La mission « Aide publique au développement » est dotée par le présent PLF, hors crédits ouverts par voie de fonds de concours, de **3,093 milliards d'euros en AE** et **3,523 milliards d'euros en CP**, soit :

- d'une part, **0,9 % du total des CP demandés** pour l'ensemble du budget général en 2010 (380 milliards d'euros en CP d'après l'article 35 du PLF) ;

- d'autre part, comme on l'a indiqué ci-dessus, **57 % des CP du budget général comptabilisables en APD** (6,206 milliards d'euros), mais seulement **le tiers environ des dépenses totales d'APD** prévues.

Le détail des actions financées au moyen de ces crédits figure dans les développements du présent rapport consacrés à chacun des trois programmes qui composent la mission (ci-après, sections II, III et IV respectivement). On s'en tiendra donc ici à quelques remarques de portée générale.

Crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2009		PLF 2010			
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP	Part des CP de la mission
110 « Aide économique et financière au développement »	1.323,2	1.041,5	715,3	23,1 %	1.196,5	34,0 %
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2.021,1	2.086,7	2.351,4	76 %	2.292,0	65 %
301 « Migrations et développement solidaire »	26,3	24,3	26,5	0,9 %	35,0	1,0 %
Total	3.370,6	3.152,5	3.093,4	100 %	3.523,5	100 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

• Par rapport à la LFI pour 2009 (à structure constante 2010, soit 3,37 milliards d'euros en AE et 3,152 milliards d'euros en CP), la dotation pour 2010 de la mission « Aide publique au développement » correspond à une **baisse des AE** de l'ordre de **8 %** mais une **hausse des CP** de **12 %**. Votre rapporteur spécial se réjouit de cette dernière, en souhaitant que l'exécution ne soit pas décevante.

La **baisse des AE** de la mission résulte de celles des AE du **programme 110** « Aide économique et financière au développement » (- 46 % entre la LFI pour 2009 et le présent PLF). Elle vise à préserver la « soutenabilité » du programme (cf. *infra*, section II) et n'apparaît **pas préoccupante, à court terme, pour la réalité de l'APD française**, dès lors que les AE du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », lequel concentre l'aide « de terrain » (cf. *infra*, section III), marquent au contraire une progression (+ 16 %).

Toutefois, par avance, **votre rapporteur spécial met en garde contre toute tentation de combler à partir d'un transfert d'AE du programme 209 les manques de la prévision à cet égard que l'exécution pourrait révéler sur le programme 110** (programme très contraint par les engagements internationaux de la France et, notamment, par les décisions de restructuration de la dette des PPTTE). Dans une telle opération, en effet, c'est

la « substance active » de la politique d'APD – l'aide la plus concrète apportée aux économies et aux populations – qui se trouverait remise en cause.

En outre, votre rapporteur spécial appelle l'attention sur les conséquences, à l'horizon 2011-2012, du tassement précité des AE du programme 110 dont témoigne le présent PLF.

- Au sein de la mission, le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » représente les trois-quarts des crédits en AE et les deux-tiers en CP. Par ailleurs, ce programme est le seul de la mission qui retrace des **dépenses de personnel** (titre 2) : celles-ci, dans le présent PLF, s'élèvent à **228,3 millions d'euros**, soit 6,5 % du total des CP de la mission, pour un plafond d'emplois fixé à **2.667 ETPT**.

- Enfin, il convient de noter que l'essentiel des dépenses retracées par la mission relève de l'**intervention** (titre 6, à hauteur de 3,066 milliards d'euros en AE et 2,755 milliards d'euros en CP au total).

B. DES DÉPENSES FISCALES MARGINALES

Trois catégories de dépenses fiscales sont rattachées à la mission « Aide publique au développement » : une sur le programme « Aide économique et financière au développement », deux sur le programme « Développement solidaire et migrations ». Ces dépenses, comme les années précédentes, devraient en 2010 s'avérer **quasiment nulles**, faute de démarrage tangible des dispositifs en cause.

1. La dépense fiscale associée au programme « Aide économique et financière au développement »

Au programme 110 « Aide économique et financière au développement » se trouve rattachée la dépense fiscale consécutive au **prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placement à revenus fixes abandonnés dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire** (article 125 A du code général des impôts).

Cette dépense est estimée dans le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF comme « inférieure à 0,5 million d'euros », mais **la dépense effective devrait être proche de zéro**, compte tenu du **faible nombre de souscripteurs**.

2. Les dépenses fiscales associées au programme « Développement solidaire et migrations »

Au programme 209 « Développement solidaire et migrations » sont rattachées les deux dépenses fiscales liées au « compte épargne co-développement » :

- d'une part, la **déduction plafonnée**, au titre de l'impôt sur le revenu, **des sommes versées annuellement sur un compte épargne co-développement** (article 163 *quinquies* du code général des impôts). Cet avantage fiscal, limité dans le temps, connaît en l'état du droit sa **dernière année d'incidence budgétaire en 2009**. Celle-ci est estimée dans le PAP comme « inférieure à 0,5 millions d'euros » ;

- d'autre part, la **réduction d'impôt sur le revenu au titre des sommes épargnées sur un compte épargne co-développement**, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011, pour être investies dans certains pays en développement (article 199 *quinquies* du code général des impôts). La dépense prévue, là encore, est estimée dans le PAP comme « inférieure à 0,5 million d'euros » en 2010, première année de l'incidence budgétaire du dispositif. **La dépense effective devrait être proche de zéro, eu égard aux très petit nombre de souscripteurs.**

On rappelle qu'il existe aujourd'hui deux produits d'épargne réglementés visant à contribuer à la politique de co-développement :

- le **compte épargne co-développement** précité (CEC), créé par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration. Ce compte ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 40 % des sommes versées dans l'année. Il est rémunéré par un taux librement fixé entre l'établissement de crédit et l'épargnant. Lorsqu'elles sont retirées, les sommes doivent obligatoirement être investies dans un pays en développement (création ou reprise d'entreprise, micro finance, investissement immobilier d'entreprise ou locatif, rachat de fonds de commerce, fonds d'investissement dédiés au développement, etc.). Dans le cas contraire, un prélèvement libératoire de 40 % leur est appliqué ;

- le **livret d'épargne pour le co-développement** (LEC), créé par la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. A l'issue d'une phase d'épargne comprise entre trois et huit ans, le titulaire du livret bénéficie d'une prime d'épargne, à la condition de contracter un prêt en vue d'investir dans un pays signataire avec la France d'un accord prévoyant la distribution du LEC. Le taux de rémunération est librement fixé entre l'établissement de crédit et l'épargnant.

Le succès de ces produits s'avère extrêmement faible. Certes, une convention concernant la commercialisation du CEC a été signée entre l'Etat et le groupe des Caisses d'épargne en septembre 2007 et une autre avec l'Union tunisienne des banques en novembre 2007. Mais **il y a toujours, pour l'heure, peu ou pas de souscripteurs.** En outre, **le LEC n'est pas encore distribué**, aucune banque n'ayant pour le moment signé de convention à cet effet.

Pour l'essentiel, cette situation s'explique par l'**absence d'épargne disponible du « public cible »**, bénéficiant en général d'un revenu faible, pour lequel le CEC et le LEC ont été conçus.

Il convient donc de **s'interroger sur l'utilité de maintenir ces dispositifs**. De manière opportune, à la demande du CICID, une mission d'évaluation des produits d'épargne en faveur du co-développement doit être conduite en 2010.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial renouvelle sa recommandation portant sur la comptabilisation en APD de la dépense fiscale associée aux dons privés en faveur des ONG humanitaires**, qui bénéficient d'un crédit d'impôt plafonné de 66 %.

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

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **715,3 millions d'euros en AE** et **1,196 milliard d'euros en CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 1,323 milliard d'euros en AE et 1,041 milliard d'euros en CP, soit une **baisse des AE** l'ordre de 46 % et une **hausse des CP** de 15 %.

Aucun fonds de concours n'est prévu et le programme ne retrace **pas de dépenses de personnel**.

La **dépense fiscale** associée au programme devrait être **proche de zéro** en 2010 (cf. *supra*, section I).

I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME

A. LA CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE À L'APD

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » est mis en œuvre par le **ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, concrètement la **direction générale du Trésor et de la politique économique** (DGTPE). Il est placé sous la responsabilité du directeur général, actuellement M. Ramon Fernandez.

Ce programme constitue le support budgétaire principal de la **contribution du ministère chargé de l'économie à la politique de l'APD**. Le reste de cette contribution est retracée au sein du programme « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » et, hors budget général, dans les trois programmes de la mission correspondant au compte « Prêts à des Etats étrangers » (cf. *infra*, seconde partie).

Le programme « Aide économique et financière au développement » est organisé en trois actions :

- l'action n° 1 retrace l'**aide économique et financière multilatérale**, c'est-à-dire les participations de la France dans les banques multilatérales et régionales ainsi que dans les fonds sectoriels multilatéraux (entités du groupe de la Banque mondiale, Fonds monétaire international [FMI], Banque africaine de développement [BAD], Banque interaméricaine de développement [BID], Fonds pour l'environnement mondial [FEM], Fonds international de développement agricole [FIDA]) ;

- l'action n° 2 rend compte de l'**aide économique et financière bilatérale**, qui met en œuvre divers canaux d'intervention (aide budgétaire sectorielle ou globale dans le cadre de programmes multi-bailleurs, bonifications de prêts et rémunérations accordées à l'Agence française de

développement [AFD], dons du Fonds d'études et d'aide au secteur privé [FASEP], programme français de renforcement des capacités commerciales [PRCC], dotation du Fonds français pour l'environnement mondial [FFEM], projets du GIP « ADETEF », mise à disposition de l'expertise du ministère) ;

- l'action n° 3 a trait aux activités de **traitement de la dette** (annulations et restructurations) en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, décidées dans le cadre multilatéral, notamment en Club de Paris (initiative « pays pauvres très endettés [PPTTE] » en particulier) ou de manière bilatérale.

De fait, **ce programme s'avère fortement contraint par les engagements internationaux de la France**, tels que les contributions obligatoires aux institutions financières internationales, les versements aux fonds multilatéraux (sur lesquels il existe, cependant, une marge de manœuvre) et le financement des annulations de dettes décidées en Club de Paris.

B. DEUX « QUASI-OPÉRATEURS »

Dans le présent PLF, aucun opérateur, au sens de la LOLF, n'est associé au programme « Aide économique et financière au développement ». Celui-ci, néanmoins, s'appuie sur **deux « quasi-opérateurs », intervenant pour le compte du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sans constituer des opérateurs au point de vue juridique.**

1. Le GIP « ADETEF »

Le **GIP « ADETEF »** (« Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières ») est placé sous la tutelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en pratique la DGTPE. **Agence de coopération technique** du ministère chargé de l'économie, cette structure n'est **plus considérée comme un opérateur** au sens de la LOLF¹, **car son financement n'est pas en majorité assuré par l'Etat**. En effet, sur le montant total des recettes prévu pour l'exercice 2009, qui s'élève à 25,8 millions d'euros, plus de la moitié (14,3 millions d'euros) doit provenir de programmes de jumelages financés par l'Union Européennes et d'appels d'offre lancés par différentes institutions internationales.

Cependant, **votre rapporteur spécial appelle l'attention sur la nécessité de vérifier le versement effectif de ces fonds** au GIP : le statut d'opérateur ou de « non-opérateur » doit être constaté à partir de l'exécution budgétaire, et non de la prévision des ressources.

¹ Sur les critères de cette qualification, cf. ci-après, 2. Il est rappelé que l'identification juridique comme opérateur de l'Etat impose la mise sous plafond d'emplois décidée, en LFI pour 2008, à compter de 2009 (l'article 40 du présent PLF constitue, pour 2010, l'application de cette disposition).

Les moyens du GIP « ADETEF »

Le budget prévisionnel pour 2009 du GIP « ADETEF » fait état d'un montant de **recettes** à hauteur de **25,8 millions d'euros** au total (contre 26,8 millions d'euros en 2008). Outre les apports en nature du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique pour 3,65 millions d'euros, les produits financiers (0,20 million d'euros), les reprises sur provisions (un million d'euros) et les transferts de charges (0,34 million d'euros), ces recettes proviennent des trois domaines d'activité du GIP :

- la promotion et la coordination de la coopération institutionnelle internationale pour le compte du ministère chargé de l'économie, financée par une subvention de 4,4 millions d'euros ;

- la coopération multilatérale, soit 14,27 millions d'euros provenant de programmes de jumelages financés par l'Union Européennes et d'appels d'offre lancés par différentes institutions internationales ;

- la coopération financée par les pays bénéficiaires ou le ministère des affaires étrangères et européennes ou l'AFD, à hauteur de 1,9 million d'euros.

Les **dépenses** d'ADETEF pour 2009 ont été estimées à **26,5 millions d'euros** (contre 22,3 millions d'euros en 2008), dont 6,4 millions d'euros de charges de personnel. Les dépenses hors personnel (19,7 millions d'euros) sont composées principalement des frais de mission, de voyage et de déplacement (7,2 millions d'euros) et de la rémunération de différents prestataires (traducteurs, interprètes, etc., pour 5,4 millions d'euros). Toutefois, les éléments de fin d'année montrent que **le niveau réel des dépenses sera maintenu à 25,9 millions d'euros**, et que le budget pour l'exercice sera à l'équilibre, après plusieurs exercices bénéficiaires.

Le **fonds de roulement** pour 2009 s'établit à **2,2 millions d'euros** (contre 2,5 millions d'euros en 2008). ADETEF anticipe un fonds de roulement de **1,9 millions d'euros pour 2010**. Ce fonds de roulement permet de couvrir un mois de fonctionnement en 2009, et devrait correspondre à 0,9 mois de fonctionnement en 2010.

Pour 2009, les **effectifs** totaux du GIP représentent **111 ETPT**. Ces moyens humains se composent de :

- 87,3 ETPT de personnel propre (gestion financière, réponses aux appels d'offres et jumelages, expertise thématique, administration...) dont 26,8 ETPT mis à disposition et 53,3 ETPT contractuels (fonctionnaires détachés et non fonctionnaires) ;

- 23,7 ETPT de personnel recruté sur projets et, en général, expatrié.

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

Pour le compte du ministère, ADETEF apporte aux pays partenaires **l'expertise économique et financière nécessaire à la réalisation de projets de développement économique et social et de réforme institutionnelle**. Le GIP intervient sous de multiples formes : conseil, assistance à court, moyen et long termes, méthodologie et ingénierie pédagogique, audit dans des domaines tels que la procédure budgétaire, l'optimisation des systèmes budgétaires, fiscaux, de la prévision économique et de l'information statistique.

Ces actions ne sont pas majoritairement tournées vers les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), mais vers les pays émergents, la Russie et les Etats candidats ou les nouveaux membres de l'Union européenne. Cependant, **votre rapporteur spécial estime qu'ADETEF doit répondre à**

tous les besoins exprimés au sein de la ZSP, notamment dans les pays francophones.

Pour 2010, le présent PLF inscrit en faveur du GIP une **subvention de fonctionnement de 4,4 millions d'euros** dans le programme « Aide économique et financière au développement », comme la LFI pour 2009. Cette **stabilité est conforme au souhait exprimé par votre rapporteur spécial**, qui avait recommandé de ne plus augmenter cette subvention¹, en vue qu'ADETEF ne se trouve pas dispensé des efforts de rationalisation financière réalisés par les départements ministériels et certains opérateurs.

Il convient de noter que l'année **2008 a été marquée par un renforcement significatif de la présence d'ADETEF** dans certains pays, notamment en **Ukraine** (où le GIP est leader d'un consortium pour un contrat de statistique de la Banque mondiale d'un montant de 3,8 millions d'euros pour 18 mois) et en **Algérie** (où il a remporté, comme leader d'un consortium associant des opérateurs européens et algérien, un contrat financé par l'Union Européenne sur le management de l'économie, soit 9,6 millions d'euros pour trois ans et demi). Le GIP a également répondu à des sollicitations urgentes, par exemple en **Palestine** (où il met en œuvre le projet de mise en place d'un institut de formation pour le ministère des finances de l'Autorité palestinienne, dans le cadre des engagements pris par la France lors de la conférence des donateurs pour la Palestine, à Paris, en décembre 2007 ; un million d'euros a été alloué à ce projet, au titre d'une première phase dont la réalisation est prévue sur une période de 18 à 24 mois).

En outre, ADETEF s'est investi sur de nouveaux thèmes d'intervention, notamment par la conclusion de partenariats avec des entreprises en vue de développer de l'assistance technique dans le domaine de **l'économie numérique**.

D'après les indications fournies en application de l'article 49 de la LOLF, **plusieurs contrats importants doivent se terminer en 2009 ou au premier semestre 2010. Un enjeu majeur pour ADETEF sera donc de « décrocher » de nouveaux grands projets**, qui puissent lui permettre de maintenir la surface d'expertise actuellement mobilisée, voire de l'étendre. **A défaut, pour votre rapporteur spécial, la question de la révision du montant de la subvention de l'Etat se poserait inévitablement.**

Il convient de signaler qu'**un plan stratégique à trois ans doit être proposé par le GIP avant la fin 2009**, élaboré en concertation étroite entre le groupement et les directions ministérielles pourvoyeuses d'expertise publique. L'objectif est de permettre à ADETEF de poursuivre sur des bases renouvelées sa mission au service des priorités politiques et de l'influence de la France.

¹ La subvention de fonctionnement d'ADETEF a été rétablie par la LFI pour 2009 à un niveau proche de celui de l'année 2007 alors que, pour 2008, à l'initiative de votre rapporteur spécial, cette subvention avait été réduite d'un million d'euros.

2. L'Agence française de développement

L'Agence française de développement (AFD), établissement public industriel et commercial, constitue l'**opérateur pivot de la coopération française** dans la ZSP et, plus largement, un instrument essentiel de l'APD. Sa tutelle est assurée conjointement par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (en pratique la DGTPE), le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Les missions de l'Agence française de développement

L'AFD intervient dans l'ensemble des **collectivités d'outre-mer**, dans les **pays de la ZSP** (qui comprend aujourd'hui 55 pays, dont 40 situés en Afrique subsaharienne) et dans quelques **pays situés hors ZSP**, sur mandat de ses tutelles. Conformément à ses statuts, l'Agence :

- concourt par des **prêts à long terme** et des **subventions** au développement économique, à la lutte contre la pauvreté et à la préservation des biens publics mondiaux (BPM) ;
- octroie des **garanties** pour les financements apportés à des entreprises ou pour des émissions obligataires d'établissements financiers ou de certains Etats ;
- prend des **participations** dans des sociétés ou organismes se rattachant à sa mission ;
- est chargée de la mise en œuvre des **concours aux Etats** que le Gouvernement français décide de soutenir par des aides budgétaires globales ;
- contribue, à travers les contrats de désendettement et de développement (« C2D »), à mettre en œuvre le volet bilatéral français additionnel à la participation de la France à l'**initiative en faveur des pays pauvres très endettés** (PPTe), qui prévoit le refinancement par dons de la totalité des échéances d'APD non annulées par cette initiative.

L'AFD, par nature, se trouve au cœur des réformes visant la politique d'APD. Ces dernières années, **son périmètre d'intervention a été élargi** :

Au plan **géographique**, le champ d'intervention de l'Agence a été étendu en 2003 puis en 2006 à dix pays émergents (Brésil, Chine, Egypte, Inde, Indonésie, Jordanie, Pakistan, Syrie, Turquie et Thaïlande), en partie à titre expérimental 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).

En outre, le **CICID du 5 juin 2009 a décidé d'autoriser l'AFD à étudier la possibilité d'intervenir dans une dizaine de nouveaux pays d'Asie et d'Amérique Latine** (Mexique, Colombie, Bangladesh, Malaisie, Philippines, Sri Lanka, Kazakhstan, Ouzbékistan et Mongolie), pour des interventions ciblées sur un mandat de « croissance verte et solidaire », c'est-à-dire dans des secteurs contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, etc.) et/ou comportant des enjeux sociaux (amélioration de l'accès aux services publics, renforcement des collectivités locales, etc.) ;

Au niveau **sectoriel**, l'AFD a hérité en 2004 et 2005 de plusieurs domaines auparavant traités par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) au travers du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Les mesures décidées dans le cadre de la RGPP parachèvent ce mouvement, en transférant à l'Agence de nouvelles activités opérationnelles (développement économique et environnemental, projets d'appui et de partenariat concernant les organisations régionales et fonds multilatéraux).

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

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

a) *Un pilotage renforcé*

Votre rapporteur spécial a déjà exposé¹ les motifs pour lesquels **il a été décidé de ne pas considérer l'AFD comme un opérateur** au sens de la LOLF, bien que l'Agence en remplisse les quatre critères, fixés par l'arrêté du 21 mai 2004², comme elle répond aux trois critères de présomption en la matière³. Le refus de cette qualification tient principalement aux quelques opérations privées sur fonds propres que réalise l'Agence et au statut « mixte » de cet **établissement public industriel et commercial, qui fonctionne en partie comme une banque privée**, soumise aux règles internationales et assujettie à un versement annuel de dividendes à ses actionnaires, intervenant en principe sans la garantie de l'Etat. Malgré cette situation, si l'Agence était juridiquement reconnue comme un opérateur, sa dette (équivalente à 0,4 % du PIB) devrait se trouver intégrée dans les comptes de l'Etat, alors que celle des banques privées concurrentes, par définition, n'y figure pas.

Le compromis actuel consiste à faire « comme si » l'AFD était un opérateur *stricto sensu*, tant en termes de gouvernance (triple tutelle ministérielle, participation de l'Etat au conseil d'administration, contractualisation des relations avec l'Etat) que d'information dans les documents budgétaires (indicateurs spécifiques dans les programmes 110 et 209 de la mission « Aide publique au développement », explications détaillées dans le DPT), sans pour autant que l'Agence soit soumise à un 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.**

Les mesures programmées dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP), traduites dans le **décret du 5 juin 2009 modifiant les statuts de l'AFD** pris en application des décisions du CICID du même jour (cf. *supra*, section I), vont effectivement dans ce sens et **vos rapporteur spécial en approuve l'orientation**. Ce texte prévoit :

- d'une part, la **création d'un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre chargé de la coopération et composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration** de l'AFD. Ce conseil tend à renforcer l'articulation entre les orientations politiques relatives à la politique d'APD définies par le CICID et leur déclinaison opérationnelle par l'AFD, telle qu'elle est soumise à l'approbation du conseil d'administration. Il est amené, en particulier, à coordonner la préparation et à contrôler l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Agence ;

¹ Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

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 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.

- d'autre part, la signature d'**un contrat d'objectifs et de moyens (COM) unique entre l'Etat et l'AFD**, en lieu et place des différentes conventions-cadre liant l'Agence à ses tutelles. La mesure vise à clarifier et rationaliser les relations entre l'Etat et son « quasi-opérateur ». Ce document **concernera l'ensemble des activités mises en œuvre par l'AFD**, en tant qu'opérateur des politiques d'APD et de développement des collectivités d'outre-mer – ce qui comprend la totalité de l'activité « pour compte propre » (dons, prêts concessionnels et non concessionnels, y compris *via* la filiale PROPARCO spécialisée dans le financement du secteur privé, garanties, prises de participation, etc.), l'activité mise en œuvre pour le compte de l'Etat (conformément à l'article R. 516-7 du code monétaire et financier), et la production intellectuelle, la communication et les activités de « conseil » au bénéfice de l'Etat ;

- enfin, la création, dans les postes diplomatiques, d'un pôle de développement placé sous l'autorité de coordination et d'animation de l'ambassadeur.

Cependant, votre rapporteur spécial tient à souligner que **ce renforcement de la tutelle suppose que les services des ambassades disposent des compétences techniques suffisantes** – et des effectifs adéquats – **pour porter une appréciation éclairée sur des projets de l'AFD**, lesquels répondent à des logiques distinctes de celles que poursuivent les SCAC. **L'avis de l'ambassadeur préalable** à la soumission d'un projet au conseil d'administration de l'Agence, en effet, **revêt encore trop souvent un caractère formel**, de l'ordre de la « non-objection », à un stade où le projet est quasiment finalisé, de sorte qu'il serait difficile d'en remettre en cause certaines modalités.

Cette situation, aux yeux de votre rapporteur spécial, **ne favorise pas l'autorité de nos ambassadeurs, ni ne grandit le prestige de leur fonction**. Ils sont chargés de porter une vision d'ordre politique sur les projets ; l'AFD ne saurait se substituer à eux dans ce rôle. En vue d'étoffer les moyens destinés à leur permettre d'assumer pleinement leur tâche en la matière, **votre rapporteur spécial préconise que soient affectés en ambassade des sous-préfets en position de mobilité, spécialement chargés du suivi des dossiers d'aide au développement**.

b) Une activité soutenue

Le **projet d'orientation stratégique (POS) de l'AFD pour la période 2007-2011** (dit « POS II »), élaboré en concertation avec les tutelles et approuvé par le conseil de surveillance en janvier 2007, a permis de renouveler les objectifs de l'Agence, déclinés en dix-sept plans d'action¹. En particulier, il est prévu de consacrer à l'Afrique subsaharienne 60 % des ressources budgétaires et 80 % des subventions, et de partager l'activité de

¹ Votre rapporteur spécial a détaillé ces orientations dans le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 4 (PLF pour 2008).

l'AFD en trois tiers : l'un pour la lutte contre la pauvreté, l'autre pour la protection des biens publics mondiaux (y compris la responsabilité sociale et environnementale des entreprises), le dernier en faveur de la promotion de la croissance économique.

Des **indicateurs de suivi** du POS ont été mis en place (cf. tableau ci-dessous). Un rapport d'étape sera finalisé fin 2009, s'appuyant sur les données quantitatives et qualitatives relatives aux exercices 2007, 2008 et 2009. D'après les éléments communiqués en application de l'article 49 de la LOLF, reproduits dans l'encadré ci-dessous¹, **l'activité de l'AFD en 2008 témoigne d'une progression tout à fait satisfaisante de la mise en œuvre du POS.**

D'une manière générale, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que la pression de la crise économique et financière n'a pas conduit l'Agence à infléchir la vigilance avec laquelle elle étudie les projets, ni la rigueur avec laquelle elle les met en œuvre. Toutefois, il constate que le dispositif de notation interne de ces projets, bonne initiative dans son principe, reste tout à fait dépourvu de pertinence compte tenu des modalités de son application : **les projets les mieux notés sont, systématiquement, ceux qui n'ont pas reçu de commencement d'exécution !**

En vue d'assurer une meilleure sincérité des bilans produits, sur ce plan, par chaque antenne locale de l'AFD, **votre rapporteur spécial préconise donc que les projets, désormais, ne soient plus notés avant leur démarrage effectif.**

L'activité de l'AFD en 2008

- La croissance des **engagements du groupe AFD** dans les pays étrangers et dans l'outre-mer s'est accentuée en 2008, pour porter l'activité à **4,5 milliards d'euros**. Dans le même temps, l'effet de levier sur l'activité de prêts concessionnels de l'AFD est passé de 3,2 en 2007 à 4,1 en 2008.

- Le POS II a prévu un objectif à l'horizon 2011 de 40 % pour la part des engagements du groupe AFD contribuant à chacun des « **Objectifs du Millénaire pour le développement** » (OMD), la promotion de la **croissance** et la protection des **biens publics mondiaux** (BPM). En 2008, ces parts étaient respectivement de **63 %** pour les OMD (lutte contre la pauvreté essentiellement), **40 %** pour la promotion de la croissance et **29 %** pour les BPM.

- L'**Afrique subsaharienne**, dont le CICID) du 5 juin 2009 a demandé qu'elle bénéficie désormais d'au moins 60 % de l'effort budgétaire total lié à l'aide bilatérale de la France, demeure la première zone d'intervention de l'AFD : en 2008, elle concentrait **37 % des engagements, 55 % de l'effort budgétaire et 49 % des subventions**. Les montants engagés en Afrique subsaharienne demeurent néanmoins relativement stables depuis 2006, en raison notamment de la contraction des moyens en subvention et des demandes d'affectations prioritaires des dons sur d'autres géographies (dont des pays en crise) ;

¹ En outre, le DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au présent PLF présente (p. 72 et suivantes), sous forme de tableaux pour la période 2007-2008 (réalisations) et la période 2009-2011 (prévisions), la structure des engagements de l'AFD et de sa filiale PROPARCO, ainsi que les répartitions géographique et sectorielle des engagements de l'AFD « pour compte propre » dans les Etats étrangers.

- En cohérence avec les orientations du POS II, l'AFD a diversifié ses secteurs d'intervention dans une logique de **développement durable**. Néanmoins, les engagements dans les secteurs sociaux restent largement tributaires de la disponibilité des ressources budgétaires.

- L'octroi de **prêts non souverains** représente plus de la moitié des engagements du groupe (**55 %**). Ce résultat, porté notamment par la diversification des instruments de financement de l'AFD, y compris avec le développement de nouveaux instruments de partage de risque (garanties, prises de participation, etc.) et par la forte augmentation de l'activité de la filiale PROPARCO, dépasse dès à présent l'objectif-cible de 50 % fixé par le POS II pour 2011.

- Sous l'impulsion de PROPARCO, l'**activité non concessionnelle** du groupe AFD a progressé sensiblement entre 2007 et 2008 puisque la part des engagements non concessionnels représente désormais **35 %** de l'ensemble des engagements du groupe, dépassant l'objectif fixé de 29 %.

- La **qualité moyenne des projets** du portefeuille continue, officiellement, de s'améliorer, en dépit de l'augmentation forte de l'activité (31 % des projets de l'AFD jugés « à risques » au 31 décembre 2008, contre 33 % l'année précédente). Votre rapporteur spécial, néanmoins, a indiqué ci-dessus ce qu'il pense de la notation interne en ce domaine ;

- Le métier de **production intellectuelle** se développe, occupant une place croissante dans les ressources de l'AFD (de 2,9 % du PNB en 2003 à 8,8 % en 2008), en ligne avec l'objectif de 10 % du PNB de l'Agence consacré à ce métier en 2011.

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

Principaux indicateurs de suivi du plan d'orientation stratégique de l'AFD

(en millions d'euros et %)

Indicateurs	2006	2007	2008	Cible 2011
APD nette générée par l'AFD	707	900	1.342	1.500
Part des nouveaux engagements contribuant directement aux OMD	61 %	65 %	63 %	40 %
Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe à la croissance	42 %	42 %	40 %	40 %
Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe aux biens publics mondiaux	25 %	20 %	29 %	40 %
Part des subventions sur l'Afrique subsaharienne	81 %	72,6 %	49 %	80 %
Montant des engagements non souverains sur prêts dans les pays étrangers	438	759	893	1.000
Part des projets jugés satisfaisants à l'achèvement	82 %	n.d.	n.d.	80 %

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

c) Les ressources de l'AFD

Les activités « pour compte propre » de l'AFD sont financées à partir de trois sources :

- des **ressources à condition de marché**. L'AFD emprunte sur les marchés financiers **sans la garantie de l'Etat**, sous forme d'émissions obligataires ou de placements privés ;

- des **ressources propres**, constituées des **reprises sur provisions** consécutives à un traitement de dette dans le cadre du Club de Paris. Quant au **résultat financier** de l'Agence (résultat net de **167,2 millions d'euros en 2008**), il est intégralement mis à la disposition de l'Etat, qui choisit de l'affecter au financement des concours de l'AFD. Cependant, en application de l'article 143 de la LFI pour 2009 introduit à l'**initiative de votre rapporteur spécial, l'intégralité du dividende de l'AFD au titre d'un exercice doit désormais être versée au budget général de l'Etat**, en recettes non fiscales, au plus tard le 31 décembre de l'année de sa constatation. A ce titre, le présent PLF prévoit, pour 2010, le versement de **220 millions d'euros**, correspondant au dividende de l'Agence pour l'exercice 2009 ;

- des **ressources budgétaires**, d'une part en provenance **ministère des affaires étrangères et européennes** (MAEE, pour financer les dons projet et les C2D), d'autre part en provenance du **ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi** (MEIE, pour financer les aides budgétaires et rémunérer l'Agence pour la gestion de tous les concours hors prêts – dons-projets, contrats de désendettement et de développement, aides budgétaires globales). Il convient d'y ajouter les bonifications d'intérêts au titre des prêts, ainsi que des emprunts auprès du Trésor à des conditions très favorables (durée de 30 ans dont dix ans de différé, taux de 0,25 %).

Ressources de l'AFD

(en millions d'euros)

Ressources		2006	2007	2008	2009 (prévision)
Emprunts nets sur les marchés		- 541,8	- 314,7	77,7	3.130,0
Besoins propres	Emission sénior		382,0	839,6	3.000,0*
	Emission subordonnée	500,0	0,0	0,0	0,0
	Remboursements	- 671,8	- 468,0	- 518,0	- 370,0
Financement de la FRPC	Emissions	0,0	0,0	0,0	500,0
	Remboursements	- 370,0	- 228,7	- 243,9	0,0
Ressources propres		179,4	339,1	369,3	282,5
Dividende réinvesti dans l'activité		94,5	247,8	288,5	167,2
Reprises de provisions + divers		84,9	91,3	80,7	115,3
Ressources en provenance de l'Etat		516,3	374,8	357,5	354,5
MEIE	Bonifications	120,9	71,9	50,4	50,0
	Tirages nets emprunts du Trésor	49,5	27,4	58,9	64,0
	Aides budgétaires globales	65,0	59,1	39,5	50,0
	Rémunération de l'AFD	25,9	28,6	26,2	20,0
	PRCC	4,5	4,5	4,5	1,5
MAEE	Subventions projets	186,6	169,1	178,0	169,0
	C2D	63,9	14,3	0,0	0,0

* : L'augmentation par rapport à 2008 résulte pour partie de l'activité de prêts de l'AFD, mais également tient compte de la volonté de l'Agence d'être en mesure d'anticiper sur ses besoins en 2010, en cas d'amélioration des conditions de marché en fin d'année 2009.

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

Jusqu'en 2009, la rémunération de l'AFD se trouvait intégralement prise en charge par le programme 110 « Aide économique et financière au développement », à la fois pour les activités financées par des crédits dudit programme (aides budgétaires globales, opérations de conversion de dette) et pour celles que finançait le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (contrats de désendettement et de développement, subventions-projet). A compter de l'exercice 2010, à la **suite des observations de la Cour des comptes et conformément à la suggestion de votre rapporteur spécial**, il a été décidé que **chaque programme concerné porte la part de rémunération correspondant aux activités que l'AFD met en œuvre pour son compte**. Le programme 110 ne couvre donc, dans le présent PLMF, que la rémunération associée aux aides budgétaires globales et aux opérations de conversion de dette (cf. ci-dessous).

II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2010

A. LE MAINTIEN DE L'EFFORT DE COUVERTURE DES ENGAGEMENTS (715,3 MILLIONS D'EUROS EN AE, 1,196 MILLIARD D'EUROS EN CP)

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **715,3 millions d'euros en AE** et **1,196 milliard d'euros en CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 1,323 milliard d'euros en AE et 1,041 milliard d'euros en CP, soit une **baisse des AE l'ordre de 46 %** et une **hausse des CP de 15 %**.

Les crédits sont essentiellement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6, à hauteur de 707,8 millions d'euros en AE et 1,189 milliard d'euros en CP), le reste relevant de dépenses de fonctionnement (titre 3, représentant 1 % des AE et 0,6 % des CP). L'action n° 1 « Aide économique et financière multilatérale » concentre 58 % des CP. Aucun fonds de concours n'est prévu.

Crédits du programme « Aide économique et financière au développement »

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2009/2010)	Part des CP (PLF 2010)
	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2009	PLF 2010		
1 « Aide économique et financière multilatérale »	126,7	283,0	673,2	695,2	+ 3 %	58 %
2 « Aide économique et financière bilatérale »	559,2	375,8	200,5	324,1	+ 62 %	27 %
3 « Traitement de la dette des pays pauvres »	637,3	56,4	167,7	177,2	+ 6 %	15 %
Total	1.323,2	715,3	1.041,5	1.196,5	+ 15 %	100 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

Cette répartition des crédits **traduit la volonté de poursuivre en 2010 les efforts engagés en 2009 afin d'assurer la couverture des engagements** antérieurement pris au titre du programme, en d'autres termes la « soutenabilité » de celui-ci, pour éviter une « crise des paiements ». En effet, la dotation fixée par la LFI pour 2009 représente déjà une diminution des AE de 40 % par rapport à 2008 et une augmentation des CP à hauteur de 9 %, mesure prise en considération de la prévision d'un solde élevé d'engagements non couverts par des CP sur la période 2008-2010¹.

Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur les conséquences, à l'horizon 2011-2012, de ce tassement du niveau des AE du programme.

Cependant, **la situation ne devrait s'améliorer que très progressivement**. Ainsi, d'après le PAP, le solde des engagements non couverts par des CP fin 2010 devrait encore s'élever à 5,018 milliards d'euros. Le montant maximal de CP nécessaires après 2012 pour couvrir les engagements pris sur le programme est estimé à 3,649 milliards d'euros.

Il faut toutefois rappeler qu'une fraction substantielle des AE à couvrir correspond à des **engagements de longue durée** (cf. ci-après). Il en va ainsi, notamment, du financement sur 20 ans de la contribution française au remboursement du premier emprunt obligataire de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIm, pour 920 millions d'euros), et du financement de l'intégralité de l'indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette bilatérale (soit 637,3 millions d'euros), dont la Cour des comptes a recommandé le provisionnement intégral dès 2009 (jusqu'à l'achèvement des annulations).

B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

1. L'aide économique et financière multilatérale (283 millions d'euros en AE, 695,2 millions d'euros en CP)

L'action n° 1 « **Aide économique et financière multilatérale** » est dotée par le présent PLF de **283 millions d'euros en AE** et **695,2 millions d'euros en CP**. Ces crédits doivent être employés aux trois catégories d'opérations suivantes. On notera que les contributions sont pour la plupart libellées en dollars et couvertes en euros *via* le compte de commerce « Couverture des risques financiers » (programme 910).

a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI (20 millions d'euros en AE, 446 millions d'euros en CP)

Des crédits à hauteur de **20 millions d'euros en AE** et **446 millions d'euros en CP** sont demandés au titre de la participation au groupe de la **Banque mondiale** et au **Fonds monétaire international** (FMI). Ils permettront de financer :

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

- la deuxième échéance (**423 millions d'euros en CP**) de la quinzième reconstitution triennale du capital de l'**Association internationale de développement** (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. Il convient de noter que 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 » ;

- l'achèvement (grâce à **3 millions d'euros en CP**) de la couverture des engagements effectués en 2008 et 2009, à hauteur de 6 millions d'euros au total, dont la moitié couverts en 2009, au titre de la participation au **fonds fiduciaire de la Banque mondiale en faveur du développement des Territoires palestiniens**. Cette contribution a été décidée dans le cadre de la conférence de soutien à la Palestine organisée à Paris en novembre 2007 ;

- les bonifications (à hauteur de **20 millions d'euros en AE et CP**) versées à l'AFD au titre des prêts concessionnels que l'agence met en œuvre, pour le compte de l'Etat, dans le cadre de la **Facilité pour la réduction de la pauvreté** (FRPC). Il s'agit d'un guichet du FMI dédié aux pays à faible revenu, dont la France est un des trois principaux financeurs avec le Japon et le Royaume-Uni ; il permet de pallier certaines insuffisances des mécanismes de marché.

*b) La participation aux groupes des banques régionales
(145,4 millions d'euros en CP)*

Pour la participation aux groupes des **banques régionales**, **145,4 millions d'euros en CP** sont inscrits dans le présent PLF. Ces crédits sont destinés à couvrir :

- la troisième et dernière échéance de paiement (**121,2 millions d'euros**) de la onzième reconstitution du **Fonds africain de développement** (FAD), guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD). A l'issue de la reconstitution du FAD-11, le cumul des souscriptions de la France représentait 10,2 % du total. Notre pays se situe ainsi au **troisième rang historique des bailleurs** de la BAD, derrière les Etats-Unis et le Japon. Pourtant, au 30 juin 2009, la France disposait de 3,7 % des droits de vote de la Banque, ce qui la situe au *quatrième* rang des actionnaires non régionaux (derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne, mais à égalité avec le Canada) ;

- la deuxième annuité (**24,2 millions d'euros**) de la dixième reconstitution du **Fonds asiatique de développement**, pour lequel la France s'est engagée en 2009 à hauteur de 100 millions d'euros, ce qui en fait le septième contributeur ;

- la quatrième tranche sur six prévues (soit 1,7 millions d'euros pour un total de 10,4 millions d'euros engagés en 2007) au profit du **Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement**, dédié au développement du secteur privé et à la promotion de la micro-finance.

**Une représentation toujours insuffisante de la France
dans les institutions financières internationales de culture anglo-saxonne**

Fin 2008, environ **4 % des cadres des institutions financières internationales (IFIs) autres qu'européennes, en moyenne, étaient français**. Ce chiffre dissimule une réalité contrastée selon les institutions (cf. tableau ci-après), 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). **Les difficultés déjà identifiés par le passé demeurent** : un déficit de reconnaissance de la valeur des diplômes et cursus français, une trop faible maîtrise linguistique de nos ressortissants, des modes de recrutement inspirés des critères anglo-saxons, la barrière de l'éloignement géographique et culturel.

Au FMI, la France conserve une sous-représentation globale par rapport à ses droits de vote (4,46 % des effectifs totaux du Fonds sont Français, alors que notre pays dispose de 4,8 % des droits de vote). Il est vrai que c'est également le cas d'autres grands actionnaires, tels l'Allemagne, la Chine, l'Arabie saoudite ou la Russie. A l'inverse, les pays anglophones (Etats-Unis, Royaume-Uni, Inde, Canada) sont nettement surreprésentés dans cette institution qui accorde, lors du recrutement, une forte prime au maniement de la langue anglaise et aux cursus universitaires aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni.

Au sein du groupe de la Banque mondiale, en revanche, le nombre de Français titulaires a stoppé son évolution à la baisse, atteignant 334 personnes fin 2008, contre 314 fin 2007, dans un contexte de croissance des effectifs. Les Français représentent désormais 2,9 % des effectifs totaux de la Banque, contre 2,87 % fin 2007, à part du capital inchangée (4,41 %). La France demeure au deuxième rang des pays du G7 les mieux représentés mais loin derrière les Américains.

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

Présence française dans les institutions financières internationales (fin 2008)

Institutions financières	Nombre total d'agents	Nombre de cadres français	Part de Français dans l'encadrement	Part de Français dans le total d'agents	Part du capital détenue par la France	Président (ou directeur général)
Banque Africaine de Développement	1.479	51	5,76 %	4,33 %	3,75 %	Rwandais
Banque Interaméricaine de Développement	2.437	25	1,68 %	1,15 %	1,09 %	Colombien
Banque Asiatique de Développement	2.506	21	2,40 %	1,04 %	2,37 %	Japonais
Banque Européenne de Reconstruction et de Développement	1.407	50	6,50 %	4,83 %	8,52 %	Allemand
Fonds International de Développement Agricole	511	11	6,21 %	6,20 %	4,81 %	Suédois
Banque Européenne d'Investissement	1.644	175	15,40 %	18,80 %	16,80 %	Belge
Banque Centrale Européenne	1.442	107	10,70 %	8,80 %	14,90 %	Français
Banque Mondiale	11.433	290	3,60 %	2,92 %	4,41 %	Américain
Fonds Monétaire International	2.397	82	4,46 %	3,96 %	4,90 %	Français

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

c) *La contribution aux fonds sectoriels (263 millions d'euros en AE, 103,8 millions d'euros en CP)*

La contribution aux **fonds sectoriels** est prévue pour 2010, globalement, à hauteur de **263 millions d'euros en AE** et **103,8 millions d'euros en CP**. Au total, la France contribuera ainsi à **treize fonds** :

- dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, le **Fonds international de développement agricole** (FIDA, à hauteur de 35 millions d'euros en AE pour la huitième reconstitution triennale du Fonds, concernant la période 2010-2012, et 11,6 millions d'euros au titre de la première échéance) et, concernant l'eau et l'assainissement, l'« initiative pour l'**alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique** » (à hauteur de 8 millions d'euros en CP) ;

- au titre de la coopération technique, deux **fonds d'assistance technique du FMI**, le METAC pour le Moyen-Orient et AFRITAC pour l'Afrique (à hauteur de 0,33 millions d'euros pour chacun), et le fonds associé à l'initiative « *Sustainable Energy* » de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD, pour 3 millions d'euros en AE et un million d'euros en CP destinés à couvrir la première des trois tranches de cet engagement) ;

- dans le domaine de la santé, la **Facilité financière pour la vaccination** (IFFIm), initiative lancée conjointement par la France et le Royaume-Uni, en 2006, et qui doit permettre de lever en dix ans, par neuf émissions obligataires, 4 milliards de dollars destinés au financement de 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 pays¹. La **France, deuxième contributeur** à cet instrument innovant derrière le Royaume-Uni, s'est engagée à financer le quart des émissions totales de l'IFFIm jusqu'en 2026. 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 (CSV – cf. *supra*, section I). Notre participation au montant nominal cumulé des huit autres émissions a justifié l'ouverture de 867,2 millions d'AE en LFI pour 2007. Pour la couverture en paiement, un montant de **23,5 millions d'euros en CP** est demandé par le présent PLF ;

- en faveur de l'environnement, le **Fonds pour l'environnement mondial** (FEM, à hauteur de 35 millions d'euros en CP, correspondant à la quatrième et dernière année de la contribution de la France à la quatrième reconstitution du Fonds, décidée en 2006, à laquelle la France s'était engagée pour 139,4 millions d'euros, et de 154 millions d'euros en AE, au titre de la cinquième reconstitution, prévue en 2010) ;

¹ Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le surcroît d'investissement qu'apportera l'IFFIm devrait permettre d'éviter le décès de plus de cinq millions d'enfants d'ici 2015, assurant ainsi la réalisation de plus de la moitié du quatrième des « Objectifs du Millénaire pour le développement » (réduction de deux-tiers du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans ; cf. *supra*, section I).

- pour l'aide au commerce et l'appui au secteur privé, d'une part le « **Fonds Doha** », destiné à la formation aux négociations commerciales des pays en développement, et le Fonds cadre intégré, dédié aux pays les moins avancés (PMA ; 2 millions d'euros en CP pour les deux), d'autre part le **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 ; 2 millions d'euros en AE permettant la reconduction de la contribution française et un million d'euros en CP pour le paiement de la première tranche). Cependant, **vo****tre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'émettre des réserves sur cette contribution au FIAS**, eu égard au risque que l'assistance technique financée par ce dernier exerce un effet d'éviction sur les opérateurs français (AFD, ADETEF et Proparco).

En outre, comme les années précédentes, votre rapporteur spécial relève la **présence incongrue, au sein de cette action, des contributions de la France à des fonds de sécurité nucléaire** : le Fonds du sarcophage de Tchernobyl (15 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP dans le présent PLF) et le Compte pour la sûreté nucléaire (14 millions d'euros en AE et 3,85 millions d'euros en CP). Il convient d'y adjoindre le « *Northern Dimension Environmental Partnership* » (NDEP ; 3,5 millions d'euros en CP pour 2010), qui en pratique se trouve principalement employé pour le démantèlement de sous-marins nucléaires russes en mer de Barents. Bien que le Fonds du sarcophage de Tchernobyl et le Compte pour la sûreté nucléaire soient gérés par la BERD, et même si les contributions afférentes sont comptabilisables en APD au sens du Comité d'aide au développement de l'OCDE (ce qui n'est d'ailleurs pas le cas pour le NDEP), ces contributions ne présentent **pas de lien géographique ou sectoriel direct avec les finalités du programme** « Aide économique et financière au développement »¹.

2. L'aide économique et financière bilatérale (375,8 millions d'euros en AE, 324,1 millions d'euros en CP)

L'action n° 2 « **Aide économique et financière bilatérale** » est dotée par le présent PLF de **375,8 millions d'euros en AE et 324,1 millions d'euros en CP**. Pour une part, ces crédits sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement que retrace le programme « Aide économique et financière au développement ».

a) Les dépenses de fonctionnement (7,5 millions d'euros en AE et CP)

Les crédits de titre 3 de l'action visent, d'une part, l'Agence française de développement (AFD) et, d'autre part, les opérations de prêts de la « Réserve pays émergents » (RPE).

¹ Cf. en annexe au présent rapport l'amendement n° II-4 adopté en conséquence par votre commission des finances.

(1) Les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD (1,928 million d'euros en AE et CP)

• La dotation comprend d'abord, à hauteur de **1,408 million d'euros**, la **rémunération de l'AFD au titre du programme** « Aide économique et financière au développement », soit 0,3 million pour les **opérations de conversion de dette** et 1,108 million pour les **aides budgétaires globales (ABG)**. Cette rémunération correspond, pour les conversions de dette, à 2 % de la demi-somme des engagements bruts annuels et des décaissements annuels et, pour les ABG, à 1 % de la demi-somme des engagements bruts annuels et des décaissements annuels, sauf pour l'aide budgétaire régionale allouée à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), pour laquelle elle correspond à 1,5 % des décaissements annuels. Votre rapporteur spécial regrette que, malgré ses préconisations, **le PAP n'indique toujours pas les hypothèses de décaissements** retenues pour le calcul de cette rémunération.

• Par ailleurs, **0,52 million d'euros** sont demandés au titre des **évaluations rétrospectives des initiatives bilatérales et multilatérales d'aide au développement** lancées par la DGTPE. Ces évaluations sont réalisées par des consultants externes.

(2) La gestion des opérations de prêts « RPE » (5,54 millions d'euros en AE et CP)

• L'action retrace également la **rémunération de Natixis pour son activité de gestion des prêts de la Réserve pays émergents (RPE) et des dons aux Etats étrangers (FASEP-études)**, qu'elle s'est vue confier au nom et pour le compte de l'Etat. La rémunération comporte un montant fixe de 2,6 millions d'euros, lié à la gestion de l'encours actuel, et une part variable égale à 1,05 % du montant des tirages des prêts et dons de l'année considérée. Pour 2010, la rémunération globale prévue s'élève à **5,20 millions d'euros**.

• Enfin, **0,34 million d'euros** sont inscrits en vue de la rémunération des missions d'expertise, réalisées par des experts indépendants, dans le cadre d'**évaluation préalable de dossiers** sollicitant un financement au titre de la RPE.

b) Les dépenses d'intervention (368,4 millions d'euros en AE, 316,7 millions d'euros en CP)

Les crédits de titre 6 de l'action visent, en premier lieu, les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD et, en second lieu, les activités de coopération technique et d'ingénierie.

(1) Les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD (345 millions d'euros en AE, 272 millions d'euros en CP)

• Un montant de **30 millions d'euros en AE** et de **35 millions d'euros en CP** (principalement pour la couverture d'engagements antérieurs)

est prévu au titre des **prêts bonifiés par l'Etat en faveur des collectivités publiques et PME situées outre-mer**, gérés par l'AFD dans le respect des règles communautaires. Le PAP **ne permet pas de distinguer la part de crédits relevant strictement de l'APD**, sans doute minoritaire dans la mesure où seules les collectivités de Mayotte et Wallis-et-Futuna sont considérées comme éligibles en la matière.

Les prêts aux collectivités financent notamment des infrastructures, des projets environnementaux et des équipements scolaires ; pour les collectivités du Pacifique, s'y ajoutent des investissements dans le secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. En ce qui concerne les prêts bonifiés destinés aux PME, le « cœur de cible » des interventions de l'AFD reste le développement des très petites entreprises, notamment dans les collectivités du Pacifique.

- Au titre des **bonifications d'intérêt accordées par l'Etat pour le financement des prêts octroyés par l'AFD** dans les Etats étrangers, qui tendent à abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'Agence aux bénéficiaires publics et parapublics de ses concours, les crédits demandés par le présent PLF s'élèvent à :

- **249 millions d'euros en AE**, en vue de poursuivre la mise en œuvre du plan d'affaires triennal 2009-2011 de l'AFD et, notamment, d'assurer la croissance des activités de l'Agence en matière de soutien au secteur privé (prêts non souverains) ;

- **136 millions d'euros en CP**, principalement pour la mise en œuvre d'engagements antérieurs à 2009.

Il convient de préciser que le financement par l'Etat des prêts mis en œuvre par l'AFD dans les Etats étrangers est assuré à la fois par cette action et par les prêts très concessionnels que l'Etat octroie à l'AFD au titre du programme 853 du compte « Prêts à des Etats étrangers » (cf. *infra*, seconde partie).

En la matière, **l'objectif de l'AFD est de déployer une offre diversifiée de produits** (subventions, prêts souverains et non-souverains, prises de participation, garanties) permettant de répondre à des objectifs variés, dont les principaux sont la lutte contre la pauvreté, l'appui à la croissance et la protection des biens publics mondiaux. Cet objectif a été réaffirmé par le CICID du 5 juin 2009, qui a appelé au « *développement des moyens d'intervention contracyclique du groupe AFD en réponse à la crise financière internationale* ».

- Les **bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique** font l'objet d'une demande de crédit à hauteur de **10 millions d'euros** en CP.

Il convient de rappeler que le sommet du G8 de juillet 2008 a approuvé la création des Fonds d'investissement pour le climat, dont le **Fonds pour les technologies propres, administrés par la Banque mondiale** auquel la France s'est engagée à contribuer à hauteur de 500 millions de dollars. Cette

contribution prend la forme, d'une part, d'un prêt très concessionnel mis en place par l'AFD et, d'autre part, d'un apport de projets par l'Agence.

Le **prêt de l'AFD**, d'un montant de **203 millions d'euros** et d'une durée de **20 ans** dont 10 ans de différé du remboursement du principal, devrait être décaissé en trois tranches, dont la première doit être mise en place avant la fin de l'année 2009. Le taux d'intérêt du prêt sera de 0,75 %, ce qui traduit le haut niveau de « concessionnalité » consenti à la Banque mondiale.

Les bonifications d'intérêt versées par l'Etat à l'AFD à ce titre visent à neutraliser le coût du prêt pour l'Agence, l'opération étant mise en œuvre pour le compte de l'Etat. Le coût budgétaire total, étalé sur toute la durée de vie du prêt, ne sera connu avec exactitude que lors de la signature de la convention de prêt avec la Banque mondiale, prévue avant la fin 2009. Il est évalué à 150 millions d'euros environ, somme engagée en 2009.

• Au titre des besoins de décaissement du **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**, **25 millions d'euros** sont prévus par le présent PLF. Pour mémoire, la reconstitution de ce fonds pour la période 2007-2010 a fait l'objet d'engagements pour un montant de 70,2 millions d'euros en 2007.

Le FFEM contribue, sous forme de **subventions**, au financement de **projets innovants, à finalité de développement économique et social, ayant un impact significatif et durable en faveur de l'environnement mondial** (lutte contre le changement climatique, protection de la biodiversité, lutte contre la dégradation des terres et la désertification, contre la dégradation des eaux terrestres et marines, etc.). Il vise à permettre à la France de souligner ses priorités géographiques (l'Afrique subsaharienne et la Méditerranée), tout en inscrivant son action dans le cadre des objectifs plus globaux assignés au Fonds pour l'environnement mondial (FEM ; cf. ci-dessus, 1) et des engagements souscrits au titre des conventions internationales en ce domaine.

Comme il a déjà eu l'occasion de l'indiquer, votre rapporteur spécial estime que **se pose la question du maintien de ce fonds après 2010**, du fait de la relative dispersion des objectifs, du faible montant unitaire des projets au regard des enjeux, et d'un ciblage géographique qui peut s'avérer contradictoire avec les objectifs de préservation des biens publics mondiaux dans les pays émergents poursuivis les projets soutenus par l'AFD. Plutôt que de « doubler » le FEM par une structure française, il serait sans doute opportun de **faire 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.

En outre, votre rapporteur spécial estime que, compte tenu des enjeux diplomatiques bilatéraux qui s'attachent au FFEM, **la gestion de ces crédits relève davantage des missions du ministère chargé des affaires étrangères** que de celles du ministère chargé de l'économie¹.

¹ Cf. en annexe au présent rapport l'amendement n° II-5 adopté en conséquence.

• Enfin, l'action retrace les **aides budgétaires globales (ABG) à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien**. Pour 2010, un montant de **66 millions d'euros** est demandé en AE et CP, dont 26 millions d'euros pour des aides bilatérales et 40 millions d'euros au titre d'aides régionales (20 millions en faveur de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et 20 millions pour l'Union économique et monétaire ouest africaine).

On rappelle l'existence de deux catégories d'ABG : d'une part, les **aides de stabilisation macroéconomique à court terme**, conditionnées par l'obtention d'un programme approuvé par le FMI ; d'autre part, 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).

Le tableau ci-dessous présente la prévision et l'exécution des ABG sur la période 2006-2009.

Aides budgétaires globales

(en millions d'euros)

Pays	2006		2007		2008		2009
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision
	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
Bénin	1,5	4,5	3	4,5	1	1	–
Burkina-Faso	6,5	6,5	6,5	6,5	8	8	6,5
Burundi	2,5	2,5	2	2	2	2	–
Rép. centrafricaine	1,5	7	3	3	2	–	2
Comores	1	–	1,5	1,6	2	–	2
Rép. du Congo	–	–	–	–	–	–	–
Guinée-Bissau	1	–	1	–	2	2	–
Guinée-Conakry	–	–	–	–	–	–	–
Haïti	–	–	2	–	4	4	2
Mali	10	10	10	10	6	6	5
Niger	8,5	8,5	8,5	8,5	4	–	5
Rép dém. du Congo	5	–	–	–	2	–	–
UEMOA	20	20	20	20	20	20	20
UEMAC	–	–	10	–	10	–	30
Sénégal	3	–	–	–	–	–	–
Togo	–	–	2,5	–	5	5	4
Total	60,5	59	70	56,1	68	48	89*

* : Dont 12 millions d'euros dont l'affectation reste soumise à arbitrage interministériel.

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

(2) Les activités de coopération technique et d'ingénierie (23,4 millions d'euros en AE, 44,7 millions d'euros en CP)

- Les activités de coopération technique et d'ingénierie concernent d'abord le **FASEP-études** (volet « études » du Fonds d'études et d'aide au secteur privé », qui permet de financer des études de faisabilité en amont de projets d'investissement, des prestations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle en faveur des pays en développement. En 2010, la dotation prévue s'établit à **19 millions d'euros en AE** et **35,277 millions d'euros en CP**. Ces CP sont destinés à couvrir, à hauteur de 20,5 millions d'euros, les besoins liés aux études pour le projet de la ligne à grande vitesse (LGV) au Maroc, pour lequel 75 millions d'euros ont été engagés par la France en 2008.

Les besoins en engagements et en tirages annuels sur cette ligne sont assez réguliers (de vingt à trente études par an environ, dont en 2008 le quart était consacré au secteur de l'environnement et 40 % au secteur des transports), avec une **montée en puissance des dossiers intervenant en appui des actions des bailleurs multilatéraux et pour la préparation de projets dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto** (lutte contre l'effet de serre). Les dossiers du FASEP concernent essentiellement les pays émergents.

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi 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. Toutefois, **une réforme visant une simplification de la procédure est annoncée depuis plus d'un an comme étant en cours**, afin de 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.

- Par ailleurs, l'action contribue au financement du « **programme de renforcement des capacités commerciales** » (PRCC) que gère l'AFD, outil visant à augmenter l'aide au commerce des pays en développement. Il s'agit d'un élément de la participation française à l'effort global des 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 2010. Les AE correspondantes à la reconstitution de ce programme pour la période 2009-2011 ont été engagées en 2009, à hauteur de 15 millions d'euros ; le montant des CP demandés pour 2010, soit **5 millions d'euros**, doivent permettre de payer la deuxième tranche de ces engagements.

- Enfin, l'action loge la dotation au GIP « **ADETEF** », à hauteur de **4,4 millions d'euros** en AE et CP (cf. ci-dessus, I).

3. Le traitement de la dette des pays pauvres (56,4 millions d'euros en AE, 177,2 millions d'euros en CP)

L'action n° 3 « **Traitement de la dette des pays pauvres** » est dotée par le présent PLF de **56,4 millions d'euros en AE** et **177,2 milliards d'euros en CP**. Ces crédits doivent être employés aux trois catégories d'opérations suivantes.

a) L'indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette bilatérale (30,26 millions d'euros en AE, 120,2 millions d'euros en CP)

Les **accords de Dakar I et II**, ainsi que ceux de la **Conférence de Paris**, prévoient l'annulation d'échéances en principal et en intérêts dues à compter du 1^{er} janvier 1989 au titre de prêts accordés par la France aux conditions de l'APD. La convention passée entre l'Etat et l'**AFD**, organisme gestionnaire de ces prêts, sur l'application de ces annulations, précise que l'Agence sera **indemnisée** pour ces annulations au fur et à mesure de la tombée des échéances.

Il convient de rappeler que, jusqu'en 2008, le montant demandé en AE correspondait strictement aux besoins identifiés en CP pour l'année en cours. Cependant, la Cour des comptes a recommandé que soit provisionnée, en 2009, l'intégralité des indemnisations dont le montant est d'ores et déjà connu, soit les annulations « Dakar » et les annulations « Club de Paris » concernant le Mali et la Mauritanie. A ce titre, un montant de 637,3 millions d'euros en AE a été prévu en LFI pour 2009.

Les **CP** demandés dans le présent PLF pour l'action sont destinés à couvrir, à hauteur de **90 millions d'euros**, les **échéances 2010 annulées au titre des accords de Dakar**. Un montant de **30,26 millions d'euros en AE** et de **30,2 millions d'euros en CP** vise les **annulations en Club de Paris**.

b) La contribution aux fonds multilatéraux de soutien aux PPTE (26,2 millions d'euros en AE, 13,1 millions d'euros en CP)

L'**initiative « renforcée » en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)**, adoptée en 1999 par la **Banque mondiale** et le **FMI**, prévoit l'annulation des créances sur les PPTE de plusieurs institutions régionales (Banque africaine de développement, Banque ouest africaine du développement, Central American Bank for Economic Integration, Banque interaméricaine de développement, Fonds international pour le développement agricole). Ces institutions doivent être **remboursées** à due concurrence de leurs moindres recettes, par le canal des **Fonds multilatéraux de soutien aux PPTE**.

La France a contribué à ces fonds à hauteur 26,195 millions d'euros pour la période 2007-2009. En 2010, il est prévu une nouvelle reconstitution

des fonds, outil particulièrement utile dans le contexte de crise économique touchant les pays les plus vulnérables.

L'action est dotée à ce titre, par le présent PLF, de **26,2 millions d'euros en AE**, montant qui **tend à reconduire la précédente reconstitution** des fonds, et de **13,1 millions d'euros en CP**, correspondant au paiement de la première tranche.

c) La compensation envers la Banque mondiale et le FAD des annulations de la dette multilatérale des PPTE (43,88 millions d'euros en CP)

Le sommet du G8 de Gleneagles (juillet 2005) a décidé d'annuler la **dette de PPTE envers l'Association internationale de développement (AID)**. A l'instar de ses partenaires, la France s'est engagée à compenser auprès de la Banque mondiale le coût de cette initiative, soit une charge de **346,8 millions d'euros sur dix ans**. Les AE correspondantes ont été engagées **en 2006**. Le présent PLF prévoit un montant de **30,28 millions d'euros en CP** pour le paiement de la **tranche annuelle 2010**.

Le même sommet de Gleneagles a décidé d'annuler la **dette des PPTE envers le Fonds africain de développement (FAD)**. La France s'est engagée, comme ses partenaires, à compenser auprès de la Banque africaine de développement le coût de cette annulation, soit une charge de 145,1 millions d'euros sur 10 ans. Là encore, les AE nécessaires ont été engagées en 2006. Le présent PLF prévoit un montant de **13,6 millions d'euros en CP** pour le paiement de la **tranche annuelle 2010**.

III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

A. TROIS OBJECTIFS

Trois objectifs de performance sont fixés, dans le présent PLF, au programme 110 « Aide économique et financière au développement ». Un indicateur est associé à chacun des deux premiers de ces objectifs, deux indicateurs au troisième.

1. Les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux

Le premier objectif du programme tient à « faire valoir les **priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux** ». Il traduit les efforts de sélectivité de l'aide multilatérale conformément aux priorités géographiques décidées par le CICID.

L'indicateur afférent consiste dans la « part des **ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds**

multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires » : une part de **52 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne** et de **53 % pour les PMA** est prévue pour 2010, contre une prévision pour 2009 de 51 % et 52 % respectivement, et une réalisation en 2008 de 48,7 % et 46,2 %.

2. La stabilité macroéconomique et la croissance des pays en développement

Le deuxième objectif du programme est de « **participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement** ».

L'indicateur correspondant vise la « **part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional** » : une part de **75 %** est prévue pour 2010, contre une prévision pour 2009 de 74 %, et une réalisation en 2008 de 72,9 %. Cet indicateur traduit en fait le renforcement de l'harmonisation de l'aide, objectif réaffirmé par la Déclaration de Paris de mars 2005 complétée par le programme d'action d'Accra (Ghana, septembre 2008), au titre de facteur d'efficacité et de réduction des coûts de transaction, en particulier dans le cadre de l'aide budgétaire.

3. La gestion des crédits octroyés à l'aide au développement

Le troisième objectif du programme tend à « **assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement** ». Les deux indicateurs associés concernent :

- d'une part, le « **montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat** », en d'autres termes l'effet de levier assuré par l'AFD dans son activité de prêt aux pays en développement. Ce montant est prévu à hauteur de **4,5 euros** en 2010, contre une prévision pour 2009 de 3,4 euros et une réalisation en 2008 de 4,3 euros ;

- d'autre part, la « **capacité de l'AFD, de la Banque mondiale et du FASEP à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement** », mesurée par trois sous-indicateurs :

1°- la « **part des projets de l'AFD qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement** » est prévue pour 2010 à hauteur de **78 %**, contre une prévision pour 2009 de 76 % et une réalisation en 2008 de 82,5 %;

2°- la « **part des projets de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement** » est prévue pour 2010, comme pour 2009, à hauteur de **80 %**, contre une réalisation en 2008 de 78,6 %;

3°- la « **part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d'au moins une**

entreprise française » est également prévue pour 2010 comme 2009 à hauteur de **80 %**, contre une réalisation en 2008 de 75 %.

B. LES LIMITES DU DISPOSITIF

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà noté¹, ce dispositif de performance **reflète les limites structurelles de la mesure de l'efficacité de l'aide** économique et financière au développement, liées aux controverses quant à son impact réel sur la réduction de la pauvreté et à la multiplicité des bailleurs. Ainsi, la portée du premier objectif est conditionnée à la plus ou moins grande capacité d'influence de la France sur les décisions stratégiques des différentes institutions. De même, la formulation ambitieuse du deuxième objectif est relativisée par le champ, plus restreint, couvert par l'indicateur afférent.

En outre, les **cibles fixées pour les indicateurs, à l'échéance 2011 ou 2012**, telles qu'elles apparaissent dans le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, s'avèrent toutes **déjà atteintes ou au moins approchées dans la prévision pour 2010**. Cette situation, comme les années précédentes, conduit votre rapporteur spécial à estimer que les niveaux retenus à cet égard sont trop faibles.

¹ En dernier lieu dans le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

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

Les crédits du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **2,351 milliards d'euros en AE** et **2,292 milliards d'euros en CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 2,021 milliards d'euros en AE et 2,086 milliards d'euros en CP, soit une **hausse des crédits** de l'ordre de 16 % en AE et de 10 % en CP.

Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **1,1 million d'euros** en AE et CP.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) du programme représentent **228,3 millions d'euros**, soit 9,7 % du total des CP. Le plafond d'emplois correspondant est fixé à **2.667 ETPT**, contre 2.789 ETPT en LFI pour 2009, soit une **baisse de 122 ETPT** (- 4,4 %).

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme.

I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME

A. UNE PARTIE DE LA CONTRIBUTION À L'APD DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Un périmètre ambigu

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » est mis en œuvre par le **ministère des affaires étrangères et européennes** (MAEE), concrètement la **direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats** (DGM) qui, en 2009, a succédé à l'ancienne direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID ; cf. *infra*, II). Il se trouve placé sous la responsabilité du directeur général, actuellement M. Christian Masset.

Ce programme retrace **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. En effet, un certain nombre d'actions partagées avec la mission « Action extérieure de l'Etat », en particulier pour ce qui concerne le réseau culturel, sont réparties selon une **clef géographique** : le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » a vocation à recevoir les crédits afférents aux 151 pays figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD arrêtée en septembre 2007 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il se trouve ainsi dédié, comme la politique d'APD de manière générale, aux pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique, dont ceux de la ZSP, et aux pays émergents – lesquels,

bien que faisant partie de la liste du CAD, constituent un enjeu pour l'expansion des entreprises françaises plus que pour la réduction des inégalités entre le Nord et le Sud de la planète.

Le reste des crédits d'APD du ministère est ainsi regroupé au sein du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il s'agit d'actions de coopération technique, des contributions à des organismes internationaux, et d'une fraction des crédits des opérations de maintien de la paix.

Cette clef de répartition a le mérite de la simplicité, mais elle **aboutit à des incongruités**, conférant une certaine ambivalence au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » : celui-ci inclut dans son champ d'application des pays tels que les Seychelles, la Croatie ou la Turquie.

Par ailleurs, le MAEE exerce conjointement avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la tutelle de l'**Institut de recherche pour le développement** (IRD) et du **Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement** (CIRAD), dont les subventions pour charges de service public respectives 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 ».

A l'inverse, le rattachement au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » des crédits de la **francophonie multilatérale** et de l'**action culturelle** menée dans les pays éligibles à l'APD a pu susciter les interrogations de votre rapporteur spécial, comme celles du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). En effet, le positionnement de la francophonie paraît polyvalent, 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). **Votre rapporteur spécial s'est prononcé en faveur du maintien de l'action culturelle dans le programme, selon la clef de répartition géographique de droit commun, et de l'inscription des contributions obligatoires à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) sur le programme 185 précité.**

2. Une architecture en cinq actions

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » est composé de cinq actions, dont la **numérotation non continue** constitue un « héritage » des modifications intervenues en LFI pour 2008¹ :

- l'action n° 1 « **Animation du réseau et coordination de l'aide au développement** » constitue 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

¹ Cf. le rapport précité n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 4.

services centraux, du réseau (services de coopération et d'action culturelle [SCAC], établissements culturels ou de recherche à autonomie financière [EAF], espaces « CampusFrance ») et des opérateurs ;

- l'action n° 2 « **Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire** » retrace les crédits consacrés à la coopération avec ces 70 pays, dans toutes ses composantes ;

- l'action n° 3 « **Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP [Zone de solidarité prioritaire] et les PMA [pays les moins avancés]** » recouvre des actions mobilisant divers canaux et instruments tels que l'aide-projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les dons-projets et contrat de désendettement et de développement (C2D) de l'Agence française de développement (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 n° 5 « **Coopération multilatérale** » intéresse la promotion des positions françaises, en la matière, dans les enceintes multilatérales. Elle regroupe les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies, au Fonds européen de développement (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 (OIF) ;

- l'action n° 6 « **Aide humanitaire et alimentaire** » vise l'aide humanitaire d'urgence (crédits du Fonds d'urgence humanitaire) et l'aide alimentaire, y compris urgente.

B. DES OPÉRATEURS NOMBREUX

1. Deux opérateurs au sens de la LOLF : EGIDE et ESTHER

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » s'appuie sur **deux opérateurs au sens de la LOLF** qui lui sont rattachés en tant que tels, le GIP « ESTHER » et l'association « EGIDE ».

a) ESTHER

Le **GIP « ESTHER »** (« Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau ») a pour mission de **promouvoir et coordonner des interventions d'associations et établissements hospitaliers français** ; il anime le réseau « ESTHER Europe », qui associe neuf Etats européens. Le GIP intervient actuellement sur 146 sites répartis dans 18 pays, en liaison avec les instances internationales chargées de la lutte contre le sida, pour favoriser **l'accès au traitement des patients atteints par le VIH et ses co-infections dans les pays en développement**. Il est placé sous la double tutelle du MAEE et du ministère chargé de la santé.

La subvention globale d'ESTHER pour charges de service public est prévu par le présent PLF à hauteur de **8 millions d'euros** : 4 millions d'euros

sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » (contre 3,94 millions d'euros en LFI pour 2009) et 4 millions sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Santé » (même niveau qu'en 2009).

b) EGIDE

L'**association « EGIDE »** (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) assure, directement ou en tant que mandataire du MAEE, la **gestion de bourses, missions d'experts et invitations en France et à l'étranger**. « EGIDE » ne perçoit pas de subventions de fonctionnement du ministère mais lui facture des **prestations de services, rémunérées à l'acte**, selon un barème révisable annuellement.

A ce titre, le présent PLF comporte une demande de crédits à hauteur de **71,2 millions d'euros** sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » et de **18,4 millions d'euros** sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat », soit au **total 99,6 millions d'euros**. Ce niveau de crédits est le même que celui que prévoit la LFI pour 2009. La rémunération de l'association, en 2008, a représenté un montant total de 87,2 millions d'euros, dont 80 % imputés sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

Il convient de préciser que le **projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat¹ tend à créer un établissement public chargé de développer l'expertise et la mobilité internationale et de valoriser l'enseignement supérieur français**. Cette mesure devrait conduire à la fusion de l'association « EGIDE » avec les GIP « CampusFrance », chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français, et « France Coopération Internationale » (FCI), chargé de l'appui aux opérateurs nationaux et de la promotion de l'expertise française (cf. ci-après).

**Une enquête demandée à la Cour des comptes,
à l'initiative de votre rapporteur spécial, sur l'association « EGIDE »**

Votre rapporteur spécial a estimé que les modalités d'intervention et de rémunération de l'association « EGIDE », opérateur du MAEE pour la gestion de bourses, missions d'experts et invitations en France et à l'étranger, appellent un examen approfondi de cette gestion, sous deux aspects principaux :

- d'une part, la **transparence comptable du fonctionnement**, notamment en ce qui concerne la justification des factures et les circuits financiers qui unissent l'association au MAEE ;
- d'autre part, l'**efficacité administrative de l'action**, à apprécier au regard des règles de fonctionnement mises en œuvre par l'association et des prestations fournies au MAEE rapportées aux coûts facturés.

¹ Texte n° 582 rectifié (2008-2009) déposé au Sénat le 22 juillet 2009.

C'est dans cette perspective qu'à l'initiative de votre rapporteur spécial, et en application de l'article 58-2° de la LOLF, **votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête** sur l'association « EGIDE ».

En outre, l'enquête demandée à la Cour des comptes pourra utilement alimenter la réflexion sur l'opportunité de la réforme prévue, en la matière, par le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat.

L'audition d'usage, pour suite à donner, devrait intervenir au **second semestre de l'année 2010**.

2. Les autres opérateurs

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » mobilise également sur des **opérateurs qui ne lui sont pas rattachés en propre**, mais à d'autres missions que la mission « Aide publique au développement » : l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), Canal France International (CFI), les GIP « CampusFrance », « CulturesFrance » et « France coopération internationale » (FCI).

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les GIP « CampusFrance », chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français, et FCI, chargé de l'appui aux opérateurs nationaux et de la promotion de l'expertise française, devrait être réunis, avec le GIP « EGIDE », au sein d'un **nouvel établissement public créé par le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, opérateur unique chargé de la mobilité internationale, de la promotion de l'expertise française et de la valorisation de l'enseignement supérieur français**. Cette simplification du paysage institutionnel de l'expertise française internationale, aux yeux de votre rapporteur spécial, constituerait une **rationalisation bienvenue**.

Il convient de noter que les structures ministérielles intervenant en ce domaine demeurent nombreuses (une quinzaine¹). Sans préconiser un regroupement systématique eu égard aux spécificités de certains métiers, votre rapporteur spécial estime que **le dispositif français de promotion de l'expertise internationale doit être plus simple, lisible et concentré**.

Enfin, le programme s'appuie sur l'**Agence française de développement**, « quasi-opérateur » au sens juridique (cf. *supra*, section II).

¹ Parmi lesquelles « 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 (ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche)...

II. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET ACTIONS POUR 2010

A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION (2,351 MILLIARDS D'EUROS EN AE, 2,292 MILLIARDS D'EUROS EN CP)

Les crédits du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **2,351 milliards d'euros en AE** et **2,292 milliards d'euros en CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 2,021 milliards d'euros en AE et 2,086 milliards d'euros en CP, soit une **hausse** des crédits de l'ordre de **16 % en AE** et de **10 % en CP**. Votre rapporteur spécial approuve cette orientation, dans la mesure où le programme comprend la plupart des dépenses « de terrain » imputées sur la mission « Aide publique au développement ».

Ces crédits sont en effet majoritairement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6, à hauteur de 2,021 milliards d'euros en AE et 2,009 milliards d'euros en CP). Les **dépenses de personnel** (titre 2) du programme (seules de cette nature au sein de la mission) représentent **228,3 millions d'euros**, soit **9,7 % du total des CP**. Le reste des crédits relève de dépenses de fonctionnement (titre 3, représentant 4 % des AE et 2,5 % des CP).

L'action n° 5 « Coopération multilatérale » concentre 57 % des CP demandés, traduisant la **prééminence de la coopération multilatérale** dans l'APD assurée par le MAEE.

Crédits du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2009/2010)	Part des CP (PLF 2010)
	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2009	PLF 2010		
1 « Animation du réseau et coordination de l'aide au développement »	85,99	139,45	85,98	91,38	+ 6,2 %	4,0 %
2 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire »	105,73	125,69	105,73	125,69	+ 18,9 %	5,5 %
3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA »	535,55	729,94	601,24	718,61	+ 19,5 %	31,5 %
5 « Coopération multilatérale »	1.247,57	1.310,33	1.247,57	1.310,33	+ 5,0 %	57,0 %
6 « Aide humanitaire et alimentaire »	46,22	46,02	46,21	46,02	- 0,4 %	2,0 %
Total	2.021,06	2.351,44	2.086,76	2.292,04	+ 9,8 %	100,0 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

Des **fonds de concours** sont estimés, en outre, à hauteur de **1,1 million d'euros** en AE et CP :

- 552.000 euros pour l'action n° 1 « Animation du réseau et coordination de l'aide au développement », montant prévisionnel issu des recettes de locations consenties par des établissements culturels et d'enseignement à l'étranger (mise à disposition de salle, concession pour cafétéria, etc.) ;

- 552.000 euros pour l'action n° 3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA », montant prévisionnel des contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger.

Les prévisions à moyen terme de couverture des AE par les CP ne laissent pas craindre de décalage majeur sur les prochains exercices. En effet, d'après le PAP, les prévisions de besoins en CP au titre des engagements non couverts fin 2010 portent sur 316,3 millions d'euros en 2011 et 148,2 millions d'euros en 2012, mais serait nulles après 2012.

B. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS (2.667 ETPT, SOIT – 4,4 %)

Le plafond d'emplois du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » est fixé à **2.667 ETPT** par le présent PLF, soit **0,13 % du plafond global d'emplois de l'Etat** pour 2010 (2.020.252 ETPT selon l'article 39 du PLF). Ce plafond a été fixé à hauteur de 2.789 ETPT en LFI pour 2009 : la prévision pour 2010 correspond donc à une **baisse de 122 ETPT (– 4,4 %)**.

Cependant, comme le précise le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, cette diminution inclut les transferts de 34 ETPT à l'Agence française de développement (AFD) et d'un ETPT aux services du Premier ministre. Par conséquent, la **réduction nette d'effectifs**, pour l'emploi public, sera limitée à **87 ETPT**.

Cette évolution traduit la mise en œuvre par le MAEE de la RGPP et du « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France ». Votre rapporteur spécial rappelle que, suivant la LFI pour **2009**, le programme a déjà supporté une **diminution de 74 ETPT**, correspondant à une réduction nette d'effectifs publics de 41 ETPT compte tenu des transferts vers d'autres administrations¹.

Le plafond de 2.667 ETPT prévu pour 2010 correspond à : **214 titulaires et CDI en administration centrale** (– 11 ETPT par rapport à 2009) ; **145 titulaires et CDI dans le réseau** (– 5 ETPT) ; **1.918 CDD et volontaires internationaux** (– 81 ETPT) ; **390 agents de droit local** (– 25 ETPT). Ces agents relèvent :

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

- des différents services de la **direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats** (DGM) du MAEE, créée en 2009 par le regroupement de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), de la direction des affaires économiques et des services opérationnels économiques de la direction des Nations Unies ;

- des **112 services de coopération et d'action culturelle** (SCAC) à l'étranger, chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires et animant les établissements culturels français, alliances françaises et centres de recherche ;

- des **85 établissements culturels**, établissements dotés de l'autonomie financière (EAF). Il convient de noter que, dans le cadre de la RGPP, la **fusion des SCAC et des EAF** a débuté de manière expérimentale pour treize postes en 2009 et se poursuivra en 2010 ;

- des **19 centres de recherche**, EAF également, spécialisés dans la recherche en archéologie et en sciences sociales ;

- du réseau des **167 alliances françaises**, établissements de droit local dans lesquels le MAEE affecte des agents expatriés ;

- de l'**assistance technique** mise à la disposition des institutions des pays partenaires (824 ETPT imputés sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » en 2009, dont 645 agents sous contrat avec le MAEE et 179 volontaires internationaux).

Il convient de préciser que les EAF – établissements culturels et centres de recherche – disposent de deux types d'agents : des **agents expatriés** d'une part, des **agents recrutés localement** d'autre part. Cette dernière catégorie d'agents, en ce qui concerne les CDI, fait l'objet **à compter de 2010** d'un **plafond d'emploi spécifique**, conformément à l'article 76 de la LFI pour 2009 introduit **à l'initiative de votre commission des finances**. Ce plafond est fixé par l'article 41 du présent PLF¹ à hauteur de 3.400 ETPT, dont **2.356 ETPT** au titre du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » (les 1.044 ETPT restants relèvent du programme « Rayonnement culturel et scientifique » la mission « Action extérieure de l'Etat »).

C. LES CINQ ACTIONS DU PROGRAMME

Eu égard au grand nombre de dispositifs répartis entre les cinq actions du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », votre rapporteur spécial se limitera, dans les développements qui suivent, à une présentation synthétique et non exhaustive.

¹ Cf. le tome III du rapport sur le présent PLF de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

1. L'animation du réseau et la coordination de l'aide (85,9 millions d'euros en AE, 91,8 millions d'euros en CP)

L'action n° 1 « **Animation du réseau et coordination de l'aide au développement** », action « support » du programme, fait l'objet d'une demande de crédits, dans le présent PLF, à hauteur de **85,9 millions d'euros en AE** et de **91,8 millions d'euros en CP**. Par rapport à la LFI pour 2009, cette dotation constitue une augmentation de 62 % des AE, mais de 6,2 % des CP seulement.

- Les dépenses relatives au **fonctionnement des services centraux et du réseau des SCAC** (5,4 millions d'euros en AE et CP) sont globalement stables par rapport à 2009. En revanche, les dépenses prévues pour le **fonctionnement des EAF** – établissements culturels et centres de recherche – se révèlent en **forte hausse** (26 millions d'euros demandés pour 2010, soit + 30 % par rapport à 2009).

Sur ce dernier point, on notera que les EAF et les alliances françaises restent les **vecteurs principaux de notre politique culturelle dans les pays en développement**. En Afrique subsaharienne, au Maghreb, et plus largement dans la ZSP, les centres culturels sont des instruments essentiels de la coopération, à la fois lieux de formation et de diffusion des artistes locaux et régionaux et espaces de découverte de la culture française contemporaine pour le public local.

- Le **soutien aux actions de coopération** présente également une augmentation importante, liée au **loyer de l'immeuble de la Maison de la francophonie**, situé avenue Bosquet dans le VII^e arrondissement de Paris. Ce loyer est acquitté par la France en application de la convention passée avec l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)¹ ; dans le présent PLF, il pèse lourdement sur les AE de l'action (52,08 millions d'euros, pour dix ans de bail) et requiert 4 millions d'euros en CP, au titre du loyer de la première année.

- Les GIP « **CampusFrance** », « **CulturesFrance** » et « **ESTHER** » (cf. ci-dessus, I) voient leurs crédits reconduits sans changement par rapport à 2009, pour un total de 12,2 millions d'euros.

¹ *Accord du 18 octobre 2008, signé à Québec. La convention prévoit une durée de mise à disposition de cinquante ans, renouvelable par accord explicite, l'aménagement et l'équipement complet des locaux et la participation de l'OIF au financement de l'opération à hauteur du produit de la cession de ses immeubles. L'opération fait l'objet d'un « portage » par la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) : celle-ci a acheté l'immeuble de l'avenue Bosquet, pour 59 millions d'euros, en septembre 2008 ; elle procède à des travaux de remise en état et d'adaptation, puis louera les locaux à l'Etat, concrètement le MAEE, qui les mettra à la disposition de l'OIF. Sur les développements antérieurs à cette organisation, voir les précisions données par notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier », dans son rapport sur le PLF pour 2009 n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 12.*

En revanche, les crédits dits de « soutien » sont inscrits à hauteur de 6 millions d'euros en CP, contre 2 millions d'euros en 2009, en vue du **soutien à l'exportation d'industries culturelles et audiovisuelles** et à l'organisation d'événements de communication dans le but d'une plus grande « **visibilité des artistes français et de l'expertise technique nationale** ». De nombreuses actions menées par les SCAC sont comptabilisées à ce titre.

2. La coopération bilatérale dans les pays émergents et à revenu intermédiaire (125,7 millions d'euros en AE et CP)

L'action n° 2 « **Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire** » regroupe pour 2010 **125,7 millions d'euros en AE et CP**. Par rapport à la LFI pour 2009, ces crédits représentent une hausse de près de 19 %.

- La sous-action n° 1 « **Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement** » est dotée de **38,2 millions d'euros**. Dans ce cadre, 22,6 millions d'euros sont prévus (+ 6 millions d'euros par rapport à 2009) au bénéfice de plus de 21.000 **boursiers**, ressortissants des pays émergents ou à revenu intermédiaire, contre 15.000 en 2009.

- La sous-action n° 2 « **Affirmation de la dimension culturelle du développement** » correspond à **17 millions d'euros**. Sur ce plan, on note la forte **diminution des crédits alloués aux alliances françaises**, qui devraient recevoir en 2010, au total, 2,8 millions d'euros, contre 4,2 millions d'euros en 2009 (soit une dotation amoindrie d'un tiers).

Cette orientation est **problématique** : dans les grands pays émergents ou en transition, la culture française, appréciée par une élite, demeure généralement mal connue du grand public, tout au moins dans ses expressions contemporaines. Le rôle des centres culturels et des alliances françaises, au-delà du nécessaire enseignement du français dans des pays où notre langue est relativement peu présente dans le système scolaire, s'impose donc pour assurer une forme de « médiation » auprès des institutions et des populations locales.

- Enfin, la sous-action n° 3 « **Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté** » fait l'objet d'une demande de 7,7 millions d'euros. La dotation prévue, dans ce cadre, en faveur des bourses d'études, subit une diminution sensible : 1.719 bourses au plus pourront être attribuées en 2010 contre près de 3.100 en 2008. Cette orientation, s'agissant de thématiques de plus en plus présentes – le développement durable, l'amélioration de la gouvernance –, peut être jugée inopportunément « à contre-courant ».

3. La coopération bilatérale dans les pays de la ZSP et les PMA (601,2 millions d'euros en AE, 718,6 millions d'euros en CP)

La prévision du présent PLF pour l'action n° 3 « **Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP [Zone de solidarité prioritaire] et les PMA [pays les moins avancés]** » s'élève à **601,2 millions d'euros en AE** et **718,6 millions d'euros en CP**. Ce niveau de crédits représente une augmentation, par rapport à la LFI pour 2009, de plus de 36 % pour les AE et de 19,5 % pour des CP.

La sous-action n° 1 « **Affirmation de la dimension culturelle du développement** » est dotée de **43,6 millions d'euros en AE et CP**. La sous-action n° 2 « **Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement** » correspond à **40,1 millions d'euros en AE et CP**. Enfin, la sous-action n° 3 « **Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté** » mobilise 530,7 millions d'euros en AE et près de **519,4 millions d'euros en CP**.

Votre rapporteur spécial formulera quatre séries d'observations.

a) La baisse des crédits en faveur des bourses (38,2 millions d'euros en AE et CP, contre 51,5 millions d'euros en 2009)

Par rapport à la LFI pour 2009, on observe une **baisse substantielle, de l'ordre d'un tiers, des crédits destinés au financement des bourses d'étude** : la dotation à ce titre, en AE et CP, est de 3,3 millions d'euros contre 4,8 millions d'euros en 2009 sur la sous-action n° 1, de 26,1 millions d'euros contre 33,7 millions d'euros en 2009 sur la sous-action n° 2, et de 8,8 millions d'euros contre 13 millions d'euros en 2009 sur la sous-action n° 3.

La diminution forte du nombre des bourses qui s'ensuivra *ipso facto* est **regrettable**, compte tenu du rôle essentiel joué par ce dispositif en termes de promotion de notre culture et de notre langue. Il est vrai qu'il s'agit moins de solidarité aux pays en développement que de rayonnement de la France.

Au surplus, **votre rapporteur spécial préconise l'aménagement, dans la documentation budgétaire, d'une vision consolidée des crédits afférents aux bourses d'études**, que ces crédits soient imputés sur la mission « Aide publique au développement » ou sur la mission « Action extérieure de l'Etat ». En l'état, en effet, la « lisibilité » d'ensemble de ces crédits, répartis sur plusieurs actions de deux missions différentes, s'avère très médiocre.

b) L'enjeu essentiel des dons-projets

Parmi les crédits de la sous action n° 3, les **dons-projets de l'Agence française de développement (AFD) et du Fonds de solidarité prioritaire (FSP)** cumulés s'élèvent à **289 millions d'euros en AE** et **327,7 millions d'euros en CP**, soit 54 % des AE et 63 % des CP. Cet ensemble comprend notamment :

- 20 millions d'euros en AE et CP au titre de l'**enveloppe « AFPAK »** (Afghanistan et Pakistan), que mettra principalement en œuvre l'AFD ;

- 25 millions d'euros en AE pour la production de nouveaux projets soutenus par le **FSP** ;

- 45 millions d'euros en AE pour les subventions aux **organisations de solidarité internationales (OSI)**

- 175 millions d'euros en AE pour les **nouveaux projets de l'AFD**.

Les **CP** demandés pour honorer les engagements passés, pour l'essentiel, sur les trois applications précédentes, s'établissent à **303,2 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial tient à souligner que **les opérations ainsi financées permettent d'assurer une part essentielle de la « visibilité » et de l'impact politique de l'APD française**.

c) Le soutien important des C2D (80 millions d'euros en AE et CP)

Sur la sous-action n° 3, **80 millions d'euros** en AE et CP sont demandés au titre des **contrats de désendettement et de développement (C2D)**. Il convient de rappeler que ces contrats constituent le volet français additionnel à l'initiative « PPTTE » pour l'annulation de créances d'APD. Ils font appel à un mécanisme de refinancement par dons des échéances dues ; le pays partenaire continue d'honorer ses échéances d'emprunt, qui lui sont ensuite reversées selon des points d'affectation sectoriels. L'affectation peut prendre la forme :

- soit d'**appuis financiers à des programmes sectoriels** du Gouvernement, à l'instar du soutien au plan national de lutte contre le sida au Mozambique ou du programme de développement urbain des villes de Douala et Yaoundé au Cameroun ;

- soit d'**aides budgétaires sectorielles**, par exemple en faveur de l'éducation au Nicaragua et en Tanzanie ou de la santé en Ouganda. De façon innovante, l'aide budgétaire sectorielle du second C2D de Madagascar a permis d'augmenter le capital de la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité.

L'AFD est chargée de la mise en œuvre opérationnelle des C2D (instruction et exécution des points d'affectation) dans les pays de la ZSP ; dans les autres pays, ce rôle est dévolu au MAEE.

L'effort d'APD de la France réalisé au moyen de cet instrument reste important, centré sur l'Afrique. En la matière, les prévisions de l'AFD concernant 2009 portent sur un total de 130 millions d'euros et le plan d'affaires 2009-2011 vise 409 millions d'euros. Les secteurs de l'éducation et de la santé en sont les principaux bénéficiaires.

L'importance des sommes ainsi mobilisées permet de constituer une « force de frappe » favorable au développement des pays concernés mais, **comme tout projet d'envergure, les C2D peuvent aussi créer des lourdeurs**

bureaucratiques, frais de gestion et « jalousies » entre les acteurs. Votre rapporteur spécial recommande donc la plus grande rigueur à l'égard des pays partenaires.

d) Le lancement de l'initiative franco-britannique « Fast Track » (50 millions d'euros en AE)

La sous-action n° 3 comporte l'ouverture de **50 millions d'euros en AE** pour le lancement effectif de l'**initiative « Fast Track »**, commune à **la France et au Royaume-Uni**, en faveur de l'**éducation** – dans la perspective du deuxième des « Objectifs du Millénaire pour le développement » (cf. *supra*, section I). Les décaissements et les demandes de CP correspondants s'échelonnent à partir de 2011.

Il s'agit d'un projet important. Ainsi, dans ce cadre, **deux fonds fiduciaires** doivent être constitués, gérés par la Banque mondiale, et abondés par les contributions des différents donateurs : un « Fonds de renforcement des capacités », alimenté des contributions de 11 donateurs à hauteur de 114 millions de dollars, et un « Fonds catalytique », doté de 1,62 milliard de dollars en provenance de 18 donateurs.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève que des **crédits d'aide budgétaire « post conflit »** et pour la sortie de crise sont prévus à hauteur de **25 millions d'euros** en AE et CP. Enfin, **20 millions d'euros** en AE et CP sont destinés au **développement du volontariat international**, qui figure parmi les priorités du secrétariat d'Etat à la coopération et pour lequel la mise en place en 2010 d'une nouvelle structure, « France volontaires », est annoncée.

4. La coopération multilatérale (1,247 milliard d'euros en AE, 1,31 milliard d'euros en CP)

L'action n° 5 « **Coopération multilatérale** » est dotée par le présent PLF de **1,247 milliard d'euros en AE** et **1,31 milliard d'euros en CP**, lesquels sont ainsi en **hausse de 5 %** par rapport à la LFI pour 2009. Les contributions à l'**ONU** et aux **autres organisations internationales** sont prévues à hauteur de 125,8 millions d'euros, celle en faveur du **Fonds mondial de lutte contre VIH**, la tuberculose et le paludisme (auquel la France est le deuxième contributeur après les Etats-Unis) à hauteur de 300 millions d'euros, enfin celle au **Fonds européen de développement (FED)** à hauteur de 872 millions d'euros. Ces prévisions appellent les remarques suivantes.

- Les **contributions volontaires au système des Nations Unies** s'avèrent en **forte diminution** (56,1 millions d'euros prévus pour 2010, contre 73 millions d'euros en 2009). Elles restent **concentrées** sur quatre institutions bénéficiaires : le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR), l'UNICEF et

l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés en Palestine (UNRWA) représentent 85% de ces crédits.

- On note également une **baisse sensible des crédits destinés à la francophonie** (– 5 millions d'euros par rapport à 2009, avec un total de 53 millions d'euros pour 2010). Il est prévu que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) reçoive 12,7 millions d'euros au titre de contributions obligatoires et 18,1 millions d'euros à celui de contributions volontaires.

- Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de signaler l'importance de la **pression exercée sur l'effort d'APD française par la contribution au FED¹**. Sous cet angle, **il est précieux que la France ait obtenu de diminuer sensiblement sa contribution pour le dixième FED** (correspondant à la période 2011-2013). En effet, la clé nationale sera de 19,55 % (contre 15,9 % pour le budget général de l'Union européenne), au lieu 24,3 % pour le neuvième FED (couvrant la période 2008-2010). En conséquence, la prévision de contribution de notre pays au FED, pour 2011, est de l'ordre de 804 millions d'euros.

Toutefois, c'est encore en fonction de la clé de 24,3 % que sont calculés les appels à contribution actuels.

5. L'aide humanitaire et alimentaire (46,2 millions d'euros en AE et CP)

Les crédits de l'action n° 6 « **Aide humanitaire et alimentaire** » peuvent être considérés comme **stables**, dans la mesure où ils ne sont affectés dans le présent PLF, par rapport à la LFI pour 2009, que d'une baisse de 0,4 %. Leur montant s'élève à **46 millions d'euros** en AE comme en CP.

Ces crédits sont affectés à deux domaines d'intervention. Votre rapporteur spécial souligne qu'il s'agit, dans chaque cas, d'un **aspect particulièrement important, car visible et immédiatement efficace, de l'APD française**.

a) L'aide humanitaire d'urgence (8,9 millions d'euros)

L'**aide humanitaire d'urgence**, objet d'une demande de crédits à hauteur de **8,9 millions d'euros** dans le présent PLF, est versée au Fonds d'urgence humanitaire (FUH), instrument financier du centre de crise du MAEE. Ce fonds sert à financer l'envoi de matériels humanitaires (tentes, couvertures, kits de cuisine) et l'envoi de missions de secours et d'assistance médicale (en liaison avec les différents ministères concernés, chargés de l'intérieur, de la défense et de la santé) en faveur de populations victimes de catastrophes majeures.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

En la matière, **les crédits prévus paraissent minces au regard des besoins**. De fait, selon les indications reçues en application de l'article 49 de la LOLF, en 2008, le nombre de crises ayant conduit à une intervention à partir du FUH a conduit à un manque de crédits dès le mois de septembre. En 2009, le Fonds a été fortement sollicité dès le début de l'année, en raison de la succession de crises graves ; l'envoi de matériels et de personnel a été réalisé à Gaza (crise humanitaire en janvier), au Soudan (assistance alimentaire en février) au Mexique (grippe A H1N1, en avril), et au Sri Lanka (crise humanitaire, en avril). **Début mai 2009, la dotation au titre de cette année était déjà consommée à hauteur de 88 %**. Les besoins supplémentaires font l'objet d'ouverture de crédits en cours de gestion.

En l'état actuel des moyens disponibles, le FUH permet à la France d'être présente de manière significative sur trois crises de dimension « internationale » par an (en 2008, par exemple, celles qui ont affecté la Birmanie, la Chine et la Géorgie).

b) L'aide alimentaire (37,1 millions d'euros)

L'**aide alimentaire**, y compris d'urgence, est prévue à hauteur de **37,1 millions d'euros** en 2010. Sur ce plan, il s'agit de poursuivre la stratégie engagée en 2009, **d'autant plus nécessaire que la crise économique et financière a considérablement accru les besoins**. Aussi, l'effort portera à la fois sur la réponse aux **urgences** et sur la restauration des **capacités de production agricole** des populations touchées.

En 2009, l'enveloppe disponible (35 millions d'euros) a permis des opérations dans seize pays, dont onze en Afrique sub-saharienne. Cette aide a permis de répondre aux crises humanitaires majeures (République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan, Tchad), aux processus de retours de réfugiés (Burundi), aux crises politiques (Madagascar) et au renforcement des dispositifs nationaux de prévention des risques (Niger).

III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » fait l'objet de **trois objectifs** de performance dans le présent PLF, suivant le dispositif réformé par la LFI pour 2009¹. Chacun de ces objectifs est mesuré par plusieurs indicateurs.

D'une façon générale, cette mesure des performances du programme constitue un ensemble **très complet**, de nature à restituer convenablement la stratégie du MAEE en matière d'APD, en particulier en termes de rayonnement et d'influence françaises dans le monde, mais aussi en ce qui concerne l'efficacité de l'aide.

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

A. LES « DÉFIS DE LA MONDIALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT »

Le premier objectif du programme est exprimé comme tendant à « relever les **défis de la mondialisation et du développement** ». Cette formulation paraît bien **trop vague** pour être opérationnelle par elle-même ; votre rapporteur spécial ne peut donc qu'inviter à sa révision, sous une forme peut-être moins « édifiante », mais plus pertinente.

En réalité, le PAP traduit ainsi une ambition que définissent plus concrètement les quatre séries d'indicateurs afférents.

1. La lutte contre la pauvreté

Sur ce plan, une batterie de six sous-indicateurs est en place, concernant :

- d'abord, la part des **engagements du FED** sur les services sociaux et infrastructures d'une part, sur les services et infrastructures économiques et les secteurs productifs d'autre part (sous-indicateurs 1 et 2), soit une prévision pour 2010 comme 2009 à hauteur de 20 % et 30 % respectivement, contre une réalisation en 2008 de 15,6 % et 27,3 % ;

- ensuite, la part des **engagements de l'AFD** concourant directement à l'atteinte des « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD) en matière de lutte contre la pauvreté d'une part, et à la croissance équitable et durable d'autre part (sous-indicateurs 3 et 4), soit une prévision pour 2010 comme 2009, dans les deux cas, de plus de 40 %, contre une réalisation en 2008 à hauteur de 57 % et 46 % respectivement ;

- enfin, le nombre de **personnes sous traitement ARV** grâce à la contribution de la France au Fonds mondial de solidarité (FMS) et à Unitaid par million d'euros dépensés (sous-indicateur 5, auquel une prévision de plus de 8.200 personnes traitées est associée pour 2010 comme 2009, la réalisation en 2008 ayant donné lieu à 8.231 bénéficiaires), et la **population bénéficiant directement d'un projet agricole ou d'irrigation** par million d'euros investis (sous-indicateur 6, pour lequel aucune prévision ni réalisation ne se trouve indiquée dans le PAP, qui justifie cette situation par l'état actuel du système d'information).

2. L'amélioration de la gouvernance de certains pays

Deux sous-indicateurs détaillent cette entreprise pour un échantillon de pays (Bénin, Burkina-Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo) :

- en premier lieu, l'appui aux réformes des **systèmes de sécurité** est mesuré par le pourcentage d'atteinte des objectifs fixés dans les lettres de

missions des assistants techniques. Un résultat de 80 % est prévu pour 2010, contre 79,6 pour 2009 ;

- en second lieu, les étudiants ou stagiaires ressortissants des pays de l'échantillon précité **inscrits dans des formations administratives ou financières françaises** (Ecole nationale d'administration [ENA], écoles du Trésor, des impôts et des douanes) ou à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) devraient être au nombre de 45 en 2010, contre 41 en 2009.

3. La contribution à la préservation des biens publics mondiaux

Celle-ci est envisagée sous l'aspect de deux sous-indicateurs :

- d'une part, deux tonnes d'**équivalent carbone** devraient être évitées en 2010, comme en 2009, grâce aux projets AFD (estimation *ex ante* pour les projets engagés dans l'année). La cible pour 2011 s'élève à 3,1 tonnes ;

- d'autre part, 500 engagements du Groupe AFD devraient contribuer directement à la **lutte contre le changement climatique** en 2010, comme en 2009. La cible pour 2011 est de 540 engagements.

4. Le renforcement des partenariats

En la matière, quatre sous-indicateurs sont en place :

- le taux de **projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux**, calculé en rapportant le montant accordé par le MAEE, ou l'AFD à compter de 2009, en faveur de projets associant les ONG françaises à des partenaires étrangers non-gouvernementaux au montant total accordé aux projets mis en œuvre par les ONG françaises. La prévision s'établit à 89 % pour 2010, contre 88 % pour 2009, pour une cible de 90 % en 2011 ;

- l'**effet de levier des financements de projets des collectivités territoriales** de la direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats (DGM), déterminé par le rapport entre le montant des financements de la DGM dans des projets impliquant des collectivités territoriales et le montant total des projets. Le ratio devrait être de 4,7 en 2010, ce qui signifie qu'un euro investi par le MAEE dans le soutien à la coopération décentralisée engendrerait en moyenne 4,7 euros d'aide publique au développement, contre 4,6 en 2009 et pour une cible de 4,8 en 2010 ;

- les **experts placés sur financements internationaux**, intervenant dans le cadre de missions de services publics, devrait représenter un contingent global de 600 mois par homme en 2010, contre 500 en 2009, pour une cible de 900 en 2011 ;

- le taux de **reprise par les chaînes de télévision** partenaires de Canal France international (CFI) est prévu à hauteur de 60 % en 2010, contre 58 % en 2009, pour une cible de 62 % en 2011.

B. L'INFLUENCE DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Le deuxième objectif du programme consiste à « renforcer l'**influence de la France en Europe et dans le monde** », composante essentielle de l'APD qui, en effet, constitue une politique publique très « concurrentielle » à l'échelle internationale.

Deux indicateurs sont associés à cet objectif, visant la culture, l'enseignement et la recherche, dans la mesure où l'influence française auprès des bailleurs internationaux relève davantage du programme 110 « Aide économique et financière au développement » (cf. *supra*, section II). Ce sont :

- d'une part, le « **nombre d'inscrits dans les cursus francophones** » soit, d'après les prévisions pour 2010, 1,34 million d'élèves dans les sections scolaires bilingues (contre 1,335 million en 2009), 14.000 étudiants dans 52 filières universitaires francophones (contre 13.900 inscrits dans 50 filières en 2009), 562.000 élèves dans les cours de langue des établissements culturels français (contre 543.000 en 2009) et 140.000 candidats aux certifications et tests de langue française (contre 140.000 en 2009) ;

- d'autre part, l'« **augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères** », que traduit les données suivantes : 41% de **bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger** devraient poursuivre leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire en 2010, contre 40 % en 2009, la cible pour 2011 étant de 42 % ; 101.169 **étudiants ressortissants de pays en développement** et 15.177 étudiants ressortissants des pays émergents que sont le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique devraient être inscrits en master et doctorat dans l'enseignement supérieur français en 2010, contre des groupes respectifs de 98.429 et 14.762 étudiants en 2009, la cible pour 2011 étant de 103.967 et 15.604 étudiants, soit un accroissement annuel de 2,8 % par an.

C. L'EFFICIENCE DANS LA GESTION DES CRÉDITS

Le troisième objectif du programme, enfin, consiste à « améliorer le pilotage et l'**efficacité dans la gestion des crédits** ». Les résultats, en ce domaine, sont mesurés par trois indicateurs dont le sens est lié à la période actuelle de « pénurie » budgétaire :

1°- la « **concentration sur les priorités géographiques et sectorielles** ». A ce titre, le PAP fait état de la part des subventions allouées sur les crédits de l'AFD à l'Afrique subsaharienne (prévision de 69 % en 2010, contre 63 % en 2009 et pour une cible de 80 % en 2011) et indique en regard la part de l'APD européenne allouée à cette région (estimée à hauteur de 50 % en 2010, contre 46,7 % en 2009, pour une cible de 55,5 % en 2011).

2°- la « **dynamisation des ressources externes** ». Sont retracés sous cet aspect le montant des cofinancements levés pour les postes ayant intégré la démarche « Contrôle de gestion » (prévision de 60 millions d'euros en 2010,

contre 50 millions en 2009, pour une cible de 70 millions en 2011) et le taux d'autofinancement des établissements culturels (prévision de plus de 40 % en 2010, contre 40 % en 2009 et une cible identique pour 2011).

3°- 1° « **évaluation de la performance des organismes mettant en œuvre cette politique par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens** ». Ce dernier indicateur vise l'Agence française de développement (AFD), l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) et le GIP « ESTHER ». La cible est de 100 %, l'attente du MAEE étant de voir intégralement atteints les objectifs fixés, dans les contrats d'objectifs et de moyens de ses opérateurs, d'une manière estimée réaliste.

Votre rapporteur spécial ne voit pas de justification à ce que l'association « EGIDE » (prochainement l'objet d'une enquête de la Cour des comptes – cf. *supra*, II) ne soit pas couverte par ce dernier indicateur.

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

Les crédits du programme 301 « Développement solidaire et migrations » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **26,5 millions d'euros en AE** et **35 millions d'euros en CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 26,3 millions d'euros en AE et 24,3 millions d'euros en CP, soit une **hausse** de l'ordre de 0,6 % en AE et de 44 % en CP.

Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **0,6 million d'euros** en AE et CP. Le programme ne retrace **pas de dépenses de personnel**.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme devraient être **proches de zéro** en 2010 (cf. *supra*, section I).

I. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

A. LA PRISE EN COMPTE DES MIGRATIONS DANS L'APD

Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » a été introduit dans la maquette budgétaire par la LFI pour 2008, afin de traduire une priorité politique du Gouvernement. Il est mis en œuvre par le **ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire** (MIINDS), et placé sous la responsabilité du **secrétaire général** de ce ministère, actuellement M. Stéphane Fratacci.

Aux termes du PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, ce programme vise à « ***favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations, dans le cadre de relations partenariales basées sur la recherche de l'intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays source d'immigration.*** [Cette recherche] *concerne notamment les pays économiquement les moins avancés, principalement en Afrique subsaharienne, qui sont à l'origine de flux migratoires vers la France.* »

Le programme, dans le cadre des orientations définies par le CICID et par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), **visé à titre principal vingt-huit pays** (Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam). Il s'y exécute en cohérence avec les autres actions de l'APD en soutenant deux types de projets :

- d'une part, les **projets qui participent dans les pays concernés à une meilleure maîtrise des flux migratoires**, dans le cadre d'« accords de

gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ». A ce jour, la France a signé ce type d'accords avec **neuf pays** (par ordre chronologique : Sénégal, Gabon, République du Congo, Bénin, Tunisie, Cap Vert, République de Maurice, Burkina-Faso, Cameroun). Un total de seize accords est prévu pour 2010, avec l'**objectif de vingt conventions en 2012**. Cinq accords sont en cours de finalisation, concernant le Brésil, l'Egypte, Haïti, le Mali et le Togo. Le dialogue est en cours ou doit être prochainement lancé avec la Macédoine, le Monténégro et la Serbie, l'Algérie et le Maroc, l'Angola et la Guinée Equatoriale, l'Inde, le Vietnam et la Chine ;

- d'autre part, les **projets portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine**, quelles que soient les modalités de leur contribution.

Il s'agit de contribuer à la **réduction des écarts de richesses**, cause majeure de migrations, et de faciliter la **reconnaissance des migrants comme nouveaux acteurs du développement**. Le programme s'inscrit ainsi dans une logique de promotion des migrations dites « circulaires » en cherchant à éviter l'effet de cliquet du non-retour des candidats à l'immigration en France.

Dans cette perspective, le programme vise à la fois des projets liés à des **politiques sectorielles** et des projets relevant des cinq axes du **co-développement** : le développement local des régions de fortes migrations ; la promotion de l'investissement productif, y compris en facilitant la réinsertion des migrants et en faisant la promotion des outils financiers que sont le compte épargne co-développement et le livret d'épargne co-développement (cf. *infra*, II) ; la mobilisation des diasporas, en particulier l'aide à des missions d'experts ; le soutien à des initiatives de la jeunesse ; les transferts de fonds des migrants.

Les projets mis en œuvre doivent contribuer à l'augmentation des richesses produites dans les pays d'origine, en tant que sources de revenus et d'emplois. Ils requièrent d'être relayés par des acteurs à divers niveaux, ce qui se traduit par des **partenariats** avec les pays d'origine des migrants et les acteurs impliqués dans ces pays, les opérateurs français, les acteurs de la société civile et les collectivités territoriales, les organisations internationales ou régionales à caractère multilatéral.

Le programme est structuré en trois actions :

- l'action n° 1 retrace les « **aides multilatérales de développement solidaire** », qui transitent par un fonds fiduciaire géré par la Banque Africaine de développement (BAD) ;

- l'action n° 2 rend compte des « **aides à la réinstallation de migrants dans leur pays d'origine** », qui sont mises en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

- l'action n° 3 regroupe les « **autres actions bilatérales de développement solidaire** » dans des pays prioritaires, qui reposent sur les accords de gestion concertée des flux migratoires et associent les organisations

non gouvernementales (ONG), les collectivités territoriales et l'Agence française de développement (AFD).

D'une manière générale, si **une certaine lenteur dans la traduction sur le terrain de cette politique de développement solidaire a pu se justifier, dans un premier temps, par le caractère novateur de la démarche, la mise en place des outils structurants** (le fonds fiduciaire, les accords bilatéraux) **devrait donner lieu, désormais, à des réalisations tangibles**, justifiant les crédits octroyés. Il convient également de **veiller à l'articulation de ces outils spécifiques avec les autres instruments de l'APD**, notamment leur bonne prise en compte par les documents cadres de partenariat (DCP).

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

B. UNE DÉMARCHE COHÉRENTE AVEC LES INITIATIVES EUROPÉENNES

La notion de « **développement solidaire** » tend à élargir le concept, plus classique, de co-développement – quitte à se révéler, le cas échéant, notion « fourre-tout ». Cependant, la démarche ainsi poursuivie par le programme « Développement solidaire et migrations » se veut **cohérente avec les initiatives de nos partenaires européens**, qui pour la plupart travaillent sur des questions analogues.

Ainsi, le Conseil européen a adopté, le 16 octobre 2008, un **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**, qui tend notamment à promouvoir la création de partenariats avec les pays d'origine pour favoriser des synergies entre les migrations et le développement, conclure des accords entre pays d'origine et de destination et encourager les migrations « circulaires » et les actions de développement solidaire.

La politique communautaire liant migrations et développement utilise divers instruments dont le **programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires »**, qui parmi les quatre fonds qu'il regroupe comprend le Fonds européen pour le retour (doté de 7 millions d'euros pour 2009) et le Fonds européen pour les frontières extérieures (doté de 10,5 millions d'euros pour 2009), ainsi que l'Instrument de coopération au développement et l'Instrument de la politique européenne de voisinage, lequel comporte un **programme thématique « Asile-migration »**.

La Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) devraient également offrir un instrument financier.

Par ailleurs, la **Banque mondiale** met en œuvre un programme de recherche qui vise à mesurer l'impact des migrations sur le développement, et dispose d'un programme d'activités dans le domaine des envois de fonds tendant notamment à réduire les coûts de transactions et renforcer l'intégrité des systèmes de transfert.

II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2010

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2009 (26,5 MILLIONS D'EUROS EN AE, 35 MILLIONS D'EUROS EN CP)

Les crédits du programme 301 « Développement solidaire et migrations » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **26,5 millions d'euros en AE** et **35 millions d'euros en CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2009 de 26,3 millions d'euros en AE et 24,3 millions d'euros en CP, soit une **hausse** de l'ordre de **0,6 % en AE** et de **44 % en CP**.

Les crédits sont exclusivement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6). L'action n° 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire » en concentre la majeure part (91 % des AE et 84 % des CP).

Crédits du programme « Développement solidaire et migrations »

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2009/2010)	Part des CP (PLF 2010)
	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2009	PLF 2010		
1 « Aides multilatérales de développement solidaire »	0	0	3,0	2,0	- 33 %	6 %
2 « Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine »	3,5	2,5	3,5	3,5	0 %	10 %
3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire »	22,8	24,0	17,8	29,5	+ 66 %	84 %
Total	26,3	26,5	24,3	35,0	+ 44 %	100 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

Des **fonds de concours** sont prévus, en outre, à hauteur de **0,6 million d'euros** en AE et CP, au bénéfice de l'action n° 2 « Aides à la réinstallation de migrants dans leur pays d'origine », en provenance du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

D'après le PAP, les prévisions de CP sur des engagements non couverts fin 2010 portent sur 16,3 millions d'euros en 2011, 5,9 millions d'euros en 2012 et un montant maximal de 1,23 millions d'euros après 2012, soit un **échancier raisonnable de couverture**.

Il convient de signaler que, selon les renseignements adressés à votre rapporteur spécial en application de l'article 49 de LOLF, **au 1^{er} septembre 2009, l'exécution du programme présentait un niveau satisfaisant** : 16,8 millions d'euros en AE et 21 millions d'euros en CP, soit respectivement 64 % des AE et 73 % des CP inscrits en LFI.

B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

1. Les « aides multilatérales de développement solidaire » (2 millions d'euros en CP)

L'action n° 1 « **Aides multilatérales de développement solidaire** » est conduite au travers d'un **fonds fiduciaire** mis en œuvre par le MIIINDS, en association avec la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), et la **Banque africaine de développement (BAD)**, qui le gère selon ses procédures. Ce fonds prend la forme d'un **accord multi-donateurs de dons** à la BAD et au Fonds africain de développement pour l'initiative « migration et développement ». Le Fonds International pour le développement de l'agriculture (FIDA) doit y adhérer.

Le plan d'investissement stratégique retenu porte sur les objectifs suivants : l'**amélioration des connaissances** disponibles et la **mise à niveau des opérateurs intervenant dans le champ des transferts de fonds** (maximum 10 % des ressources du fonds) ; l'appui aux **réformes des cadres réglementaires** nécessaires à l'amélioration des transferts (maximum 15 % des ressources du fonds) ; le développement de **nouveaux produits financiers** (minimum 25 % des ressources du fonds) ; l'appui à l'**investissement productif** (minimum 15 % des ressources du fonds) et l'appui au **développement local** (minimum 15 % des ressources du fonds) dans les pays d'origine des migrants.

La France a annoncé une **participation au fonds à hauteur de 9 millions d'euros sur 3 ans**. Conformément au cadre d'entente conclu le 25 novembre 2008 entre la France et la BAD, 6 millions d'euros (en AE) ont été engagés en 2008, dont 0,5 millions d'euros (en CP) payés sur l'exercice, et un versement de 1,5 millions d'euros (en CP) est prévu par la LFI pour 2009. Les crédits demandés par le présent PLF, au titre de l'action, soit **2 millions d'euros en CP**, seront utilisés **afin de poursuivre la dotation du fonds en 2010**.

Il faut souligner que le montant des **transferts financiers des migrants**, estimé à **328 milliards de dollars en 2008**, excède le montant global de l'APD française (119,7 milliards de dollars en 2008 ; cf.

supra, section I). L'étude publiée en janvier 2008 sur les transferts de fonds des migrants dans quatre pays (Comores, Mali, Maroc et Sénégal), que le ministère chargé de l'économie avait confiée à la BAD, a établi l'importance des transferts en cause : leur volume représentait entre 9 et 24 % du PIB des pays étudiés et entre 80 et 750 % de l'APD reçue par ces pays ; le poids des transferts informels variait 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 chargé de l'économie à être le premier financeur (à hauteur de 375.000 euros, soit environ 20 % des crédits prévus) de l'**étude globale lancée par la Banque mondiale et la BAD** sur ce thème. Les conclusions de cette étude devraient être livrées en 2010.

2. Les « aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine » (2,5 millions d'euros en AE, 3,5 millions d'euros en CP)

L'action n° 2 « **Aides à la réinstallation de migrants dans leur pays d'origine** » est conduite par l'**Office français de l'immigration et de l'intégration** (OFII), opérateur créé en 2009 et qui a succédé à l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations). Elle vise à soutenir la réalisation de **projets économiques portés par des migrants désirant retourner vivre dans leur pays d'origine après un séjour en France**, en renforçant les autres aides existantes (aide au retour volontaire et aide humanitaire).

L'OFII **mobilise des opérateurs**, en France comme à l'étranger, qui, en apportant leur expertise (étude, suivi et formation) pour garantir la réussite des microprojets, amplifient son accompagnement des migrants candidats à la réinstallation dans les pays d'origine. L'intervention de l'Office lui-même couvre les **dépenses d'« aide au projet »** individuel. Cette aide vise à soutenir le migrant, de retour dans son pays d'origine après un séjour en France, en l'accompagnant dans la création d'activités économiques génératrices de revenus, sous la forme d'appui à la conception et au suivi de projets ou d'aide financière.

Sont **éligibles** à ces aides les migrants, porteurs d'un projet de réinstallation, ayant bénéficié d'un dispositif d'aide au retour géré par l'OFII et les migrants, en situation régulière ou irrégulière, porteurs d'un projet de réinstallation, revenus par leurs propres moyens depuis moins de 6 mois, après un séjour d'au moins 2 ans en France. Les aides incluent :

- une **aide d'un opérateur technique pour le montage, la réalisation et le suivi** d'un projet économique, financé à hauteur d'un **coût moyen de 1.200 euros** ;

- une **aide financière au démarrage** du projet, à hauteur de **7.000 euros au maximum**. Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de

faire observer¹ que ce montant **peut se révéler insuffisant** dans certains cas de création d'entreprise ; il persiste à penser qu'**il faut relever le plafond, à 15.000 ou 20.000 euros**, en posant si nécessaire des conditions plus strictes quant au sérieux et à la pérennité du projet présenté.

Cet appui peut, selon les pays, être complété par un accompagnement social et une formation professionnelle.

Une **trentaine de pays** se trouve actuellement couverte par ces programmes d'appui à la création d'activités économiques². Selon les précisions recueillies en application de l'article 49 de la LOLF, la création d'emploi estimée par projet était de 1,3 emploi pour l'année 2007 (sur 441 projets), avec un maximum de 3,4 emplois pour la Moldavie et 0,3 emploi pour la Bosnie. La disparité constatée entre l'Afrique (1,6 emploi en moyenne) et l'Europe (0,8 emploi en moyenne) s'explique par le fait qu'en Afrique ce sont des TPME, pourvoyeuses d'emploi, qui sont créées, tandis qu'en Europe il s'agit d'activité personnelle. Cette disparité s'accroît en **2008** (sur la base des données consolidées au 30 juin 2009, pour 409 projets) avec **2,11 emplois par projet pour l'Afrique et 0,53 emploi par projet pour l'Europe** ; ainsi, les entreprises créées au Sénégal ont engendré 3,8 emplois en moyenne. Pour l'ensemble (Europe et Afrique), **la moyenne s'établit à 1,37 emploi par projet**.

La mise en œuvre de l'action a fait l'objet d'une **première convention** d'un montant de **2,5 millions d'euros** pour couvrir les coûts des projets engagés en **2007** et en **2008**. Une **deuxième convention** d'un montant de **1,615 millions d'euros** est prévue en **2009** pour financer les projets d'aide à la réinstallation. **Pour 2010**, le dispositif d'aide à la réinstallation inclut la mise en œuvre d'une **troisième convention**, à hauteur de **2,5 millions d'euros en AE et CP**, et la prise en charge d'une partie des **coûts engagés dans le cadre de la deuxième**, précitée, à hauteur d'**un million d'euros**.

Par ailleurs, comme il a été indiqué plus haut, des **fonds de concours** sont prévus au bénéfice de l'action, en provenance du **Fonds européen pour les réfugiés (FER)**, à hauteur de **0,6 million d'euros** en AE et CP. Ce montant est destiné à financer le solde d'opérations d'aide à la réinstallation d'anciens demandeurs d'asile et réfugiés dans leur pays d'origine, engagées au titre du FER II couvrant la période 2005-2007 (auquel a succédé le FER III pour la période 2008-2013).

¹ Cf. le rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 4.

² Algérie, Arménie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Géorgie, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Moldavie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Roumanie, Rwanda, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Ukraine, Vietnam ; pour le Sénégal, l'appui à la conception et le suivi sont pris en charge dans le cadre d'un programme bilatéral franco-sénégalais, le « programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement ».

3. Les « autres actions bilatérales de développement solidaire » (24 millions d'euros en AE, 29,5 millions d'euros en CP)

L'action n° 3 « **Autres actions bilatérales de développement solidaire** » vise à soutenir, d'une part, les **projets participant dans les pays d'origine des migrants à une meilleure maîtrise des flux migratoires**, d'autre part, ceux **portés par des migrants en faveur du développement économique et social de leur pays d'origine**, quelles que soient les modalités de leur contribution.

A ce titre, sont soutenus des projets liés à des **politiques sectorielles** (santé, formation professionnelle, etc.) identifiées avec les Etats partenaires et tendant à favoriser le maintien des populations dans les zones concernées, ainsi qu'aux cinq **axes du co-développement** (précités, I). Ces projets s'inscrivent le plus souvent **dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire** (cf. ci-dessus également).

Pour mettre en œuvre ces projets, le MIIINDS s'appuie notamment sur l'**Agence française de développement**. A ce jour, l'AFD est impliquée dans deux projets d'appui au montage de projets individuels, concernant la création de PME au Maroc par des Marocains résidant en France. Sont également mobilisées les ONG et les associations de solidarité issues de la migration, ainsi que sur les collectivités territoriales.

Cette action, jusqu'en 2008, était conduite par le MAEE *via* le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) avec un succès très relatif ; elle vise à amplifier les politiques de développement solidaire en lien avec les 28 pays prioritaires et sources d'immigration. Les crédits demandés pour 2010 (24 millions d'euros en AE, 29,5 millions d'euros en CP) sont ventilés en trois dispositifs :

- pour **540.000 euros en CP**, l'**achèvement de la mise en œuvre des projets du FSP**, concernant treize pays, transférés au MIIINDS. Sont en cours des projets concernant le Mali, le Sénégal et l'Union des Comores, un programme cadre de co-développement en Afrique subsaharienne francophone, en Ethiopie, en Haïti et au Vanuatu, et trois projets issus du programme « renforcement de l'action au développement des organisations de solidarité internationales (OSI) » ;

- pour **3,185 millions d'euros en AE** et **7,495 millions d'euros en CP**, le soutien aux projets de **coopération décentralisée**, des **ONG** et des **organisations issues des migrations** dans les 28 pays principales sources d'immigration (cf. liste *supra*, I). Dans ce cadre, les préfetures de département seront mobilisées pour identifier des projets impliquant les associations de migrants ;

- pour **20,815 millions d'euros en AE** et **21,465 millions d'euros en CP**, l'accompagnement des actuels et futurs **accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire**. Comme il a été précisé (*supra*, I), neuf pays sont déjà couverts par ce type d'accords, il est prévu que seize pays le soient en 2010 et vingt en 2012. Cinq accords sont d'ores et déjà

en cours de finalisation avec le Brésil, l’Egypte, Haïti, le Mali et le Togo. Chacun de ces accords décline trois volets : l’organisation de la migration légale, la lutte contre l’immigration irrégulière et le développement solidaire.

A titre d’**exemple**, au **Sénégal**, pays signataire de la première convention d’accords en la matière, un programme d’appui aux initiatives de solidarité pour le développement prévoit la mobilisation de 9 millions d’euros sur la période 2009-2011 (crédits délégués au poste)¹. La participation de l’Etat sénégalais se monte à 0,57 million d’euros, celle attendue des migrants et de leurs partenaires au Sénégal et en France à 3,3 millions d’euros.

Votre rapporteur spécial regrette, comme l’année dernière, le caractère **lacunaire du PAP quant au contenu des projets financés dans le cadre de ces accords**, mais apprécie une relative **amélioration de la qualité des réponses** fournies au questionnaire établi en application de l’article 49 de la LOLF, qui conservent cependant une marge de progrès en faveur de la précision.

III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Un seul objectif de performance est assigné au programme 301 « Développement solidaire et migrations » dans le présent PLF. Il tend à « **promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire** », ce qui consiste, comme le précise le PAP, à « *s’assurer que l’objectif de 20 accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire soit atteint en 2012 et que les actions financées dans le cadre des projets solidaires impliquent les migrants installés en France* ». Il s’agit donc ici de suivre une **logique de moyens**.

Dans ce cadre, deux indicateurs sont en place. Ils visent :

- d’une part, le « nombre de conclusions d’**accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire** ». Comme indiqué plus haut, un total de **seize** accords est prévu pour 2010, contre une prévision de onze accords pour 2009 et la conclusion effective de sept accords en 2008. La cible de vingt conventions est fixée pour la fin de l’année 2011, ce qui correspond à la conclusion de neuf conventions en deux ans ;

- d’autre part, le « taux de **projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire** ». Le calcul de ce taux rapporte le montant des CP consommés au titre de l’action 3 du programme (« Autres actions bilatérales

¹ Ce programme vise à : accompagner des promoteurs de projets d’investissement économiques privés au Sénégal ; mobiliser la diaspora scientifique et technique pour des missions de courte durée au Sénégal ; appuyer techniquement et financièrement les associations de ressortissants en France pour la réalisation d’infrastructures de développement local dans leurs régions d’origine ; mobiliser, à la demande de structures sénégalaises, de jeunes diplômés, enfants de ressortissants sénégalais établis en France, pour la réalisation de mission de volontariat dans les régions d’origine de leurs parents ; enfin, développer des actions contribuant au désenclavement numérique.

de développement solidaire») mobilisant les ressources techniques ou financières des migrants au montant des CP consommés au titre de cette action qui se trouvent affectés à des politiques sectorielles de développement (santé, formation professionnelle, etc.) identifiées avec les Etats partenaires et visant à favoriser le maintien des populations dans les zones concernées. Le résultat est prévu à hauteur de **60 %** pour 2010, contre une réalisation en 2008 et une prévision pour 2009, identiques, à hauteur de 47 %.

Sur ce dernier point, la cible, pour 2011, est fixée à 70 %. Au-delà, le PAP fait état d'un objectif maximal de 80 %, les 20 % restants correspondant à « *des projets purement sectoriels mobilisant les compétences et les financements nationaux sur des projets prioritaires et pour lesquels les migrants ne peuvent pas être mobilisés (infrastructures en particulier)* ». Au demeurant, votre rapporteur spécial note que l'atteinte de ce résultat repose 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.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève que ses **préconisations tendant à créer un indicateur dédié à la collecte et aux résultats du compte et du livret d'épargne pour le co-développement**¹ n'ont pas été mises en œuvre, mais il est vrai que ces deux dispositifs n'ont toujours pas réellement démarré et qu'ils feront l'objet d'une évaluation en 2010 (cf. *supra*, II).

¹ Cf. le rapport n° 90 (2007-2008), tome III, annexe 4 (PLF pour 2008).

SECONDE PARTIE :
COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »
ET « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. EDMOND HERVÉ)

I. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

Le compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » retrace les opérations liées aux prêts de l'Etat en faveur de l'aide au développement. La mission correspondante est dotée par le présent PLF de **1,004 milliard d'euros en AE** et **737 millions d'euros en CP** (crédits évaluatifs).

Par rapport à la prévision inscrite dans la LFI pour 2009, soit 2,879 milliards d'euros en AE et 2,148 milliards d'euros en CP, cette dotation pour 2010 correspond à une **baisse des crédits** (AE et CP) de l'ordre des **deux tiers**.

A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE

1. Un compte dédié aux prêts de l'Etat en faveur de l'aide au développement

a) Une architecture en trois sections

Le compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » constitue un **compte de concours financiers**, retraçant les opérations de versement et de remboursement relatives aux **prêts consentis par l'Etat au titre de l'aide au développement**¹.

Ce compte est structuré en trois sections, correspondant aux trois catégories de prêts en cause :

- la **section n° 1** concerne les **prêts à des Etats étrangers au titre de la « Réserve pays émergents »** (RPE), mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure dont la réalisation fait appel à des biens et services d'origine française. Cette section est débitée du montant des prêts accordés dans le cadre de la RPE et créditée des remboursements en capital sur ces prêts ;

¹ Sur la comptabilisation en APD de ces prêts, cf. supra, première partie (section I).

- la **section n° 2** vise les **prêts à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes** de leur pays envers la France, en exécution des accords bilatéraux conclus à cet effet. Elle est débitée des versements opérés par le Trésor à ce titre et créditée des remboursements en capital effectués par les gouvernements étrangers ;

- la **section n° 3** est relative aux **prêts à l'Agence française de développement (AFD)**, à des conditions très concessionnelles, en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers. Cette dernière section est débitée du montant des prêts accordés à l'Agence et créditée des remboursements en capital effectués par celle-ci.

b) Un compte déficitaire

En raison du montant de prêts au titre de la section n° 2, c'est-à-dire de prêts accordés pour la consolidation de dettes, il est prévu que le compte « Prêts à des Etats étrangers » présente un **solde négatif en 2010, comme en 2009**. Le déficit est évalué à près de **108 millions d'euros** par le présent PLF, contre près de 1,1 milliard d'euros selon la LFI pour 2009.

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers »

(en millions d'euros)

Sections	LFI 2009			PLF 2010		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
Section n° 1 Prêts de la RPE	450,00	180,00	+ 270,00	430,00	300,00	+ 130,00
Section n° 2 Prêts pour consolidation de dettes	488,96	1.808,96	- 1.320,00	54,31	229,00	- 174,69
Section n° 3 Prêts à l'AFD	111,00	159,00	+ 48,00	144,73	208,00	- 63,26
Total	1.049,96	2.147,96	- 1.098,00	629,04	737,00	- 107,95

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

2. Une mission structurée en trois programmes

La mission¹ retraçant les dépenses du compte « Prêts à des Etats étrangers » comporte trois programmes, chacun constitué d'une action unique, dont les crédits sont destinées à couvrir les dépenses de chacune des trois sections précitées du compte :

- le programme **851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents**, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure », pour la première section du compte ;

¹ Il est rappelé que, suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission au sens de la loi organique.

- le programme **852** « **Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes** envers la France », pour la deuxième section du compte ;

- le programme **853** « **Prêts à l'Agence française de développement** en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers », pour la troisième section du compte.

Ces trois programmes sont mis en œuvre par la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, avec le concours de la Banque de France en ce qui concerne le programme 852. Ils sont placés sous la responsabilité du directeur général, actuellement M. Ramon Fernandez.

Les dotations correspondantes permettent l'octroi de **prêts à des Etats étrangers** :

- soit **directement**, en ce qui concerne la mise en œuvre de la RPE assurée par le programme 851 et l'exécution des accords de consolidation de dette que vise le programme 852 ;

- soit **indirectement**, en ce qui concerne le financement de l'activité de prêts de l'AFD que permet le programme 853.

La mission, par nature, retrace exclusivement des **dépenses d'opérations financières** relevant du titre 7. Ces dépenses, conformément à l'article 24 de la LOLF, font l'objet de **crédits évaluatifs**.

B. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2010 (1,004 MILLIARD D'EUROS EN AE, 737 MILLIONS D'EUROS EN CP)

La mission « Prêts à des Etats étrangers » est dotée par le présent PLF de **1,004 milliard d'euros en AE** et **737 millions d'euros en CP**. Par rapport à la prévision inscrite en LFI pour 2009, soit 2,879 milliards d'euros en AE et 2,148 milliards d'euros en CP, cette dotation pour 2010 correspond à une **baisse des crédits** (AE et CP) de l'ordre des **deux tiers**.

Crédits de la mission « Prêts à des Etats étrangers »

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2009	PLF 2010	Evolution 2009/2010	LFI 2009	PLF 2010	Evolution 2009/2010
851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure »	700	400	- 43 %	180	300	+ 66 %
852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »*	1.809	229	- 87 %	1.809	229	- 87 %
853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »	370	375	+ 1,5 %	159	208	+ 31 %
Total	2.879	1.004	- 65 %	2.148	737	- 66 %

* : En LFI pour 2009, l'importance du montant inscrit sur le programme 852 est partiellement liée au décalage de 2008 à 2009 du processus d'annulation de dettes de certains PPTE (Côte d'Ivoire et République démocratique du Congo), ce processus dépendant des relations de ces pays avec le FMI.

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

1. Les prêts à des Etats étrangers de la RPE (400 millions d'euros en AE, 300 millions d'euros en CP)

a) La nature des projets financés

Le **programme 851** « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, réalisée par l'intermédiaire de **prêts concessionnels destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et dont la réalisation fait appel à des biens et services français**. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises.

Les crédits afférents sont comptabilisés dans l'APD française bilatérale malgré le niveau de développement des pays récipiendaires. Toutefois, **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 2005 sous l'égide de l'OCDE. Ces règles 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. Les accords sont mis en œuvre, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur, par la société **Natixis**, agissant pour le compte de l'Etat français.

Les pays éligibles sont choisis par le ministre chargé de l'économie, sur la base des règles relatives aux crédits d'aide de l'arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation. Les accords de financement engagés en 2008 et 2009 sont retracés dans les tableaux ci-après.

Sur la période 1998-2008, le volume de prêts consentis au titre de la RPE s'est élevé à 1,94 milliards d'euros. Au plan sectoriel, la **prédominance des transports** s'explique pour une large part par le montant unitaire très élevé des investissements pour ce type d'infrastructures, notamment pour le projet de ligne à grande vitesse (LGV) au Maroc engagé en 2008.

Accords de financement engagés en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

Pays	Projets	Montant
Année 2008		
Arménie	Système d'eau potable et d'assainissement d'Erevan	24,4
Géorgie	Restauration de la sécurité de l'espace aérien géorgien	4,7
Maroc	Fourniture de 30 rames doubles et de leur maintenance pour le réseau de tramway Rabat-Salé	97,5
Maroc	Ligne à Grande Vitesse	350,0
Mauritanie	Vedettes de surveillance côtière pour le centre de coordination des sauvetages en mer	5,2
Mongolie	Assainissement pour la ville d'Erdenet	9,5
Mongolie	Surveillance de la qualité de l'air à Oulan Bator	1,5
Tadjikistan	Nouvelle aérogare pour l'aéroport de Douchambé	17,0
Tunisie	Fourniture de 9 voitures pour le métro léger	12,8
Année 2009		
Egypte	Réalisation de la phase 2 de la ligne 3 du métro du Caire	152,0
Tadjikistan	complément au protocole Tadjikistan du 8 août 2008-aéroport de Douchanbé	8,5
Tunisie	Nouvelles installations de signalisation pour 11 gares sur les lignes Tunis-Gabès et Tunis-Ghardimaou	10,6
Tunisie	Modernisation des PME-PMI tunisiennes	40,0
Vietnam	Complément au protocole pour la modernisation de la ligne ferroviaire Hanoi-Vinh	10,1

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

b) La justification des crédits demandés

La dotation de **400 millions d'euros en AE** prévue par le présent PLF est présentée comme liée à l'importance des besoins de **financement de projets d'infrastructure dans les pays émergents, notamment dans les pays d'Asie et du Maghreb**, qui devraient se traduire par de nouveaux engagements sur des grands projets. Dans le cadre d'une politique de

concertation accrue avec les bailleurs de fond multilatéraux, **se dessinent également des perspectives de financement parallèle avec des banques multilatérales** – notamment en Asie, dans les secteurs des transports, de l'énergie ou de l'environnement.

La dotation prévue **en CP**, à hauteur de **300 millions d'euros**, repose sur des **estimations de tirage** au titre des protocoles déjà signés, dont les projets sont en cours de réalisation ou vont entrer en vigueur en 2010, et de ceux dont la signature est envisagée avant la fin de l'année 2009 et qui sont susceptibles de donner lieu à exécution dès 2010. Outre le projet de **LGV au Maroc**, les principaux décaissements prévisibles concernent, d'une part, les projets des **métros du Caire et de Hanoï** ainsi que celui du **tramway de Rabat**, d'autre part les projets dans le domaine de l'eau et de l'environnement en **Arménie** et en **Mongolie**.

Votre rapporteur spécial estime que la relative modestie de ces crédits est révélatrice de **l'insuffisance de la présence industrielle française à l'international**.

2. Les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes (229 millions d'euros en AE et CP)

a) La nature des prêts financés

Le **programme 852** « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » participe 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 suivant des **procédures bilatérales ou multilatérales**, notamment au sein du « **Club de Paris**¹ ». Ces traitements contribuent à la « soutenabilité » de la dette extérieure de ces pays ou leur permettent de faire face à des crises temporaires de liquidité extérieure.

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)**. Ce dispositif tend à 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 économique².

¹ Le Club de Paris constitue un groupe informel de créanciers publics dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France

² 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 en loi de finances : un plafond est fixé, valable pour plusieurs années puis régulièrement révisé en loi de finances. Les annulations sont approuvées par le Parlement a posteriori, en loi de règlement. Les derniers relèvements en date ont été autorisés par la LFI pour 2007, qui a relevé le plafond de remise de dettes multilatérales des pays les plus pauvres à 14,6 milliards d'euros, et la LFR pour 2007, qui a porté le plafond des annulations bilatérales à 1,25 milliard d'euros.

Le point sur l'initiative « PPTE »

Lancée en 1996 et réformée en 2006, l'initiative « pays pauvres très endettés (PPTE) », dont **la France est le premier contributeur en cumul**, concerne actuellement **35 pays sur 40 éligibles**, pour la plupart membres de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) :

- **9 pays** se trouvent encore au stade du « **point de décision** », qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dette intérimaire (Afghanistan, Burundi, Congo, République démocratique du Congo, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, République centrafricaine, Tchad, Togo) ;

- **26 pays** ont atteint le « **point d'achèvement** », qui constitue la sortie du processus et permet un traitement du stock de dette (Bénin, Bolivie, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Ethiopie, Gambie, Guyana, Ghana, Haïti, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, République centrafricaine, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie).

Parmi les **cinq pays situés avant le point de décision, un seul** (les Comores) **présente des perspectives positives** en termes de réengagement des institutions financières internationales et de mise en œuvre des allègements de dette dans le cadre de l'initiative « PPTE ». Les quatre autres ne semblent pas devoir progresser au sein du dispositif, du moins à court terme :

- la Kirghizie ne souhaite pas bénéficier des allègements de dette en faveur des PPTE ;
- la Somalie et le Soudan sont en situation d'arriérés prolongés vis-à-vis des créanciers multilatéraux, ce qui empêche toute avancée ;
- l'Érythrée n'entretient de relations que très limitées avec les institutions financières internationales.

Le **coût total des allègements de dette consentis aux 40 pays déclarés admissibles à cette initiative** est estimé à environ **50 milliards d'euros** (en valeur actualisée nette fin 2007), dont 54 % au titre des créances bilatérales et 46 % pour les créances multilatérales. Les **allègements de dette approuvés en faveur des 35 pays précités** représentent un montant de **36 milliards d'euros**.

Le **total des annulations que la France a consenti ou consentira aux pays éligibles** à l'initiative « PPTE » est estimé à **12,7 milliards d'euros**, dont 7,6 milliards dans le cadre du Club de Paris et 5 milliards d'euros dans un cadre bilatéral (contribution volontaire et additionnelle).

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

Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur les **enjeux économiques et humains qui s'attachent à ces opérations, dont l'aspect technique ne saurait occulter le sort souvent dramatique qu'endure la population des pays concernés**. Il faut ici rappeler qu'un milliard de personnes souffrent de la faim, avec ce paradoxe que la moitié d'entre elles travaillent la terre. L'inégalité de la répartition des matières premières agricoles, qui engendre de nombreux conflits et désastres, **doit engager les Etats bailleurs à privilégier la construction d'infrastructures de transports, le développement de ressources énergétiques** – l'énergie hydraulique et l'énergie solaire notamment –, et l'entretien du savoir utile à ceux qui cultivent.

Votre rapporteur spécial souligne que la sécurité alimentaire ne peut relever ni d'un libre échange mondial, ni d'un repli national à l'intérieur de frontières incertaines et démunies. La France et les autres bailleurs doivent favoriser l'application aux zones concernées du principe de « régionalisation » que l'Union européenne a su instituer avec la politique agricole commune. De même, nous avons à l'égard des pays en développement une « dette écologique », qu'il s'agit d'honorer en respectant nos engagements en faveur du projet « climat/énergie européen » visant à limiter le réchauffement climatique.

En outre, au nom de la sécurité alimentaire de ces pays, la France, dans le cadre multilatéral approprié, pourrait utilement intervenir en faveur d'une transparence minimale dans les contrats de location de vente de terre à des intervenants étrangers. Il y a là un champ d'implication enthousiasmant pour nos diplomates, qui connaissent les différences de situations d'un pays à l'autre. Il nous appartient également de rappeler que les créanciers des pays africains doivent respecter des règles de transparence et de justice.

b) La justification des crédits demandés

Les crédits prévus par le présent PLF au titre du programme 852, soit **229 millions d'euros** en AE comme en CP, sont destinés à financer les **opérations de refinancement auxquelles donnent lieu les traitements de dette**, en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, décidés dans le cadre du Club de Paris. L'opération consiste à rembourser un prêt ancien au moyen d'un prêt nouveau accordé aux conditions négociées en Club de Paris : les prêts nouveaux octroyés constituent les dépenses du programme.

Les prévisions de dépense, établies au vu des accords susceptibles d'être conclus au cours de l'année à venir en Club de Paris, peuvent évoluer en fonction de la situation économique des pays débiteurs concernés. Votre rapporteur spécial regrette, toutefois, le **caractère particulièrement sommaire de cette « justification au premier euro »** donnée par le PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au présent PLF.

Les éléments recueillis en application de l'article 49 de la LOLF précisent que :

- **avant la fin de l'année 2009, le Congo pourrait franchir son « point d'achèvement »** et la République démocratique du Congo devrait négocier un allègement de dette intérimaire ;

- **en 2010, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Libéria et le Togo** pourraient franchir leur propre « point d'achèvement »¹.

¹ L'incidence de ces événements sur l'effort français d'APD a été précisée dans la première partie (section I) du présent rapport.

L'imputation des annulations de dette dans les comptes de l'Etat

Outre les refinancements opérés à partir du programme 852 de la mission « Prêts à des Etats étrangers », quatre mécanismes permettent de supporter des annulations de dette décidées en Club de Paris et considérées comme participant de l'APD française : la créance peut être portée par le **Trésor, la Coface, Natixis ou l'AFD**.

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 du programme 852, sauf en cas d'annulation à 100 % (imputation directe sur les découverts du Trésor).

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 direct**. Néanmoins, elles induisent une moindre recette future qui pourra conduire, le cas échéant, à une dépense budgétaire destinée à maintenir l'équilibre de la procédure d'assurance crédit Coface, et diminuent la capacité de prélèvement de l'Etat, au profit du budget général, sur le compte des procédures publiques gérées par la Coface. Votre rapporteur spécial renvoie, sur ce point, à son rapport d'information n° 95 (2008-2009) avec nos collègues Michel Charasse et Jean-Pierre Fourcade, établi à la suite de l'enquête menée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

L'indemnisation de **Natixis**, le cas échéant, est prise en charge par le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la **mission « Engagements financiers de l'Etat »**.

L'indemnisation des annulations supportées par **l'AFD** est retracée par la **mission « Aide publique au développement »**, au sein de l'action n° 3 « Traitement de la dette des pays pauvres » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » et de 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 » (cf. *supra*, première partie, sections II et III respectivement).

3. Les prêts à l'AFD (375 millions d'euros en AE, 208 millions d'euros en CP)

a) La nature des prêts financés

Le **programme 853** « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers » constitue un « véhicule » budgétaire 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 » (cf. *supra*, première partie, section II). Il correspond à la **mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très concessionnelles** : les prêts sont étalés sur trente ans, dont dix ans de différé, et portent un taux de 0,25 %.

Ces prêts sont affectés à deux types d'opérations :

- **l'adossément intégral** des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative « PPTE » (cf. ci-dessus, 2), dans une logique de maintien de la « soutenabilité » de leur dette à moyen terme ;

- la constitution par l'AFD 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'Agence. Cette provision requiert un tirage égal à une part du montant du capital du prêt, fonction du risque pays et du risque de contrepartie¹.

Votre rapporteur spécial tient à souligner le caractère exemplaire de l'initiative de l'AFD en ce qui concerne les « **prêts très concessionnels contra-cycliques** », qui permettent d'adapter le profil des remboursements des pays débiteurs aux circonstances économiques. Ces procédures s'avèrent particulièrement utiles pour les pays emprunteurs qui exportent un nombre limité de produits dont les cours reposent sur ceux des matières premières, très fluctuants. **La France est le seul Etat bailleur à avoir mis en place ce type de dispositif** : il convient de plaider en faveur de son extension.

b) La justification des crédits demandés

La dotation de 375 millions d'euros en AE et 208 millions d'euros en CP prévue par le présent PLF doit être employée :

- d'une part, à hauteur de **170 millions d'euros en AE** et **73 millions d'euros en CP**, au financement des **prêts souverains** très concessionnels de l'AFD à des Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative « PPTE » ;

- d'autre part, à hauteur de **205 millions d'euros en AE** et **135 millions d'euros en CP**, à la couverture, conjointement avec le programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement », du **risque commercial associé aux prêts non souverains** concessionnels alloués par l'AFD.

On notera que la discordance entre AE et CP reflète le caractère pluriannuel du coût pour l'Etat des engagements de l'AFD, les paiements à l'Agence intervenant tout au long du décaissement d'un prêt.

C. LA MESURE DES PERFORMANCES

Sur les trois programmes qui composent la mission « Prêts à des Etats étrangers », seuls deux programmes sont dotés d'un dispositif destiné à mesurer spécifiquement leurs performances.

¹ Jusqu'en 2008, le montant était forfaitaire, à hauteur de 25 %. La réforme permet de mesurer le risque de crédit de manière plus fine, en appréciant la situation réelle du débiteur.

En effet, en considérant que **le programme 853 retraçant les prêts accordés à l'AFD se trouve lié à l'activité globale de l'Agence, il a été choisi de ne pas fixer d'objectif ni d'affecter d'indicateur à ce programme**, dès lors que les performances de l'AFD sont évaluées au travers des dispositifs de performance associés à la mission « Aide publique au développement », en particulier les indicateurs de l'objectif n° 3 (« Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement ») du programme 110 « Aide économique et financière au développement » (cf. *supra*, première partie, section II). Cette situation, toutefois, s'avère contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF.

Les programmes 851 et 852, en revanche, font chacun l'objet d'un objectif, mesuré dans les deux cas par un indicateur.

1. L'objectif de réalisation de projets de développement durable faisant appel au savoir-faire français dans les pays émergents

Au **programme 851**, relatif aux **prêts de la RPE**, se trouve associé un **objectif qui traduit directement la vocation de ces financements** : « *permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ».

L'indicateur, en la matière, rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la **part des protocoles de prêts signés au cours d'une année ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. La réalisation en 2008 a été de 100 %** (ce qui signifie que la totalité des protocoles de prêts signés en 2006 avait donné lieu à l'imputation d'un contrat en 2008). **La prévision pour 2010**, comme pour 2009, de même que la cible pour 2012, est de **80 %**.

Au vu du résultat enregistré en 2008, cette prévision semble **insuffisamment ambitieuse** à votre rapporteur spécial, même s'il convient de la nécessité de tenir compte de facteurs exogènes (évolution de la conjoncture économique, concurrence internationale, délais de passation des marchés, etc.) qui peuvent interférer dans la concrétisation des décisions.

2. L'objectif de rétablissement de la stabilité macro-économique et de création de croissance dans les pays en développement

Au **programme 852**, qui concerne les prêts pour **consolidation de dettes**, est assigné l'objectif de « *participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en développement* », ce qui constitue effectivement l'une des finalités poursuivies au travers de l'**initiative « PPTE »**.

En ce domaine, l'indicateur mesure la **part des pays éligibles, pour lesquels la France faisait partie des cinq plus importants créanciers, qui ont bénéficié avec succès de cette initiative**, c'est-à-dire ceux qui ont franchi

le point d'achèvement de l'initiative tout en respectant le critère de « soutenabilité » de la dette à la date impartie. **La réalisation en 2008 a été de 82,3 %** : la France était l'un des cinq plus importants créanciers de dix-sept des vingt-trois pays ayant alors franchi le point d'achèvement de l'initiative PPTE ; quatorze de ces pays ont réussi à ramener leur dette à un niveau soutenable (Bénin, Cameroun, Ghana, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Zambie). Les trois pays restant (Burkina-Faso, Gambie, Sao Tomé) doivent aujourd'hui mener des politiques de ré-endettement prudentes, tant en termes de montant que de niveau de « concessionnalité ».

La prévision pour 2010, comme la cible pour 2012, est de **90 %**, contre une prévision actualisée à hauteur de 85 % pour 2009.

Cependant, cet indicateur ne constitue que la reprise d'un objectif international relatif à une initiative en fin de cycle, et votre rapporteur spécial regrette qu'il **n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans l'initiative « PPTE », pas plus que sur l'impact de ce dispositif sur le développement des pays considérés.**

II. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

La mission correspondant au compte spécial « Accords monétaires internationaux », qui retrace la coopération monétaire avec la Zone franc, n'est dotée d'**aucun crédit** pour 2010, comme en 2009.

A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE

1. Un compte dédié à la coopération monétaire avec la Zone franc

Le compte spécial « Accords monétaires internationaux » constitue un **compte de concours financiers**, dédié à la **coopération monétaire avec la Zone franc**. Il est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée (cf. l'encadré ci-après).

A cet effet, ce compte 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.

2. Une mission structurée en trois programmes

La mission correspondant aux dépenses du compte « Accords monétaires internationaux » comporte **trois programmes**. Chacun de ces programmes est constitué d'une action unique, visant la coopération monétaire avec les **trois unions monétaires régionales** de la Zone franc, situées en Afrique subsaharienne :

- l'**Union monétaire ouest-africaine** (UMOA), qui regroupe huit pays (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ;

- l'**Union monétaire de l'Afrique centrale** (UMAC) qui concerne six pays (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) ;

- l'**Union des Comores** (UC).

Il convient de préciser que L'UMOA et l'UMAC ont été complétées par deux unions économiques, créées au premier trimestre 1994 : l'Union économique de l'Afrique de l'Ouest (UEOA), et l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), chargées d'élaborer des politiques sectorielles communes et de veiller au respect des programmes de convergence économique arrêtés par leurs membres.

La coopération monétaire avec les Etats membres de la Zone franc

La coopération monétaire avec les quinze 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 monnaies émises par les trois instituts d'émission de la zone (Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest [BCEAO], Banque des Etats de l'Afrique centrale [BEAC] et Banque centrale des Comores). La parité des francs CFA (pour « communauté financière africaine ») d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale est fixée à hauteur de 655,957 FCFA pour un euro, celle du franc comorien (FC) à hauteur de 491,96775 FC pour un euro ;

- 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 de la zone 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. Ces réserves de change bénéficient également d'une garantie de non-dépréciation.

Cette coopération monétaire suppose des **engagements budgétaires** de la part de l'Etat français qui, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, se trouvent retracés par trois instruments budgétaires distincts :

- la **garantie de convertibilité** est appelée à s'exercer à travers le **compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux »**, qui n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc l'exige ;

- la **rémunération des dépôts des banques centrales** sur les comptes ouverts à l'Agence comptable centrale du Trésor est retracée par le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (action « Trésorerie de l'Etat ») de la **mission « Engagements financiers de l'Etat »** ;

- les crédits requis pour la **garantie de non-dépréciation des avoirs extérieurs des banques centrales** de la Zone franc sont inscrits, le cas échéant, dans le **compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change »**. Cette garantie de non-dépréciation, au titre de laquelle aucun versement n'a eu lieu depuis 2002, s'exerce à l'égard des droits de tirage spéciaux (DTS), unité de compte du FMI. Elle 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 (celui du franc avant 2002) est inférieur à celui du DTS.

A la suite de l'introduction de l'euro, la **coopération monétaire dans les zones UMOA et UMAC a fait l'objet de réformes**, respectivement en 2005 et en 2007, donnant une **plus grande autonomie aux deux banques centrales**, la BCEAO et la BEAC, dans la gestion de leurs avoirs et de leurs réserves de change. En outre, 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 ont permis une économie budgétaire sensible pour les finances publiques, particulièrement 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** de cette zone :

- d'une part, elle apporte depuis 2005 une aide budgétaire globale de 20 millions d'euros par an au **programme économique régional de l'UEOA** ;

- d'autre part, un **engagement comparable en faveur de l'UEAC** doit être honoré en 2009 par le versement d'une aide de 30 millions d'euros. Ce montant correspond au cumul de sommes non décaissées au premier semestre 2007 et en 2008 eu égard aux retards pris dans l'élaboration du programme économique régional de l'UEAC.

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

La coopération monétaire avec les pays de la Zone franc est gérée par la **direction générale du Trésor et de la politique économique** (DGTPE), en liaison avec l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT), l'Agence France Trésor (AFT) et la Banque de France.

Aucun objectif ni indicateur de performance n'est associé aux programmes de la mission. Cette situation, quoique contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF, est justifiée dans la mesure où les mécanismes de la Zone franc, prévus par les traités internationaux, s'imposent aux gestionnaires.

B. L'ABSENCE DE CRÉDITS

Conformément à l'article 24 de la LOLF, la mission correspondant au compte « Accords monétaires internationaux » a vocation à être dotée de crédits *évaluatifs*.

Toutefois, eu égard au 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 de ces banques, cette mission n'est dotée d'**aucun crédit pour 2010, comme en 2008 et 2009**. En conséquence, elle ne fait pas l'objet d'un PAP annexé au présent PLF¹.

Votre rapporteur spécial précise d'ailleurs que, dans l'hypothèse où les comptes d'opérations deviendraient déficitaires, **les sommes versées par la France ne seraient pas comptabilisables en APD**.

La situation actuelle ne paraît pas justifier à court terme une évolution du régime de change (cf. l'encadré ci-dessous). Cependant, **il importe de se montrer vigilant sur l'évolution économique de la zone**, dans le contexte d'une chute des cours et d'une baisse de la production des matières premières qui entraînent une baisse de recettes pour certains des pays en cause.

Une « flexibilisation » des parités dans la Zone franc actuellement inopportune

La crise internationale, en frappant les pays de la Zone franc, a relancé le débat sur la parité des monnaies et l'évolution vers une flexibilité par rapport au système existant. Cependant, **les économistes, jusqu'à présent, n'ont 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 de ce taux de change reste globalement compatible avec les fondamentaux macroéconomiques.

¹ Suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission. Faute de crédits, dans présent PLF, la mission « Accords monétaires internationaux » n'est que « virtuelle » et, par conséquent, se trouve soustraite au régime des missions prévu par la loi organique.

De fait, même si les pays de la Zone franc ne sont pas épargnés par la crise mondiale, les avoirs extérieurs sont à un niveau confortable, et la croissance devrait rester relativement soutenue, malgré une baisse notable en Afrique centrale. Ainsi, **la situation économique actuelle** (y compris la compétitivité en termes de prix) **ne justifie pas à elle seule, selon la DGTPE, un ajustement du régime de change.**

Par ailleurs, on doit noter que, dans ce contexte de crise, **les mécanismes de la Zone franc ont contribué à stabiliser la situation financière et monétaire de l'ensemble des pays membres.** Par exemple, la réglementation des changes de la zone protège le secteur financier des aléas provoqués par les marchés internationaux et l'ancrage à l'euro a permis d'éviter une attaque de la monnaie comparable à ce qu'ont connu d'autres PMA. Ces avantages ont été officiellement mis en avant par les hauts responsables de la Zone franc, lors de la réunion qui s'est tenue, à Paris, le 31 août 2009.

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

**LES AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	N° II-4
	ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial
au nom de la commission des finances

ARTICLE 35
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Aide économique et financière au développement		29.000.000		12.350.000
Solidarité à l'égard des pays en développement Dont titre 2				
Développement solidaire et migrations				
TOTAL		29.000.000		12.350.000
SOLDE		- 29.000.000		- 12.350.000

OBJET

Le présent amendement constitue une opération de « toilettage » budgétaire : la suppression de crédits qu'il prévoit tend à l'inscription de ces crédits, à l'initiative du Gouvernement, dans la mission appropriée.

En effet, chaque année, votre rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement » relève la présence incongrue, au sein du programme 110 « Aide économique et financière au développement » (action n° 1 « Aide économique et financière multilatérale ») des contributions de la France à des fonds de sécurité nucléaire :

- le Fonds du sarcophage de Tchernobyl (15 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP dans le présent PLF),

- et le Compte pour la sûreté nucléaire (14 millions d'euros en AE et 3,85 millions d'euros en CP).

Il convient d'y adjoindre le « *Northern Dimension Environmental Partnership* » (NDEP ; 3,5 millions d'euros en CP pour 2010), principalement employé, en pratique, pour le démantèlement de sous-marins nucléaires russes en mer de Barents.

Bien que le Fonds du sarcophage de Tchernobyl et le Compte pour la sûreté nucléaire soient gérés par la BERD, et même si les contributions afférentes sont comptabilisables en APD au sens du Comité d'aide au développement de l'OCDE (ce qui n'est d'ailleurs pas le cas pour le NDEP), ces contributions ne présentent pas de lien géographique ou sectoriel direct avec les finalités du programme « Aide économique et financière au développement ».

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	N° II-5
	ARTICLES DE DEUXIÈME PARTIE MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Michel CHARASSE, rapporteur spécial
au nom de la commission des finances

ARTICLE 35 ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Aide économique et financière au développement				25.000.000
Solidarité à l'égard des pays en développement Dont titre 2			25.000.000	
Développement solidaire et migrations				
TOTAL			25.000.000	25.000.000
SOLDE			0	

OBJET

Le présent amendement vise à transférer les crédits prévus pour 2010 au titre du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), soit 25 millions d'euros en CP, du programme d'aide au développement que pilote le ministère chargé de l'économie au programme d'aide au développement que pilote le ministère des affaires étrangères et européennes – soit, en pratique, du programme 110 « Aide économique et financière au développement » (action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale ») au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (action n° 3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP [Zone de solidarité prioritaire] et les PMA [pays les moins avancés] ». Mais il reviendra au gestionnaire, le cas échéant, de déterminer la clé de répartition de ces crédits

entre l'action n° 3 précitée et l'action n° 2, consacrée aux pays émergents et à revenu intermédiaire.)

En effet, compte tenu des enjeux diplomatiques bilatéraux qui s'attachent au FFEM, la gestion de ce fonds paraît relever davantage des missions du ministère chargé des affaires étrangères que de celles du ministère chargé de l'économie. Il s'agit notamment de s'assurer que les actions menées grâce à cet instrument ne « doublonnent » pas celles que finance le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

En outre, en gestion, ce transfert est de nature à permettre de dégager une marge de manœuvre supplémentaire pour financer l'APD « de terrain » assurée à partir du programme 209, en particulier les dons-projets de l'Agence française de développement (AFD), instrument essentiel, non seulement pour l'aide au développement, mais aussi pour la « visibilité », et donc l'impact « politique », de l'APD française. Alors que le dispositif « FFEM » souffre de la « concurrence » du FEM, d'une relative dispersion de ses objectifs, du faible montant unitaire des projets financés au regard des enjeux, et d'un ciblage géographique qui peut s'avérer contradictoire avec les objectifs de préservation des biens publics mondiaux que poursuivent les projets soutenus par l'AFD, il paraît préférable, en effet, d'accentuer l'effort budgétaire sur un outil dont l'efficacité est avérée mais qui, ces dernières années, a subi les conséquences de la « régulation » imposée par l'état contraint de nos finances publiques.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté **aucune modification en ce qui concerne les comptes spéciaux** « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux ».

En revanche, en seconde délibération, elle a procédé à deux séries de modifications des crédits de la **mission « Aide publique au développement »**, pour un résultat global de **minoration** de ces crédits à hauteur de **38.495.941 euros en AE et 9.422.244 euros en CP**.

I. LES MODIFICATIONS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a voté le **transfert de 30 millions d'euros (en AE et CP) à la mission « Outre-mer »**. Ces crédits correspondent aux **bonifications de prêts accordées outre-mer par l'Agence française de développement (AFD)**. Ils ont fait l'objet, parallèlement, d'une majoration au sein de la mission « Outre-mer », à hauteur de 8 millions d'euros.

En outre, l'Assemblée nationale a procédé à une **minoration de 9.039.840 euros en AE et 6.966.144 euros en CP, afin de gager les ouvertures de crédits** opérées lors de la seconde délibération. Cette minoration a été répartie de la façon suivante :

- 5.171.626 euros en AE et 6.768.174 euros en CP sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;

- 3.676.626 euros en AE sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » ;

- 191.588 euros en AE et 197.970 euros en CP sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations ».

II. LES MODIFICATIONS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a procédé à une **majoration** des crédits, à titre **non reconductible**, à hauteur de **543.900 euros en AE et CP**. Ces crédits ont été imputés sur le **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**, de la façon suivante :

- 10.500 euros sur l'action n° 1 « Animation du réseau et coordination de l'aide au développement » ;

- 50.000 euros sur l'action n° 2 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire » ;

- 29.000 euros sur l'action n° 3 « Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA » ;
- 69.000 euros sur l'action n° 5 « Coopération multilatérale » ;
- 385.400 euros sur l'action n° 6 « Aide humanitaire et alimentaire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2009, sous la présidence de **M. Joël Bourdin**, vice-président, puis de **M. Jean Arthuis**, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Michel Charasse**, rapporteur spécial, sur la mission « Aide publique au développement », et du rapport de **M. Edmond Hervé**, rapporteur spécial, sur les comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux ».

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que le niveau global de l'aide publique au développement (APD) financée par la France, en 2008, s'est établi à 7,6 milliards d'euros, soit 0,39 % du revenu national brut (RNB). Ce résultat représente une progression de 2,9 % par rapport à 2007. Notre pays, en la matière, occupe le quatrième rang mondial derrière les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni ; en valeur, il constitue le deuxième pays du G7, après le Royaume-Uni et devant l'Allemagne.

En 2009, les annulations de dettes reportées de 2008 devraient permettre une nouvelle progression de l'APD française, à hauteur de 0,44 % du RNB. Pour 2010, les prévisions associées au projet de loi de finances varient entre 0,44 % et 0,48 % du RNB. L'Afrique reste le premier continent bénéficiaire de cette aide, bien que sa part relative ait tendance à se réduire, notamment au profit de l'Asie.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a souligné l'importance de cet effort, qu'il a estimé « méritoire » eu égard aux contraintes pesant sur les finances publiques. Il a fait valoir que la conjoncture économique mondiale appelle une solidarité accrue en faveur des pays en développement. A cet égard, il a considéré que les décisions prises par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 5 juin 2009 sont de nature à améliorer l'efficacité de l'APD française. En effet, elles tendent à concentrer cette aide sur un champ prioritaire resserré, tant au plan géographique que du point de vue des secteurs d'activités.

Le CICID a également renforcé le pilotage stratégique de l'Agence française de développement (AFD). Néanmoins, **M. Michel Charasse**, rapporteur spécial, a mis l'accent sur la nécessité que les ambassadeurs disposent des effectifs et des compétences qui leur permettent de porter une appréciation sur le fond des projets de l'Agence. Dans un même souci d'efficacité, il a renouvelé ses préconisations en faveur du relèvement du niveau des aides financières accordées, par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), pour soutenir la réalisation de projets économiques portés par des migrants désirant retourner vivre dans leur pays d'origine après un séjour en France.

Par ailleurs, il a indiqué qu'en 2011, d'après les estimations, notre APD devrait être en retrait, à hauteur de 0,42 % du RNB. Alors que la France

s'est engagée à consacrer, à l'horizon de 2015, 0,7 % de son RNB à l'aide au développement, la réalisation de cet objectif supposerait une croissance de l'ordre de 17 % par an sur la période 2012-2015. Il a jugé « peu réaliste » cette hypothèse.

Il a également regretté que l'aide « de terrain » reste minoritaire. Ainsi, en 2008, notre APD a résulté de contributions multilatérales à hauteur de 41 % et d'annulations de dettes à hauteur de 9 %. La France, toutefois, a obtenu de diminuer sensiblement sa contribution au Fond européen de développement (FED) pour la période 2011-2013.

En outre, il a signalé que certaines dépenses se trouvent comptabilisées en APD de manière contestable, en particulier les versements en faveur de Mayotte et de Wallis-et-Futuna, les aides bénéficiant aux réfugiés originaires de pays en développement et les frais d'écologie des étudiants étrangers en France. A l'inverse, certaines dépenses qui participent au développement ne sont pas comptabilisées, notamment la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale. Il a souhaité que le Gouvernement dresse un inventaire chiffré de ces éléments, afin d'obtenir une vue plus juste de l'effort national en ce domaine.

Puis il a présenté les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour la mission « Aide publique au développement », soit 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces crédits correspondent à 57 % du total des CP du budget général qui devraient être comptabilisables, en 2010, au titre de l'APD, soit 6,2 milliards d'euros répartis sur onze missions. Mais ils représentent seulement le tiers de l'ensemble des dépenses nationales d'APD anticipées pour 2010, soit 8,6 milliards d'euros au moins.

La mission se compose de trois programmes :

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement » est piloté par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. A ce titre, 715 millions d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP sont prévus pour 2010 ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » relève du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE). Sur ce programme, 2,3 milliards d'euros en AE et 2,2 milliards d'euros en CP sont prévus pour 2010 ;

- enfin, le programme 301 « Développement solidaire et migrations » est géré par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. En la matière, 26 millions d'euros en AE et 35 millions d'euros en CP sont prévus pour 2010.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, ces crédits marquent une hausse de 12 % en CP, mais une baisse de 8 % en AE. Toutefois, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a précisé que cette dernière évolution tient au programme 110, dont la moindre dotation en AE

(- 46 %) tend à préserver la « soutenabilité ». Au contraire, les AE du programme 209, qui concentre l'aide « de terrain », se révèlent en progression (+ 16 %). Cependant, il a mis en garde contre d'éventuels transferts du programme 209 au programme 110, dans le cas où la prévision d'AE de ce dernier devrait s'avérer insuffisante.

Par ailleurs, il a indiqué que l'effort de réduction des effectifs se poursuivra en 2010. En effet, le plafond d'emploi de la mission « Aide publique au développement » est fixé par le projet de loi de finances à 2.667 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une baisse de 122 ETPT (- 4,4 %) par rapport à 2009. La réduction nette d'effectifs publics, toutefois, doit rester limitée à 87 ETPT, compte tenu de transferts vers d'autres administrations.

Enfin, la dépense fiscale associée à la mission devrait être quasiment nulle en 2010, car les dispositifs d'épargne en faveur du développement n'ont recueilli que très peu de souscripteurs. En conséquence, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir en vigueur ces instruments.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, a alors présenté les comptes de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux ».

Le premier compte retrace les opérations relatives aux prêts consentis par l'Etat au titre de l'aide au développement. En 2010, ce compte devrait présenter un solde négatif, à hauteur de 108 millions d'euros, le montant des prêts accordés excédant celui des remboursements encaissés. La mission regroupant les crédits nécessaires au financement de ces prêts est dotée par le projet de loi de finances d'un milliard d'euros en AE et de 737 millions d'euros en CP. Trois dispositifs, en pratique, sont concernés.

Le premier dispositif tient aux prêts à des pays émergent, pour le financement d'infrastructures. A ce titre, sont prévus 400 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP. Les principaux décaissements prévisibles concernent les transports, notamment le projet de ligne à grande vitesse au Maroc, celui du tramway de Rabat, et les projets de métros au Caire et à Hanoï. Cependant, **M. Edmond Hervé, rapporteur spécial**, a estimé que la présence industrielle de la France à l'international reste « trop modeste ».

Le deuxième dispositif vise les opérations de refinancement liées aux traitements de dette, en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, qui sont décidés dans le cadre du Club de Paris. A cet égard, sont prévus 229 millions d'euros, en AE comme en CP. **M. Edmond Hervé, rapporteur spécial**, a souligné le caractère aléatoire des réalisations en ce domaine.

Faisant le point sur l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), dont la France est le premier contributeur en cumul, il a signalé que le processus concerne de manière effective trente-cinq pays sur la

quarantaine d'éligibles. Les allègements de dette approuvés en faveur de ces pays représentent un montant global de 36 milliards d'euros. Vingt-six pays ont fait l'objet d'un désendettement, mais les dettes de neuf pays se trouvent encore en cours de traitement. Le Congo pourrait franchir son « point d'achèvement » avant la fin de l'année 2009, et il pourrait en aller de même, en 2010, pour la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Libéria et le Togo.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, a appelé l'attention sur les enjeux économiques et humains qui s'attachent à ces opérations. Il a mis en avant le sort souvent dramatique qu'endure la population des pays concernés, et il a souhaité que la France et les autres Etats membres de l'Union européenne s'engagent davantage en faveur de la sécurité alimentaire.

Le troisième dispositif financé à partir du compte « Prêts à des Etats étrangers » consiste dans les prêts à l'AFD. Ces prêts permettent à l'Agence :

- d'une part, de financer les prêts concessionnels qu'elle accorde à des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'initiative en faveur des PPTE. A cet effet, 170 millions d'euros en AE et 73 millions d'euros en CP sont inscrits dans le projet de loi de finances ;

- d'autre part, de constituer des provisions pour risque commercial, au titre des prêts concessionnels non souverains qu'elle peut consentir. Dans ce but, 205 millions d'euros en AE et 135 millions d'euros en CP sont prévus.

Le compte « Accords monétaires internationaux », quant à lui, est destiné à retracer la coopération monétaire avec la Zone franc. Eu égard au niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de cette zone, le compte n'est doté d'aucun crédit pour 2010, comme les années précédentes. A court terme, la situation actuelle ne paraît pas justifier une évolution du régime de change. Toutefois, **M. Edmond Hervé, rapporteur spécial**, a recommandé de rester vigilant quant à l'évolution économique de la zone, dans un contexte de marché qui lui est peu favorable.

Un débat s'est ouvert.

M. Adrien Gouteyron s'est plu à relever que les observations des deux rapporteurs spéciaux rejoignent celles qu'il a portées, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », sur l'efficacité du réseau diplomatique français et son rayonnement dans le monde. Dans cette perspective, il a estimé que la réduction des effectifs du MAEE a été menée suffisamment loin. Par ailleurs, il a souhaité obtenir des précisions sur la contribution de la France au FED.

M. André Ferrand a jugé nécessaire de sensibiliser davantage nos ambassadeurs aux questions relatives au développement. En outre, il a fait part de ses préoccupations pour l'avenir politique et économique de Madagascar.

M. Joël Bourdin a relevé que les crédits dédiés aux financements des bourses d'études prévus pour 2010 sont en baisse, par rapport à 2009, dans le

programme 209 de la mission « Aide publique au développement ». D'autre part, il s'est inquiété de la situation des pays de la Zone franc dans le contexte d'une forte appréciation de l'euro par rapport au dollar. Enfin, il a fait valoir les fortes potentialités agricoles que recèle l'Afrique et, en conséquence, il a appelé à orienter notre APD dans cette direction.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur le montant relativement peu élevé des crédits prévus dans le projet de loi de finances au titre des traitements de dette des PPTE.

En réponse à ces interventions, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a apporté une première série de précisions.

Il a d'abord fait part de l'amélioration significative de l'intérêt des ambassadeurs pour les enjeux de l'APD, qu'il a constatée, durant les quinze dernières années, à l'occasion de ses contrôles sur pièces et sur place. Cette aide, en effet, est désormais perçue comme un levier d'action diplomatique. Toutefois, il a estimé que les moyens dont les ambassadeurs disposent, dans ce cadre, restent trop peu importants. Il a donc préconisé que soient affectés en ambassade des sous-préfets en position de mobilité, spécialement chargés du suivi des dossiers d'aide au développement.

Il a ensuite indiqué que la prévision du versement français au FED, à la suite de la révision de la clé de contribution, devrait être de 804 millions d'euros en 2011, contre 872 millions en 2010. A ses yeux, le principal défaut du FED tient à la faiblesse de l'aide bilatérale qu'il permet d'apporter, alors que les aides multilatérales ne confèrent aucune « visibilité » à l'action de l'Union européenne en ce domaine.

En ce qui concerne les crédits destinés aux bourses d'études que retrace la mission « Aide publique au développement », il a fait valoir la nécessité de disposer d'une vision consolidée avec les crédits de même objet que regroupe la mission « Action extérieure de l'Etat ». De même, il a fait observer qu'une part substantielle des crédits en faveur du développement économique se trouve logée dans d'autres missions budgétaires.

Il a noté que la souveraineté de Madagascar fait obstacle à un règlement de la situation politique de ce pays à l'initiative de la communauté internationale. Cependant, il a signalé que, dans une situation comparable, la coopération française en Haïti a pu être rétablie en employant le canal de la société civile.

Il a également précisé que l'aide alimentaire de la France, dans la mesure où elle se réalise, pour l'essentiel, par la voie de contributions multilatérales, s'avère fortement dépendante de l'action des organisations internationales.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial, a complété ce propos.

Il a estimé qu'il est difficile de connaître la réalité de l'APD française, faute d'une comptabilisation exhaustive des différents apports en la

matière. Il a cité, à titre d'exemple, la coopération médicale et hospitalière et la coopération décentralisée. Il a recommandé que les ambassadeurs soient convenablement informés de ce type d'interventions.

Par ailleurs, il a rejoint les propos de M. Joël Bourdin pour estimer que la situation des pays de la Zone franc est aujourd'hui préoccupante.

Enfin, il a rappelé que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre des annulations de dettes de PPTE sont, comme l'ensemble des crédits du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers », des crédits évaluatifs. Aussi, en pratique, l'exécution peut s'écarter sensiblement des prévisions.

M. Jean Arthuis, président, a fait observer que, si la coopération en faveur des pays en développement se trouve mal comptabilisée, la présence dans les hôpitaux français d'un personnel médical nombreux en provenance de ces pays est, en revanche, bien attestée.

Puis, à l'initiative de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, la commission a adopté deux amendements modifiant les crédits de la mission « Aide publique au développement » :

- le premier tend à supprimer les crédits prévus dans le programme 110 « Aide économique et financière au développement » en faveur du Fonds du sarcophage de Tchernobyl, du Compte pour la sûreté nucléaire et du « Northern Dimension Environmental Partnership », soit au total 29 millions d'euros en AE et 12,35 millions d'euros en CP. L'intention est que le Gouvernement réinscrive ces crédits dans la mission appropriée ;

- le second transfère les crédits prévus au titre du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), soit 25 millions d'euros en CP, du programme 110 « Aide économique et financière au développement » au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Cet amendement vise soustraire la gestion du FFEM au ministère chargé de l'économie, pour la confier au MAEE. Selon **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, ce transfert est de nature à permettre de dégager, en gestion, une marge de manœuvre supplémentaire pour financer l'aide « de terrain », en particulier les dons-projets de l'AFD.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits ainsi modifiés de la mission « Aide publique au développement » et l'adoption sans modification des crédits des deux comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Accords monétaires internationaux » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position.