

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

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

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

Rapporteurs spéciaux : M. Yvon COLLIN et Mme Fabienne KELLER

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE - MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	7
I. LES GRANDES TENDANCES DE L'APD INTERNATIONALE ET FRANÇAISE.....	7
A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE	7
1. <i>Une aide orientée à la baisse pour la première fois depuis 1997.....</i>	<i>7</i>
a) Un volume d'aide à la baisse en 2011	7
b) Les évolutions à venir.....	9
2. <i>Les efforts individuels des Etats</i>	<i>12</i>
a) Des efforts individuels des Etats... ..	12
b) ...qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs	13
B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE	14
1. <i>Les caractéristiques de l'APD française.....</i>	<i>14</i>
a) Un niveau d'APD en baisse en 2011 mais avec une perspective de hausse jusqu'en 2015.....	14
b) Une aide dont la part bilatérale devrait progresser.....	16
(1) La fin de la croissance de la part de l'aide multilatérale	16
(2) Des dépenses dont la comptabilisation en APD reste discutable	17
c) Une aide bilatérale concentrée sur l'Afrique et les pays à revenu intermédiaire.....	18
2. <i>La répartition de l'APD française en 2011 et 2012.....</i>	<i>20</i>
a) Les ressources budgétaires.....	21
b) Les opérations de prêts et de traitements de dettes	22
(1) Les prêts.....	22
(2) Les annulations de dettes	24
c) La coopération décentralisée.....	24
d) La contribution de solidarité sur les billets d'avion	25
e) L'affectation d'une partie de la taxe sur les transactions financières au Fonds de solidarité pour le développement	26
II. LES PROGRAMMES DE LA MISSION	26
A. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT ».....	27
1. <i>L'aide économique et financière multilatérale.....</i>	<i>27</i>
a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI ainsi qu'aux groupes des banques régionales	27
b) Les contributions aux fonds sectoriels.....	28
2. <i>L'aide économique et financière bilatérale.....</i>	<i>29</i>
3. <i>Les dépenses liées aux traitements de dettes</i>	<i>30</i>
4. <i>Un quasi opérateur : l'Agence française de développement.....</i>	<i>31</i>
B. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ».....	33
1. <i>La coopération bilatérale.....</i>	<i>34</i>
2. <i>La coopération multilatérale.....</i>	<i>35</i>
3. <i>La coopération communautaire.....</i>	<i>36</i>
4. <i>Les actions de co-développement</i>	<i>37</i>

SECONDE PARTIE - COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »	39
A. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS DE LA RPE	41
B. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES.....	42
C. LES PRÊTS À L'AFD.....	42
D. LES PRÊTS AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO	43
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	45
• <i>ARTICLE 62 (Art. 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991) Majoration du plafond d'autorisation d'annulations de dettes aux États bénéficiant de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)</i>	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	47
EXAMEN EN COMMISSION	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux relèvent avec inquiétude que **les apports nets d'aide publique au développement (APD) versés par les Etats membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont été en baisse de 2,7 % en 2011**, ce qui constitue le premier recul depuis 1997, alors même que cette aide est rendue plus indispensable encore par le contexte de crise économique.

S'agissant de **l'APD française**, ils regrettent que **son montant soit en baisse, en valeur réelle, en 2011**, d'après les derniers chiffres du CAD, mettant ainsi fin à plusieurs années de hausse, qui avaient permis au cours des trois années précédentes de passer de 0,38 % du RNB à 0,5 %. On rappellera que la France s'était engagée, dans le cadre de la conférence tenue par l'ONU à Monterrey en 2002, à consacrer, à terme, 0,7 % de son RNB à l'APD.

Concernant les **crédits de la mission « Aide publique au développement »**, vos **rapporteurs spéciaux remarquent qu'ils sont en baisse** de près de 200 millions d'euros en CP et de 320 millions environ en AE. Ils soulignent cependant qu'**une part importante de cette baisse s'explique par le calendrier de reconstitution des différents fonds**, étalée sur plusieurs années. La reconstitution du fonds asiatique de développement (FAsD) en 2011 et 2012 explique ainsi, à elle seule, une diminution de près de 100 millions d'euros des AE de la mission cette année.

Si l'on considère **le périmètre plus large de l'APD française**, qui comprend également des crédits d'autres missions, des opérations de prêts ou d'annulations de dettes, les taxes affectées ainsi que la contribution des collectivités territoriales, on observe en revanche que **le montant total est en hausse en 2013 par rapport à 2012 (+ 1,26 %)**. Les prévisions établies à l'horizon 2015 prévoient même une hausse de 16 % par rapport au niveau de 2011.

Sur le fond, le terme mis à la diminution régulière de la part bilatérale de l'APD française est un autre sujet de satisfaction pour vos rapporteurs spéciaux. En effet, celle-ci est plus facilement pilotable et plus visible pour le rayonnement international de notre pays. Son augmentation relative permettra de mieux respecter les priorités de notre politique d'aide publique au développement, notamment en ce qui concerne les pays bénéficiaires.

En ce qui concerne les **financements innovants** en matière d'aide publique au développement, vos rapporteurs spéciaux **se félicitent de l'affectation d'une partie de la taxe sur les transactions financières à l'aide publique au développement**. Ils regrettent que **l'impératif de redressement des finances publiques impose de plafonner cette part à 60 millions d'euros** cette année, mais considèrent que cette affectation est un premier pas. Ils émettent le vœu que **cet exemple pourra être suivi par d'autres pays**, notamment européens.

A cet égard, ils relèvent avec satisfaction que la **taxe sur les billets d'avion** confirme son succès. Sans qu'aucun impact négatif ait pu être constaté sur le trafic aérien ou sur le tourisme, elle **devrait permettre de drainer 194 millions d'euros** en 2013, au profit du financement de l'accès aux vaccins et aux médicaments.

Enfin, s'agissant du compte de concours financier « Prêts à des Etats étrangers », ils déplorent le peu d'informations contenues dans les documents budgétaires qui leur ont été transmis.

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires concernant le présent PLF, la date limite était fixée au 10 octobre 2011.

A cette date, vos rapporteurs spéciaux n'avaient reçu que la moitié (50 %) des réponses attendues.

En revanche, ils se félicitent d'avoir pu disposer du DPT retraçant l'aide publique au développement beaucoup plus tôt que ces dernières années.

PREMIÈRE PARTIE

MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

La mission « Aide publique au développement » constitue la principale des missions budgétaires contribuant à la politique menée en faveur des pays en développement. Elle est dotée par le présent projet de loi de finances (PLF) de **2,435 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **3,126 milliards en crédits de paiement (CP)**, soit **près d'un tiers, en CP, des dépenses totales de l'APD française** prévues pour 2013 (9,8 milliards d'euros)¹.

Par rapport à la LFI pour 2011, cette dotation pour 2012 correspond à une **baisse des AE de 11,7 %**, et à une **diminution des CP de 5,9 %**.

L'objectif final de la **politique d'aide publique au développement (APD)** consiste à **réduire la pauvreté dans le monde**, en favorisant le développement économique et humain des pays inscrits par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme bénéficiaires de cette aide. Il s'agit en particulier de concourir à l'atteinte des « Objectifs du Millénaire pour le développement » des Nations Unies, ainsi que de protéger les biens publics mondiaux, tout en améliorant l'efficacité de l'aide ainsi apportée. Cette politique contribue également au **rayonnement international de la France**.

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

A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE

1. Une aide orientée à la baisse pour la première fois depuis 1997

a) Un volume d'aide à la baisse en 2011

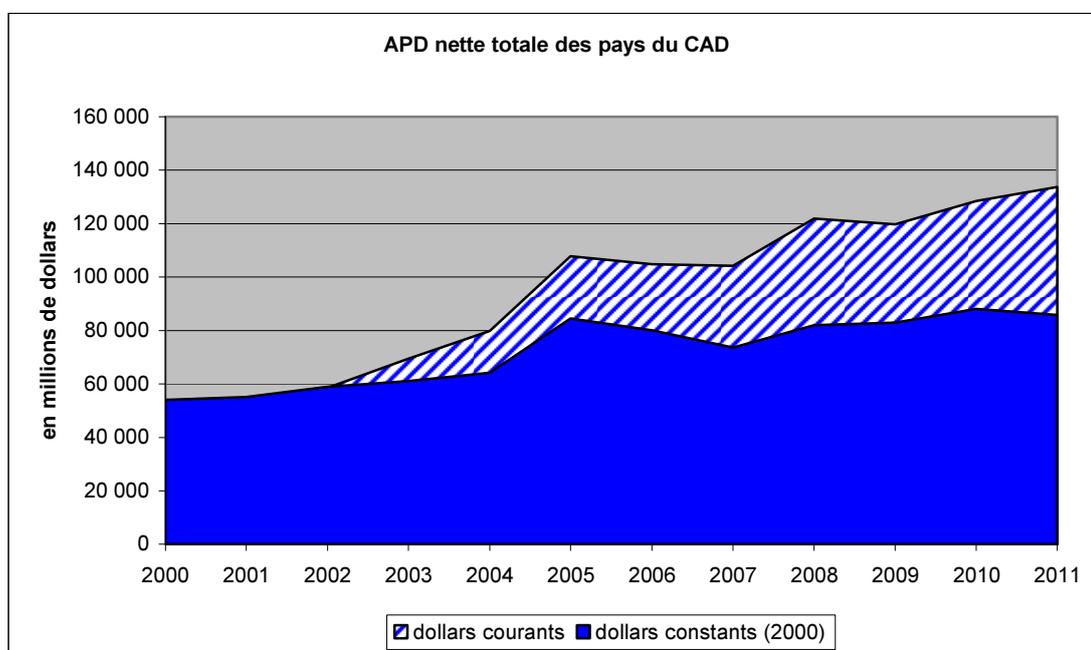
D'après les données publiées par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en avril dernier, les apports nets (c'est-à-dire déduction faite des remboursements de prêts) d'aide publique au développement (APD) versés par les membres en 2011 se sont chiffrés à **133,5 milliards de dollars**, ce qui représente **0,31 % de leur revenu national brut (RNB) cumulé**.

¹ Ce chiffre inclut des dépenses qui, selon les normes internationales, ne doivent pas être comprises dans les données d'aide publique au développement (comme l'aide versée aux territoires d'outre-mer), ce qui explique le décalage avec les données internationales présentées ci-après.

En dollars constants, ce montant était en baisse de 2,7 % en 2011 par rapport à 2010, ce qui constitue le premier recul depuis 1997, abstraction faite des années marquées par des opérations exceptionnelles d'allègement de dette.

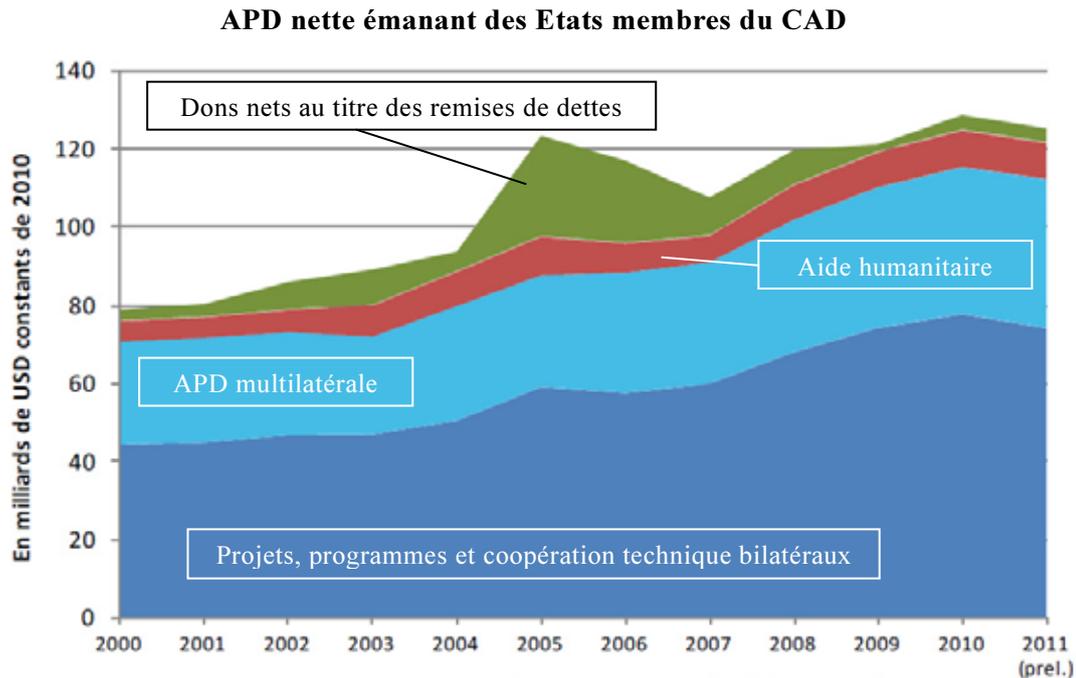
Ainsi, entre 2000 et 2010, le volume d'APD des pays du CAD, en dollars constants, avait progressé de 63,3 %, soit environ une hausse de 5 % par an. Ce repli s'explique essentiellement par les contraintes budgétaires qui pèsent sur de nombreux Etats membres du CAD.

Les contributions de l'Espagne, de la Grèce et du Japon, en dollars constants, sont ainsi en baisse respectivement de 32,7 % (- 1,9 milliard de dollars), de 39,3 % (- 200 millions de dollars) et de 10,8 % (- 1,2 milliard de dollars).



Source : Commission des finances – Données du CAD de l'OCDE

Sur le total de l'APD nette consentie, **l'aide bilatérale affectée à des programmes et projets de développement** (c'est-à-dire hors allègements de dette et aide humanitaire) **a reculé de 4,5 %** en termes réels.



Source : OCDE

L'APD bilatérale au profit de l'Afrique subsaharienne s'est élevée à 28 milliards de dollars, soit une diminution de 0,9 % en dollars constants par rapport à 2010. **L'aide au continent africain dans son ensemble a en revanche augmenté de 0,9 %**, pour atteindre 31,4 milliards de dollars, sous l'effet d'un accroissement de l'effort consenti au profit de l'Afrique du Nord dans le contexte du « printemps arabe ».

Les apports nets d'APD bilatérale au profit du groupe des pays les moins avancés (PMA) ont reculé de 8,9 % en dollars constants, pour s'établir à 27,7 milliards de dollars.

b) Les évolutions à venir

A plus long terme, selon les estimations de l'OCDE qui s'appuient sur les résultats d'un questionnaire préliminaire envoyé aux Etats membres de l'organisation internationale, l'aide programmable par pays (APP) pourrait quelque peu augmenter (de 6 % en termes réels) en 2012, du fait de prêts consentis par les organismes multilatéraux.

A partir de 2013, l'APP devrait en revanche se stabiliser. Les projections actuelles des donateurs montrent que l'évolution sera différenciée selon les régions : l'APP au profit de l'Amérique latine serait appelée à continuer à baisser, tandis que celle versée aux pays d'Asie du Sud et d'Asie centrale comme le Bangladesh, le Myanmar et le Népal pourrait remonter.

S'agissant de l'Afrique, les événements récents qui se sont produits dans la région du Sahel et de l'Afrique du Nord pourraient amener les donateurs à modifier quelque peu leurs programmes.

Pour les pays se trouvant dans des situations fragiles, l'enquête prévoit peu de changement en total d'APP, les plus grandes hausses étant attendues en République Démocratique du Congo et au Kenya, et les plus fortes baisses en Haïti et en Afghanistan.

Ces perspectives ne permettront pas que l'objectif de volume total d'aide publique au développement soit atteint. En 2005, les pays développés s'étaient en effet engagés à intensifier leur effort d'APD, d'abord au sommet du G8 qui s'était tenu à Gleneagles, puis lors du sommet du « Millénaire + 5 » des Nations-Unies, à New York. En vertu des engagements pris 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. Quelques Etats ont revu depuis leurs objectifs à la baisse, mais l'essentiel demeure.

Entre 2004 et 2010, l'APD des pays du CAD a augmenté de 30 milliards de dollars. Toutefois, les objectifs de 2005 impliquaient une hausse de 49 milliards de dollars, soit un retard de 19 milliards de dollars des résultats atteints par rapport aux objectifs affichés.

Dans le détail, alors que selon les objectifs fixés au sommet de Gleneagles les apports d'APD à destination de **l'Afrique** devaient augmenter de 25 milliards de dollars aux prix constants de 2004, la hausse n'a été que de 11 milliards de dollars (en dollars courants). Pour ce continent, un tiers seulement de la cible a donc été atteint.

Synthèse des avancées dans l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) par zone géographique et par OMD

Objectifs et cibles	Afrique		Asie				Océanie	Amérique latine et Caraïbes	Caucase et Asie centrale
	du Nord	subsaharienne	de l'Est	du Sud-Est	du Sud	de l'Ouest			

OBJECTIF 1 | Éliminer l'extrême pauvreté et la faim

Réduire de moitié l'extrême pauvreté	pauvreté faible	pauvreté très forte	pauvreté modérée	pauvreté forte	pauvreté très forte	pauvreté faible	pauvreté très forte	pauvreté modérée	pauvreté faible
Emploi productif et décent	très large pénurie de travail décent	très large pénurie de travail décent	large pénurie de travail décent	large pénurie de travail décent	très large pénurie de travail décent	large pénurie de travail décent	très large pénurie de travail décent	pénurie modérée de travail décent	pénurie modérée de travail décent
Réduire la faim de moitié	faim faible	faim très forte	faim modérée	faim modérée	faim forte	faim modérée	faim modérée	faim modérée	faim modérée

OBJECTIF 2 | Assurer l'éducation primaire pour tous

Scolarité primaire universelle	scolarisation élevée	scolarisation modérée	scolarisation élevée	scolarisation élevée	scolarisation élevée	scolarisation élevée	—	scolarisation élevée	scolarisation élevée
--------------------------------	----------------------	-----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	---	----------------------	----------------------

OBJECTIF 3 | Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Scolarisation égale des filles à l'école primaire	proche de la parité	proche de la parité	parité	parité	parité	proche de la parité	proche de la parité	parité	parité
Part des femmes dans la main-d'œuvre rémunérée	part faible	part moyenne	part importante	part moyenne	part faible	part faible	part moyenne	part importante	part importante
Représentation féminine dans les parlements nationaux	représentation faible	représentation modérée	représentation modérée	représentation faible	représentation faible	représentation faible	représentation très faible	représentation modérée	représentation faible

OBJECTIF 4 | Réduire la mortalité des enfants

Réduire de deux tiers la mortalité des moins de 5 ans	mortalité faible	mortalité élevée	mortalité faible	mortalité faible	mortalité modérée	mortalité faible	mortalité modérée	mortalité faible	mortalité modérée
---	------------------	------------------	------------------	------------------	-------------------	------------------	-------------------	------------------	-------------------

OBJECTIF 5 | Améliorer la santé maternelle

Réduire de trois quarts la mortalité maternelle	mortalité faible	mortalité très élevée	mortalité faible	mortalité modérée	mortalité élevée	mortalité faible	mortalité élevée	mortalité faible	mortalité faible
Accès à la médecine procréative	accès modéré	accès faible	accès élevé	accès modéré	accès modéré	accès modéré	accès faible	accès élevé	accès modéré

OBJECTIF 6 | Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies

Stopper le VIH/sida et inverser la tendance actuelle	incidence faible	incidence élevée	incidence faible	incidence faible	incidence faible	incidence faible	incidence faible	incidence faible	incidence faible
Stopper la tuberculose et inverser la tendance actuelle	mortalité faible	mortalité élevée	mortalité faible	mortalité modérée	mortalité modérée	mortalité faible	mortalité élevée	mortalité faible	mortalité modérée

OBJECTIF 7 | Assurer un environnement durable

Réduire de moitié la population sans eau potable améliorée	couverture élevée	couverture faible	couverture élevée	couverture modérée	couverture élevée	couverture modérée	couverture faible	couverture élevée	couverture modérée
Réduire de moitié la population sans assainissement	couverture élevée	couverture très faible	couverture faible	couverture faible	couverture très faible	couverture modérée	couverture faible	couverture modérée	couverture élevée
Améliorer la vie des habitants de taudis	proportion modérée d'habitants de taudis	proportion très élevée d'habitants de taudis	proportion modérée d'habitants de taudis	proportion élevée d'habitants de taudis	proportion élevée d'habitants de taudis	proportion modérée d'habitants de taudis	proportion modérée d'habitants de taudis	proportion modérée d'habitants de taudis	—

OBJECTIF 8 | Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Utilisateurs d'Internet	utilisation élevée	utilisation modérée	utilisation élevée	utilisation modérée	utilisation faible	utilisation élevée	utilisation faible	utilisation élevée	utilisation élevée
-------------------------	--------------------	---------------------	--------------------	---------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Ce tableau donne des informations à deux niveaux. L'explication dans chaque case indique le taux de réalisation de chaque cible. Les couleurs montrent la tendance vers la réalisation de la cible, selon la légende ci-dessous :

- A déjà atteint la cible ou devrait l'atteindre d'ici à 2015.
- Ni progrès ni détérioration.
- Progrès insuffisants pour atteindre la cible si les tendances actuelles perdurent.
- Données manquantes ou insuffisantes.

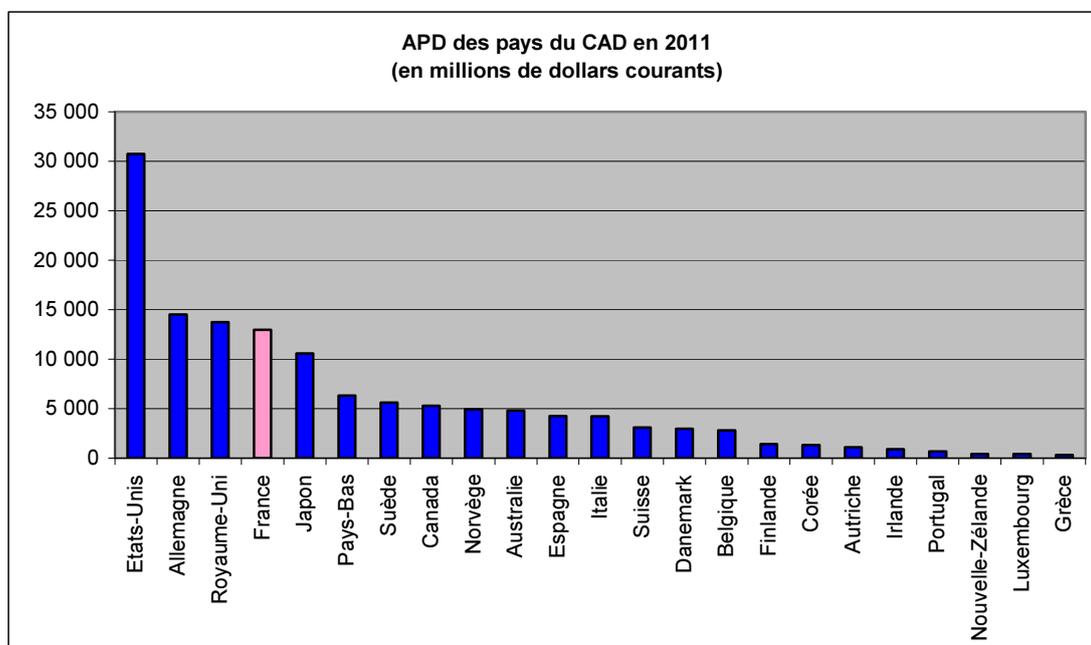
Source : Tableau de suivi des OMD 2012, Nations unies.

2. Les efforts individuels des Etats

a) Des efforts individuels des Etats...

Parmi les principaux donneurs, **en volume, les Etats-Unis conservent leur premier rang**, avec un apport net d'APD s'élevant à 30,7 milliards de dollars courants en 2011, malgré une diminution annuelle, en termes réels (hors variation des prix et des taux de change) de 0,9 %. Entre 2010 et 2011, le ratio APD/RNB américain est resté stable à 0,21 %.

Avec une APD de près de 13 milliards de dollars, la France demeure à la quatrième place¹, dépassée par l'Allemagne et le Royaume-Uni depuis 2010, mais restant encore devant le Japon.



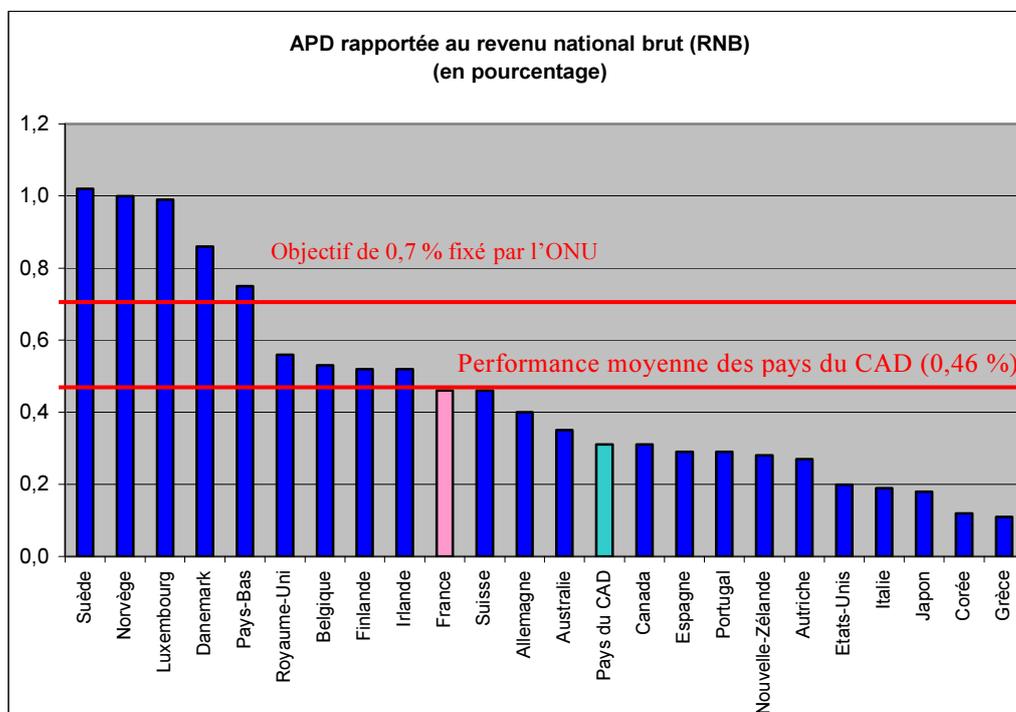
Source : Commission des finances à partir de données de l'OCDE

On observe que, en 2011, **l'APD nette cumulée des quinze Etats membres du CAD appartenant à l'Union européenne a diminué (- 2,7 %)** en termes réels, représentant 72,3 milliards de dollars, soit 0,45 % de leur RNB cumulé, et 54,2 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. A ces aides des Etats membres s'ajoutent celles des institutions de l'Union européenne (12,6 milliards de dollars), également en baisse de 6,4 %.

En valeurs relatives, c'est-à-dire au regard du ratio APD/RNB, les cinq principaux donneurs, en 2011, ont été, dans l'ordre, la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas.

¹ L'effort national d'APD en 2011 fait l'objet de développements infra (B).

Avec un ratio de 0,46 %, la France se classe dixième, au même niveau que la performance moyenne des Etats du CAD (0,46 %). Les Etats-Unis sont à la vingtième place.



Source : OCDE

b) ...qui ne permettent pas d'atteindre les objectifs

En 2005, les Etats membres du CAD appartenant à l'Union européenne s'étaient engagés à consacrer, en 2010, 0,56 % de leur RNB cumulé à des apports nets d'APD et, chacun, au moins 0,51 % de son RNB. Il s'agissait d'un objectif intermédiaire pour atteindre l'objectif final de 0,7 % du RNB en 2015.

Toujours selon les données de l'OCDE disponibles pour l'année 2011, outre les cinq Etats précités (la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas), qui consacrent à l'APD plus de 0,7 % de leur RNB, le Royaume-Uni a atteint le seuil de 0,56 % et trois autres pays (Belgique, Finlande et Irlande) sont également au-dessus de l'objectif de 0,51 %. Avec un montant d'APD de la France qui s'élève à 0,46 %, le seuil de 0,51 % n'est pas atteint.

B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE

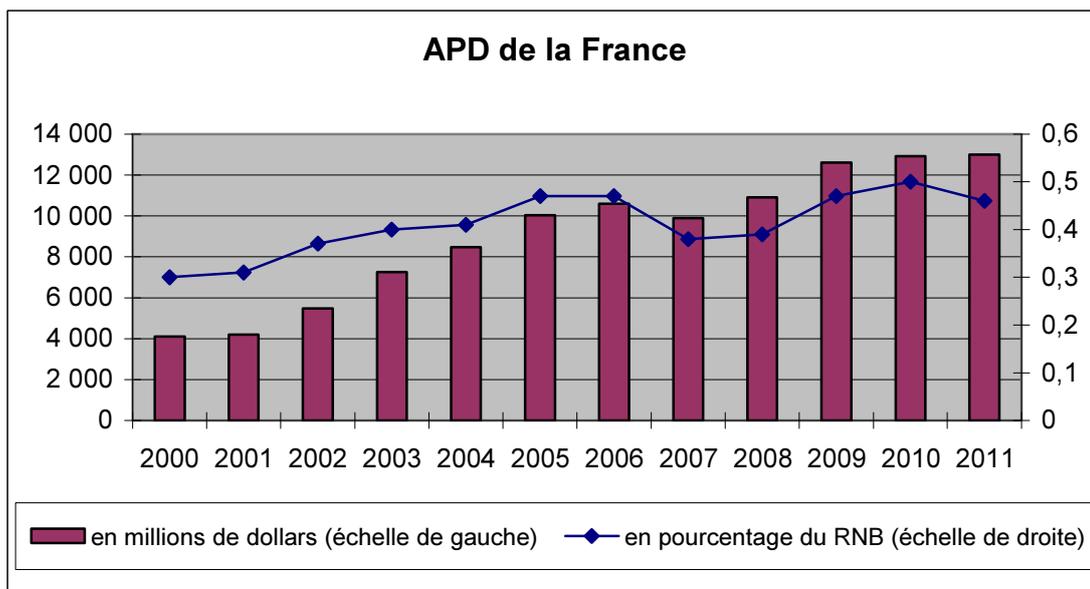
1. Les caractéristiques de l'APD française

a) *Un niveau d'APD en baisse en 2011 mais avec une perspective de hausse jusqu'en 2015*

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 (à la fois dans et hors le budget général), les crédits publics (qui incluent la coopération décentralisée) et enfin les montants notifiés au CAD.

Sur la base de ces dotations, comme on l'a déjà vu ci-dessus en évoquant l'évolution internationale, **la France est demeurée en 2011 à la quatrième place des Etats contributeurs les plus importants par le volume de leur APD, après les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni** et avant, dans cet ordre, le Japon, les Pays-Bas et la Suède. Elle occupait la deuxième place en 2009.

L'APD versée par notre pays en 2011 s'est élevée à **9,33 milliards d'euros¹**, équivalant à environ 9,7 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. Ce montant d'aide représente une **diminution de 4,2 % par rapport à 2010** (la France avait alors versé 9,7 milliards d'euros d'APD), après une hausse de 7,8 % entre 2009 (9 milliards d'euros) et 2010.



Source : OCDE

¹ Ce chiffre correspondant à l'APD française estimée par l'OCDE en 2011 (soit 12,994 milliards de dollars courants), suivant l'application du taux de change moyen euro/dollar en 2011 (soit 1 euro pour 1,3920 dollar), d'après la Banque de France.

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont indiqué plus haut, ce résultat, correspondant à 0,46 % du RNB français (contre 0,5 % en 2010), ce qui ne place notre pays qu'à la dixième place des donneurs du point de vue de la richesse nationale (ratio APD/RNB). Sur ce plan, la France est classée, dans l'ordre, derrière la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Belgique, la Finlande et l'Irlande, et devant la Suisse, l'Allemagne et l'Australie.

Les prévisions de l'évolution de l'APD jusqu'en 2015, retracées dans le document de politique transversale (DPT) sur la politique française en faveur du développement annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2013, **prévoient une progression de 16 %** entre 2011 et 2015, date à laquelle elle atteindrait 10,9 milliards d'euros (+ 1,5 milliard).

Prévisions d'APD 2011-2015 par type d'activité

(en millions d'euros)

	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (c)	2015 (c)
Aide bilatérale	6 130	6 676	6 634	6 484	7 262
Coopération technique	1 716	1 816	1 797	1 792	1 789
Aide-projet	2 651	2 321	2 635	2 882	3 120
Aide-programme	196	562	534	444	370
Annulation de dettes et refinancements	817	1 194	896	616	1 247
Divers	751	783	773	749	737
Aide multilatérale	3 254	3 029	3 192	4 048	3 654
Aide européenne	1 742	1 554	1 662	2 526	2 076
<i>dont FED</i>	<i>686</i>	<i>576</i>	<i>694</i>	<i>766</i>	<i>819</i>
<i>dont budget communautaire</i>	<i>1 056</i>	<i>978</i>	<i>967</i>	<i>1 760</i>	<i>1 257</i>
Aide multilatérale hors UE	1 512	1 475	1 530	1 522	1 578
TOTAL (*)	9 384	9 705	9 826	10 531	10 916

(a) Exécution 2011 : les chiffres d'APD 2011 définitive avant transmission par la France au CAD.

(b) Prévisions sur la base des crédits votés en LFI 2012 hors montant actualisé du FED.

(c) Prévisions associées au budget triennal 2013-2015.

* Pour mémoire, la départementalisation de Mayotte, effective en 2011, contribue à une baisse de plus de 300 millions d'euros de l'APD française

Source : MEFI – DG Trésor (septembre 2012)

La progression attendue entre 2011 et 2015 devrait provenir des annulations de dettes et refinancements (+ 430 millions d'euros), de l'effort

consenti en faveur de l'aide à projets (+ 469 millions) ainsi que de l'aide européenne (+ 334 millions).

L'effort français d'APD représenterait ainsi 0,48 % du RNB en 2014 et 2015, ce qui reste malgré tout en deçà de l'objectif intermédiaire de 0,51 %, fixé 2005, et de l'objectif final de 0,7 % rappelé en introduction.

S'agissant des prévisions des années précédentes, on observera que le montant d'APD pour 2012 avait été évalué à 10 milliards d'euros dans le PLF pour 2011 et à 10,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, pour finalement s'établir, en se basant sur les crédits votés en loi de finances 2012, hors montant actualisé du Fonds européen de développement (FED), à 9,7 milliards d'euros.

De manière générale, en effet, **la réalisation de ces estimations reste très aléatoire**, car elle dépend pour une partie substantielle du calendrier des traitements de dettes pratiqués dans le cadre du Club de Paris au bénéfice des pays éligibles à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (« Initiative PPTE »), lui-même soumis à de multiples incertitudes.

b) Une aide dont la part bilatérale devrait progresser

(1) La fin de la croissance de la part de l'aide multilatérale

Selon les dernières données disponibles figurant dans le DPT annexé au présent projet de loi de finances, l'APD nette réalisée par la France en 2011 se décomposait à hauteur de plus de **65 % en aide bilatérale** (6,1 milliards d'euros) et pour près de **35 % en aide multilatérale et européenne** (3,3 milliards d'euros).

Des facteurs orientent toutefois structurellement à **la hausse la part de l'aide française passant par les canaux communautaires et multilatéraux**, puisque la part de l'aide multilatérale (y compris communautaire) dans l'APD de notre pays ne représentait que 25 % en 2006.

Cette progression à moyen terme s'explique notamment par la **hausse des contributions obligatoires de la France à des organisations internationales ou des fonds spécialisés**.

Comme détaillé dans le tableau ci-après, ces contributions se répartissent principalement entre :

- les instruments de l'Union européenne, et notamment ceux relevant du budget de l'Union Européenne ;
- la Banque mondiale (*via* l'Association internationale de développement, AID) ;
- la facilité du FMI en faveur des pays les plus pauvres, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Dans le détail, **l'aide multilatérale française s'avère très fortement concentrée** : alors que les contributions éligibles à l'APD concernaient en 2011, au total, quelque 64 organisations ou fonds spécialisés,

les six premiers instruments bénéficiaires en ont reçu, à eux seuls, environ 91 %, et les dix premiers 93 %.

Principales contributions nettes de la France aux organisations multilatérales, comptabilisées en APD

(en millions d'euros)

		2010	2011	2012 (LFI)	2013 (PLF)
Union européenne	FED	909	686	576	694
	Budget communautaire	1 100	1 056	978	968
	<i>Total</i>	<i>2 009</i>	<i>1 742</i>	<i>1 554</i>	<i>1 662</i>
Banque mondiale		658	493	462	468
Banque africaine de développement		132	141	141	141
Banque asiatique de développement		24	36	24	23
Banque interaméricaine de développement		0	8	7	7
Fonds monétaire international		247	-5	196	198
Organisation des Nations unies		192	153	163	169
Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme		300	360	360	360
Facilité internationale pour le financement de la vaccination		45	48	51	54
Fonds pour l'environnement mondial		34	64	64	34
TOTAL		3 641	3 040	3 022	3 116

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF 2013

Comme la commission des finances l'a maintes fois observé, le niveau élevé de l'aide multilatérale – comme, par ailleurs, celui des annulations et refinancements de dettes – se réalise **au détriment de l'aide bilatérale « de terrain »**, sous forme d'aide aux projets et de coopération technique, laquelle est nettement **plus visible pour le rayonnement international de notre pays**.

Il faut donc saluer le rééquilibrage en cours en faveur du bilatéralisme, le montant des contributions internationales de la France se stabilisant autour du tiers de son APD sur la période 2011-2015.

La **part de l'aide bilatérale devrait ainsi augmenter** jusqu'en 2013, où elle atteindrait **67,5 %**, contre 65,3 % en 2011, pour ensuite redescendre à 66,5 % en 2015.

(2) Des dépenses dont la comptabilisation en APD reste discutable

La partie non programmable de l'APD bilatérale française comprend en particulier les traitements de dettes des pays pauvres, mais aussi certaines **dépenses dont la comptabilisation en APD est critiquable** :

- l'aide versée à **Wallis-et-Futuna**, qui ne correspond pas à l'acception commune de l'aide au développement visant normalement les Etats étrangers, et l'APD à Mayotte (soit 450 millions d'euros en 2010) qui

est restée incluse dans le montant français d'APD jusqu'à son accession au statut de département à compter du 1^{er} janvier 2011 ;

- l'aide aux réfugiés originaires des pays en développement.

Des interrogations demeurent aussi sur l'inscription en APD des frais relatifs à l'**écolage des étudiants ressortissants de pays en développement**, inclus dans les frais d'écolage de l'ensemble des étudiants étrangers en France (672 millions d'euros en 2010).

A l'inverse, certaines dépenses publiques qui concourent effectivement au développement ne sont pas comptabilisables en APD selon les normes du CAD, notamment la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale (OSI), qui sont évalués entre 600 et 800 millions d'euros par an, les mécanismes de garantie (167 millions d'euros en 2011), la sécurisation de l'aide alimentaire et une part de la coopération militaire et de défense.

c) Une aide bilatérale concentrée sur l'Afrique et les pays à revenu intermédiaire

L'**Afrique** reste le continent **premier bénéficiaire de l'APD bilatérale française**, tous instruments confondus, dont elle a représenté **54 % en 2010**. L'**Afrique subsaharienne**, à elle seule, a été destinataire de **46 %** de cette aide. Cette part est en légère baisse par rapport à 2009 (respectivement 58 % et 49 %).

Depuis 2006, il y a donc **un net rééquilibrage au profit de l'Asie et de l'Amérique latine** : la part de l'Extrême-Orient est passée de 6 % en 2006 à 14 % en 2010, celle de l'Asie du Sud de 1 % à 3 % et enfin celle de l'Amérique latine de 4 % à 8 %.

Répartition géographique de l'APD bilatérale française

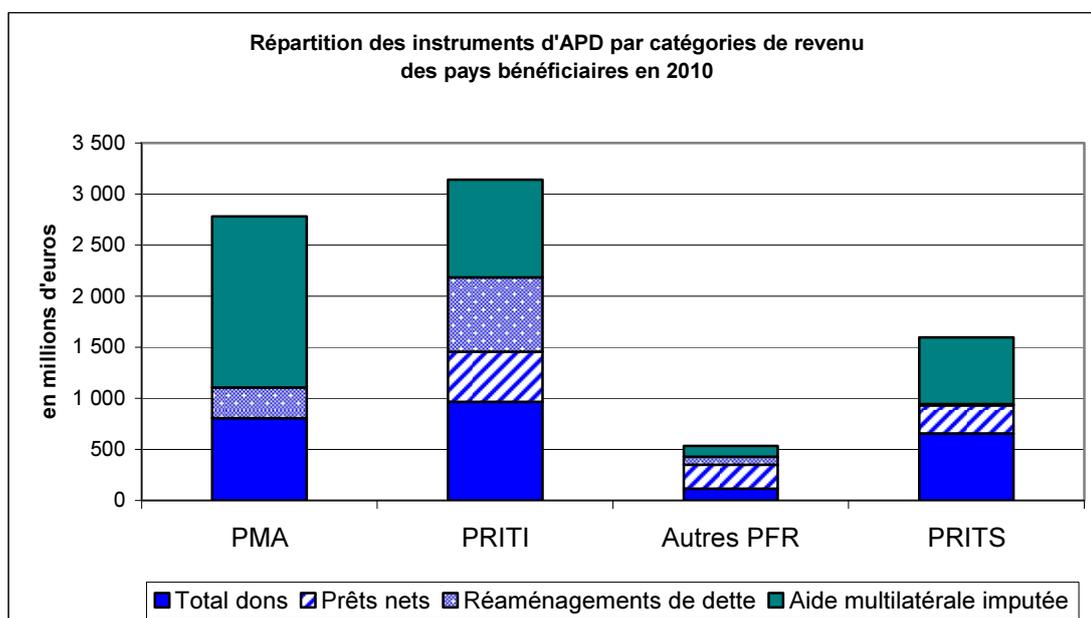
(en % de l'APD totale)

	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 %
2009	49 %	9 %	5 %	4 %	11 %	3 %	3 %	2 %	14 %
2010	46 %	8 %	3 %	3 %	14 %	3 %	8 %	2 %	13 %

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2012 et DPT antérieurs.

Le graphique ci-dessous retrace, d'après les données de l'OCDE, **la répartition de l'APD française entre les différentes catégories de pays bénéficiaires** : les pays les moins avancés (PMA), les pays à faible revenu (PFR), les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (PRITI) et les pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PRITS).

On observe que les principaux bénéficiaires de l'aide multilatérale sont les PMA, tandis que l'aide bilatérale profite avant tout aux PRITI. Globalement, l'APD française bénéficie en majorité à ces deux types de pays.

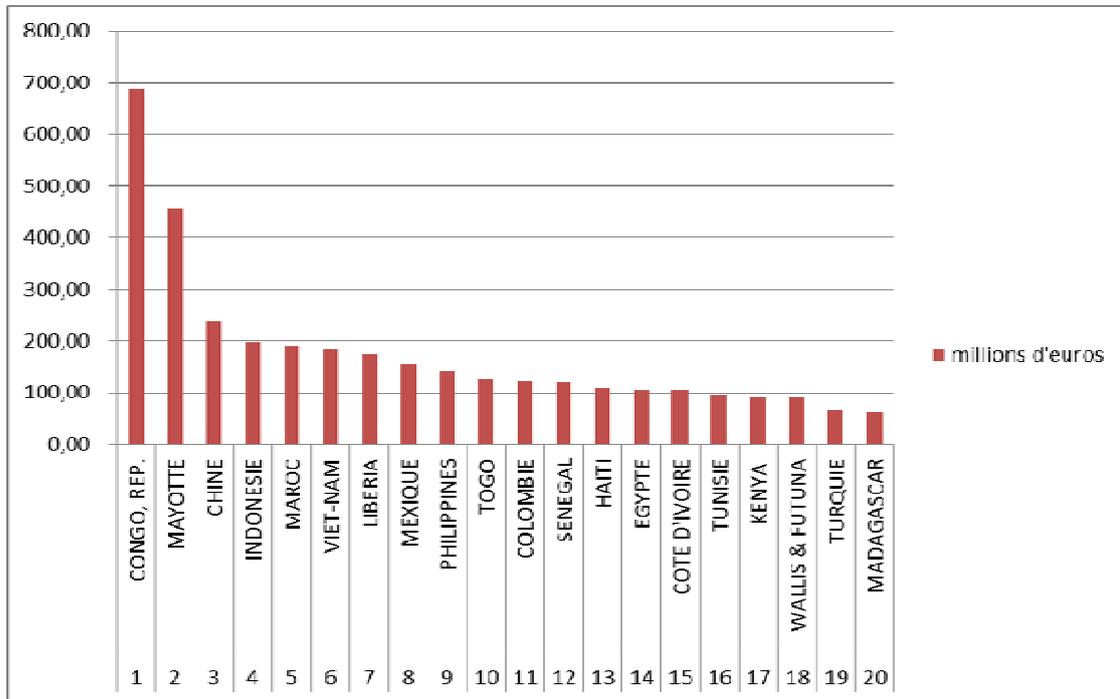


Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2013

S'agissant de la hiérarchie des bénéficiaires de l'APD française, les chiffres 2011 n'ont pas été transmis à vos rapporteurs spéciaux. Le graphique ci-dessous retrace donc ces données pour 2010, sachant qu'elles sont susceptibles de varier de façon importante d'une année sur l'autre, étant très dépendante des mesures d'annulation et de restructuration de dette : en 2009, le principal bénéficiaire de l'APD française était la Côte d'Ivoire (860 millions d'euros), qui ne figure en 2010 qu'au quinzième rang, avec une APD revenue à « seulement » 110 millions d'euros.

Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale française en 2010

(en millions d'euros)



Source : réponse aux questionnaires budgétaires 2012

2. La répartition de l'APD française en 2011 et 2012

Comme cela a été indiqué plus haut, l'APD française devrait atteindre **9,8 milliards d'euros en 2013**. Ce montant est la somme des versements de **l'Etat** assurés à partir du budget général et en dehors de celui-ci, de la coopération décentralisée mise en œuvre par les **collectivités territoriales**, d'autres contributions d'organismes publics, parmi lesquelles **l'Agence française de développement (AFD)** à partir de ses ressources propres, enfin du produit attendu de la taxe de solidarité sur les **billets d'avion** et d'une partie de la **taxe sur les transactions financières**.

Le tableau ci-après présente cette décomposition, en synthèse, pour les estimations des années 2012 à 2015. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux soulignent que **les décalages avec l'exécution peuvent être importants**, eu égard aux aléas qui affectent, notamment, les annulations de dettes et les dépenses non programmables.

Prévisions d'APD 2012-2015

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	7 157	7 349	7 429	7 663
(i) dont mission APD (hors aide à effet de levier)*	2 998	3 027	2 910	2 865
(ii) dont prêts AFD (hors impact des refinancements)	1 919	2 083	2 293	2 576
(iii) dont Autres	2 240	2 241	2 226	2 221
y.c écolage et réfugiés	1 175	1 166	1 158	1 158
Opérations de prêts (prêts RPE)	-101	67	132	92
Prélèvements sur recettes CE (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	978	967	1 760	1 257
Annulations de dettes et refinancements nets	1 194	896	616	1 247
TOTAL ÉTAT	9 228	9 281	9 936	10 259
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	192	194	195	195
Taxe sur les transactions financières	0	60	100	160
Collectivités territoriales	65	70	70	70
Autres (agences eau, ressources propres AFD)	219	221	231	231
Total APD	9 705	9 826	10 531	10 916
APD en % du RNB	0,47 %	0,46 %	0,48 %	0,48 %

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2013

a) Les ressources budgétaires

Le document de politique transversale (DPT) « Politique française en faveur du développement » joint au projet de loi de finances pour 2013, fait apparaître que **plus de 18 programmes, dont les deux programmes de la mission « Aide publique au développement », concourent, l'an prochain, à la politique d'aide publique au développement.**

L'effort global du budget général représente 7,349 milliards d'euros, en CP, soit 75 % des apports de la France en APD estimés pour l'année.

La mission « Aide publique au développement », pour sa part, correspond à 41 % de ces crédits budgétaires et 31 % des dépenses totales d'APD. La mission « Recherche et enseignement supérieur », avec une prévision de 1,14 milliard d'euros en faveur de cette aide, représente 15,6 % de ces crédits budgétaires.

Le tableau ci-dessous retrace les dépenses budgétaires comptabilisées en APD pour 2012 et 2013 :

Dépenses budgétaires comptabilisées en APD pour 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Missions et programmes	2012			2013		
	CP LFI	APD	%	CP PLF	APD	%
Aide publique au développement						
110 - Aide économique et financière au développement	1 191,9	3 000,7	251,8 %	1 161,9	3 147,2	270,9 %
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	2 106,4	1 891,3	89,8 %	1 963,7	1 962,2	99,9 %
301 - Développement solidaire et migrations	25,0	25,0	100,0 %			
Action extérieure de l'Etat						
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	1 783,4	146,6	8,2 %	1 865,8	152,5	8,2 %
185 - Rayonnement culturel et scientifique	751,7	244,0	32,5 %	747,6	242,0	32,4 %
Immigration, asile et intégration						
303 - Immigration et asile	560,2	408,1	72,9 %	604,7	385,7	63,8 %
Défense et sécurité						
152 - Gendarmerie nationale	7 853,0	51,8	0,7 %	7 941,0	52,3	0,7 %
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	1 789,0	18,8	1,1 %	1 909,2	24,6	1,3 %
178 - Préparation des forces armées	22 204,4	4,7	0,0 %	22 433,0	4,0	0,0 %
Outre-mer						
Divers		88,5			88,5	
Recherche et enseignement supérieur						
150 - Formation supérieure et recherche universitaire	12 511,3	757,1	6,1 %	12 760,4	770,9	6,0 %
231 - Vie étudiante	2 168,6	9,5	0,4 %	2 324,9	9,5	0,4 %
172 - Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaire	5 121,9	20,1	0,4 %	5 166,8	20,1	0,4 %
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 250,2	344,6	27,6 %	1 281,8	344,6	26,9 %
192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle		0,2			0,2	
Autres dépenses du budget général						
117 - Charges de la dette et trésorerie de l'Etat	0,0	68,0		0,0	68,0	
Divers - autres Agriculture, santé, travail, sport, vie associative		21,8			21,1	
TOTAL Budget général		7 100,7			7 293,5	
Participation financière de l'Etat						
731 - Opérations en capital intéressant les participations de l'Etat	1 000,0	56,2	5,6 %	9 140,5	56,7	0,6 %
TOTAL des dépenses budgétaires comptabilisées en APD		7 156,9			7 349,2	

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2013

b) Les opérations de prêts et de traitements de dettes

(1) Les prêts

Les prêts concessionnels français accordés au titre de l'APD 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 pour le compte de l'Etat, dans le cadre d'une convention 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 de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » (**447 millions d'euros en CP** pour 2013).

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**, l'impact attendu de ce dispositif en termes d'APD est **négatif, à hauteur de 12 millions d'euros en 2013** ;

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

- d'une part, l'Agence 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'AFD puisse offrir aux pays partenaires des taux d'intérêt inférieurs à son propre coût de financement. Ce dispositif est retracé par l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide au développement » (**188 millions d'euros en CP** sont prévus, à ce titre, dans le présent PLF) ;

- 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 « Prêts à des Etats étrangers » (**330 millions d'euros en CP** pour 2013).

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 due concurrence 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. Dans le DPT annexé au présent PLF, cet impact est évalué à **2,082 milliards d'euros pour 2013**.

• La France accorde occasionnellement, par l'intermédiaire de l'AFD, des **prêts** dits « **d'ajustement structurel** » (PAS) aux pays en développement. 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), une partie de la deuxième tranche (30 millions sur 100 millions) l'a été en 2012. Le versement du solde de la deuxième tranche (70 millions) et la troisième et dernière tranche (125 millions) est conditionné à la mise en œuvre de réformes dans le secteur des télécommunications. La date limite de versement de ces fonds est fixée au 30 novembre 2012. Aucun autre PAS n'a été engagé depuis, si l'on excepte des « prêts-relais » très brefs accordés à la Côte-d'Ivoire en 2008 et 2009 et au Togo en 2008.

- **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 « Prêts à des Etats étrangers » (le présent projet de loi de finances prévoit, à ce titre, **250 millions d'euros**).

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 prévues, des prêts de refinancement eux-mêmes.

La somme de ces opérations devait donner lieu à un effort d'APD à hauteur de **108 millions d'euros en 2013**.

(2) Les annulations de dettes

Les annulations de créances non militaires et d'échéances d'intérêts de prêts pour le développement participent à l'**effort d'APD à hauteur des montants annulés**. L'impact, en la matière, est évalué à **868 millions d'euros pour 2013**.

Il convient de préciser 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 compte du **Trésor**, soit par l'**AFD**, la **Coface** ou **Natixis**. Les remises de dettes, le cas échéant, entraînent l'indemnisation de ces trois derniers organismes.

c) La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est essentiellement financée par les collectivités territoriales, sur leurs **fonds propres**. Le ministère chargé des

affaires étrangères (MAEE) intervient pour des **cofinancements**, en fonction des priorités retenues.

Les flux d'APD en provenance des collectivités territoriales ont représenté **60,5 millions d'euros en 2011**¹, soit le même niveau qu'en 2010. Ils devraient atteindre 65 millions en 2012 et 70 millions en 2013. Ces montants apparaissent toutefois nettement sous-évalués si l'on prend en compte les frais de structure – notamment les dépenses de personnel – associés à la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales.

Il convient ici de rappeler le rôle incitatif joué par 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 (EPCI) de financer, sur le budget des services publics de l'eau et de l'assainissement et dans la limite de 1 % de ce budget, des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

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

Les produits de la **contribution de solidarité sur les billets d'avion** (CSV), instituée de façon pionnière par notre pays en 2006, sont notifiés depuis 2008 au CAD de l'OCDE, au titre de l'APD française. De son entrée en vigueur (en juillet 2006) à juin 2012 cette taxe a rapporté **951 millions d'euros**, dont 163 millions d'euros en 2010, en diminution par rapport à 2008 (173 millions d'euros) dans le contexte de la crise économique qui a conduit à une diminution de la part des billets vendus en première classe et en classe affaires². En 2011, son montant a dépassé légèrement celui de 2009, avec 175 millions d'euros.

Le montant attendu pour 2013 s'élève à 194 millions d'euros.

Le produit de la taxe, 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 ».

Vos rapporteurs spéciaux observent que la mise en œuvre de ce **financement innovant** n'a emporté **aucun impact négatif** visible, ni sur le trafic aérien, ni sur le tourisme. Depuis 2006, ce dispositif a été appliqué par huit autres pays : le Cameroun, le Chili, la République du Congo, la Corée du Sud, Madagascar, le Mali, Maurice et le Niger.

¹ Les données sont collectées par le MAEE au moyen d'une procédure de télédéclaration des collectivités territoriales, mise en place depuis 2006.

² Créée par la LFR 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.

e) L'affectation d'une partie de la taxe sur les transactions financières au Fonds de solidarité pour le développement

L'article 27 du présent projet de loi prévoit que **le fonds de solidarité pour le développement (FSD) perçoit 10 % du produit de la taxe sur les transactions financières (TTF), dans la limite d'un plafond** prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012, qui établit les sommes maximales pouvant être versées à des opérateurs au titre des taxes affectées.

En pratique, l'article 26 du présent projet de loi de finances fixe le **plafond de la TTF affectée au FSD à 60 millions d'euros en 2013**. Il a vocation à être porté à 100 millions d'euros en 2014 et 160 millions d'euros à partir de l'année 2015.

Vos rapporteurs spéciaux **regrettent ce plafonnement à 60 millions d'euros**, qui ne représente que 3,75 % du produit attendu de la taxe (1,6 milliard d'euros). Ils soulignent néanmoins **l'avancée que constitue l'affectation d'une partie de cette ressource à l'aide publique au développement**.

Ils émettent le vœu que cette mesure pourra **inciter d'autres pays à suivre cette voie**, et en particulier les pays de l'Union européenne, la Commission ayant présenté en septembre 2011 une proposition de taxe sur les transactions financières dans les 27 Etats membres de l'Union. Cette taxe, pourrait rapidement voir le jour, sous la forme d'une coopération renforcée réunissant dix pays, conformément aux termes du pacte pour la croissance et l'emploi conclu lors du sommet européen des 28 et 29 juin dernier. Le Parlement européen a souhaité qu'une partie des recettes de cette taxe soit affectée aux politiques de développement¹.

II. LES PROGRAMMES DE LA MISSION

Sur l'ensemble de la mission, les AE sont en diminution de 11,7 % (- 323 millions d'euros) et les CP en baisse de 5,9 % (- 197,7 millions d'euros).

La mission « Aide publique au développement » est articulée sur deux programmes, le programme 301 « Développement solidaire et migrations » ayant été supprimé cette année.

Les crédits de l'action 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire » de cet ancien programme ont été transférés sur l'action 9 « Actions de co-développement » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la présente mission.

¹ Résolution législative du Parlement européen du 23 mai 2012 sur la proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE.

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

Crédits du programme « Aide économique et financière au développement »

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2012/2013)	Part des CP (PLF 2013)
	LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013		
1 « Aide économique et financière multilatérale »	170,2	64,0	721,7	673,8	- 6,6 %	58,0 %
2 « Aide économique et financière bilatérale »	351,2	431,5	371,7	374,9	+ 0,9 %	32,3 %
3 « Traitement de la dette des pays pauvres »	128,0	0,4	98,5	113,1	+ 14,8 %	9,7 %
Total	649,5	496,0	1 191,9	1 161,9	- 2,5 %	-

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2013

Les crédits du programme 110 représentent plus de 20% des AE de la mission et plus de 37 % des CP.

Ils sont consacrés quasi exclusivement (pour 98 % des AE et 99 % des CP) à des **dépenses d'intervention** et à des **dépenses d'opérations financières**. Les premières (titre 6) s'élèvent à 452,7 millions d'euros en AE et à 34,5 millions d'euros en CP, les secondes (titre 7) à 35 millions d'euros en AE et 619,9 millions d'euros en CP.

Aucune dépense de personnel n'est associée au programme et les dépenses fiscales y sont quasiment nulles.

1. L'aide économique et financière multilatérale

L'action n° 1 « **Aide économique et financière multilatérale** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **64 millions d'euros en AE** et de **673,8 millions d'euros en CP**. On notera que les contributions en cause sont pour la plupart libellées en dollars et couvertes en euros par l'intermédiaire du compte de commerce « Couverture des risques financiers ».

Ces crédits sont en forte baisse : - 106 millions d'euros (- 62,4 %) en AE et - 47,8 millions d'euros (- 6,6 %) pour les CP. Ces évolutions sont essentiellement le fruit des calendriers de reconstitution des fonds.

a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI ainsi qu'aux groupes des banques régionales

Dans le présent projet de loi de finances, la France finance notamment le soutien, sous forme de prêts concessionnels mis en œuvre par l'AFD, au **dispositif de Facilités élargies de crédit (FEC) du FMI**, dont notre pays est le troisième contributeur mondial, après le Japon et le Royaume-Uni.

Les sommes inscrites à hauteur de 20 millions d'euros en AE et en CP, **en baisse de 10 millions d'euros** par rapport à l'an dernier, correspondent à la différence entre le coût de la ressource (généralement en euros et à taux fixe) levée par l'AFD et le coût de la ressource prêtée au FMI, sous forme de droits de tirages spéciaux.

D'autre part, la onzième reconstitution du **fonds asiatique de développement (FAsD)** a été menée en 2011 et 2012 pour couvrir la période 2013-2016. Les AE (92,57 millions d'euros) demandées l'an dernier au titre de cette reconstitution devraient être engagées d'ici la fin de l'année 2012. **Seuls des CP sont donc demandés pour cette année**, pour un montant de 23,13 millions d'euros, correspondant à la première annuité.

Ces deux sous-actions expliquent donc, à elles seules, plus de 100 millions d'euros de diminution des AE.

b) Les contributions aux fonds sectoriels

Contrairement à l'an dernier, où 15,5 millions d'euros avaient été ouverts en AE pour couvrir les initiatives en faveur du développement prises au sommet du **G20 à Cannes** en novembre 2011 et à Los Cabos en juin 2012, aucune ouverture d'AE n'est demandée cette année à ce titre.

Aucune AE n'est demandée non plus pour le **fonds multilatéral pour le protocole de Montréal**, contre 20 millions l'an dernier. Ce fonds, qui appuie les pays en développement dans leur mise en conformité avec les mesures du protocole, visant à réduire puis éliminer les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, a bénéficié de la reconstitution de ses moyens d'actions conclue en novembre 2011. Les AE correspondantes, demandées l'an dernier, devraient être engagées d'ici la fin de l'année 2012. **Seuls des CP, au titre de la deuxième annuité, sont donc demandés cette année**, pour un montant de 7,5 millions d'euros.

A l'inverse, le **fonds international de développement agricole (FIDA)**, qui vise à lutter contre la pauvreté en milieu rural, fait l'objet cette année d'une **demande de 35 millions d'euros en AE**, contre aucune l'an dernier. Ces crédits correspondent à la neuvième reconstitution du fonds, dont les négociations se sont achevées fin 2011.

La somme de ces trois sous-actions est donc, en AE, quasiment nulle.

L'évolution à la baisse des CP provient essentiellement de la réduction de près de 30 millions d'euros des crédits demandés au titre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). La cinquième reconstitution de ce fonds est intervenue en 2010 et la troisième échéance de la France (33,99 millions d'euros) est inférieure de moitié à celle de l'an dernier (64 millions), dans la mesure où celle-ci incluait le financement des actions d'urgence spécifiquement destinées à une gestion durable des forêts.

Enfin, bien que ses crédits soient stables, on peut rappeler que l'Association internationale de Développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale octroyant des dons et des prêts à très faible taux aux pays en développement les plus pauvres, représente près de 60 % des CP de cette action.

2. L'aide économique et financière bilatérale

L'action n° 2 « **Aide économique et financière bilatérale** » du programme « Aide économique et financière au développement » est dotée par le présent projet de loi de finances de **431,5 millions d'euros en AE** et **374,9 millions d'euros en CP**.

Pour une part limitée (**8,3 millions d'euros en AE** et **7,4 millions en CP**), et moins importante que l'an dernier (9,8 millions d'euros en AE et CP), ces crédits sont destinés à couvrir les **dépenses de fonctionnement** que retrace le programme :

- la **rémunération de l'AFD** (4,2 millions d'euros en AE et 3,3 millions en CP), pour les opérations de conversion de dette, les aides budgétaires globales et le programme de renforcement des capacités commerciales que l'Agence met en œuvre ;

- celle de **Natixis** (3,31 millions d'euros en AE et CP), au titre de son activité de gestion de prêts de la « Réserve pays émergents » (RPE) et des dons aux Etats étrangers.

La majeure part des crédits de l'action vise des **dépenses d'intervention** (**423,2 millions d'euros en AE**, **367,5 millions d'euros en CP**).

Les crédits de cette action sont relativement stables en ce qui concerne les CP (+ 3,2 millions d'euros environ, soit + 0,9 %) et **en hausse pour les AE** (+ 80,3 millions d'euros, soit + 22,9 %). Cette dernière hausse s'explique par :

- la demande de 100 millions d'euros en AE au titre des **bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique**. Il s'agit de financer le coût net pour l'AFD du nouveau prêt qui devra être engagé fin 2013 dans le cadre de la reconstitution du fonds pour les technologies propres ;
- l'absence de besoin d'AE au titre du **fonds français pour l'environnement mondial** (contre 15 millions d'euros l'an dernier), les crédits nécessaires à la reconstitution du fonds pour la période 2011-2014 ayant déjà été engagés ;

- la baisse des AE demandées (- 16,5 millions d'euros) au titre des **aides budgétaires globales**, qui visent à apporter un soutien budgétaire aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté notamment ;
- la demande de 13,64 millions d'euros en AE au titre du programme de renforcement des capacités commerciales, afin de permettre la reconstitution de ce programme, prévue en 2013.

3. Les dépenses liées aux traitements de dettes

L'action n° 3 « **Traitement de la dette des pays pauvres** » est dotée par le présent PLF de **417 075 euros en AE** et de **113,1 millions d'euros en CP**.

Les crédits de paiement de ce programme sont en hausse de 14 millions d'euros (+ 14,8 %), correspondant à la tranche des crédits débloquée au titre de la compensation des annulations de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés (PPTE) envers la Banque mondiale, dont les autorisations d'engagement ont été engagées en 2006, en 2011 et en 2012, pour couvrir la période courant jusqu'en 2022.

Le montant des AE demandées (soit 417 000 euros) correspond aux traitements de dette entraînant des annulations de créances.

Doctrine française en matière d'annulation de dettes

Dettes bilatérales

La stratégie française de la dette s'inscrit dans le cadre multilatéral des initiatives mises en oeuvre par les créanciers du Club de Paris, ainsi que dans un cadre bilatéral. Créé en 1956 et présidé par la France, le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics qui a pour but d'assurer une gestion ordonnée et transparente des problèmes d'endettement, par le biais d'une coordination approfondie entre les créanciers et les débiteurs, en relation étroite avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Cette stratégie a d'abord reposé sur les instruments traditionnels du Club de Paris, qui a conclu entre 1976 et 1988 plus de 80 accords de rééchelonnement selon des termes « classiques », non concessionnels. Les pays concernés ne sont toutefois pas toujours parvenus à générer la croissance permettant d'assumer le remboursement des échéances rééchelonnées, ce qui les a conduits à solliciter de nouveaux rééchelonnements, provoquant l'augmentation irrémédiable des encours. Le même phénomène s'est produit pour les pays à revenu plus élevé pour lesquels le Club de Londres, qui rassemble les créanciers privés, intervenait en parallèle.

A partir de la fin des années 1980, le Club de Paris a commencé à pratiquer des annulations de dette : les termes de traitement des dettes des pays pauvres ont vu la part d'annulation, réservée aux créances commerciales, augmenter progressivement de 33 % pour les termes de Toronto en 1988, à 67 % pour les termes de Naples, à compter de 1994.

Parallèlement, les pays créanciers, notamment la France avec les accords de Dakar I et II, ont annulé sur une base bilatérale une grande partie des créances d'APD. Cette stratégie d'annulation s'est accompagnée d'une réduction du volume des nouveaux prêts. Les pays en développement continuant d'avoir d'importants besoins de financement, les organisations multilatérales ont accru leur intervention dans des proportions importantes.

A la fin des années 1990, la communauté internationale a reconnu que le problème ne pourrait être résolu que de manière globale, en incluant les créanciers multilatéraux jusque-là protégés par leur statut de créancier privilégié. L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée en 1996 au sommet du G7 de Lyon. Cette action coordonnée de la communauté financière internationale, des créanciers bilatéraux et des institutions multilatérales, vise à réduire à un niveau « soutenable » le poids de la dette extérieure de quarante pays pauvres très endettés, après mise en œuvre des mécanismes traditionnels d'allègement de dette, c'est-à-dire les termes de Naples. Les critères d'origine ont été profondément révisés dans le sens d'une plus grande générosité au sommet du G7 de Cologne en 1999, en même temps que les étapes à franchir pour bénéficier des allègements étaient accélérées.

La France participe pleinement à la mise en œuvre de l'initiative PPTE, dont elle est le contributeur le plus important. Elle procède, en outre, au-delà de l'effort bilatéral accordé dans le cadre du Club de Paris, à des annulations bilatérales additionnelles (100 % d'annulation des créances d'APD pré et post-date butoir dans le cadre des « contrats de désendettement et de développement » – C2D et 100 % d'annulation des créances non-APD pré-date butoir).

Pour les pays non éligibles à l'initiative PPTE, la France peut également leur accorder des traitements de dette, conformément à l'approche d'Évian adoptée en 2003 par le Club de Paris. Celle-ci consiste, pour les pays confrontés à une dette non viable, en un traitement de la dette au cas par cas permettant de rétablir la viabilité de celle-ci. Ce traitement peut consister en un rééchelonnement non-concessionnel ou comporter des annulations de dette, selon l'analyse de la soutenabilité de la dette du pays concerné.

Dette multilatérale

La France a soutenu, dans le cadre du G7, l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM) des pays éligibles à l'initiative PPTE ayant franchi le point d'achèvement. Une telle mesure s'inscrit dans la continuité de la mise en œuvre de l'initiative PPTE et vise à apporter aux pays éligibles, dont la vulnérabilité aux crises de balance des paiements est particulièrement forte, des marges supplémentaires permettant de réduire les risques d'une nouvelle crise de la dette. Elle concerne l'AID, le FAD et le FMI.

Quant à la mise en œuvre de cette mesure, la France a mis l'accent sur le caractère additionnel des ressources mobilisées pour financer les annulations de la dette et sur la nécessité de préserver la capacité d'intervention des institutions financières internationales dans les pays pauvres. La France a également soutenu le principe d'un partage équitable de l'effort de financement de cette initiative.

Source : Projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF

4. Un quasi opérateur : l'Agence française de développement

Dans le présent projet de loi de finances, 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 chargé de l'économie sans constituer des opérateurs au point de vue juridique.

Il s'agit du GIP « ADETEF »¹, mais surtout de l'**Agence française de développement (AFD)**, qui constitue l'**opérateur pivot de la coopération française** dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP)² et, plus largement, un instrument essentiel de l'APD mise en œuvre par notre pays. Sa tutelle est assurée conjointement par le ministère chargé de l'économie, le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'intérieur, chargé de l'immigration.

L'importance de cet acteur de l'aide publique se retrouve dans le volume de ses engagements, qui devrait s'élever à 7,4 milliards d'euros en 2012. Sur ce montant, 1,1 milliard d'euros provient de PROPARCO³, la filiale de l'AFD spécialisée dans le soutien au secteur privé.

A cet égard, vos rapporteurs spéciaux ont consacré leur programme de contrôle budgétaire 2012 au financement par la France des projets d'infrastructure et d'urbanisme dans les pays en développement, via ces deux entités. On pourra donc se référer utilement à leur rapport « Les infrastructures et l'urbanisme : des projets structurants de l'aide publique française au développement »⁴.

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

- des **ressources aux conditions 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 dettes dans le cadre du Club de Paris et du **résultat financier** annuel. Jusqu'en 2010, ce résultat était intégralement mis à la disposition de l'Etat, qui l'affectait au financement des concours de l'Agence. Depuis 2010, en application des dispositions de la loi de finances pour 2009 introduites à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse, il doit être versé au budget général, au titre de dividende à l'Etat, en recettes non fiscales de l'exercice qui suit celui de sa constatation ;

- des **ressources budgétaires**, en provenance du **ministère des affaires étrangères**, du **ministère de l'économie et des finances** et du **ministère chargé de l'outre-mer**.

¹ Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières.

² La ZSP, définie par le Gouvernement, se compose de pays parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux et avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat.

³ Promotion et participation pour la coopération économique.

⁴ Rapport d'information n° 68 (2012-2013).

**Origine des ressources de marché et ressources propres
de l'AFD depuis 2008**

(en millions d'euros)

Ressources		2008	2009	2010	2011	Prévision 2012
Emprunts nets sur les marchés		78	2 201	2 069	1 772	2805
au titre des activités pour compte propre de l'AFD	Emission sénior	840	1 875	2 545	3 450	5000
	Remboursements	-518	-374	-647	-1 928	-1825
au titre du financement des facilités de prêts concessionnels du FMI	Emissions	0	700	334	250	0
	Remboursements	-244	0	-164*	0	-370
Ressources propres		369	283	0	0	0
Dividende réinvesti dans l'activité		289	167	0	0	0
Reprises de provisions + divers		81	115	0	0	0
dont ressource investie dans les bonifications		92	100	0	0	0
dont ressource investie dans les C2D		103	98	0	0	0

Source : Agence française de développement

*montant rectifié suite à une erreur dans le DPT 2012.

Aux ressources de marché et ressources propres retracées dans le tableau ci-dessus **s'ajoutent, dans le projet de loi de finances pour 2013, 1,3 milliard en AE et 1,14 milliard en CP, en provenance du budget de l'Etat**. L'intégralité de ces sommes financent l'AFD et constituent donc des dépenses d'APD.

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

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

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2012/2013)	Part des CP (PLF 2013)
	LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013		
2 « Coopération bilatérale »	651,1	609,1	652,0	604,3	-7,3 %	30,8 %
5 « Coopération multilatérale »	420,4	414,7	442,3	436,8	-1,2 %	22,2 %
7 « Coopération communautaire »	789,6	694,0	789,6	694,0	-12,1 %	35,3 %
8 « Dépenses de personnels concourant au programme "Solidarité à l'égard des pays en développement" »	222,4	210,1	222,4	210,1	-5,5 %	10,7 %
9 « Actions de co-développement »	25,0	11,0	25,0	18,5	-26,0 %	0,9 %
Total	2 109,0	1 938,9	2 131,3	1 963,7	- 7,9 %	-

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2013

Les crédits du programme sont en baisse de 7,9 % en ce qui concerne les CP (-167,6 millions d'euros) et de 8,0 % en ce qui concerne les AE (- 169,6 millions d'euros).

Le plafond d'autorisations d'emplois du programme, qui se confond avec celui de la mission « Aide publique au développement », est fixé pour 2013 à hauteur de **2 267 ETPT**, soit une diminution de 63 emplois, hors effets des mesures de transfert (- 35) et des corrections techniques (- 15).

Ces 2 267 ETPT correspondent à **219 titulaires** et agents recrutés sur contrat à durée indéterminée (CDI) **en administration centrale, 138 titulaires** et CDI **dans le réseau, 1 693 agents recrutés sur contrat à durée déterminée (CDD)** et volontaires internationaux et enfin, **217 agents de droit local**.

Ces effectifs relèvent :

- des différents services de la **direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM)** du MAEE, créée en 2009 ;

- 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 **64 établissements culturels pluridisciplinaires**, établissements dotés de l'autonomie financière (EAF) ;

- des **19 centres de recherche** ayant également le statut d'EAF, spécialisés dans la recherche en archéologie et en sciences sociales ;

- du réseau des **176 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 (716 ETPT imputés sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » en 2012, dont 564 agents sous contrat avec le MAEE et 152 volontaires internationaux).

1. La coopération bilatérale

L'action n° 2 « **Coopération bilatérale** » du programme se trouve dotée par le présent PLF de **609,1 millions d'euros en AE (- 6,5 %)** et **604,3 millions d'euros en CP (- 7,3 %)**.

Outre des dépenses de **fonctionnement** (limitées à 32,2 millions d'euros en AE et CP – contre 36,3 millions d'euros en AE l'an dernier – dont les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs ESTHER et « GIP ENA » et la rémunération de l'AFD), cette action retrace principalement des dépenses **d'intervention** (au total, 576,9 millions d'euros en AE et 572,1 millions d'euros en CP).

La quasi-totalité des sous-actions de cette action voient se réduire leurs crédits. Si l'on exclut les contrats de désendettement et de développement et les dons projets, cette **diminution est en moyenne de 6,5 %** environ, pour chaque sous-action. La réduction de la dépense qui en découle s'élève à environ 6 millions d'euros.

S'agissant des dons projets, qui sont effectués par l'intermédiaire de l'AFD (170 millions d'euros), du Fonds de solidarité prioritaire (FSP, 50 millions d'euros), des ONG (54 millions d'euros), auxquels s'ajoutent des projets de coopération technique (47,3 millions d'euros), la baisse est de moins de 1 % (- 3 millions). Eu égard au montant de cette sous-action (321 millions d'euros, soit 53 % des crédits de l'action), vos rapporteurs spéciaux réitèrent leur souhait de voir la justification au premier euro davantage détaillée dans le PAP qui sera annexé au PLF pour 2014.

Enfin, les contrats de désendettement et de développement (C2D) voient leurs AE diminuer de 27 millions d'euros. Les prévisions de décaissement ont été calculées sur la base des contrats signés et des besoins estimés par anticipation des contrats signés d'ici la fin de l'année 2012 ou au cours de l'année 2013 (Mozambique, Mauritanie, Ghana, Cameroun, Congo, Guinée, Côte d'Ivoire et République Démocratique du Congo).

2. La coopération multilatérale

L'action n° 5 « **Coopération multilatérale** » s'élève pour 2012 à **414,7 millions d'euros en AE** et **436,8 millions d'euros en CP**.

Hors 5,4 millions d'euros de CP au titre du loyer de la maison de la francophonie, la totalité des dépenses de cette action sont des dépenses d'intervention.

Ces crédits sont relativement stables : - 1,3 %, en AE comme en CP.

Vos rapporteurs spéciaux se réjouissent que le montant des **contributions volontaires au système des Nations-Unies** soit identique à celui de l'an dernier, après plusieurs années de baisse, de nature à fragiliser les positions internationales de la France.

L'enveloppe globale pour la **francophonie** s'élève à 56 millions d'euros en AE et CP. La différence négative de 5 millions d'euros par rapport à l'an dernier s'explique par le financement du XIV^{ème} sommet de la francophonie, qui s'est tenu en octobre dernier à Kinshasa. Le prochain sommet aura lieu à Dakar en 2014.

Cette diminution de 5 millions d'euros explique la quasi-totalité de l'évolution des crédits de cette action, tant en AE qu'en CP.

3. La coopération communautaire

L'action n° 7 « **Coopération communautaire** » retrace exclusivement la **contribution française au Fonds européen de développement (FED)**. Celle-ci, en 2013, s'établira à hauteur de **694 millions d'euros** (en AE et CP), contre 789 millions l'an passé.

Il convient ici de souligner que la France, qui était le premier Etat contributeur dans le cadre du neuvième FED couvrant la période 2007-2010, a obtenu lors de la négociation du dixième FED, pour la période 2011-2013, une **baisse de sa clé de contribution** : celle-ci est ainsi passée de 24,3 % à 19,55 %, ce qui place à présent notre pays en position de **deuxième contributeur au FED, derrière l'Allemagne** (dont la part est fixée à 20,5 %).

Compte tenu de l'importante pression que cette contribution obligatoire exerce sur l'effort français d'APD, cette évolution constitue un précieux progrès, **la marge économisée pouvant être utilement employée au rééquilibrage de notre aide bilatérale.**

S'agissant du onzième fonds européen de développement, l'accord interne a été adopté par le Conseil des affaires étrangères du 25 juin dernier, à l'exception de ses dispositions budgétaires (montant global et clés de contribution des Etats membres). Ces questions seront abordées dans le cadre global de la discussion sur les prochaines perspectives financières et devraient être adoptées lors du Conseil européen de décembre prochain.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **la France reste favorable à la budgétisation du FED**, mais la Commission propose de maintenir celui-ci dans sa forme actuelle, c'est-à-dire hors budget communautaire, dans le cadre financier 2014-2020. Cependant, la dernière version de l'accord interne maintient une référence à la budgétisation du FED après 2020, mais uniquement dans un cadre hypothétique.

S'agissant de son montant, la Commission suggère une hausse de 8 milliards d'euros, soit un onzième FED à 30,3 milliards d'euros. **La France demande la réduction de l'enveloppe globale par rapport à la proposition initiale** et rejoint ainsi la position de l'Allemagne à ce sujet. Les deux plus grands contributeurs au FED jugent en effet l'augmentation proposée excessive dans un contexte budgétaire difficile. Si la réduction du montant total n'était pas obtenue, une requête en vue de baisser la clé de contribution française pourrait être envisagée.

De son côté, la Commission propose de **continuer à aligner progressivement les clés de contribution au FED sur celles du budget général de l'UE**, dans l'optique d'une possible budgétisation du FED en 2020. Cela représenterait une diminution de moins de 2 points pour la contribution française, qui passerait ainsi de 19,55% à 17,81%.

4. Les actions de co-développement

L'action n° 9 « **Actions de co-développement** » s'établit à **11 millions d'euros en AE et 18,5 millions d'euros en CP**, contre 25 millions l'an dernier, en AE comme en CP.

Cette nouvelle action correspond à l'ancienne action 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire », de l'ancien programme 301 « Développement solidaire et migrations », de la présente mission, supprimé cette année.

Les crédits programmés sont destinés à financer, dans le respect des engagements juridiques déjà contractés, des projets d'aide au développement menés par les associations de migrants, en cohérence avec la politique de développement française.

SECONDE PARTIE

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Le compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » retrace les opérations liées aux prêts pratiqués par l'Etat en faveur de l'aide au développement et, depuis mai 2010, dans le cadre du soutien financier européen décidé en faveur de la Grèce.

La mission correspondante est dotée par le présent projet de loi de finances de **1,077 milliard d'euros en AE** et de **1,027 milliard d'euros en CP** (crédits évaluatifs). Par rapport aux prévisions inscrites dans la LFI pour 2012, la dotation correspond à une **baisse de 40 % des AE** et de **plus de 80 % des CP**.

Le compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » constitue un **compte de concours financiers**. Jusqu'en mai 2010, ce compte ne retraçait que les opérations de versement et de remboursement relatives aux **prêts consentis par l'Etat au titre de l'aide au développement**. La loi de finances rectificative du 7 mai 2010 a enrichi sa nomenclature pour en faire le canal de la **contribution de notre pays au soutien décidé, au niveau européen, en faveur d'Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, en pratique la Grèce** pour apaiser les tensions financières pesant sur sa dette souveraine, en vue de préserver la stabilité au sein de la zone euro¹.

Ce compte se trouve désormais organisé en quatre sections, qui correspondent aux différentes catégories de prêts en cause :

- la **première section** retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts consentis à des Etats émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure**. En pratique, ces prêts sont mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux, au titre de la « **Réserve pays émergents** » (RPE), et la réalisation des infrastructures doit faire appel à des biens et services d'origine française ;

- la **deuxième section** retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts accordés à des Etats étrangers pour la consolidation de leur dette envers la France**. Ces opérations de refinancement participent des traitements de dettes consentis par notre pays dans le cadre du Club de Paris ou sur une base bilatérale ;

¹ *Engagement pris par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone lors du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 ; la réunion des ministres des finances du 11 avril 2010 en a précisé les modalités techniques. Cf. le rapport n° 428 (2009-2010) de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général.*

- la **troisième section** retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts octroyés à l'Agence française de développement (AFD)**, en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers. Ces prêts sont consentis à l'AFD, par le Trésor, à des conditions très préférentielles. L'Agence utilise cette ressource pour adosser les prêts, très concessionnels, qu'elle accorde aux **pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE** et, à titre subsidiaire, afin de constituer des **provisions** pour le risque commercial lié aux prêts concessionnels qu'elle consent au secteur extra-étatique ;

- la **quatrième section**, créée par la LFR du 7 mai 2010 aux fins susmentionnées, retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts consentis aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, pour le moment l'Etat grec seulement**. Cette assistance consiste en un prêt à un taux non concessionnel, suivant les conditions de marché, avec un délai de trois ans pour le remboursement du capital (échéance au 15 mai 2013).

Le solde du compte « Prêts à des Etats étrangers » est prévu pour être négatif à l'issue de l'exercice 2013. **Le déficit est évalué à plus de 357 millions d'euros.**

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » prévu pour 2013

(en millions d'euros)

Sections	Recettes	Dépenses (CP)	Solde
Section n° 1 Prêts de la RPE	380,0	447,0	- 67,0
Section n° 2 Prêts pour consolidation de dettes	132,1	250,2	- 118,1
Section n° 3 Prêts à l'AFD	157,9	330,0	- 172,1
Section n° 4 Prêts aux Etats de la zone euro	0,0	0,0	0,0
Total	670,0	1 027,2	- 357,2

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2013

La mission « Prêts à des Etats étrangers » est dotée par le présent projet de loi de finances de **1,077 milliard d'euros en AE** et de **1,027 milliards d'euros en CP**, en baisse de 4,6 milliards d'euros environ par rapport à l'an dernier. Cette différence s'explique en grande partie (3,894 milliards d'euros) par le fait ce compte portait en 2013 les crédits du plan de soutien décidé en faveur de la Grèce.

Crédits de la mission « Prêts à des Etats étrangers »

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2012	PLF 2013	Evolution 2012/2013	LFI 2012	PLF 2013	Evolution 2012/2013
851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure »	400,0	380,0	- 5,0%	390,0	447,0	+ 14,6 %
852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »	987,0	250,0	- 74,6%	987,0	250,0	- 74,6 %
853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »	412,0	447,0	+ 8,5%	318,0	330,0	+ 3,8 %
854 « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »	-	-	-	3 894,0	-	- 100,0 %
Total	1 799,0	1 077,0	- 40,0 %	5 589,0	1 027,0	- 81,6 %

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2013

A. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS DE LA RPE

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 françaises¹.

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 définies par l'OCDE.

Pour 2013, 380 millions d'euros en AE sont demandés, au regard des nouveaux engagements, principalement dans les secteurs du transport

¹ Les crédits afférents sont comptabilisés dans l'APD française 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.

ferroviaire, de l'environnement (secteur de l'eau) et de l'énergie. Ce montant est en légère baisse par rapport à l'an dernier (- 5 %).

Les informations figurant dans le PAP sont extrêmement lacunaires, mais une liste de ces projets a été fournie dans les réponses au questionnaire budgétaire. Celle-ci revêt toutefois un caractère confidentiel et n'est pas présentée dans le présent rapport.

Vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois que la relative modestie de ces crédits est révélatrice de l'**insuffisance de la présence industrielle française dans les pays émergents**.

B. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES

Le **programme 852** « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » **participe à la politique française de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire**, qui s'exerce tant dans le cadre multilatéral du Club de Paris que, sur un fondement bilatéral, à titre additionnel. Il retrace les crédits requis pour le **refinancement de dettes**.

L'opération consiste à rembourser des prêts anciens au moyen de prêts nouveaux, accordés aux conditions négociées dans le cadre du Club de Paris : ces nouveaux prêts constituent les dépenses du programme. Il convient de préciser que leur remboursement, en principal ou en intérêts, vient abonder le budget de l'Etat (imputé en recettes sur le compte « Prêts à des Etats étrangers ») sauf annulation de la créance consolidée par un accord ultérieur.

Les crédits inscrits par le présent PLF dans le programme 852, soit **250,21 millions d'euros** en AE comme en CP, sont destinés, comme on l'a indiqué, à financer les **refinancements auxquels donnent lieu les accords de consolidation de dettes intervenant en Club de Paris**.

Ce montant correspond, pour l'essentiel :

- au traitement de la dette du Zimbabwe, qui pourrait intervenir en 2013, dans le cadre du dialogue entre les autorités zimbabwéennes et les institutions financières internationales, sous l'égide de la banque africaine de développement ;
- au traitement de la dette de la Birmanie, qui pourrait avoir lieu en 2013 également, à la suite de la reprise des relations de ce pays avec l'ensemble de la communauté internationale.

C. LES PRÊTS À L'AFD

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 « canal » budgétaire symétrique à l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la présente mission¹. 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 %.

La dotation de ce programme, prévue pour 2013 à hauteur de **447 millions d'euros en AE** et de **330 millions d'euros en CP**, fait l'objet dans le PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au présent PLF d'une « **justification au premier euro** » **excessivement sommaire**. Vos rapporteurs spéciaux le déplorent d'autant plus que le PAP joint au PLF pour 2010 était plus fourni.

On notera que **la différence entre le niveau des AE et celui des 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 : le besoin de CP reste marginal l'année de l'octroi, puis augmente progressivement sur trois ans, avant de lentement diminuer les sept années suivantes ; les CP ouverts une année donnée correspondent donc presque exclusivement au financement de prêts ayant fait l'objet d'engagements dans les années antérieures.

Ainsi, la demande de CP pour 2013 est destinée à hauteur de 328 millions d'euros à permettre la mise en œuvre d'engagements antérieurs à 2013, et ne vise que très marginalement (à hauteur de 2 millions) celle des engagements pris en 2013.

D. LES PRÊTS AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE DONT LA MONNAIE EST L'EURO

Le **programme 854** « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », a été créé par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010 afin de permettre à la France de contribuer au plan de **soutien décidé en faveur de la Grèce, en vue de préserver la stabilité financière au sein de la zone euro**.

Il s'agissait de mettre en œuvre le mécanisme d'aide aux Etats ne pouvant plus faire face à leurs besoins de trésorerie, adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, à l'occasion du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010.

Ce mécanisme n'a été utilisé qu'une seule fois, début mai 2010, **au profit de la Grèce**, car les autres plans d'assistance financière ont été pris en charge par les mécanismes européens dédiés entrés en vigueur depuis mai 2010 : le fonds européen de stabilité financière (FESF)², et pour l'avenir, le

¹ Cf. supra, première partie.

² Auquel la France a apporté sa garantie par la loi de finances rectificative du 7 juin 2010.

mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur en septembre 2012¹, et qui constitue, à la différence du FESF, une structure pérenne. Ces dispositifs ont rendu non nécessaire l'intervention bilatérale directe des Etats membres par un mécanisme de prêt.

S'agissant de la Grèce, le deuxième plan d'assistance, décidé en juillet 2011, a confié au FESF les déboursements futurs, **y compris le reste à déboursier des prêts bilatéraux**². Ainsi, sur les 16,8 milliards d'euros en AE votés en mai 2010, seuls 11,4 milliards ont été déboursés et les 5,4 milliards restants seront annulés.

La dernière tranche de prêt bilatéral à la Grèce a donc été versée en décembre 2011 et **ce programme va « être mis en sommeil »**, aucune dépense n'ayant eu lieu en 2012, ni aucun mouvement n'étant prévu avant le premier remboursement, qui devrait intervenir en 2020.

**Le compte d'affectation spéciale
« Participation de la France au désendettement de la Grèce »**

Le deuxième programme d'assistance financière à la Grèce prévoit que les Etats membres de la zone euro lui restituent les revenus perçus par les banques centrales de la zone euro sur les titres grecs pour un montant total de 4 milliards d'euros au titre de la période 2012-2020. La quote-part de la Banque de France s'établit à 754,3 millions d'euros.

Si le financement de la mesure est à la charge des banques centrales nationales, sa mise en œuvre est de la responsabilité de chacun des Etats membres. Le premier programme du compte d'affectation spéciale « participation de la France au désendettement de la Grèce » retrace donc ce versement de la France à la Grèce.

Le second programme du compte d'affectation spécial vise, dans l'hypothèse où la Grèce ne respecterait pas les conditions d'exécution du plan de désendettement, à permettre le reversement à la Banque de France de tout ou partie des sommes versées.

Sur ce point, on pourra se référer au rapport spécial de notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

¹ Pour plus de précisions, voir le rapport n° 395 (2011-2012) sur le projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro.

² Il a également été prévu le remboursement des revenus perçus par les banques centrales de la zone euro sur les titres grecs (cf encadré).

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 62

*(Art. 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991
de finances rectificative pour 1991)*

Majoration du plafond d'autorisation d'annulations de dettes aux Etats bénéficiant de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)

Commentaire : le présent article relève le plafond d'autorisation d'annulations de dettes aux PPTE afin de tenir compte des annulations prévues en 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

Le législateur a prévu deux plafonds d'autorisations de remises de dettes à destination des pays débiteurs de la France, dans la limite desquels le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder des annulations de dettes.

Celles-ci peuvent résulter des engagements pris par la France dans un cadre multilatéral (Club de Paris notamment) ou de manière bilatérale.

Ainsi, le I de l'article 64 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991 prévoit un plafond pour les annulations **de dettes qui peuvent être accordées par la France dans le cadre du Club de Paris** aux pays éligibles aux concours de l'Association internationale pour le développement. Ce premier plafond s'élève à 18,7 milliards d'euros.

Le II du même article prévoit un second plafond pour les remises de dettes additionnelles accordées par la France aux **pays pauvres très endettés**, qui s'élève à 2,650 milliards d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le montant des annulations de dettes additionnelles accordées par la France, depuis la mise en place du plafond précité, s'élevait à 1,746 milliard d'euros au 31 décembre 2011.

Il devrait atteindre 2,352 milliards d'euros fin 2012, du fait notamment de l'allègement de la dette de la Côte-d'Ivoire.

En 2013, les montants à annuler devraient s'élever à 450 millions d'euros (dont 350 millions pour la Côte-d'Ivoire), **ce qui porterait le total à 2,802 milliards d'euros.**

Afin de ne pas être limité par le plafond, le présent article vise donc à le relever à 2,850 milliards d'euros.

*

* *

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le relèvement du plafond des autorisations d'annulation de dette en faveur des pays pauvres très endettés est une **nécessité « mécanique »**, qui découle des engagements internationaux de la France en matière d'annulation de dettes. Vos rapporteurs spéciaux vous invitent donc à adopter cet article sans modification.

Ils soulignent que ce relèvement du plafond n'a pas d'incidence budgétaire en lui-même, dans la mesure où l'impact budgétaire des remises de dettes est retracé sur le programme 110 de la mission « Aide publique au développement » et par le programme 852 du compte spécial « Prêts à des Etats étrangers ».

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la mission.

1. À titre reconductible

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement minorant de 6,290 millions d'euros en AE et CP les crédits de la mission, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie.

Cette minoration se répartit ainsi :

- une diminution de 950 000 euros en AE et CP sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;
- une baisse de 5 340 000 euros en AE et CP sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

2. À titre non reconductible

L'Assemblée nationale a adopté une majoration de crédits destinée à abonder, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances, de 448 100 euros en AE et en CP le plafond de la mission « Aide publique au développement ».

Ces crédits ont été intégralement imputés sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

3. Le solde de ces modifications des crédits

Le solde de ces modifications sur la mission « Aide publique au développement » aboutit à réduire, globalement, les crédits de 5 841 900 euros.

II. COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

Les dotations du compte de concours financiers n'ont pas été modifiées par l'Assemblée nationale.

III. ARTICLE 62

L'article 62 a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 15 novembre 2012, sous la présidence de M. Albéric de Montgolfier, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » (et article 62) et sur le compte de concours financier « Prêts à des Etats étrangers ».

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – S'agissant des grandes tendances internationales en 2011, les apports nets d'aide publique au développement se sont élevés à environ 133 milliards de dollars, soit une diminution de 2,7 % en monnaie constante par rapport à 2010, essentiellement expliquée par les contraintes budgétaires qui pèsent sur de nombreux Etats membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les contributions de l'Espagne, de la Grèce et du Japon, en dollars constants, ont baissé respectivement de 32,7 %, de 39,3 % et de 10,8 %. Les États-Unis demeurent le premier pays donateur suivi de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la France. En pourcentage de leur revenu national, arrivent en tête la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark puis les Pays-Bas, la France se classant dixième, avec un ratio de 0,46 % quand l'effort des pays du CAD est de 0,31 %. Je rappellerai qu'en 2002, la conférence de l'ONU à Monterrey avait fixé un objectif de 0,7 % et qu'en 2005, les Etats de l'Union européenne membres du CAD avaient défini un objectif intermédiaire de 0,51 %. Les objectifs ne sont donc pas respectés.

En ce qui concerne l'APD française, celle-ci dépasse le strict cadre de la mission : aux crédits de celle-ci s'ajoutent ceux de l'ensemble des missions budgétaires concourant à l'aide au développement, les opérations de prêts, la part de la contribution de la France au budget de l'Union européenne qui contribue à l'aide au développement, les autres crédits publics ou encore les financements innovants.

Nous avons régulièrement émis des réserves sur le périmètre des dépenses d'APD prises en compte. La Cour des comptes, dans son rapport de juin dernier, a d'ailleurs émis les mêmes critiques. Sont ainsi comptabilisés l'aide versée à Wallis-et-Futuna ou les frais d'écologie des étudiants venant de pays en développement ; à l'inverse, certaines dépenses, telle la dépense fiscale en faveur des dons aux organisations de solidarité internationale, ne sont pas comptabilisées.

Sur un montant total d'APD française de 9,8 milliards d'euros en 2013, les ressources budgétaires représentent 7,3 milliards d'euros répartis entre plus de dix-huit programmes, dont les deux de la mission « Aide publique au développement ». Celle-ci représente 41 % des crédits budgétaires et 31 % des dépenses totales. La contribution des opérations de prêts pour 2013 est évaluée à 67 millions d'euros et celle des annulations de

dettes à 896 millions. L'aide publique au développement financée à travers le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'établit à 967 millions, les financements innovants à 254 millions d'euros et les autres crédits publics à 291 millions. Selon les prévisions annexées au présent projet de loi de finances, notre APD atteindrait 10,9 milliards d'euros en 2015. La réalisation de celles-ci reste cependant liée au calendrier des traitements de dettes dans le cadre du club de Paris, lui-même soumis à de multiples incertitudes.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – L'on parle souvent des financements innovants destinés à apporter à la politique de développement des ressources stables. La France a mis en place, dès 2005, à l'initiative du Président Chirac, la contribution de solidarité sur les billets d'avion. Nous nous réjouissons de son succès : sans impact négatif sur le trafic aérien ou le tourisme, elle a drainé depuis sa création 951 millions d'euros, pour financer l'accès aux vaccins et aux médicaments. Je songe notamment au fonds sida qui a pu bénéficier de ce financement.

Dans le prolongement de cette contribution, le projet de loi de finances prévoit d'affecter au fonds de solidarité pour le développement (FSD) 10 % du produit de la taxe sur les transactions financières, dont le produit attendu s'élève à 1,6 milliard d'euros, soit 160 millions d'euros pour le développement. Je dois tout de même souligner que les premiers encaissements laissent présager un montant inférieur.

Cependant, l'article 26 plafonne à 60 millions d'euros le montant affecté au FSD. Yvon Collin et moi-même regrettons ce plafonnement, car seuls 3,75 % du produit de la taxe iront financer l'aide publique au développement. Nous sommes très loin de l'objectif initial ! Nous proposerons au Sénat, en notre nom propre, un amendement de déplafonnement.

Nous espérons en revanche que cette affectation incitera d'autres pays à suivre cette voie, notamment en Europe. La Commission a présenté en septembre 2011 une proposition en ce sens. Fin juin, il n'y avait pas consensus, notamment en raison de la voix discordante du Royaume-Uni. Cette taxe pourrait néanmoins voir le jour, sous la forme d'une coopération renforcée, à onze voire douze pays, conformément aux termes du pacte pour la croissance et l'emploi conclu lors du sommet européen de juin. Une partie des recettes pourrait être affectée aux politiques de développement, comme l'a souhaité le Parlement européen.

La mission « Aide publique au développement » comprend le programme 110 « Aide économique et financière au développement » et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » a été supprimé et les crédits de l'action 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire » ont été transférés sur l'action 9, « Actions de co-développement », du programme 209.

Sur l'ensemble de la mission, les autorisations d'engagement sont en diminution de plus de 11 %, soit une baisse supérieure à 300 millions, et les crédits de paiement en recul de 6 %, soit près de 200 millions.

Le premier programme retrace les crédits consacrés à l'aide économique et financière multilatérale, en baisse d'une centaine de millions en autorisations d'engagement et de 50 millions en crédits de paiement. Cependant, ces évolutions sont essentiellement le fruit des calendriers de reconstitution des fonds. La onzième reconstitution du fonds asiatique de développement menée en 2011 et 2012 pour couvrir la période 2013-2016 explique presque entièrement la diminution des autorisations d'engagement sur cette action. La baisse des crédits de paiement provient essentiellement de la réduction de près de 30 millions des crédits demandés pour le fonds pour l'environnement mondial (FEM), dont la cinquième reconstitution est intervenue en 2010. La deuxième action retrace les crédits consacrés à l'aide économique et financière bilatérale. Les crédits de paiement sont stables et les autorisations d'engagement en hausse, pour reconstituer le fonds pour les technologies propres, à hauteur d'une centaine de millions. Enfin, les autorisations d'engagement demandées au titre des traitements de dettes correspondent aux montants attendus pour cette année.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Les crédits du second programme de la mission « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont en baisse de 8 %. Les crédits de la quasi-totalité des sous-actions de coopération bilatérale diminuent. Si l'on exclut les contrats de désendettement et de développement et les dons projets, le recul est en moyenne de 6,5 % pour un montant d'environ 6 millions.

Les crédits de l'action « coopération multilatérale » sont stables, la baisse de 5 millions s'expliquant par une dépense exceptionnelle l'an dernier, pour l'organisation du XIV^{ème} sommet de la francophonie, en octobre, à Kinshasa.

La troisième action de ce programme retrace exclusivement la contribution française au Fonds européen de développement (FED). La France, qui était le premier Etat contributeur, a obtenu lors de la négociation du dixième FED une baisse de sa clé de contribution, qui est passée de 24,3 % à 19,55 %. Elle devient donc le deuxième contributeur, derrière l'Allemagne. La marge dégagée pourra être employée au rééquilibrage de notre aide bilatérale. La France reste favorable à la budgétisation du FED, qui conduirait à diminuer encore sa clé de répartition, à 17,8 %. Il conviendra de veiller à ce que ces montants ne soient pas redéployés ailleurs.

Enfin, les crédits de la dernière action sont destinés à financer des projets d'aide au développement menés par les associations de migrants, en cohérence avec la politique de développement française, pour un montant de 18,5 millions d'euros.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Sur le compte spécial de concours financiers « Prêts à des états étrangers », la principale

évolution concerne le programme « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » créé en mai 2010 pour retracer la contribution au plan de soutien à la Grèce.

Le mécanisme européen mis en place à cette occasion a été utilisé une seule fois. Les autres plans d'assistance financière ont reposé sur le fonds européen de stabilité financière (FESF) puis le mécanisme européen de stabilité (MES), mis en place depuis lors. Le deuxième plan d'assistance à la Grèce, décidé en juillet 2011, a confié au FESF les déboursements futurs, y compris le reste à déboursier des prêts bilatéraux. Ainsi, sur les 16,8 milliards en autorisations d'engagement votés en mai 2010, seuls 11,4 milliards ont été déboursés et les 5,4 milliards restants seront annulés. La dernière tranche de prêt bilatéral à la Grèce a été versée en décembre 2011 et ce programme est désormais « en sommeil » : aucune dépense n'est inscrite en 2012 et aucun mouvement n'est prévu avant le premier remboursement en 2020.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'article 62 relève de 2,65 à 2,85 milliards d'euros le plafond des remises de dettes dans la limite duquel le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder des annulations de dettes. Le montant des annulations de dettes additionnelles accordées par la France s'élevait à 1,75 milliard au 31 décembre 2011 et devrait atteindre 2,35 milliards fin 2012, du fait notamment de l'allègement de la dette de la Côte-d'Ivoire. En 2013, les montants à annuler seront de 450 millions, dont 350 millions pour la Côte-d'Ivoire. Le plafond serait donc dépassé.

Le relèvement du plafond des autorisations d'annulation de dette en faveur des pays pauvres très endettés est une nécessité mécanique, qui découle des engagements internationaux de la France. Nous vous invitons donc à adopter cet article, comme les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des états étrangers »

M. Albéric de Montgolfier, président. – Je suis étonné que le troisième pays bénéficiaire de l'aide au développement bilatérale soit la Chine, pour plus de 200 millions en 2010, ce qui est à la fois beaucoup et très peu pour ce pays.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – C'est une observation récurrente... Je suis allé voir sur place comment les choses se passaient. L'antenne de l'Agence française de développement (AFD) en Chine, qui comprend une quinzaine de personnes, fait un travail formidable dans deux provinces, dont le Sichuan frappé par un terrible séisme qui a fait 400 000 victimes. La France a participé activement à l'effort de reconstruction. Elle a accordé des prêts, non bonifiés et refinancés sur le marché, qui ne coûtent donc rien à l'Etat. Notre consul de Chengdu nous dit que la présence française est très appréciée des autorités locales. Je rappelle que cette province compte 80 millions d'habitants ! Dans une autre province, nous avons vendu un projet de chauffage urbain au charbon ultra moderne,

conçu par des ingénieurs français. Ce partenariat est donc tout à fait justifié et apprécié par les entreprises françaises implantées en Chine.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Quelle part de notre aide apporter aux pays les moins avancés, aux pays qui ont des relations historiques avec le nôtre, aux pays émergents ? Peut-on être absent des grandes zones de développement ? La réflexion n'est jamais close.

De plus, les ministres successifs ont toujours souhaité afficher une stabilité, voire une augmentation de l'aide publique au développement. C'est ce qui explique par exemple que les bourses aux étudiants ressortissants de pays en développement soient comptabilisées dedans. Cette année, le ministre a eu bien du mal à sauver son budget. M. de Raincourt l'an dernier avait su être ferme !

M. Albéric de Montgolfier, président. – L'inclusion dans l'APD des crédits destinés à Mayotte et à Wallis-et-Futuna relève du même souci d'affichage.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Oui. Je signale tout de même que Mayotte ne figure plus dans l'APD, depuis la départementalisation.

M. Jean-Claude Frécon. – Il est tout de même surprenant que la Chine ait été en 2010 le troisième bénéficiaire de l'APD française.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'action française en Chine ne se réduit pas à l'aide humanitaire, mais sa présence lors du séisme a permis de développer de solides liens avec la province du Sichuan.

M. Jean-Claude Frécon. – Si la Chine est le troisième pays bénéficiaire de notre aide, c'est pour d'autres raisons... D'autre part, n'est-il pas surprenant d'inclure l'aide aux territoires français dans l'APD ?

Mme Michèle André. – Je voulais poser la même question.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Dans cette mission, on additionne des « choux à des carottes » : l'aide directe, la bonification d'intérêt et des effacements de dette échelonnés dans le temps. A l'inverse, on ne prend pas en compte la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale.

M. Jean-Claude Frécon. – Dans tous les cas, l'aide à Wallis-et-Futuna porte sur un territoire français ! Elle ne devrait pas être comptabilisée dans l'APD.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Pour l'année 2013, nous n'avons pas arrêté notre programme de contrôle ni décidé s'il portera sur un pays ou sur une politique transversale, ce qui est un travail bien plus difficile à mener.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des états étrangers », ainsi que l'article 62 du projet de loi de finances pour 2013.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission, du compte spécial ainsi que de l'article 62.