

N° 94

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2008,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 4) (2007-2008)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LES ÉVOLUTIONS DE L'AIDE FRANÇAISE	6
A. LA PLACE DE LA FRANCE PARMIS LES BAILLEURS.....	6
B. L'INVERSION DE TENDANCE DANS LA PROGRESSION DE L'AIDE FRANÇAISE EN 2007	7
C. LES ORIENTATIONS DE L'AIDE EN 2008.....	9
1. <i>Les dépenses du budget comptabilisées hors de la mission</i>	9
a) L'aide européenne	10
b) Les frais d'écolage.....	12
c) Les frais d'accueil des demandeurs d'asile	12
2. <i>Les dépenses hors budget</i>	12
a) Le traitement de la dette	12
b) Les opérations de prêts	13
II. ARCHITECTURE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	14
A. UNE MISSION COMPLÉTÉE PAR LE PROGRAMME « CO-DÉVELOPPEMENT »	14
B. LES CRÉDITS DE LA MISSION : « UNE PAUSE DYNAMIQUE » ?	14
III. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »	15
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	15
1. <i>Les crédits du programme</i>	15
2. <i>Objectifs et indicateurs</i>	16
B. ACTION 1 : AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE.....	17
1. <i>FMI et Banque mondiale</i>	17
2. <i>Les banques régionales</i>	18
3. <i>Les fonds sectoriels</i>	18
C. ACTION 2 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE	20
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	20
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	22
D. ACTION 3 : TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES.....	23
IV. LE PROGRAMME 301 « CODÉVELOPPEMENT »	24
A. SYNTHÈSE DES CRÉDITS	24
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME.....	25
C. OBJECTIFS ET INDICATEURS	25
V. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »	26

A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME	26
1. Les effectifs	27
2. Éléments transversaux	28
a) L'aide-projet.....	28
b) Les bourses.....	28
3. Fonctionnement des SCAC et des services centraux	30
4. EAF et espaces CampusFrance	31
5. Les subventions aux opérateurs.....	31
B. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRES.....	33
C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA	34
1. Affirmation de la dimension culturelle du développement	35
2. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	35
3. Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté	36
a) Les dons-projets de l'AFD	36
b) Le fonds de solidarité prioritaire.....	38
c) Les contrats de désendettement et de développement.....	38
d) Les opérations hors FSP	40
e) Post-conflit et sortie de crise.....	40
f) La coopération décentralisée et les ONG.....	40
g) Le fonds de coopération Pacifique.....	41
D. COOPÉRATION MULTILATÉRALE	41
1. Les contributions aux Nations unies	42
2. Le fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme	43
3. Le fonds européen de développement	43
4. Les crédits multilatéraux de la francophonie	46
E. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE.....	47
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	51

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte budgétaire particulièrement défavorable, où chaque ministère est soumis à un impératif de maîtrise des dépenses, où chaque politique publique est passée au crible de la performance, la France maintient son effort d'aide au développement. L'aide française devrait atteindre 8,7 milliards d'euros en 2008, soit 0,45 % de son revenu national brut.

Certes, la France ne sera pas au rendez-vous de l'objectif qu'elle s'était fixée pour 2007 de consacrer 0,5 % de sa richesse nationale à l'aide publique au développement. L'aide française avait atteint 0,47 % du PIB en 2006, elle ne devrait être que de 0,42 % en 2007.

Mais cette révision affecte la part de notre aide qui ne figure pas dans la mission « Aide publique au développement » et elle s'explique en partie par le report d'annulations de dettes dépendantes de dispositifs internationaux.

La part « active » de l'aide, celle qui se concrétise sur le terrain et traduit les orientations de notre politique, est préservée en volume.

Votre rapporteur se félicite en outre, que dans ces temps budgétaires difficiles, sa double dimension bilatérale et africaine, soit confortée, conformément aux orientations souhaitées par votre Commission. Elle se souvient qu'en d'autres temps, l'aide bilatérale avait constitué la variable d'ajustement de la croissance de nos engagements internationaux, privant notre pays de marges de manœuvre indispensables.

La référence internationale de 0,7 %, objectif réaffirmé par le président de la République pour 2015, reste un horizon à atteindre : ainsi que votre rapporteur se plaît à le rappeler, l'aide au développement n'est pas un luxe ou le gage d'une bonne conscience de pays riche, elle est un investissement dans la convergence économique et sociale de nos proches voisins à laquelle nous avons beaucoup à gagner.

Dans sa lettre de mission adressée le 27 août 2007 au ministre des Affaires étrangères et européennes, le président de la République insiste sur le fait qu'il est « *fondamental de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement. Celle-ci doit être plus efficace, plus lisible, plus stratégique* ».

Il s'agit d'achever enfin la réforme en cours depuis 1998, de clarifier les objectifs et de se concentrer sur un impératif, celui de l'efficacité de l'aide.

I. LES ÉVOLUTIONS DE L'AIDE FRANÇAISE

A. LA PLACE DE LA FRANCE PARMIS LES BAILLEURS

En 2006, les 22 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ont apporté 103,9 milliards de dollars d'aide, ce qui représente 5,1 % de moins qu'en 2005, année qui, avec 106,8 milliards de dollars, avait représenté un record.

Ce chiffre représente 0,30 % du revenu national brut (RNB) cumulé des membres du CAD. 2006 est la première année où un fléchissement de l'aide est observé à l'échelle mondiale dans la tendance positive observée depuis 1997.

L'aide à l'Afrique sub-saharienne, non compris les allègements de dettes, est restée constante en 2006, ce qui rendra difficile d'atteindre l'objectif, fixé lors du sommet du G8 de Gleneagles de doubler l'aide à l'Afrique d'ici 2010. Pour atteindre cet objectif, le Comité d'aide au développement de l'OCDE estime qu'il faudrait que les taux de progression de l'aide de 5 % par an enregistrés pour la période récente passent à 11 % par an entre 2008 et 2010.

Les seuls pays qui ont atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB fixé pour l'APD par les Nations unies sont la Suède, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark.

En volume, les premiers bailleurs en 2006 sont les Etats-Unis, suivis du Royaume-uni, du Japon, de la France et de l'Allemagne. La France conserve donc son rang de quatrième bailleur. Les apports cumulés d'APD des 15 membres du CAD appartenant à l'Union européenne ont, quant à eux, représenté 57 % de l'aide totale.

APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2006)						
<i>(en millions de dollars courants)</i>						
	2003	2004	2005	2006	Variation réelle 2005/2006*	APD/ PNB en 2006
Allemagne	6.784	7.534	10.082	10.351	0,9 %	0,36 %
Belgique	1.853	1.463	1.963	1.968	-2,7 %	0,50 %
Canada	2.031	2.599	3.756	3.713	-9,2 %	0,30 %
Danemark	1.748	2.037	2.109	2.234	2,9 %	0,80 %
Espagne	1.961	2.437	3.018	3.801	20,3 %	0,32 %
Etats-Unis	16.320	19.705	27.622	22.739	-20 %	0,17 %
France	7.253	8.473	10.026	10.448	1,4 %	0,47 %
Italie	2.433	2.462	5.091	3.672	-30 %	0,20 %

Japon	8.880	8.922	13.147	11.608	-9,6 %	0,25 %
Norvège	2.042	2.199	2.786	2.946	4,9 %	0,89 %
Pays-Bas	3.972	4.204	5.115	5.452	4,2 %	0,81 %
Royaume-Uni	6.282	7.883	10.767	12.607	13,1 %	0,52 %
Suède	2.400	2.722	3.362	3.967	15 %	1,03 %
Suisse	1.299	1.545	1.767	1.647	-7 %	0,39 %
Etats de l'UE	37.130	42.910	55.745	58.902	2,7 %	0,43 %
Commission européenne	N.D.	8.704	9.390	10.204	5,7 %	N.S.
Total G7	49.983	57.578	80.492	75.138	-8,7 %	0,26 %
Total CAD	69.085	79.553	106.777	103.940	-5,1 %	0,30 %
* La variation en termes réels entre 2005 et 2006 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.						
<i>Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE</i>						

En 2007, le fléchissement de l'aide française, conjugué à un effort significatif de l'Allemagne pourrait remettre en question le rang de la France parmi les bailleurs.

B. L'INVERSION DE TENDANCE DANS LA PROGRESSION DE L'AIDE FRANÇAISE EN 2007

L'aide française n'a pas atteint en 2007 le seuil projeté de 0,5 % du PIB mais ne devrait représenter que 0,42 % de notre richesse nationale.

Principaux types d'activités d'aide au développement <i>(en millions d'euros)¹</i>		2006	2007	2008
		(a)	(b)	(c)
1. Aide bilatérale		6 310	5 191	6 052
	coopération technique	2 235	2 254	2 244
	aide-projet ⁽¹⁾	425	583	706
	aide-programme ⁽²⁾	333	201	200
	annulations de dettes et refinancements ⁽³⁾	2 703	1 288	2 020
	divers ⁽⁴⁾	614	865	882
2. Aide multilatérale		2 136	2 650	2 720
	aide européenne	1 544	1 501	1 592
	dont FED	663	696	725
	dont budget communautaire	881	805	867
	aide multilatérale (hors UE) ⁽⁵⁾	592	1 149	1 128
Total		8 446	7 841	8 772
	RNB (en Mds€)	1806	1876	1953
	APD rapportée au RNB (6)	0,47%	0,42%	0,45%

¹ (a) Exécution 2006 : les chiffres officiels d'APD de la France seront transmis au CAD courant octobre.

(b) Prévisions d'exécution 2007.

(c) Prévisions associées au PLF 2008.

Cette réévaluation, de 9 à 7,84 milliards d'euros, de la prévision d'exécution pour 2007 s'explique par plusieurs facteurs :

- les moyens budgétaires sont certes préservés mais ils ne progressent pas et ne peuvent donc contribuer à l'augmentation programmée ;

- deux importantes opérations d'annulations de dette, prévues pour 2007 dans le cadre de l'initiative internationale PPTE « Pays pauvres très endettés » ont été reportées. Elles représentaient plus d'un milliard d'euros. Or, la République démocratique du Congo n'a pas atteint le « point de décision » pour le déclenchement des opérations d'annulation de dette prévues pour 664 millions d'euros et la Côte d'Ivoire, qui l'avait atteint en 1998, n'a pas encore rempli les conditions nécessaires à son retour dans le dispositif. Pour ce dernier pays, une annulation de dette de 225 millions d'euros et un prêt de 200 millions d'euros étaient programmés ;

(1) L'augmentation de l'aide-projet provient principalement de l'accroissement des prêts de l'AFD.

(2) La diminution de l'aide programme en 2007 et 2008 s'explique par des remboursements importants de prêts d'ajustement structurel.

(3) L'écart par rapport à la prévision du DPT 2007 est dû au décalage de l'annulation de dette de la République démocratique du Congo et de la République de Côte d'Ivoire par le Club de Paris de 2007 à 2008.

(4) L'augmentation du montant de la catégorie divers traduit principalement une meilleure prise en compte de l'aide aux réfugiés.

(5) L'augmentation de l'APD multilatérale hors UE en 2007 et en 2008 s'explique par le chiffre particulièrement faible de 2006, dû au remboursement de prêts FMI à hauteur de 559 M€.

(6) Ces chiffres ne comprennent pas la contribution de solidarité sur les billets d'avion, dont les recettes devraient s'élever à environ 170 millions d'euros en 2007 et en 2008 (soit 0.01% du RNB).

- le produit de la taxe sur les billets d'avions, 45 millions d'euros en 2006 pour une demi année, utilisé pour financer UNITAID, la facilité internationale pour l'achat de médicaments lancée en septembre 2006 et, à partir de 2007, le remboursement de la première émission d'emprunt de la facilité internationale pour la vaccination, lancée en novembre 2006, n'est pas comptabilisé dans l'aide française. Son produit est estimé à 170 millions d'euros pour 2007.

Lors du dernier sommet du G8, le président de la République à réaffirmé l'engagement de la France de porter le volume de son aide à 0,7 %, à un horizon différé de 2012 à 2015. L'échéance de 2012 semblait en effet difficilement tenable.

C. LES ORIENTATIONS DE L'AIDE EN 2008

L'effort français d'aide au développement est structuré de façon assez stable en trois tiers :

- un tiers de dépenses hors du budget (opérations de prêts, annulations de dettes...)
- un tiers de dépenses du budget mais hors mission APD ;
- un tiers de dépenses dans la mission APD.

	(En millions d'euros)	
	Estimation APD 2007	Estimation APD 2008
Dépenses du budget général	6 118	6 221
dont mission APD (hors prêts AFD)	3 166	3 132
dont prêts AFD	459	574
Opérations de prêts (hors prêts AFD)	-430	-399
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	805	867
Annulations de dettes et refinancements	1 288	2 020
Total État	7 781	8 711
Collectivités territoriales	60	61
Total	7 841	8 772
APD rapportée au RNB	0,42 %	0,45 %

Source : MINEFE - DGTPE (septembre 2007)

1. Les dépenses du budget comptabilisées hors de la mission

Neuf missions différentes concourent à la politique française d'aide au développement, telle qu'elle est comptabilisée par le comité d'aide au développement de l'OCDE parfois pour des montants très significatifs.

Votre rapporteur rappelle qu'elle a toujours considéré que cette comptabilisation était utile en ce qu'elle permettait des comparaisons internationales entre les différents membres du CAD mais que ces dépenses, agglomérées et constatées ex post, ne pouvaient être considérées comme une politique publique en tant que telle.

Dépenses du budget général comptabilisables en APD – prévisions pour 2007-2008

(En millions d'euros)

Intitulé de la mission ou du programme	2007			2008		
	CP LFI (à structure 2008)	APD (1)	%	CP PLF	APD (2)	%
Aide publique au développement						
110 - Aide économique et financière au développement	987,8	1 381,7	137,9%	984,8	1 455,2	147,8%
209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	2 106,0	2 283,7	107,5%	2 092,4	2 222,7	106,2%
301 - Codéveloppement	14,5	0,0	0,0%	29,0	24,0	82,8%
Action extérieure de l'État						
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	1 444,0	108,8	7,5%	1 482,1	112,2	7,6%
185 - Rayonnement culturel et scientifique	479,1	91,1	19,0%	490,2	92,9	19,0%
Immigration, asile et intégration (3)						
104 - Intégration et accès à la nationalité	198,6	141,1	71,1%	195,3	140,9	72,1%
303 - Immigration et asile	411,8	292,6	71,1%	414,3	298,8	72,1%
Défense						
178 - Préparation et emploi des forces armées	21 020,7	70,0	0,3%	21 262,7	71,3	0,3%
Outre-mer						
Divers	1 857,1	345,1	18,6%	1 730,1	351,3	20,3%
Recherche et enseignement supérieur						
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	10 659,3	849,7	8,0%	11 279,0	849,7	7,5%
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 839,2	201,2	5,2%	5 004,6	204,8	4,1%
187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 163,1	321,7	27,7%	1 220,8	327,5	26,8%
231 - Vie étudiante	1 847,0	41,6	2,3%	1 950,5	43,9	2,3%
Autres dépenses du budget général dont						
Recherche, enseignement, santé, écologie, sécurité et politiques territoriales		29,4			25,7	
Totaux		6 117,7			6 220,8	

(1) Cette colonne est construite pour la mission « Aide publique au développement » à partir des prévisions de consommation 2007 (LFI + reports de crédits 2006 - annulations de crédits) auxquelles s'ajoutent les financements directs de l'AFD dans les secteurs de développement qui relèvent de sa responsabilité. Pour les autres missions sont repris les crédits votés en LFI et comptabilisables en APD.

(2) Pour la mission « Aide publique au développement », l'estimation en 2008 de l'APD des programmes 110 et 209 est calculée sur la base des crédits inscrits au PLF auxquels s'ajoutent les ressources extrabudgétaires en provenance de l'AFD.

(3) Le montant d'APD par programme a été calculé au prorata des crédits de paiement.

a) L'aide européenne

A l'exception de la contribution au Fonds européen de développement, qui s'effectue selon une clé spécifique, en dehors du budget communautaire, la France finance les différents instruments de l'aide communautaire, via sa contribution au budget européen.

Une partie de cette contribution, 881,21 millions d'euros en 2006, est comptabilisée en aide publique au développement. Elle est estimée à 867 millions d'euros en 2008.

Les instruments de l'aide extérieure de l'Union

Instrument de coopération au développement (ICD) - Asie, Asie centrale, Amérique latine, Afrique du Sud, Moyen-Orient « Nouveaux Etats Indépendants » (NEI) : les programmes géographiques de l'ICD (10 Mds €) et 5 programmes thématiques (6,8 Mds €) composent cette enveloppe de 16,8 Mds € (2,8 Mds € par an) qui représente 24% de l'aide extérieure.

Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) - Balkans occidentaux et Turquie : doté d'une enveloppe de 11,4 Mds € (1,9 Md € par an), cet instrument représente 16% de aide extérieure.

Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) – 17 pays méditerranéens, Europe orientale, Caucase, Russie et Moyen-Orient : 0,55 Md € sont destinés à la coopération transfrontalière et 10,6 Mrd € à des programmes pays et multi-pays pour un total de 11,1 Mds € (1,85 Md € par an, 16% de l'aide extérieure).

Instrument de stabilité (IfS) : destiné à répondre et à anticiper les situations de crises (1,9 Md €) ainsi qu'à résoudre les problèmes frontaliers mondiaux et transrégionaux (0,4 Md €), soit une enveloppe de 2 Mds € (0,33 Md € par an pour 3 % de l'aide extérieure).

Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) : 1,1 Md € (0,18 Md € par an pour 2 % de l'aide extérieure).

Instrument d'aide humanitaire : enveloppe de 5,6 Mds €, soit une moyenne de 0,93 Md € par an, pour 8 % de l'aide extérieure.

Instrument de coopération avec les pays industrialisés (ICI) : enveloppe de 172 M€ destinée à des programmes de coopération et d'échanges (soit 28,6 M € par an).

Instrument de coopération pour la sûreté nucléaire (INSC) : en moyenne 75 M€ par an (1 % de l'aide extérieure).

Instrument d'assistance macroéconomique (utilisé ponctuellement pour répondre à des besoins financiers exceptionnels, non programmable).

Pour 2008, la répartition indicative des différents instruments de l'aide est la suivante :

Instruments - Engagements / %	2008	
	Engagements (Mds €)	Part (%)
FED	4 520	35,83 %
ICD	2 800	22,20 %
IAP	1 900	15,06 %
IEVP	1 850	14,67 %
Aide humanitaire	930	7,37 %
IfS	330	2,62 %
IEDDH	180	1,43 %
ICI	29	0,23 %
INSC	75	0,59 %

Bien que représentant une part significative de l'aide européenne, le FED, instrument principal, est complété par une série d'autres instruments, les Etats ACP eux-mêmes perçoivent environ 700 millions d'euros par an du budget communautaire au titre de la sécurité alimentaire, de l'aide humanitaire, de l'accord spécifique avec l'Afrique du Sud, de la politique de la pêche ou encore du soutien à la production de bananes.

b) Les frais d'écolage

L'accueil des étudiants étrangers est comptabilisé en aide publique au développement à hauteur de 849,7 millions d'euros pour 2008, montant strictement identique à celui de 2007.

Le détail de ce poste important de l'aide française (nombre d'étudiants concernés, pays de provenance, répartition des coûts...) qui a fortement augmenté ces dernières années (365 millions d'euros en 2000) n'est pas précisé, pas plus que le mode de calcul ayant conduit aux montants obtenus.

A l'appui de ces précisions, les objectifs de cette politique gagneraient à être exposés afin d'indiquer comment cet accueil est mis au service du développement des pays d'origine (choix des filières...).

c) Les frais d'accueil des demandeurs d'asile

L'accueil des réfugiés est comptabilisé en aide au développement à hauteur de 439,7 millions d'euros pour 2008.

Ce montant devrait s'orienter à la baisse : après une augmentation constante entre 1997 et 2003 et un quasi triplement, les demandes d'asile enregistrent depuis 2004 une diminution sensible (- 15,8 % entre 2004 et 2005).

2. Les dépenses hors budget

Elles sont principalement constituées des opérations de prêts, des opérations de traitement de la dette et de l'effort d'APD des collectivités locales.

a) Le traitement de la dette

Les opérations de traitement de la dette sont détaillées comme suit par le document de politique transversale, qui présente de façon très claire les différents modes de comptabilisation en APD :

Annulations de créances	2007			2008		
	Impact budgétaire		Impact APD	Impact budgétaire		Impact APD
	Montant LFI	Imputation		Montant PLF	Imputation	
Coface			917			655
AFD	134	Prg 110	18	153	Prg 110	19
Créances ex-BFCE	0		43	0		59
Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Transport aux découverts du Trésor						
RPE (ex CST 903-07)			3			3
Compte de consolidation (ex CST 903-17)			178			796
Total	134		1 158	153		1 531

Source : DGTPE (août 2007)

Pour 2008, les prévisions d'annulation de dettes s'élèvent à 2,02 milliards d'euros, soit 23,2 % du montant total de l'aide française en 2008.

Un tiers de ce montant, 655 millions d'euros est représenté par des annulations de créances commerciales garanties par la COFACE.

Cette prévision est marquée, comme en 2007, par l'incertitude pesant sur l'évolution de la situation politique en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo.

b) Les opérations de prêts

Les opérations de prêts sont également détaillées par le document de politique transversale.

Hors prêts de l'AFD, elles ont une contribution négative au volume de l'aide française comme c'est le cas depuis plusieurs années, les remboursements excédant les nouveaux prêts.

En revanche l'AFD, devrait contribuer au volume d'APD pour un montant de 574 millions d'euros de prêts, volume que l'Agence envisage d'accroître dans les années à venir, notamment en Afrique, au Sud du Sahara où l'état d'avancement du processus de désendettement permet d'envisager une reprise des interventions sur prêts.

II. ARCHITECTURE DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

A. UNE MISSION COMPLÉTÉE PAR LE PROGRAMME « CO-DÉVELOPPEMENT »

La mission interministérielle « Aide publique au développement », composée des programmes 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », placé sous la responsabilité du ministre des affaires étrangères et européennes et 110 « Aide économique et financière au développement », placé sous la responsabilité de la ministre de l'économie et des finances est complétée en 2008 par un programme 301 « co-développement » placé sous la responsabilité du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.

La création de ce nouveau programme traduit la volonté de prendre en considération, dans la politique de développement, l'objectif de régulation des flux migratoires en provenance des pays en développement par la mise en œuvre d'actions spécifiques. Précédemment co-financées par différents ministères, dont celui des Affaires étrangères, ces actions, qui ont vocation à se développer, seront désormais pilotées et financées par le ministère de l'immigration.

Ainsi que l'a indiqué M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie devant votre Commission le 26 septembre 2007, ce nouveau programme s'intègre dans les dispositifs existants de coordination de l'aide dans un souci de cohérence avec les priorités de l'aide française.

Les dimensions budgétaires de ce nouveau programme sont modestes, bien que représentant une forte augmentation des crédits précédemment dévolus au co-développement ; les mesures nouvelles correspondent à la légère augmentation enregistrée par la mission « aide au développement » dont les crédits sont stables entre 2007 et 2008.

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION : « UNE PAUSE DYNAMIQUE » ?

Avec 2,77 milliards d'euros, les crédits de paiement de la mission « aide au développement » sont stables, leur très légère évolution est due à la création du programme co-développement qui bénéficie de mesures nouvelles à hauteur de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 16 millions d'euros en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement progressent de façon significative à hauteur de 4,163 milliards d'euros, soit une progression de 524 millions d'euros par rapport à 2007.

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

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Les crédits du programme

Le programme « Aide économique et financière au développement » comprend une part importante (66,5 % des crédits de paiements) de crédits multilatéraux. Placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique, qui est également gouverneur ou gouverneur suppléant des banques multilatérales de développement, chargé de la co-tutelle de l'AFD et administrateur des banques centrales de la zone Franc, ce programme est doté de 2,25 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 984,8 millions d'euros de crédits de paiements en 2008.

Ses crédits de paiement sont stables en 2008 à périmètre constant. 3 millions d'euros sont transférés au programme 301 « co-développement ».

Ses autorisations d'engagement progressent de 434 millions d'euros du fait de la progression des engagements multilatéraux. Le poids des engagements multilatéraux pluriannuels explique les importantes variations des autorisations d'engagement du programme en fonction des échéances de reconstitution des différents fonds : sur les 984 millions d'euros de crédits de paiement du programme en 2008, 394 millions sont demandés au titre d'autorisations d'engagement 2008 et 590 millions d'euros pour couvrir des engagements antérieurs. Pour les années à venir, les crédits de paiements nécessaires pour couvrir les engagements pris sont estimés à 745 millions d'euros en 2009 et à 792 millions d'euros en 2010 ce qui représente près de 80 % des crédits 2007 du programme 110.

Le programme comprend pour l'essentiel des crédits d'intervention, les fonctions « support » étant assurées par d'autres programmes placés sous la responsabilité du ministère de l'économie et des finances.

Sa structure, en trois actions, une action d'aide économique et financière multilatérale, une action d'aide économique et financière bilatérale et une action regroupant les activités de traitement de la dette des pays pauvres ou à revenu intermédiaire, est stable depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Récapitulation des crédits par programme et action

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Aide économique et financière multilatérale	1 711 700 000	654 849 116
02	Aide économique et financière bilatérale	385 954 279	177 304 279
03	Traitement de la dette des pays pauvres	152 649 000	152 649 000
Totaux		2 250 303 279	984 802 395

2. Objectifs et indicateurs

Cinq indicateurs sont associés aux quatre objectifs du programme.

L'indicateur 1 rend compte de la part des ressources des fonds multilatéraux relevant du programme affectées aux zones prioritaires de l'aide française. Décliné pour chacune des institutions, il cherche à refléter la capacité d'influence de notre pays sur les priorités géographiques des bailleurs multilatéraux. A contrario, il reflète aussi la convergence des priorités de l'aide française avec celles des autres bailleurs, notamment vers les PMA.

L'indicateur 2 est relatif à l'aide budgétaire. Il mesure la part de l'aide budgétaire française s'inscrivant dans un processus harmonisé entre bailleurs qui réduit la sollicitation des administrations locales pour répondre à des procédures différentes et témoigne, en principe, des capacités de ces administrations à gérer des fonds en appui de ses propres politiques publiques. Ce pourcentage est passé de 52 à 71 % entre 2005 et 2006.

Deux indicateurs sont associés à la gestion des crédits. Le premier mesure « l'effet de levier » de l'Agence française de développement, c'est à dire le volume de prêt que peut consentir l'Agence par euro de subvention reçu de l'Etat. L'objectif fixé pour 2011 est atteint depuis 2005 et maintenu à 3 pour 2008. Cet indicateur mesure certes la capacité de l'AFD à « produire » des prêts à partir de la subvention de l'Etat mais il rend également compte de leur degré de concessionnalité : les prêts consentis au pays émergents, de faible concessionnalité, augmentent mécaniquement l'effet de levier. En principe, le fait de stabiliser l'objectif à 3 suppose de maintenir un effort sur les prêts concessionnels destinés aux pays pauvres.

Un indicateur de « qualité » mesure la part des projets jugés « au moins satisfaisants » de l'AFD et de la Banque mondiale dans la réalisation de

leurs objectifs de développement. La cible est de 75 % pour l'AFD, la prévision pour 2007 est de 73 %.

Le cinquième indicateur associé au programme mesure la part des études soutenues par le FASEP ayant donné lieu à la réalisation du projet d'investissement ainsi que, au sein de cette part, celle comprenant la participation d'au moins une entreprise française.

B. ACTION 1 : AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE

Cette action regroupe 73 % des crédits du programme qui retrace les contributions de la France à divers fonds et banques de développement.

Elle mobilise à cette fin, à la différence du programme 209, des autorisations d'engagement pluriannuelles, notamment pour la contribution à l'AID, la plus importante du programme.

Votre rapporteur souhaite que le montant des engagements non couverts par des paiements après l'année concernée par la loi de finances apparaisse plus clairement pour chaque contribution. Ce montant représente quelque 3,4 milliards d'euros alors même que des engagements, comme la compensation des annulations de dettes des institutions multilatérales, n'ont pas été comptabilisés en totalité. Sur ce total, 1,8 milliard d'euros restera à payer après 2010.

1. FMI et Banque mondiale

Cette action comprend 1 711 millions d'euros de d'autorisations d'engagement et 654 millions d'euros de crédits de paiement.

L'association internationale de développement est l'un des principaux bénéficiaires (36 % des crédits, 53 % des crédits multilatéraux) du programme 110.

Ce guichet concessionnel de la Banque mondiale octroie des prêts sans intérêt sur de longues périodes (35-40 ans) assortis d'une période de grâce de 10 ans à des pays (82 pays éligibles) dont le PIB par habitant n'excède pas 1 025 dollars par an, qui n'ont pas accès à des prêts aux conditions de marché et qui ont une « bonne performance » en matière de politiques publiques

Le programme supporte 352 millions d'euros de crédits de paiement au titre du dernier versement de l'AID-14 et 1 291 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre de la contribution française à la quinzième reconstitution de l'AID pour la période 2009-2011.

Le montant de la contribution française est stable en valeur réelle mais progresse de 6,5 % par rapport à 2006 pour tenir compte de l'inflation constatée sur le droit de tirage spécial (DTS). Notre pays s'était engagé à

maintenir sa contribution à ce niveau en accompagnement de l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM), décidée à Gleneagles en juillet 2005, afin de ne pas réduire la capacité d'engagement de l'AID.

La compensation de l'IADM envers la Banque mondiale représente pour la France un coût total de 387 millions d'euros engagés en 2006, dont 347 millions resteront à verser après 2008. 20 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits pour 2008.

La bonification par l'Etat des prêts accordés par l'AFD au guichet de prêts concessionnels de longue durée du FMI, la **facilité pour la réduction de la pauvreté et de la croissance** (FRPC), représente 13,7 millions d'euros en 2007. Le financement total de la FRPC s'élève à de 1,5 milliard de dollars par an jusqu'en 2011.

2. Les banques régionales

La contribution française à la 11ème reconstitution du **fonds africain de développement**, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement, s'élève à 402 millions d'euros sur la période 2008-2010, soit 134 millions d'euros par an.

Pour 2008, 402 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 134 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés.

La contribution de la France à la compensation pour le FAD de l'IADM s'élève à 8,7 millions d'euros pour 2008.

Le programme supporte également la contribution française au **Fonds asiatique de développement** à hauteur de 30 millions d'euros, dernière annuité au titre de la neuvième reconstitution du fonds pour laquelle les autorisations d'engagement (121,8 millions d'euros) ont été inscrites en loi de finances pour 2006.

La contribution française au fonds multilatéral d'investissement de la **banque interaméricaine de développement** s'élève à 2 millions d'euros pour l'année 2008.

3. Les fonds sectoriels

L'engagement de la France envers les différents fonds et initiatives sectoriels peut être résumé comme suit :

Intitulé et objectif	Engagement de la France	Dotation 2008	Après 2008
Fonds international de développement agricole (FIDA), rattaché au système des Nations-unies : lutte contre la pauvreté en milieu rural	4 % de la septième reconstitution, soit 24 millions d'euros sur trois ans (2007-2010) conditionnés au renforcement de la part de l'Afrique	8 millions d'euros (CP)	8 millions d'euros
Centre d'assistance technique du FMI au Moyen-orient (METAC) : renforcement des capacités	1 million d'euros sur la période 2008-2010	1 million d'euros (AE) 330 000 euros (CP)	670 000 euros
Centres d'assistance technique du FMI en Afrique (AFRITAC)	1 million d'euros sur la période 2006-2008	340 000 euros pour la 3eme tranche	
Unité de soutien au NEPAD (OCDE)	300 000 euros sur la période 2006-2008	100 000 euros de CP	
Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIM) : financement de programmes de vaccination et de renforcement des systèmes sanitaires	25 % du montant des émissions de l'IFFIM sur les 20 prochaines années soit environ 1 milliard de dollars 920 millions d'euros (AE) inscrites au PLF 2007	20 millions d'euros (CP)	900 millions d'euros
Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural (BAD)	40 millions d'euros à partir de 2005	5 millions d'euros (CP)	13 millions d'euros
<i>Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP)</i> : dépollution dans le Nord-Ouest de la Russie, démantèlement des sous-marins nucléaires	40 millions d'euros (8,6 millions d'euros décaissés avant 2007)	1,8 millions d'euros (CP)	
Fonds du sarcophage de Tchernobyl (BERD)	10,7 millions d'euros (4,5 millions d'euros décaissés avant 2007)	6,2 millions d'euros (CP)	-
Compte pour la sûreté nucléaire (NSA) : traitement du combustible usé (BERD)	Reconstitution en cours de négociation : 20 millions d'euros (AE) inscrits au PLF 2007	5 millions d'euros (CP)	15 millions d'euros
Fonds pour l'environnement mondial	164 millions de dollars sur la période 2007-2010 139,39 millions d'euros (AE) inscrits au PLF 2007	35,6 millions d'euros (CP) au titre de la 2eme tranche	69 millions d'euros
Protocole de Montréal	40,8 millions d'euros sur la période 2006-2008	8,1 millions d'euros (CP)	-
Fonds Doha (OMC)	1 million d'euros	1 million d'euros (AE=CP)	-

Fonds cadre intégré PMA	1 million d'euros	1 million d'euros (AE=CP)	-
Fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique (SFI Banque mondiale)	2 millions d'euros	1 million d'euros (CP)	1 million d'euros

Votre rapporteur souligne que les autorisations d'engagement destinée à la prochaine reconstitution de l'AID sont demandées au Parlement préalablement à cette reconstitution ce qui lui permet de se prononcer sur l'engagement de la France dans cette enceinte avant qu'il ne soit pris.

Elle observe cependant que la même logique ne prévaut pas pour les autres fonds, sans doute pour ne pas préjuger du résultat des négociations, ce qui limite néanmoins la marge de manœuvre parlementaire.

Pour ce qui concerne l'IFFIM, la France a pris un engagement politique lors de son lancement pour financer le quart des remboursements des obligations lancées (4 milliards de dollars), ce qui représentait environ un milliard de dollars, 100 millions d'euros par an pendant 10 ans, et le second rang des contributeurs derrière le Royaume-Uni.

Juridiquement, la France est engagée à hauteur de 372, 8 millions d'euros sur 15 ans via l'AFD qui a obtenu, à cette fin, la garantie de l'Etat à hauteur de ce montant. L'Agence procède au remboursement des annuités de l'emprunt IFFIM en mobilisant, dans la limite de 10 %, le produit de la taxe sur les billets d'avions. Les implications budgétaires de ce montage gagneraient à apparaître plus clairement dans la justification au premier euro.

En effet, si 920 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été inscrites au projet de loi de finances pour 2007, le remboursement de la première tranche ne devait pas solliciter de crédits budgétaires.

Les 20 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour 2008, correspondent au financement de la deuxième tranche obligatoire, sur les 9 prévues, qui devrait être lancée au début de l'année 2008.

C. ACTION 2 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE

Cette action est dotée de 386 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 177 millions d'euros de crédits de paiement.

1. Les dépenses de fonctionnement

L'action supporte les seules dépenses de fonctionnement du programme qui bénéficie du support d'autres missions du ministère pour les dépenses de personnel et de fonctionnement.

Elles portent sur la rémunération des structures agissant pour le compte de l'Etat, l'AFD et Natexis Banques populaires, sur des dépenses d'évaluation, des crédits d'étude et la subvention pour charge de service public d'ADETEF, l'opérateur du programme pour la coopération technique.

La **rémunération de l'AFD** est fonction des volumes budgétaires de trois instruments, les subventions (10 %), les C2D (2 %) et l'aide budgétaire (1%) ; elle s'applique à la moyenne des engagements et des paiements. Elle augmente ainsi du fait de la progression des subventions en autorisations d'engagement et, dans une moindre mesure, en crédits de paiement.

Les ressources et les emplois des crédits de l'AFD étant particulièrement difficiles à retracer dans les documents budgétaires, y compris dans le document de politique transversale qui se borne à une présentation littéraire, votre rapporteur ne peut ainsi expliciter que 31,3 sur 37,4 millions d'euros de rémunération de l'AFD. Elle note également que dans ses projections de versements, l'AFD prévoit 252 millions d'euros pour 2008 et non 195, ce qui correspond vraisemblablement, comme en 2007, à des reprises de provisions.

Rémunération de l'Agence française de développement

Assiette	AE (M€)	CP (M€)	Rémunération en %	Rémunération en M€
Subventions	320,0	226 dont 195,0 (progr. 209) et 31 (résultat AFD)	10%	27,3
Aide budgétaire	25	41	1%	0,33
C2D	184	184 dont 114 (résultat AFD)	2%	3,68
Total	459	451		31,31 (bleu 37,4)

Les crédits alloués à la rémunération de l'AFD illustrent bien le fait qu'une part importante de ses interventions sur subventions est financée par l'Agence elle-même, via le dividende versé à l'Etat.

La rémunération de Natexis Banques populaires au titre de l'activité, pour le compte de l'Etat de gestion des prêts de la Réserve Pays Emergents et des dons du Trésor au titre du FASEP Etudes s'élève à 4,1 millions d'euros. 300 000 euros sont inscrits au titre des missions d'expertise en vue de l'évaluation préalable des dossiers RPE.

La dotation consacrée aux **évaluations** rétrospectives des dispositifs bilatéraux (Réserve Pays émergents et FASEP-études) est stable à 500 000 euros mais son champ est élargi aux activités des institutions financières internationales.

La dotation du **GIP ADETEF** (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), agence de coopération

technique du ministère de l'économie et des finances opérateur du programme 110 s'élève à 4,71 millions d'euros et progresse de 2 % en 2008 après une progression de 3,4 % l'an dernier.

Le GIP ADETEF intervient chaque année dans une cinquantaine de pays dans les différents domaines de compétence du ministère et de ses organismes sous tutelle. 42 % des journées de missions s'effectuent dans des pays non bénéficiaires de l'APD, notamment en Europe centrale et orientale. Le GIP a enregistré une forte croissance de son activité et de ses effectifs de 8 286 à 10 184 journées de mission en 2006 et de 58 ETPT rémunérés par l'opérateur en 2006 à 75 en prévisions 2008. Il dispose de ressources propres estimées à 13,7 millions d'euros en 2007 et provenant de contrats et jumelages remportés et gérés par ADETEF et les avantages en nature dont il dispose pour son fonctionnement sont valorisés à 2,66 millions d'euros, ce qui porte son budget prévisionnel total à 21 millions d'euros en 2007.

2. Les dépenses d'intervention

L'action supporte **la bonification, via l'AFD, de prêts de l'Etat aux collectivités publiques et aux PME d'outre-mer** à hauteur de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 22,65 millions d'euros de crédits de paiement.

Les crédits destinés aux **bonifications de prêts dans les Etats étrangers** s'élèvent à 250 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 27,7 millions d'euros en crédits de paiement. Comme chaque année depuis 2003, un prélèvement sur le résultat de l'AFD viendra abonder cette dotation budgétaire à hauteur de 100,65 millions d'euros en 2008 (contre 78 millions d'euros en 2007), portant les crédits disponibles à 128,35 millions d'euros, soit une progression de près de 22 % par rapport à 2007.

Financées sur les crédits de l'action 2, les subventions du **Fonds français pour l'environnement mondial**, instrument de la coopération bilatérale française en matière d'environnement, sont dotées de 15 millions d'euros de crédits de paiement pour 2008. 70 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouvertes en 2007 pour la période 2007-2010.

L'aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'océan indien est dotée de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 41 millions d'euros en crédits de paiement dont 31,2 au titre d'aides pluriannuelles au Burkina-Faso, au Bénin, au Mali et à l'UEMOA et 8,3 millions d'euros au titre de la tranche additionnelle de ces aides. Cette dotation est en baisse significative : elle s'élevait à 100 millions d'euros en AE et à 65 millions en CP pour 2007.

Le **FASEP-études**, qui permet de financer sous forme de dons des études de faisabilité en amont de projets d'investissements, des prestations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle à finalité

économique, est doté de 19 millions d'euros pour financer de vingt à trente études par an.

Le **programme de renforcement des capacités commerciales** (PRCC) finance des projets de développement liés au commerce dans les pays où l'AFD est compétente. L'Etat s'est engagé à financer ce programme à hauteur de 15 millions d'euros sur la période 2006-2008. 5 millions d'euros sont inscrits pour 2008.

D. ACTION 3 : TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES

Cette action est dotée de 152,6 millions d'euros d'autorisations d'engagements et en crédits de paiement.

Malgré son intitulé, cette action ne retrace pas d'opérations de traitement de la dette des pays pauvres au sens strict qui empruntent d'autres canaux, mais **l'indemnisation de l'Agence française de développement** suite à des opérations d'annulation de dette.

Cette indemnisation s'effectue principalement au titre des accords de Dakar I et II qui prévoient l'annulation d'échéances en principal et en intérêts dues à compter du 1^{er} janvier 1989 au titre de prêts accordés par la France aux conditions de l'aide publique au développement.

Au fur et à mesure des échéances, l'Etat indemnise l'AFD.

A ce titre sont prévus 34,15 millions d'euros pour des échéances dues par le Bénin, le Burkina-Faso, le Burundi, le Cap-Vert, la République centrafricaine, les Comores, Djibouti, la Gambie, la Guinée, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo dans le cadre de l'accord Dakar 1 et 83,16 millions d'euros pour des échéances dues par le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Gabon la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, le Niger, le Mozambique, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

L'AFD est également indemnisée à hauteur de 600 000 euros au titre de la Conférence de Paris pour Haïti.

Enfin, une indemnisation est prévue au titre d'annulations décidées en Club de Paris à hauteur de 34,71 millions d'euros.

IV. LE PROGRAMME 301 « CODÉVELOPPEMENT »

Le programme codéveloppement, nouveau au sein de la mission « Aide publique au développement », est doté de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29 millions d'euros de crédits de paiement.

Sur le plan strictement budgétaire, il n'est pas exactement aux dimensions d'un programme mais il marque la volonté du Gouvernement tout à la fois de mieux prendre en compte la question des migrations dans la politique de développement et de soutenir la volatilisisation de l'épargne des migrants au service du financement additionnel du développement. Citant le discours de politique générale du premier ministre, le projet annuel de performances rappelle qu'il s'agit de mobiliser « *les crédits de coopération sur les actions ayant un impact direct sur les flux migratoires et en négociant des partenariats avec les pays d'origine* ».

Les priorités de la politique de codéveloppement seront définies par le CICID.

A. SYNTHÈSE DES CRÉDITS

Le programme « Codéveloppement » est constitué de transferts de crédits provenant du ministère des affaires étrangères, de l'ancien ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et du ministère de l'économie et des finances.

Origine des crédits (en millions d'euros)	Montants concernés	
	En AE	En CP
Économie et finances (Progr.110 : « Aide économique et financière au développement »)	10	3
Affaires étrangères (Progr. 209 : « Solidarité à l'égard des pays en développement »)	23	13
Emploi, cohésion sociale et logement (Progr. 104 : « Accueil des étrangers et intégration »)	5	5
Mesures nouvelles	22	8
Total	60	29

A l'instar du programme 110 du ministère des finances, ce programme ne comprend pas de crédits du titre 2, les fonctions « support » du programme étant assurées sur les crédits de la mission « immigration, asile et intégration ».

Les crédits du programme qui est entièrement composé de crédits d'intervention, sont répartis en trois actions :

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Aides multilatérales en faveur du codéveloppement (nouveau)	10 000 000	3 000 000
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine (nouveau)	5 000 000	5 000 000
03	Autres actions bilatérales de codéveloppement (nouveau)	45 000 000	21 000 000
Totaux		60 000 000	29 000 000

B. LES ACTIONS DU PROGRAMME

L'action 1 est consacrée aux aides multilatérales en faveur du codéveloppement. Elle vise à financer un fonds fiduciaire dont le gestionnaire devrait être sélectionné à la suite d'un appel d'offres. Ce fonds aura pour objet de financer l'appui à des projets mais aussi des études sur des sujets liés au codéveloppement, comme les transferts de fonds des migrants ou l'accès au système bancaire. Ce fonds, au sujet duquel le projet annuel de performances n'apporte que peu de précisions, est financé par transfert de crédits précédemment gérés par la direction du Trésor et des politiques économiques.

L'action 2 finance les aides à la « réinstallation des migrants dans leur pays d'origine », précédemment financées, via l'ANAEM, par le ministère de la cohésion sociale.

L'action 3 soutient les projets portés, dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire, en Crédits de Paiement (CP), 13M€ ont été transférés et en Autorisations d'Engagements (AE), 23M€, relatifs à des projets de coopération, notamment avec les ONG.

C. OBJECTIFS ET INDICATEURS

Le programme est assorti d'une liste de 28 pays prioritaires pour les programmes de codéveloppement. Ces pays sont tous des pays d'Afrique et de l'Océan indien, à l'exception d'Haïti et du Suriname. Ils sont membres de la zone de solidarité prioritaire à l'exception de la Somalie ; Haïti et le Suriname étant membres à titre provisoire. Il s'agit d'une zone très large et l'on peut s'interroger sur un risque de dispersion des crédits, comparable à celui constaté pour la très vaste zone de solidarité prioritaire.

Deux objectifs sont associés au programme. Le premier est consacré à la mise en place d'un cadre juridique pour la coopération avec les Etats d'origine des migrants sur la question des migrations. Il est évalué par deux indicateurs, relatifs à la mise en place d'accords avec les pays bénéficiaires.

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

Placé sous la responsabilité du directeur général de la coopération internationale et du développement, Mme Anne Gazeau-Secret, le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » comporte 2,187 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,092 milliards d'euros de crédits de paiement.

Il représente 67 % des crédits de la mission interministérielle.

Par rapport à 2007, les autorisations d'engagement progressent de 61,181 millions d'euros, sous l'effet, notamment de l'augmentation des dons-projets de l'AFD, tandis que les crédits de paiement diminuent de 13,5 millions d'euros en raison des transferts en direction du programme co-développement.

A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

L'architecture du programme a été entièrement revue au profit d'une présentation plus claire des actions dont l'intitulé est plus sobrement énoncé. D'importantes modifications du périmètre des différentes actions ont été réalisées.

Cette nouvelle présentation isole dans une action spécifique les crédits destinés aux interventions dans les pays émergents et à revenu intermédiaire, faisant droit aux demandes de votre rapporteur qui a souligné à de nombreuses reprises la grande différence de nature entre ces interventions et le développement proprement dit.

Les crédits destinés aux organisations multilatérales de développement sont regroupés dans une action « coopération multilatérale » qui se substitue à l'ancienne « participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement » tout en étant plus exhaustive puisqu'elle inclut le fonds SIDA.

La répartition des crédits est la suivante :

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 Animation du réseau et coordination de l'aide au développement (libellé modifié)	60 510 489	43 957 401	104 467 890	60 510 489	43 957 401	104 467 890
02 Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire (libellé modifié)	44 456 288	61 154 941	105 611 227	44 456 288	61 154 941	105 611 227
03 Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA (libellé modifié)	138 442 442	625 967 144	764 409 586	138 442 442	530 967 144	669 409 586
05 Coopération multilatérale (libellé modifié)	276 125	1 171 400 000	1 171 676 125	276 125	1 171 400 000	1 171 676 125
06 Aide humanitaire et alimentaire		41 267 000	41 267 000		41 267 000	41 267 000
Totaux	243 685 342	1 943 746 486	2 187 431 828	243 685 342	1 848 746 486	2 092 431 828

Le programme est mis en œuvre par la Direction générale de la coopération et du développement (DGCID), par la Direction des Nations unies et des organisations internationales, la Délégation à l'action humanitaire et le Service des Affaires francophones.

1. Les effectifs

Le réseau se compose de 112 services de coopération et d'action culturelle, de 87 établissements culturels français, de 142 alliances françaises et 19 centres de recherche. Il est complété par les agences locales et régionales de l'AFD.

Les effectifs du programme 209 sont les suivants :

Effectifs du programme 209 - Exercice 2007

Affectation	ETPT
Effectif total du programme	2 895
DGCID ⁽¹⁾	352
Etranger	2 543
- SCAC et EAF (2)	1 312
- Alliances françaises	238
- Assistance technique	993

(1) dont 10 ETPT pour le Service des affaires francophones et 15 ETPT pour la Direction des affaires humanitaires

(2) dont 437 agents de droit local dans les SCAC

Le nombre des assistants techniques rémunérés par le ministère des Affaires étrangères est passé entre 2006 et 2007 sous la barre symbolique des mille personnes. Cette nouvelle baisse est partiellement compensée par la

montée en puissance progressive des assistants techniques financés sur subventions de l'AFD, passés de 43 en 2006 à 142 en 2007.

2. Éléments transversaux

a) L'aide-projet

L'aide projet financée par le ministère des affaires étrangères diminue globalement en crédits de paiements sous l'effet du transfert de certains projets FSP au nouveau programme co-développement pour un montant de 10 millions d'euros. Les crédits de paiement de l'AFD sont en augmentation.

Elle progresse de 62 millions d'euros en autorisations d'engagement au bénéfice de l'Agence française de développement alors que les AE du FSP sont en baisse.

Le montant de la rémunération des assistants techniques, désormais financé sur les dons-projets de l'AFD n'est pas isolé.

<i>En millions d'euros</i>	AE			CP		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
FSP	150	130	102	139	172,7	132
AFD (MAE)	300	230	320	184	163	195
<i>Dont rémunération des AT</i>	<i>11</i>	<i>51</i>	<i>54</i>	<i>11</i>	<i>51</i>	<i>54(est.)</i>
Total	430	360	422	323	329	327
Total hors AT	419	309	368	312	278	273 (est.)

b) Les bourses

Le dispositif se compose de deux volets complémentaires : le dispositif des bourses allouées par les postes diplomatiques d'une part, les programmes de bourses sur crédits centraux mis en place depuis 1999 dans le cadre de la politique visant à renforcer l'attractivité du territoire français pour les meilleurs étudiants étrangers, d'autre part.

La « bourse du gouvernement français » (BGF) représente une aide soit à la formation des étudiants et stagiaires étrangers, soit aux travaux des chercheurs étrangers en France. Ainsi faut-il distinguer 4 catégories de bourses : la bourse d'étude, la bourse de stage, la bourse de séjour scientifique de haut niveau (SSHN), et, les "bourses locales" attribuées à des étudiants africains pour des études en Afrique, qui sont, essentiellement, des bourses

d'étude, accordées en priorité pour les établissements techniques supérieurs à vocation régionale.

La gestion des **bourses du gouvernement français** est assurée par deux organismes : le CNOUS (Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires) et EGIDE.

Le texte qui les régit fait l'objet d'un réexamen en vue de simplifier du dispositif et de revaloriser l'allocation de base des boursiers.

Les **bourses sur crédits centraux** se répartissent sur différents programmes (Eiffel, Eiffel Doctorat, pour les étudiants). La gestion des bourses destinées aux étudiants ayant suivis leurs études secondaires dans les lycées français et titulaires du baccalauréat français (Major) a été confiée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

En 2006, le nombre total de boursiers du gouvernement français s'élevait à 18 629, en baisse de 7,4% par rapport à 2005 (20 109). Ce nombre s'élevait à 22 437 en 2002.

Le nombre total de mensualités versées est inférieur à celui des deux années passées (92 402 contre 92 866 en 2005 et 92 985 en 2004). En 2002, le nombre total de mensualités était de 96 176.

La durée moyenne d'une bourse est relativement stable : 4,9 mois en 2006 contre 4,6 mois en 2005. Elle a régulièrement progressé depuis 2000.

Les crédits globaux consacrés à ces programmes de bourses représentaient en 2006 : 97,3 M€. Ils sont en baisse par rapport à ceux de 2005. En 2002, 105,2 M€ ont été consacrés aux programmes de bourses du Ministère des affaires étrangères et européennes. Ils enregistrent une nouvelle baisse en 2008 et s'établissent à 84 millions d'euros.

Les étudiants originaires d'Afrique sub-saharienne sont devenus en 2003 les premiers bénéficiaires des bourses et le sont restés en 2004 mais ont été devancés en 2005 et 2006 par les pays d'Afrique du Nord (21,6% et 21,2% pour les pays d'Afrique Sub-saharienne). L'ensemble du continent africain reste ainsi en tête, mais ne représente plus que 42,8 % de l'ensemble contre 46,3% en 2000.

On assiste donc à un rééquilibrage progressif au profit de l'Asie, de l'Amérique latine et du Proche et Moyen-Orient, qui témoigne du fait que les bourses sont davantage conçues, en tendance, comme un instrument d'attractivité que comme un outil de développement, animation du réseau et coordination de l'aide au développement

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	60 510 489	43 957 401	104 467 890
Crédits de paiement	60 510 489	43 957 401	104 467 890

Cette action regroupe les dépenses de fonctionnement du programme ainsi que les dotations de fonctionnement des établissements à autonomie financière et des espaces CampusFrance et les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

Elle est structurée en trois sous-actions :

Intitulé de la sous-action	PLF 2008 AE=CP
Animation du réseau-fonctionnement des SCAC et des services centraux	6 483 289
Animation du réseau – Fonctionnement des EAF et des Espaces CampusFrance	30 361 297
Soutien aux actions de coopération	7 112 815
Total action 1	43 957 401

3. Fonctionnement des SCAC et des services centraux

Fait nouveau, les frais de justice relatifs aux contentieux intentés par d'anciens assistants techniques sont prévus, à hauteur de 401 759 euros.

L'action supporte la dotation du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), enceinte destinée aux débats avec la « société civile » à hauteur de 620 000 euros et celle de la Commission Coopération Développement (COCODEV), commission consultative interministérielle et paritaire qui rassemble les représentants des pouvoirs publics et des associations concernées par l'aide au développement et l'aide d'urgence, pour 19 000 euros.

La différence de proportion entre ces deux dotations s'explique par le fait que le fonctionnement de la COCODEV est adossé à l'administration du ministère des Affaires étrangères tandis que la HCCI dispose d'un secrétariat de douze agents mis à disposition ou détachés par diverses administrations et de bureaux situés avenue de Lowendal. L'objet de ces deux institutions se recouvrant partiellement en même temps que le besoin d'une coordination accrue avec les ONG se fait sentir, une réflexion devrait s'ouvrir, après la réforme de 2004 sur l'articulation entre ces deux instances et sur le forum approprié à la concertation avec les ONG.

L'action supporte également les crédits d'évaluation du programme 209. En 2007, les crédits affectés au bureau de l'évaluation se sont élevés en 2007 à 354 183 € auxquels il convient d'ajouter en 2007 64 800 € de reliquat de fonds de concours pour des évaluations menées avec des partenaires étrangers.

Le bureau de l'évaluation dispose également de dotations au titre du Fonds de solidarité prioritaire (projet FSP 2004-39) pour la mise en œuvre d'évaluations conjointes et partenariales : 600 000 € de crédits de paiement en 2007.

4. EAF et espaces CampusFrance

A la différence des établissements situés dans la zone OCDE, un grand nombre d'établissements à autonomie financière rencontrent des difficultés d'autofinancement. 89 centres et instituts culturels relèvent du programme 209. A l'exception des établissements du Brésil, du Maroc et de Turquie, aucun n'atteint 50 % d'autofinancement et l'autofinancement des cours de français n'est lui même pas toujours assuré. La dotation aux EAF culturels est de 23,9 millions d'euros. 5,6 millions d'euros sont destinés aux EAF de recherche et 763 000 euros aux espaces CampusFrance.

Ces derniers devraient se développer en 2008 en Argentine et au Bénin. Ces deux nouveaux centres s'ajouteront aux 25 centres existants dont les missions sont la promotion de l'enseignement supérieur français, l'information et l'orientation des étudiants, l'organisation d'examens dans le pays et l'expertise auprès des établissements d'enseignement supérieur française sur le système éducatif local.

Sur un total de 1085 alliances françaises réparties dans 134 pays, les Alliances françaises soutenues par les crédits du programme 209 sont au nombre de 249 réparties dans 75 pays. Ces relations s'organisent sur la base de conventions de partenariat des comités locaux avec le ministère, dont 260 ont été dans la zone « solidarité ». C'est dans le cadre de ces conventions que le Département rémunère des agents mis à la disposition des comités (240 expatriés, dont 178 dans la zone « solidarité », et 89 Volontaires internationaux, dont 72 dans la zone « solidarité ») et soutient des projets tels que la création ou l'équipement de médiathèques, le développement des cours de langue et de l'action culturelle, l'amélioration des conditions de fonctionnement et de travail, pour un coût global de près de 45 millions d'euros, toutes zones confondues.

5. Les subventions aux opérateurs

Les dotations de fonctionnement aux opérateurs du programme s'élèvent à 7,1 millions d'euros.

La subvention la plus importante est celle de CulturesFrance avec 5,8 millions d'euros. Elle s'ajoute à la subvention de 8,7 millions d'euros versée au titre de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Elle ne représente que la subvention pour charges de services publics attribuée à CulturesFrance qui reçoit également des crédits d'intervention correspondant à des commandes du ministère. Lors de l'exécution budgétaire, la subvention globale est réajustée, en fonction des reliquats de commandes des années précédentes, et des commandes passées par les postes en cours d'année.

Le montant alloué au programme 209 est calculé au prorata des activités ayant eu lieu dans les pays du programme 209.

Le bilan de l'exercice 2006 a été le suivant : versement de 9 210 062 € sur le Programme 185 et de 10 877 422 € sur le Programme 209.

En loi de finances initiale pour 2007, les dotations avaient été les suivantes : Programme 185 : 8 690 627 € et Programme 209 : 5 800 000 €.

La subvention à l'opérateur CampusFrance s'élève à 1 million d'euros.

Comme prévu par le contrat d'objectifs et de moyens, la subvention à l'AFVP (association française des volontaires du progrès), destinée à accompagner la restructuration de l'association, n'est pas reconduite en 2008. L'AFVP continuera à recevoir des financements sous forme de subventions du ministère au titre du volontariat de solidarité internationale.

Le GIP France Coopération internationale reçoit une subvention de 300 000 euros.

Le GIP a été créé en 2002 sans capital. Parmi les membres fondateurs, seul le MAEE s'est engagé à apporter un soutien financier pour permettre au GIP de démarrer son activité. Évaluée à 750 000 € en 2002, cette subvention dégressive est fixée forfaitairement chaque année par avenant à la convention cadre entre le GIP et le MAE. Elle était de 615 000 € en 2003, 550 000 € en 2004 et 500.000€ en 2005. Le MAEE a par ailleurs procédé à une dotation en capital de 660 000€ pour permettre d'améliorer la situation financière du GIP à moyen et long terme.

Depuis sa création en 2002, par la transformation en GIP d'une association, FCI a peiné à s'imposer dans le rôle qui lui était confié de coordination de l'assistance technique alors que lui préexistaient des structures sectorielles telles ADETEF au ministère des finances, Esther au ministère de la santé ou encore le STIP du ministère de l'intérieur, dont les dotations budgétaires étaient beaucoup plus importantes. La capacité de ces structures sectorielles à répondre aux appels d'offres et à présenter des candidats dont le vivier se situe dans leur propre ministère est plus importante que celle de FCI. Dès l'origine, votre rapporteur s'était interrogée sur la coexistence de deux GIP (ADETEF et FCI) dont la complémentarité n'était pas établie. Le projet annuel de performances indique que la subvention dégressive à FCI « *a vocation à s'éteindre lorsque le volume de groupement aura atteint un niveau suffisant pour obtenir l'équilibre des comptes* ». Il signale dans le même temps que FCI accomplit des missions de service public de positionnement sur des marchés peu rentables et de promotion de l'expertise technique française à l'étranger qui justifieraient que le ministère continue à accompagner cet opérateur sur le plan financier.

Sous l'effet du développement de ses activités, le budget du GIP a été pratiquement multiplié par 12 entre 2004 et l'exercice 2007 actuellement en cours : 1,6M€ en 2004, 2,9M€ en 2005, et 9,3M€ en 2006, 19,8M€ en 2007.

Le ministère envisage, par ailleurs, une révision de la loi sur l'assistance technique et étudie le transfert à FCI de l'assistance technique qu'il gère actuellement.

Enfin, il faut noter que l'offre de nature privée transitant par les bureaux d'études ou les universités s'est fortement déstructurée au cours des vingt dernières années, avec la disparition progressive de la plupart des grands bureaux d'études spécialisés dans la coopération internationale.

B. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS ÉMERGENTS ET À REVENU INTERMÉDIAIRES

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	44 456 286	61 154 941	105 611 227
Crédits de paiement	44 456 286	61 154 941	105 611 227

Votre rapporteur salue la création de cette action qui regroupe les crédits destinés aux pays émergents et à revenu intermédiaire définis selon les critères de revenu de l'OCDE.

Elle observe cependant que la coopération culturelle et la promotion de la francophonie, pour tout à fait légitimes et souhaitables qu'elles soient, ne relèvent pas directement du développement. Il est paradoxal que le seul critère du revenu détermine le passage d'une mission à l'autre alors que ces missions sont censées concerner des politiques publiques et non les groupes de pays auxquels elles s'adressent.

L'action culturelle, bien que comptabilisée en APD, relève davantage d'une logique d'influence, placée au cœur des objectifs de la mission « action extérieure de l'Etat ».

Cette action est structurée en trois sous-actions qui reprennent les intitulés des anciennes actions du programme :

Intitulé de la sous-action	PLF 2008 AE=CP
Animation du réseau-fonctionnement des SCAC et des services centraux	6 483 289
Animation du réseau – Fonctionnement des EAF et des Espaces CampusFrance	30 361 297
Soutien aux actions de coopération	7 112 815
Total action 1	43 957 401

Elle comporte plus d'un tiers de crédits de bourses, 9 millions d'euros pour l'échange d'experts et 1,1 million pour les échanges scientifiques.

Le ministère recherche des co-financements pour ces différentes actions, y compris dans les pays d'origine des étudiants ou des chercheurs.

Pour ne citer que deux exemples, le programme de bourses « Quai d'Orsay-entreprises » vise à l'accueil d'étudiants étrangers de niveau master. Le ministère des Affaires étrangères finance une formation linguistique avant le départ et une bourse de couverture sociale tandis que l'entreprise partenaire finance une allocation, un tutorat personnalisé et des stages d'application rémunérés. Le programme Arcus (Action en région de coopération universitaire et scientifique) vise quant à lui à fédérer les acteurs universitaires et scientifiques au niveau régional afin de proposer une offre de recherche et de formation à la recherche. Les moyens mis en œuvre par le ministère sont doublés par les régions.

L'action comporte une sous-action « développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté » dotée de 27,6 millions d'euros.

Sur ce montant :

- 5 millions sont consacrés aux bourses,
- 5,9 millions aux échanges d'expertise,
- 14,8 millions à la gouvernance démocratique,
- 1,4 million à la coopération décentralisée
- 0,410 million aux ONG.

C. POLITIQUES ET STRATÉGIES SECTORIELLES BILATÉRALES DANS LES PAYS DE LA ZSP ET LES PMA

	Titre 2	Hors titre 2	Total
Autorisations d'engagement	138 442 442	625 967 144	764 409 586
Crédits de paiement	138 442 442	530 967 144	669 409 586

Cette action comprend 34,9 % des crédits du programme et rassemble les crédits de coopération bilatérale destinés aux PMA et aux pays de la ZSP.

Elle est structurée de la même façon que l'action n°2, en trois sous-actions :

Intitulé de la sous-action	PLF 2008 AE	PLF 2008 CP
Affirmation de la dimension culturelle du développement	52 145 164	52 433 086
Promotion de l'enseignement supérieur et recherche en faveur du développement	64 603 748	68 531 397
Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté	509 218 232	410 002 661
Total action 3	625 967 144	530 967 144

1. Affirmation de la dimension culturelle du développement

Deux priorités sont mises en exergue :

- la promotion du français comme langue du développement et des organisations internationales, par la création d'un projet FSP Mobilisateur « plan de relance pour le français » pour la formation de professeurs de français et la mise en place d'un réseau de centres de français en pays étrangers ;

- la promotion du secteur culturel dans les pays de la ZSP via le financement des centres culturels et des alliances françaises, la formation des artistes étrangers aux différents métiers de la culture et le soutien à des manifestations culturelles locales et régionales.

Au service de ces deux priorités, les instruments mis en œuvre sont les bourses, les échanges d'experts les actions de coopération des établissements culturels et le fonds de solidarité prioritaire à hauteur de 18 millions d'euros.

2. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement

Cette coopération vise à soutenir la participation des pays du Sud aux débats internationaux sur le développement durable et participe à la recherche sur le traitement de questions globales comme le climat, la désertification, l'eau ou les maladies émergentes.

L'accent est mis sur les bourses d'excellence pour créer un nouveau programme de bourses pour les mobilités africaines d'étudiants, d'enseignants et de chercheurs.

Des crédits de Programmes Hubert Curien sont mobilisés pour l'échange d'expertise.

Diverses opérations sont prévues sur crédits d'intervention, notamment la mise en place d'un programme transversal de recherche sur des problématiques Maghreb Sahel et de sécurité en Afrique qui concerne plusieurs instituts de recherche du Maghreb et d'Afrique sub-saharienne, l'appui particulier à la recherche médicale dans les domaines du Sida, de la grippe aviaire et des maladies oubliées et le soutien au renforcement des réseaux science-technologie du NEPAD.

Les crédits du FSP sont mobilisés à hauteur de 25,2 millions d'euros sur cette sous-action.

3. Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté

Dotée de 509 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 410 millions d'euros de paiement, cette sous-action se décompose comme suit :

Rubriques de JPE	PLF 2008 AE	PLF 2008 CP
Bourses	14 016 316	14 016 316
Echanges d'expertise	13 001 034	13 001 034
Dons projets AFD	320 000 000	195 000 000
Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP)	62 826 667	88 611 096
Contrat de désendettement (C2D)	0	0
Fonds de Coopération Pacifique (FCP)	2 900 000	2 900 000
Aide budgétaire post-conflit	12 500 000	12 500 000
Transfert sorties de crises	7 622 000	7 622 000
Transfert hors FSP	33 937 215	33 937 215
Coopération décentralisée	6 825 000	6 825 000
Organisations Non Gouvernementales (ONG)	35 590 000	35 590 000
Réserve Parlementaire	-	-
Total sous-action	509 218 232	410 002 661

a) Les dons-projets de l'AFD

Le projet annuel de performances est particulièrement peu lisible pour ce qui concerne les dotations de l'AFD, compte tenu de la dispersion des crédits sur deux programmes et de l'importance de la mobilisation des ressources propres de l'Agence, 245 millions d'euros au total, également répartie sur plusieurs instruments.

Votre rapporteur regrette que les crédits destinés à l'opérateur-pivot de l'aide française au développement ne soient pas plus clairement accessibles.

Origine des ressources de l'AFD depuis 2005

Ressources	Détail	2005	2006	2007	2008
Emprunts nets sur les marchés		47	- 171,8	- 83,58	- 18
<i>Besoins propres</i>	<i>Emission simple</i>	0		305,28	
	<i>Emission subordonnée</i>	0	500		500
	<i>Placement privé</i>	76		82,14	nd
	<i>Remboursements</i>	- 735	- 671,8	- 471	- 518
<i>Financement de la FRPC</i>	<i>Emissions</i>	706	0	0	0
	<i>Remboursements</i>	- 546	-370	- 229	-244
Ressources propres		83,5	179,4	278	245,3
<i>Dividende réinvesti dans l'activité</i>		83,5	94,5	247,8	160,0
<i>Reprises de provisions + divers</i>		0	84,9	30,2	85,3
<i>dont Ressource investie dans les bonifications</i>		26,1	100,1	79,8	100,6
Ressources en provenance de l'Etat		509,2	511,9	463,1	563,45
<i>MINEFE</i>	<i>Bonifications</i>	217,2	120,9	129,4	150,95
	<i>Tirages nets emprunts du Trésor</i>	45,9	49,5	62,8	56
	<i>Aides budgétaires globales</i>	75,5	65	65	41
	<i>Rémunération de l'AFD</i>	25,1	21,5	33,6	37
<i>MAE</i>	<i>Subventions projets</i>	141	186,6	154,85	250
	<i>Refinancements par dons (PSTE)</i>	0	63,9	14,25	0
	<i>PRCC</i>	4,5	4,5	3,2	4,5

Ils font cependant apparaître une progression des dons-projets en 2008.

	AE		CP	
	LFI 2007	LFI 2008	LFI 2007	LFI 2008
Dotation MAE	230	320	163	195
<i>dont rémunération des AT</i>	51	54	51	54 (est.)
Prélèvement sur résultat		31		31
Reprises sur provisions	38		38	
Total	281	358	201	226
Total hors AT	230	304	150	172 (est.)

La décision du CICID du 18 mai 2005 a prévu le transfert à l'AFD du financement de la rémunération des assistants techniques associés aux projets transférés. Il est prévu que l'Agence maintienne à terme un volume de 320

postes. Entamée en 2005, la montée en puissance des effectifs d'assistance technique financés par l'AFD devrait être achevée en 2008. L'AFD considère même que compte tenu du développement de son volume d'activités en Afrique au sud du Sahara, le nombre des assistants techniques pourrait croître au delà des 320 postes prévus.

Le recrutement appartient aux maîtrises d'ouvrage locales et non plus aux services de coopération.

Les besoins de financement associés sont de l'ordre de 50 millions d'euros par an en AE, et de 162 000 euros par an en moyenne. Pour les assistants techniques sous contrat FCI, du fait de leur ancienneté, la moyenne s'établit plutôt à 185 000 euros. Sur cette base, pour 320 postes, le besoin de financement devrait s'établir à environ 60 millions d'euros par an.

Sur les 242 postes d'experts techniques internationaux contractuellement prévus, 108 sont sous contrat FCI et 134 sous contrat de bureaux d'études ou d'ONG.

Les opérations de transfert de projets FSP à l'AFD initiées en 2005 sont achevées depuis 2006. Au total, 55 projets ont fait l'objet d'un transfert à l'AFD en 2005 (47) et 2006 (8) pour un montant total d'autorisations d'engagement de 91 millions d'euros et un montant total de crédits de paiement de 19,5 millions d'euros.

b) Le fonds de solidarité prioritaire

Sur cette sous-action, les crédits du fonds de solidarité prioritaires s'élève à 62,8 millions d'euros en autorisations de programme et à 88,6 millions d'euros de crédits de paiement, soit 67 % des crédits du FSP sur le programme.

Les secteurs de concentration sont l'appui à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière, à la définition des politiques publiques, le soutien à la coopération décentralisée et non-gouvernementale.

c) Les contrats de désendettement et de développement

Depuis le démarrage du dispositif des Contrats de désendettement et développement (C2D), en 2002, l'exécution des crédits y afférents a été marquée par de forts aléas tenant à « l'arrimage » du mécanisme à l'initiative internationale « Pays pauvres très endettés » (PPTE) et aux difficultés de mise en place des contrats eux-mêmes.

Rappelons que les C2D consistent dans le refinancement par dons des créances d'aide publique au développement parvenues à échéance : une fois le remboursement constaté, la France reverse au pays la somme correspondante pour l'affecter à des programmes de lutte contre la pauvreté définies d'un commun accord avec le pays partenaire.

Si le C2D Cameroun, le plus important en volume, a finalement pu être mis en place en juin 2006 après plusieurs reports, les contrats Côte d'Ivoire et Congo sont toujours suspendus à l'amélioration de la situation politique. De 2002 à 2006, sur les 3,5 milliards d'échéance, seuls 224,6 millions ont été décaissés, soit environ 45 millions d'euros par an. Pour 2008, les prévisions sont de 184,6 millions d'euros.

Calendrier des points d'achèvement et montants des refinancements C2D

(en millions d'euros)

Pays éligibles	Date PA (réalisée/ prévue)	Cumul échéances à partir du PA	1 ^{er} C2D (date de signature et montant)		2 ^{ème} C2D (date et montant)		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ouganda	mai-2000	12,3	mars-2002	3,2	déc-2006	8		2,3	0,6	1	0,5	1,2	1,6
Bolivie	juin-2001	20,0	mai-2003	10,4	T4 2007	4,7		5,1	2,1	2,2	1,1	1,6	1,4
Mozambique	sept-2001	95,7	nov-2001	29,8	nov-2004	30,3	13,1	8,8	7,9	7,7	7,2	6,7	5
Tanzanie	nov-2001	12,7	juin-2003	4,25	mar-2007	4,35		2,3	1	0,9	0,9	0,9	0,9
Mauritanie	juin-2002	69,6	juil-2003	14,7	juin-2006	11,85		6,4	4,2	4,1	4,1	4	3,8
Nicaragua	janv-2004	2,4	mars 2005	2,4	-	-					1,2	1,2	-
Ghana	juil-2004	56,3	nov-2004	21	T1 2008	21				7	7	7	7
Madagascar	oct-2004	49,7	fév-2005	22,8	T1 2008	26,6				10,2	6,5	6,1	5,7
Honduras	avr-2005	8	2008	8	-	-						0,9	0,8
Rwanda	avr-2005	3,2	Reportée sine die		-	-						0	0
Cameroun	avr-2006	1498	juin 2006	537	T2 2011	340					109,2	113,7	107,6
Malawi	août-2006	9	T4 2007	9	-	-						0,1	0,1
Sao Tome	mars-2007	0,3	T4 2007	0,3	-	-						0,1	0,1
Burundi	dec-2007	22,5	2008										4,6
RDC	T1 2008	84	T2 2008										39,7
Liberia	T2 2008	nd											0,1
Haïti	T4 2008	nd											0,7
Guinée	Fin 2008	125											5,5
Congo	fin 2009	354											-
Côte d'Ivoire	pas de calendrier	1140											-
Soudan	2011	9											-
Myanmar	pas de calendrier	6,6											-
Somalie	pas de calendrier	nd											-
Total		3578,3					13,1	24,9	15,8	33,1	137,7	143,5	184,6

PA : Point d'achèvement de l'initiative PPTE

Selon le mécanisme utilisé en loi de finances pour 2007 pour 50,4 millions d'euros, les crédits budgétaires nécessaires sont réduits de 70,5 millions d'euros « résultant de la modification des modalités de traitement des créances », qui consiste à ne réinscrire au budget de l'Etat, pour le refinancement des C2D, que les montants dus à l'AFD, à l'exception des échéances dues à la Banque de France et à Natexis.

Les montants dus à l'AFD représentent 113,9 millions d'euros. Ils seront entièrement financés par prélèvement sur le résultat de l'Agence.

Cinq ans après le démarrage de ce dispositif, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'examiner les modalités et les effets d'une clause d'extinction sur l'accélération de sa mise en œuvre.

d) Les opérations hors FSP

Le projet annuel de performance souligne qu'en raison du partage des rôles avec l'AFD, les moyens de cette sous-action (33,9 millions d'euros), comme ceux des sous-actions précédentes, sont concentrés sur la gouvernance démocratique.

En revanche, il expose également que « des ressources restent employées pour créer des synergies avec les opérations menées par l'AFD dans son domaine de compétence ». Sont ainsi évoqués l'eau et l'assainissement, la préservation des biens publics mondiaux, l'accès à l'énergie et l'adaptation au changement climatique, la santé, l'éducation primaire et les politiques agricoles, secteurs qui relèvent effectivement de l'AFD.

Il précise également que pour créer ces synergies « on privilégiera des montages faisant appel à des opérateurs multilatéraux ».

e) Post-conflit et sortie de crise

Ces crédits sont augmentés sensiblement en 2008, de 12 à 20 millions d'euros afin de mieux refléter les besoins.

Ils concernent l'Afghanistan, les Territoires palestiniens, le Liban, le Burundi et le Darfour.

f) La coopération décentralisée et les ONG

Conformément à l'engagement pris de doubler entre 2004 et 2009 la part de l'aide française empruntant le canal des ONG, les crédits progressent en 2008 à 35,9 millions d'euros.

Suite à l'affaire dite de « l'Arche de Zoé », le dialogue avec les ONG devrait s'intensifier et se structurer ce que votre rapporteur ne peut que saluer, l'amateurisme des uns ne devant pas entacher le professionnalisme des autres.

g) Le fonds de coopération Pacifique

Le Fonds Pacifique concourt aux actions de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les états et territoires de la région et contribue à l'insertion régionale de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna.

En 2006, le Fonds Pacifique a financé 68 projets, totalisant 3,177 M€, soit 47 000 € en moyenne par projet.

Les principaux secteurs financés par le Fonds ont été en 2006 l'environnement (17% du total), la santé (16%) et l'ensemble recherche-coopération universitaire (22%). Viennent ensuite la culture (9%) et l'ensemble presse, édition et médias (8%).

Il est doté de 2,9 millions d'euros en 2008.

D. COOPÉRATION MULTILATÉRALE

Rubriques de JPE	PLF 2008 (AE=CP)
Bourses AUF	9 000 000
Contributions ONU	90 000 000
Francophonie	58 400 000
FSP	0
Jeunes Experts Associés – Fonds fiduciaire	9 000 000
Total sous action	166 400 000

Cette action, qui regroupe pour la première fois l'ensemble des crédits multilatéraux, représente 53,6 % des crédits du programme, illustrant la part prise par le multilatéral dans l'aide française.

Votre rapporteur insiste sur le fait que l'engagement de la France en faveur des différentes enceintes internationales de développement doit être considéré d'une façon globale, c'est à dire en prenant en considération les crédits du programme 110 et l'effort consenti en direction du groupe de la Banque mondiale et, singulièrement, de l'association internationale de développement.

Elle constate trop souvent que la comparaison de l'effort respectif des différents Etats en faveur notamment du système des Nations unies ne prend pas en compte cet élément.

Elle considère enfin que toute progression de l'effort en faveur de certaines institutions multilatérales doit s'effectuer au sein de l'enveloppe globale actuelle, sauf à mettre en péril, de façon irréversible nos engagements bilatéraux.

1. Les contributions aux Nations unies

Les contributions obligatoires au système des Nations unies ainsi que la contribution française au financement des opérations de maintien de la paix figurent au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La mission « Aide au développement » supporte, quant à elle, les crédits des contributions volontaires qui représentent, selon les cas, 30 à 70 % du budget des institutions spécialisées et des différents fonds et programmes de Nations unies pour un montant de 90 millions d'euros.

Il est souvent reproché à la France, par ailleurs très impliquée, sur le plan diplomatique et financier en faveur du multilatéralisme et du système des Nations unies, de ne consentir qu'un effort mesuré sous forme de contributions volontaires.

Il est vrai qu'elle figure souvent au delà du dixième rang des pays contributeurs, derrière les pays nordiques qui font traditionnellement transiter une grande partie de leur aide par ce canal ou même le Royaume-Uni qui consent, quant à lui, un effort moins important sur le FED.

Votre rapporteur s'inscrit en faux contre l'idée selon laquelle l'influence de la France serait mécaniquement liée au niveau de ses contributions. Elle rappelle en outre que l'objectif final des crédits du programme n'est pas l'influence mais bien le développement.

Aussi se félicite-t-elle de la décision de concentrer 75 % des moyens sur quatre organisations que sont le PNUD, le HCR, l'UNICEF et l'UNRWA afin de conférer aux contributions françaises une taille critique et de soutenir les organisations dont l'action est considérée comme prioritaire.

Elle considère également que la France doit soutenir les projets de renforcement de la coordination des différentes agences via le PNUD, de recentrage des différentes agences sur leur cœur de métier. Or, le plan stratégique proposé par M. Kemal Dervis, administrateur du PNUD, a été rejeté, à l'instigation du G77 par l'Assemblée générale des Nations unies. Les efforts devront donc être poursuivis.

L'exemple de la FAO

Dans son rapport² sur le projet de loi de ratification de l'acte constitutif de la FAO, notre collègue M. Jean-Pierre Placade, faisant état de la situation financière difficile de l'organisation faisait le constat suivant :

« Le système des Nations Unies, notamment la FAO et d'autres institutions spécialisées faisant partie du groupe initial, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), a pris de l'ampleur dans les années 60 et 70.

« Parallèlement à cette expansion, de nouvelles entités ont été fondées au sein du système, notamment, dans les domaines intéressant la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM) en 1963, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1965, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en 1972 et le Fonds international de développement agricole (FIDA) en 1977. De plus, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), étroitement lié au système des Nations Unies, a été créé en 1971.

« A partir des années 60, la Banque mondiale et les banques régionales de développement ont rapidement constitué leur portefeuille pour le développement agricole et rural, et des donateurs bilatéraux ont commencé à mettre sur pied des ministères spécialisés chargés de la coopération pour le développement.

« Cette expansion a conduit à une juxtaposition des organisations et des procédures dont les conséquences négatives ont été mises en relief par le rapport, rendu en novembre 2006 du Panel de haut niveau sur le système opérationnel des Nations unies. Ce rapport souligne la multiplicité des opérateurs présents sur le terrain et leur juxtaposition sans coordination, au détriment de la cohérence et de l'efficacité ».

2. Le fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme

Créé en janvier 2002, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme occupe une place importante dans l'aide française. En mars 2007, lors de la première réunion de reconstitution du Fonds, la France s'est engagée à hauteur de 900 millions d'euros sur trois ans.

Pour 2008, la contribution française s'élève à 280 millions d'euros.

3. Le fonds européen de développement

L'inscription, en 2002, des crédits de la contribution de la France au Fonds européen de développement au budget du ministère des Affaires étrangères et non plus à celui des charges communes a coïncidé avec une montée en puissance très importante des paiements sur le Fonds.

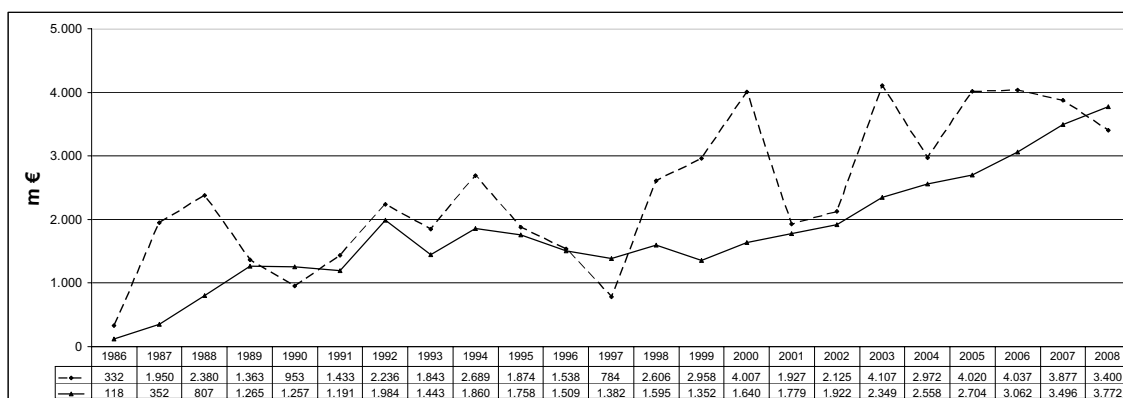
² Voir le rapport Sénat n°441 (2006-2007)

Entre 2002 et 2008, cette contribution a doublé, pour atteindre plus de 36 % des crédits de développement du ministère des Affaires étrangères.

La prévision du montant de la contribution française est un exercice difficile qui connaît des réajustements d'ampleur. Les prévisions de la Commission sont souvent surévaluées tandis que celles des autorités françaises ont souvent été inférieures aux réalisations, comme l'illustre le tableau suivant :

Année	Contribution française (en millions d'euros)	
	Loi de finances initiale	Exécution
1999	245	268
2000	221	361
2001	213	443
2002	218,46	360,5
2003	496	546
2004	565	658
2005	628	641,72
2006	726	662,587
2007	692	696
2008 (plf 2008)	725	783 (prévisions)

Il est vrai que si les engagements sur le FED connaissent des variations importantes, du fait notamment des cycles de ratifications des différents accords de financement, la courbe des paiements enregistre une croissance régulière depuis 1999.



- - - Engagements ; — Paiements

La réforme des procédures, notamment la déconcentration, le recours accru à l'aide budgétaire globale (30 % de l'aide sur le 9^{ème} FED, objectif de 50 % sur le 10^{ème}), la création de facilités sectorielles comme la facilité pour la paix ou la facilité sur l'eau ou encore des contributions à d'autres instruments internationaux ont créé les conditions durables de décaissements plus rapides.

En dépit de ses réserves sur l'aide budgétaire, votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette augmentation des paiements, le FED n'ayant pas vocation à accumuler des engagements ne se traduisant pas sur le terrain.

Il faut toutefois noter les années à venir, qui verront s'ajouter les paiements « en rythme de croisière » sur le 9^{ème} FED pour lesquels les contributions dues par la France au titre du 9^{ème} FED restent encore largement à appeler pour environ 2 milliards d'euros³ et le début des paiements sur le 10^{ème} FED pour lequel la clé de contribution française a certes été réduite mais s'applique à des montants plus élevés. En effet, la négociation sur le 10^{ème} FED, si elle a permis de réduire la contribution théorique d'un milliard en abaissant la clé de contribution, elle n'en porte pas moins l'engagement de la France de 3 milliards à 4,4 milliards d'euros. Cet engagement représente, pour le seul 10^{ème} FED, une contribution de 739 millions d'euros par an sur cinq ans.

État membre	Clé de contribution 10 ^e FED	Contribution (en euros)
Belgique	3,53	800 674 600
Bulgarie (*)	0,14	31 754 800
République tchèque	0,51	115 678 200
Danemark	2,00	453 640 000
Allemagne	20,50	4 649 810 000
Estonie	0,05	11 341 000
Grèce	1,47	333 425 400
Espagne	7,85	1 780 537 000
France	19,55	4 434 331 000
Irlande	0,91	206 406 200
Italie	12,86	2 916 905 200
Chypre	0,09	20 413 800
Lettonie	0,07	15 877 400
Lituanie	0,12	27 218 400
Luxembourg	0,27	61 241 400
Hongrie	0,55	124 751 000
Malte	0,03	6 804 600
Pays-Bas	4,85	1 100 077 000
Autriche	2,41	546 636 200
Pologne	1,30	294 866 000
Portugal	1,15	260 843 000
Roumanie (*)	0,37	83 923 400
Slovénie	0,18	40 827 600

³ Les crédits de paiement à ouvrir après 2005 sur autorisations de programmes antérieures à 2005 s'élevaient à 4,176 milliards d'euros d'après le projet de loi de finances pour 2005. Les projets annuels de performance ne présentent plus ces montants. La contribution de la France au FED étant traitée en autorisations d'engagement annuelles.

Slovaquie	0,21	47 632 200
Finlande	1,47	333 425 400
Suède	2,74	621 486 800
Royaume-Uni	14,82	3 361 472 400
		22 682 000 000

Les projections de décaissements de la Commission, traditionnellement volontaristes, se traduisent par des contributions françaises atteignant des niveaux records : 882 millions en 2008, 876 millions en 2009 et 799 millions en 2010. Même si elles doivent être relativisées pour 2008 en raison des délais d'entrée en vigueur du 10^{ème} FED, prévue au 1^{er} janvier 2008 et dont le processus de ratification n'est pas achevé, elles devraient accroître encore la part du FED dans l'aide française pendant plusieurs années.

Le projet de loi de finances pour 2008 ne comporte ainsi aucune demande de crédits au titre du 10^{ème} FED, non encore entré en vigueur, mais 725 millions d'euros au titre de contributions au 9^{ème} FED. Cette dotation paraît insuffisante mais comme l'a indiqué M. Jean-Marie Bockel devant votre Commission, la France et l'Allemagne ont fait part à la Commission européenne de leurs contraintes en insistant sur la nécessité d'un lissage pluriannuel des échéances. Votre rapporteur ne peut que soutenir cette démarche et souhaiter qu'elle aboutisse.

Elle insiste également sur la nécessité de présenter clairement les montants dus par la France au titre du FED au delà de l'année concernée par le projet de loi de finances : en ratifiant l'accord de financement du FED, la France prend un engagement juridique ferme et n'a, à la différence des contributions volontaires, aucune marge de manœuvre. Ceci plaiderait en faveur de l'inscription d'autorisations d'engagement pluriannuelles comme c'est le cas pour les reconstitutions de l'AID.

A défaut d'autorisations d'engagement pluriannuelles, rien ne fait obstacle à une présentation claire, dans la justification au premier euro, des engagements restant à couvrir après 2008.

4. Les crédits multilatéraux de la francophonie

Ces crédits s'élèvent à 67,4 millions d'euros dont 9 millions d'euros destinés aux bourses de mobilité de l'Agence universitaire de la Francophonie. 53 Etats et 10 Etats associés sont membres des organisations de la francophonie.

E. AIDE HUMANITAIRE ET ALIMENTAIRE

Le Fonds d'urgence humanitaire est doté de 9,3 millions d'euros pour 2008, un montant identique à celui de 2007 et stable depuis plusieurs années.

En 2007, il est notamment intervenu en Guinée et au Pérou.

L'aide alimentaire est dotée de 32 millions d'euros.

CONCLUSION

Le Sénat examine les crédits de l'aide publique au développement à **la veille d'une nouvelle réforme de l'architecture de notre aide**, dans l'attente des conclusions de la révision générale des politiques publiques.

La réforme de 1998 est restée inachevée. En s'effectuant sous forte contrainte budgétaire, elle a créé un malaise profond et durable. Elle a été suivie d'aménagements successifs à la marge qui semblaient toujours annonciateurs d'une nouvelle réforme, notamment celle du « serpent de mer » qu'est la réforme de la DGCID.

Votre rapporteur pense que le temps est effectivement venu de stabiliser notre dispositif d'aide et de la concentrer sur l'essentiel : son efficacité et ses résultats.

C'est dans ce sens qu'elle comprend l'émergence de cette nouvelle thématique de l'immigration et du co-développement. Elle fixe une obligation de résultats alors que, trop longtemps, l'attention s'est peut être trop concentrée sur les seuls moyens. Il faudra cependant que la France renoue avec une dynamique positive dans l'évolution des moyens qu'elle consacre au développement, conformément à l'engagement réaffirmé par le président de la République, pour rester à la hauteur des enjeux, de son rang sur la scène mondiale et des attentes qu'elle suscite auprès de populations.

Les objectifs du millénaire pour le développement, qui visent à la couverture des besoins sociaux de base doivent s'accompagner d'objectifs de croissance et de création d'emplois.

La France ne peut faire face seule à l'immense question du développement. Cela ne signifie pas qu'elle doive s'en remettre à d'autres en distribuant des contributions, ce que votre rapporteur avait appelé « la tentation du chèque ». Cela signifie qu'elle doit faire des choix, tant sur les pays que sur les secteurs qu'elle juge prioritaires, qu'elle doit définir une stratégie dans ses financements multilatéraux.

Elle doit aussi être présente sur le terrain ce qui suppose de mobiliser des assistants techniques. Ils ne font pas obstacle, bien au contraire à une démarche de partenariat : désormais recrutés et payés par les pays bénéficiaires, ils incarnent la dimension humaine de l'aide.

La tâche est gigantesque mais après la phase de l'ajustement structurel en Afrique, il y a place pour un nouvel élan et une nouvelle ambition.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen du présent rapport lors de sa séance du 21 novembre 2007.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, Mme Monique Cerisier-ben Guiga a souligné que la progression de l'aide publique au développement marquait une nette pause et que la fin programmée des processus d'annulation de dette annonçait une diminution de son volume que les autorisations d'engagement ne permettraient pas de compenser.

Mme Catherine Tasca a partagé l'intérêt du rapporteur pour le concept de codéveloppement, mais elle a souligné que son rattachement au ministère de l'immigration le liait indéniablement à des mesures d'aide au retour dans le pays d'origine. Il ne représentait qu'une part marginale de l'aide, alors que l'ensemble de la politique de développement devrait s'inspirer de la logique du codéveloppement, entendu dans le sens de partenariat.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a insisté sur le lien entre codéveloppement, lutte contre la pauvreté et création d'emplois.

Puis la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », le groupe socialiste s'abstenant.