

N° 102

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

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

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Par MM. Christian CAMBON et André VANTOMME,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir les numéros :

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

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 4) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES MUTATIONS DE L'AIDE FRANÇAISE	7
A. UNE NOUVELLE ORGANISATION DE L'AIDE FRANÇAISE	7
B. UNE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE ACCRUE	8
C. L'AIDE MULTILATÉRALE : ENTRE CONVICTION ET ÉVICTION	8
II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, UN AGRÉGAT STATISTIQUE INSAISSISSABLE	11
A. APD ET MISSION APD	11
B. UN INDICATEUR UTILE MAIS PERFECTIBLE	12
C. UNE ÉVOLUTION FRANÇAISE « EN PHASE » AVEC CELLE DE LA COMMUNAUTÉ DES BAILLEURS	12
III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	15
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE POUR 2009	15
B. PERSPECTIVES POUR 2010 ET 2011	15
IV. ÉVOLUTION PAR PROGRAMMES	17
A. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT ».....	18
1. Action n° 1 - Aide économique et financière multilatérale.....	19
2. Action n° 2- Aide économique et financière bilatérale.....	21
a) Dépenses de fonctionnement	21
b) Aide bilatérale mise en œuvre par l'AFD.....	22
c) Coopération technique	23
3. Action n° 3 - Traitement de la dette des pays pauvres	24
4. Les indicateurs du programme.....	24
B. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ».....	25
1. Coûts synthétiques transversaux	26
2. Action n° 1 –Animation du réseau et coordination de l'aide au développement.....	27
3. Action n° 2 – Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire.....	29
4. Action n° 3 – politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	29
5. Action n° 5 - Coopération multilatérale	31
a) Les contributions volontaires aux Nations unies	31
b) Le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	31
c) Le fonds européen de développement.....	32
d) La francophonie multilatérale.....	33
6. Action n° 6 – Aide humanitaire et alimentaire	34
7. Les indicateurs de performance	34

C. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS ».....	34
1. Aides multilatérales de développement solidaire	35
2. Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	36
3. Autres actions bilatérales de développement solidaire	37
4. Les indicateurs du programme	38
CONCLUSION	40
EXAMEN EN COMMISSION	41

En dépit de la diversité des situations, le monde en développement a été marqué ces dernières années par une forte croissance, de l'ordre de 5 % en moyenne sur le continent africain. Cette croissance était certes en grande partie imputable à la hausse des prix des matières premières et en particulier des hydrocarbures, mais elle venait également, dans certains Etats non-pétroliers, accompagner la stabilité politique et les réformes structurelles.

Insuffisante pour compenser la croissance démographique, elle n'en constituait pas moins une dynamique propice que pouvait accompagner et soutenir le financement international du développement.

Le ralentissement économique consécutif à la crise financière devrait frapper de plein fouet cette croissance fragile des pays les plus pauvres et changer par conséquent la nature des besoins.

Dans ce contexte, le dispositif de l'aide française poursuit et parachève une transformation entreprise il y a dix ans avec l'objectif de renforcer ses fonctions stratégiques.

Cette transformation s'opère dans un contexte budgétaire nécessairement contraint où, si les volumes budgétaires sont globalement préservés, la croissance des engagements multilatéraux réduit considérablement les marges de manœuvre.

La Conférence de suivi sur le financement du développement de Doha des 29 novembre au 2 décembre 2008 devrait néanmoins être l'occasion de réaffirmer les engagements quantitatifs de notre pays de consacrer 0,7 % de sa richesse nationale en faveur du développement à l'horizon 2015.

Votre Commission souhaite que tout en conservant à l'esprit cet horizon et cet engagement de 2015, notre pays concentre ses efforts sur la structure et l'efficacité de son aide, au service d'une stratégie renouvelée pour le développement du Sud.

I. LES MUTATIONS DE L'AIDE FRANÇAISE

A. UNE NOUVELLE ORGANISATION DE L'AIDE FRANÇAISE

L'examen de l'aide française par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, a fait l'objet d'une audition de son président devant votre Commission des affaires étrangères en juin 2008. Reprenant nombre des observations déjà adressées à l'aide française lors du précédent examen, en 2004, M. Eckard Deutscher indiquait alors que l'aide française était certes importante en volume, mais qu'elle restait dispersée et peu lisible, faisant une large place au multilatéral sans véritable articulation avec les priorités nationales.

La réforme annoncée devrait avoir pour effet d'apporter des réponses à ces observations.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a conclu en juin 2008 à l'achèvement du transfert des compétences opérationnelles encore exercées par le ministère des affaires étrangères à l'Agence française de développement. Ce transfert, amorcé en 1998 avec la réforme de la coopération, s'est poursuivi au fil des Comités interministériels de la coopération et du développement (CICID) successifs, en particulier celui de 2004.

Les conséquences de ce transfert sont -enfin- tirées sur l'organisation du ministère, en administration centrale et sur le terrain.

En administration centrale, l'actuelle Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) cède la place à une nouvelle Direction générale de la mondialisation qui ne sera plus opératrice mais qui sera chargée du pilotage et de la stratégie de la politique de développement.

A cette fin, les effectifs décroissent notablement. Vos rapporteurs tiennent cependant à souligner que la nouvelle direction générale ne doit pas se résumer à une « DGCID amaigrie », mais doit changer véritablement de nature pour monter en puissance et devenir une véritable direction d'état-major avec des profils de personnels diversifiés et chevronnés, à même de définir une politique, de dialoguer avec les opérateurs et de leur fixer un cap. Ils considèrent que ce ne sont pas tant les textes qui sont déterminants pour la gouvernance des opérateurs que la réalité de l'exercice quotidien de la tutelle.

Sur le terrain, les services de coopération et d'action culturelle, les SCAC seront fusionnés avec les établissements à autonomie financière, instituts et centres culturels. Les ambassadeurs constitueront un pôle « développement » regroupant les représentations déconcentrées de l'AFD et du nouvel opérateur culturel et de mobilité. Là encore, l'intérêt de l'ambassadeur pour les questions de développement sera la condition de l'exercice effectif du pilotage des opérateurs.

Cette réforme paraît logique et souhaitable à vos rapporteurs, mais elle ne sera viable qu'à deux conditions : une capacité de définition de la stratégie effective et un volume raisonnable de crédits bilatéraux à mettre en œuvre.

B. UNE CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE ACCRUE

Le conseil de modernisation des politiques publiques a établi une typologie des pays éligibles à l'APD en plusieurs cercles, allant des pays de coopération ponctuelle aux pays du « cœur de cible » et en déclinant les instruments associés selon la gradation suivante :

- pays de coopération ponctuelle ;
- pays relevant d'une politique d'influence ;
- pays relevant d'une politique de solidarité ;
- pays en crise ou en post-crise ;
- pays liés à des enjeux globaux ou régionaux ;
- pays à revenu intermédiaire entretenant des relations fortes avec la France ;
- pays cœur de cible solidarité (une quinzaine de pays, essentiellement des PMA où se concentrerait l'intervention sur subventions comme, de façon non exhaustive, le Bénin, Madagascar ou la République centrafricaine).

Cette typologie conduit à la disparition de fait de la zone de solidarité prioritaire qui, avec 53 pays potentiellement prioritaires, conduisait à l'affichage d'une zone de solidarité très large dans un contexte de réduction des moyens bilatéraux.

Dans un contexte de ressources restreintes sur subventions, l'enjeu de la concentration géographique est considérable. Il est seul à même de permettre une présence effective de la France dans ses zones d'intervention privilégiées.

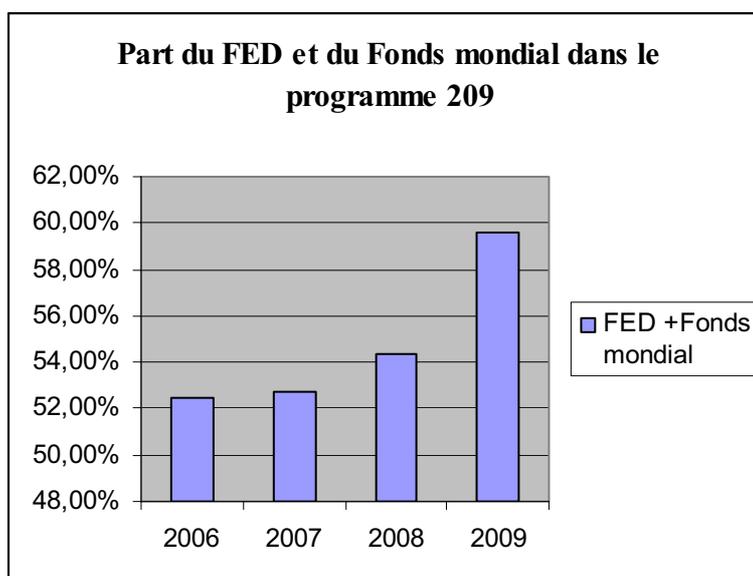
C. L'AIDE MULTILATÉRALE : ENTRE CONVICTION ET ÉVICTION

La réforme du dispositif de l'aide s'opère dans un contexte budgétaire contraint qui ne permet pas, à l'évidence, une croissance substantielle des crédits budgétaires dévolus au développement.

Dans le même temps, pour les raisons exposées infra, le poids des engagements multilatéraux de notre pays pèse pour une part croissante des enveloppes budgétaires.

Depuis plusieurs années, la part du multilatéral dans les crédits du programme 209, en principe vecteur privilégié de la coopération est supérieur à 50 %.

Pour les seuls Fonds européen de développement et Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, la part dans les crédits hors titre 2 du programme 209 a évolué comme suit dans une enveloppe en légère progression :



Le projet annuel de performance justifie comme suit le recours privilégié aux institutions multilatérales : il s'agit de « *bénéficiaire de la triple valeur ajoutée offerte par la concentration de moyens qu'aucun État ne peut à lui seul mobiliser : l'impact massif nécessaire aux objectifs poursuivis, des économies d'échelle et la capacité de combiner partenariats bilatéraux et multilatéraux là où cette combinaison s'avère la plus pertinente* ».

Ces arguments sont parfaitement recevables et, au demeurant, vos rapporteurs ne considèrent pas qu'il faille opposer bilatéral et multilatéral. Ces modes d'intervention sont complémentaires et, de façon croissante, ils se combinent : des crédits multilatéraux peuvent être opérés par des agences nationales et les Etats intervenir en cofinancement de programmes multilatéraux.

Pour autant, il semble à vos rapporteurs que le nécessaire équilibre entre les différents types d'intervention doivent être préservé et que les contributions multilatérales doivent s'inscrire dans une stratégie clairement définie et remplir certaines conditions pour ne pas être, d'une certaine manière, « subies ».

La première condition est de porter une vision claire et lisible du développement mise en œuvre par des actions bilatérales crédibles. C'est par une

expérience concrète nourrie du terrain, de ses difficultés et de ses réalités qu'une telle vision peut être élaborée.

En second lieu, il convient que la contribution soit assumée et valorisée. La France est encore le second contributeur au Fonds européen de développement, est également le second contributeur au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose, le paludisme, mais ne semble pas en tirer les bénéfices en termes de notoriété ni d'impact sur la stratégie suivie dans ces enceintes.

Enfin, il convient que notre pays se mette en mesure d'exercer une présence active dans les différentes enceintes auxquelles il contribue en diffusant ses valeurs et son modèle à mesure de sa contribution et même au-delà. Ceci suppose qu'un pilotage effectif soit assuré depuis la Centrale.

Pour ce qui concerne le programme 209, à la différence notable du programme 110, l'aide multilatérale ne fait pas l'objet d'une programmation pluriannuelle. C'est ainsi que les engagements à couvrir par des paiements après 2011 représentent moins de 400 millions d'euros, alors que les engagements pris par la France au titre du Fonds européen de développement représentent au titre du seul Xe FED, quelque 4,4 milliards d'euros.

Cette lacune favorise une logique infraannuelle dans la gestion des crédits et des anticipations « prudentes » des acteurs de l'aide depuis la crise des paiements de 2004 sur le fonds de solidarité prioritaire.

II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, UN AGRÉGAT STATISTIQUE INSAISSISSABLE

A. APD ET MISSION APD

Il faut rappeler ici que la mission « Aide publique au développement » ne recouvre pas la totalité de l'effort d'aide publique au développement consenti par la France, comptabilisé par l'OCDE en termes de pourcentage de la richesse nationale et auquel est assigné l'objectif international de référence de 0,7 %, que la France s'est engagée à atteindre en 2015.

Cet effort global comprend notamment :

- les opérations de prêts dont le solde des remboursements et des décaissements contribue négativement ou positivement à l'APD (937 millions d'euros en 2009) ;

- les annulations de dettes (1 971 millions d'euros en 2009) ;

- la contribution française à la part du budget européen consacré au développement, hors fonds européen de développement à hauteur de 877 millions d'euros en 2007, 924 millions d'euros en 2008 et 952 millions d'euros en 2009 ;

- les crédits destinés à deux territoires d'outre-mer éligibles à l'aide au développement (381 millions d'euros en 2009).

Il comprend également deux postes de dépenses¹, dont la déclaration en aide publique au développement, supérieure à 1 milliard d'euros en 2009, fait l'objet de critiques de la part du CAD et des organisations de solidarité internationale, que sont les frais d'écolage et d'aide aux réfugiés.

La comptabilisation des écolages, frais d'accueil des étudiants originaires de pays en développement dans les universités françaises, a cru de façon importante au cours des dernières années pour atteindre 850 millions d'euros en 2009.

La déclaration des écolages a cru alors que le nombre global des visas pour études est passé de 69 000 en 2003 à environ 61 000 en 2007. Ce chiffre s'est ensuite stabilisé depuis 3 ans : 61 300 en 2005, 60 500 en 2006 et 61 200 en 2007. Le ministère de l'immigration estime que cette stabilisation correspond, sans l'expliquer en totalité, à la création des centres pour les études en France (CEF), devenus aujourd'hui pour la plupart des Espaces CampusFrance.

La comptabilisation des frais d'accueil des demandeurs d'asile, originaires de pays en développement, représente 236,8 millions d'euros en 2009.

¹ 12 programmes budgétaires, hors mission aide publique au développement, sont concernés par la déclaration en APD pour un montant total supérieur à 3 milliards d'euros.

En 2007, la France a enregistré près de 35 200 demandes d'asile (réexamens et mineurs accompagnants compris), dont 29 158 premières demandes. Bien que ce chiffre ait beaucoup baissé au cours des dernières années, la France se place au deuxième rang de l'Union européenne, après la Suède, en termes de flux de demandeurs d'asile

Par ailleurs, le nombre total de personnes placées sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) au 31 décembre 2007 est estimé à 130 926, dont 129 090 réfugiés statutaires et 1 836 bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Les dépenses notifiées en aide publique au développement (APD) dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés comportaient, en 2007, les dépenses relatives à l'accueil des demandeurs d'asile (hébergement, accompagnement et versement de l'allocation temporaire d'attente), ainsi que les dépenses d'aide au retour volontaire, imputées au programme 104 « Accueil des étrangers et intégration ». Au titre de ce premier groupe de dépenses, 278 M€, sur un total de 310 M€, rentraient dans le champ de l'APD et ont été déclarés comme tels.

Certains postes ne sont, à l'inverse, pas comptabilisés en APD, tels que le produit de la taxe sur les billets d'avion (160 millions d'euros) ou des dépenses de coopération militaire et de défense qui soutiennent la réforme des appareils de sécurité en Afrique et que d'autres Etats membres du CAD comptabilisent au titre des dépenses de sécurité.

B. UN INDICATEUR UTILE MAIS PERFECTIBLE

La comptabilisation du CAD est donc un indicateur statistique perfectible qui nécessiterait une révision. Dans cette attente, elle constitue une référence internationale indispensable qui doit être considérée comme telle. A ce titre, elle n'a qu'un intérêt limité ex ante : le secrétaire d'Etat à la coopération, M. Alain Joyandet a ainsi préféré, lors de son audition devant votre Commission, s'engager sur une aide au développement de 0,41 % du RNB plutôt que sur un chiffre de 0,47 % fortement soumis à des aléas sur les annulations de dettes, dont la réalisation paraît à ce jour bien incertaine, compte tenu de la situation politique et sécuritaire des pays concernés, que sont la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo.

A l'exception des opérations de prêts, la mission « Aide publique au développement » regroupe l'aide effectivement « pilotable ».

C. UNE ÉVOLUTION FRANÇAISE « EN PHASE » AVEC CELLE DE LA COMMUNAUTÉ DES BAILLEURS

Avec une prévision d'exécution de 0,37 % du PIB consacré à l'aide publique au développement en 2008, contre 0,47 % initialement programmé, la

France se maintient au troisième rang, en volume, de la communauté des bailleurs.

Ce rang s'explique par un contexte général de diminution de l'aide, liée principalement à l'achèvement des opérations d'annulations de dettes les plus importantes, non compensé par des évolutions à la hausse sur d'autres postes.

Il s'explique également par la décreue de l'aide britannique jusqu'alors supérieure à celle de la France.

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

(en millions de dollars courants)

	2004	2005	2006	2007	Dont allègements de dette	Variation réelle 2006/2007*	APD/ RNB en 2007
Allemagne	7 534	10 082	10 435	12 267	2 868	+ 5,9 %	0,37 %
Belgique	1 463	1 963	1 978	1 953	185	- 11,2 %	0,43 %
Canada	2 599	3 756	3 684	3 922	15	- 2,7 %	0,28 %
Danemark	2 037	2 109	2 236	2 563	123	+ 2,9 %	0,81 %
Espagne	2 437	3 018	3 814	5 744	243	+ 33,8 %	0,41 %
Etats-Unis	19 705	27 622	23 532	21 753	29	- 9,9 %	0,16 %
France	8 473	10 026	10 601	9 940	1 505	- 15,9 %	0,39 %
Italie	2 462	5 091	3 641	3 929	570	- 3,6 %	0,19 %
Japon	8 922	13 147	11 187	7 691	1 576	- 30,1 %	0,17 %
Norvège	2 199	2 786	2 954	3 727	61	+ 13,4 %	0,95 %
Pays-Bas	4 204	5 115	5 452	6 215	392	+ 3,1 %	0,81 %
Royaume-Uni	7 883	10 767	12 459	9 921	70	- 29,1 %	0,36 %
Suède	2 722	3 362	3 955	4 334	75	- 2,6 %	0,93 %
Etats de l'UE	42 910	55 745	59 035	62 095	6 949	- 5,8 %	0,40 %
Total G7	57 578	80 492	75 539	69 422	6 632	- 14,1 %	0,23 %
Total CAD	79 553	106 777	104 421	103 655	8 701	- 8,4 %	0,28 %

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

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

III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission budgétaire « Aide publique au développement » représente environ un tiers de l'effort global de la France.

La mission Aide publique au développement, interministérielle, comprend trois programmes :

- « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

- « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes ;

- « Développement solidaire et migrations », mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE POUR 2009

Avec 3 166 millions d'euros, les crédits de la mission augmentent de 2,47 % en crédits de paiements par rapport à la loi de finances pour 2008.

Ils baissent de 24,48 % en autorisations d'engagement. L'ampleur de cette dernière variation s'explique par la reconstitution triennale, en 2008, de différents fonds multilatéraux sur les crédits du programme 110. Rapportée aux crédits exécutés en 2007, elle est de 6,51 %.

B. PERSPECTIVES POUR 2010 ET 2011

En application de la loi de programmation des finances publiques, des plafonds de dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été fixés pour la mission « Aide publique au développement » pour les années 2010 et 2011.

Ils font apparaître une augmentation de 2,3 % des crédits de paiements de la mission entre 2009 et 2011, soit une augmentation de 72,5 millions d'euros.

Cette augmentation se répartit, de façon indicative, comme suit :

- 48,9 millions d'euros, hors titre 2, sur le programme 209 ;

- 23,8 millions sur le programme 110 ;

- les crédits du programme 301 sont stables.

	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Mission	3 384 484 940	3 166 464 940	2 846 651 915	3 241 151 915	4 434 581 766	3 238 961 766
Progr. 110	1 342 320 000	1 060 600 000	697 500 000	1 106 900 000	2 204 640 000	1 084 400 000
Progr. 209	2 015 664 940	2 081 364 940	2 135 651 915	2 108 751 915	2 172 341 766	2 130 061 766
209 hors T2	1 784 800 000	1 850 500 000	1 905 700 000	1 878 800 000	1 941 600 000	1 899 400 000
Progr. 301	26 500 000	24 500 000	13 500 000	25 500 000	57 600 000	24 500 000

La répartition entre programmes est, quant à elle, indicative.

Les crédits du programme 110 progressent de 23,8 millions d'euros entre 2009 et 2011 ; ceux du programme 209, de 48 millions d'euros. Hors FED et Fonds Sida (1 200 millions d'euros), et hors titre 2, les crédits du programme 209, devraient s'élever à 650 millions d'euros en 2009, à 678 millions en 2010 et à 700 millions d'euros en 2011, soit une marge de manœuvre limitée.

Les crédits du programme 301 restent stables sur la période.

En autorisations d'engagement, la progression est plus substantielle, 31 % à l'échelle de la mission.

Cette progression est liée au cycle des reconstitutions triennales des différents fonds (AID, FAD, Fonds français pour l'environnement mondial), auquel contribue le programme 110. Pour ce qui concerne le programme 209, le rythme d'exécution des crédits ne connaît pas la même pluriannualité, les crédits du Fonds européen de développement étant inscrits en AE=CP.

IV. ÉVOLUTION PAR PROGRAMMES

Les évolutions des crédits des différentes actions de chacun des programmes sont retracées dans le tableau suivant :

En euros

	LFI 2008	PLF 2009	Variation	
110 Aide économique et financière au développement	2 237 727 639	1 342 320 000	-895 407 639	-40,01%
Aide économique et financière multilatérale	1 711 700 000	126 710 000	-1 584 990 000	-92,60%
Aide économique et financière bilatérale	373 378 639	576 310 000	+202 931 361	+54,35%
Traitement de la dette des pays pauvres	152 649 000	639 300 000	+486 651 000	318,80%
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 183 513 994	2 015 664 940	-167 849 054	-7,69%
Animation du réseau et coordination de l'aide	102 840 201	86 635 474	-16 204 727	-15,76%
Pays émergents et à revenu intermédiaires	105 362 441	106 416 897	+1 054 456	+1,00%
Pays de la ZSP et PMA	765 414 362	525 899 348	-239 515 014	-31,29%
Coopération multilatérale	1 168 834 668	1 249 896 221	+81 061 553	+6,94%
Aide humanitaire et alimentaire	41 062 322	46 817 000	+5 754 678	+14,01%
301 Développement solidaire et migrations	60 539 049	26 500 000	-34 039 049	-56,23%
Aides multilatérales	10 000 000	0	-10 000 000	-100,00%
aides à la réinstallation des migrants	5 000 000	3 500 000	-1 500 000	-30,00%
autres actions bilatérales	45 539 049	23 000 000	-22 539 049	-49,49%

110 Aide économique et financière au développement	972 226 755	1 060 600 000	+88 373 245	+9,09%
Aide économique et financière multilatérale	651 769 116	675 550 000	+23 780 884	+3,65%
Aide économique et financière bilatérale	167 808 639	213 310 000	+45 501 361	+27,12%
Traitement de la dette des pays pauvres	152 649 000	171 740 000	+19 091 000	+12,51%
209 Solidarité à l'égard des pays en développement	2 088 513 994	2 081 364 940	-7 149 054	-0,34%
Animation du réseau et coordination de l'aide	102 840 201	86 635 474	-16 204 727	-15,76%
Pays émergents et à revenu intermédiaires	105 362 441	106 416 897	+1 054 456	+1,00%
Pays de la ZSP et PMA	670 414 362	591 599 348	-78 815 014	-11,76%
Coopération multilatérale	1 168 834 668	1 249 896 221	+81 061 553	+6,94%
Aide humanitaire et alimentaire	41 062 322	46 817 000	+5 754 678	+14,01%
301 Développement solidaire et migrations	29 539 049	24 500 000	-5 039 049	-17,06%
Aides multilatérales	3 000 000	3 000 000	0	0,00%
aides à la réinstallation des migrants	5 000 000	3 500 000	-1 500 000	-30,00%
autres actions bilatérales	21 539 049	18 000 000	-3 539 049	-16,43%

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

Mis en œuvre par le ministère de l'économie, de l'Industrie et de l'emploi, via la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), ce programme supporte principalement les contributions de la France aux guichets concessionnels de la Banque mondiale et du FMI, ainsi qu'une série de contributions à divers fonds sectoriels multilatéraux.

Le DGPTE est gouverneur des banques multilatérales de développement, il assure la co-tutelle de l'AFD et il est administrateur des banques centrales de la zone franc. Il assure par ailleurs la présidence et le secrétariat du Club de Paris qui regroupe les créanciers publics.

Avec 1 060 millions d'euros, les crédits du programme 110 progressent de 9,09 % en crédits de paiement, ce qui correspond à une augmentation de 88 millions d'euros.

Il est constitué à 62,5 % de crédits multilatéraux, si l'on excepte la compensation des annulations de dettes envers les institutions multilatérales, qui porterait cette part à 63,7 %.

Les crédits bilatéraux du programme progressent de 45,5 millions d'euros sous l'effet de l'augmentation des crédits du fonds pour l'environnement mondial, des aides budgétaires globales et du FASEP-études.

Les fonctions « support » étant assurées par d'autres programmes du ministère de l'économie, le programme ne comporte pas de dépenses de personnel. Il est principalement constitué de dépenses d'intervention, à l'exception de 46,3 millions d'euros, soit 3,4 %, de dépenses de fonctionnement.

	En AE	LFI 2008	PLF 2009	Variation	
110	Aide économique et financière au développement	2 237 727 639	1 342 320 000	-895 407 639	-40,01%
	Aide économique et financière multilatérale	1 711 700 000	126 710 000	-1 584 990 000	-92,60%
	Aide économique et financière bilatérale	373 378 639	576 310 000	+202 931 361	+54,35%
	Traitement de la dette des pays pauvres	152 649 000	639 300 000	+486 651 000	+318,80%
	En CP				
110	Aide économique et financière au développement	972 226 755	1 060 600 000	+88 373 245	+9,09%
	Aide économique et financière multilatérale	651 769 116	675 550 000	+23 780 884	+3,65%
	Aide économique et financière bilatérale	167 808 639	213 310 000	+45 501 361	+27,12%
	Traitement de la dette des pays pauvres	152 649 000	171 740 000	+19 091 000	+12,51%

1. Action n° 1 - Aide économique et financière multilatérale

Cette action, dotée de 126,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 675,5 millions d'euros en crédits de paiement, représente 63,7 % des crédits du programme.

La contribution de la France à la quinzième reconstitution de l'AID (Association internationale de développement), le guichet concessionnel de la banque mondiale **représente, à elle seule, avec 423 millions d'euros, 40 % des crédits du programme.** Après la contribution de la France au Fonds européen de développement, la contribution à l'AID est la plus importante de la mission Aide publique au développement.

La banque mondiale (BIRD et AID) est de loin le premier bailleur mondial, avec un volume d'engagements supérieur à 18 milliards d'euros en 2007. L'enjeu de l'influence française dans cette enceinte est donc primordial.

La France est le quatrième actionnaire de l'AID, derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne, avec 4,09 % des droits de vote, à égalité avec le Royaume-Uni. Elle contribue à hauteur de 1,25 milliard d'euros au titre de la quinzième reconstitution (2009-2011). La prochaine reconstitution devrait être négociée en 2010 et les autorisations d'engagement associées, inscrites au projet de loi de finances pour 2011.

Le second poste de dépenses du programme est la contribution française au Fonds africain de développement, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement. La France s'est engagée à contribuer à hauteur de 362 millions d'euros à la **11^e reconstitution du FAD** qui couvre la période 2008-2010. Elle occupe le deuxième rang des contributeurs, derrière le Royaume-Uni, ce qui témoigne de la priorité géographique accordée à l'Afrique.

A la différence de l'AID, les autorisations d'engagement correspondant à la contribution française ont été inscrites au projet de loi de finances de la même année que la première tranche de versement. Les négociations pour la prochaine reconstitution devraient avoir lieu en 2010.

Les autres postes de dépenses du programme témoignent de l'organisation « en tuyaux d'orgue » qui prévaut en matière multilatérale, où les structures chargées de questions sectorielles se sont multipliées, au gré des sommets internationaux et des engagements ponctuels et au prix peut-être d'une cohérence d'ensemble.

La participation française au fonds multilatéral d'investissement (MIF) de la Banque interaméricaine de développement s'élève ainsi à 1,73 million d'euros, au service du développement du secteur privé en Amérique latine, ce qui autorise à s'interroger sur l'influence de la France dans la mise en œuvre de ce fonds.

La France occupe le septième rang des contributeurs au Fonds asiatique de développement (FAsD) avec une contribution de 100 millions d'euros sur

quatre ans, mais ses intérêts en termes de développement sont limités à un petit nombre d'Etats de la zone.

Institutions	Période	Engagement	Montant global (en M€)	CP 2009 (en M€)	Reste à payer après 2009
Banque mondiale-FMI					
AID	AID 15 2009/2011		1270	422,99	847
FRPC				15,01	
Facilité chocs				0,23	
Banques régionales					
FAD	FAD 11 2009/2011		362	120,73	241
FAsD	FAsD 10 2009/2012		100	25	75
MIF 2		Printemps 2005	10,37	1,73	6,97
Fonds sectoriels					
FIDA	FIDA 7 2007/2009		24	8	16
METAC	2008/2010		1	0,33	0,33
AFRITAC	2009/2011		1	0,33	0,66
IFFIM	première émission 2008/2027		867,14	21,59	826,35
Initiative eau (BAfD)	2005/2010	G8 d'Evian 2005	40	5	10
Nucléaire					
NDEP			40	9,5	15
CSF			15	5	10
NSA			20	4	16
Environnement					
FEM	FEM 4 2007/2010		140,01	35,1	33,79
Secteur privé					
FIAS			2	1	1
IADM					
IADM AID	2006/2015	G8 Gleneagles juil- 05	346,81	25,8	284,17
IADM FAD	2006/2015	G8 Gleneagles juil- 05	145,09	9,9	113,41
Total				711,24	2 496,68

L'action n° 1 supporte la contribution française au remboursement de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFIM), dont la France est le second contributeur, à hauteur de 21 ,59 millions d'euros.

Elle comporte également des crédits destinés à la **sécurité nucléaire**, sous la forme de contributions au Fonds du sarcophage de Tchernobyl (CSF), au Partenariat pour l'environnement et le démantèlement des sous-marins nucléaires dans le Nord-ouest de la Russie (NDEP) et au compte pour la sureté nucléaire (NSA) qui finance des projets de traitement du combustible usé. Ces programmes, dont le rythme d'exécution est assez lent, rencontrent des difficultés de mise en œuvre. Elaboré en 2001 dans un contexte de grandes difficultés économiques pour la Russie, le NDEP a été décaissé à moins de 40 % et ce, alors que la position économique et financière de la Russie est tout à fait différente. L'Assemblée nationale a contesté, par voie d'amendement, l'inscription de ces fonds sur le programme 110. Vos rapporteurs, tout en adhérant à l'objectif

poursuivi, soulignent que ces dépenses ne sont pas marquées par un dynamisme excessif et sont même susceptibles d'offrir certaines marges de manœuvre.

L'action n° 1 traduit également la priorité accordée à la dimension environnementale des questions de développement en finançant la contribution française au **Fonds pour l'environnement mondial (FEM)**. Ce fonds constitue le mécanisme de financement des Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique. Il a été institué en vue de fournir aux pays en développement des subventions et des prêts, afin qu'ils puissent financer les coûts supplémentaires entraînés par la mise en œuvre de programmes, de projets et d'activités de protection de l'environnement mondial. Les quatre domaines concernés sont : la perte de la biodiversité, les changements climatiques, la dégradation de la couche d'ozone et la prévention de la dégradation des eaux internationales. La contribution française pour 2009 s'élève à 35,1 millions d'euros, troisième tranche de la quatrième reconstitution du fonds qui porte sur la période 2007-2010. La France occupe le cinquième rang des contributeurs derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Enfin, l'action n° 1 témoigne également de la priorité accordée au développement du secteur privé avec une contribution au fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé, fonds fiduciaire de la Banque mondiale logé au sein de la Société financière internationale. Le fonds, qui finance des activités d'évaluation et de conseil sur l'environnement juridique des investissements, développe 50 % de ses activités dans les pays éligibles à l'aide publique au développement et près de 40 % en Afrique. Il disposait en 2008 de 40 millions de dollars. La contribution française s'élève à 1 million d'euros en 2009.

2. Action n° 2- Aide économique et financière bilatérale

L'action n° 2 est dotée de 576,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 213, 3 millions d'euros en crédits de paiement. Elle représente, en 2009, 20 % des crédits du programme et ses crédits de paiement progressent de plus de 200 millions d'euros, soit une augmentation de 27 %.

a) Dépenses de fonctionnement

L'action n°2 comporte des dépenses de fonctionnement à hauteur de 41,9 millions d'euros pour la rémunération de l'Agence française de développement et de Natixis pour les opérations menées pour le compte de l'État, pour l'évaluation de ces opérations.

La rémunération de l'Agence française de développement (AFD) est établie suivant un taux forfaitaire, fonction du type d'intervention effectuée pour le compte de l'Etat :

En millions d'euros, d'après RAP 2007, PAP 2009 et réponses aux questionnaires.	Taux	Assiette 2007		Assiette 2009			Assiette 2009	Prévision 2009
		Assiette 2008	AE	PLF	Prélèvement sur dividende (prévisions)			
Subventions-projets	10%	258.32	302,3	165	177	31	171	18,65
C2D	2%	146.61	132,5	123	0	123	123	2,46
ABG(*)	1%	51.56	49	40	50	nd	45	0,45
TOTAL rémunération		29 ,38	33,37					21,56

En dépit d'une baisse des crédits budgétaires affectés à l'AFD par le projet de loi de finances, les crédits destinés à la rémunération de l'Agence, sous-exécutés en 2007 puis en 2008, sont reconduits pour 2009.

Comme les années précédentes, les crédits mis en œuvre par l'opérateur-pivot de l'aide au développement ne sont pas retracés en tant que tels par le projet annuel de performance. Les subventions du ministère des affaires étrangères, en particulier, sont globalisées avec les crédits du fonds de solidarité prioritaire (FSP), tandis que les prélèvements sur le dividende de l'Agence, qui représentent une part substantielle des crédits mis en œuvre, ne sont que partiellement retracés. Le document de politique transversale, qui retrace de façon satisfaisante l'année 2008, ne comporte aucun élément prévisionnel pour 2009.

La rémunération de Natixis au titre de la gestion des prêts de la réserve pays émergents et des dons aux Etats étrangers dans le cadre du FASEP-études s'élève à 4,08 millions d'euros.

La dotation du Groupement d'intérêt public ADETEF (assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières) est en légère diminution à 4,4 millions d'euros contre 4,7 les années précédentes.

b) Aide bilatérale mise en œuvre par l'AFD

496 millions d'euros en autorisations d'engagement et 122 millions d'euros en crédits de paiement sont destinés aux interventions de l'AFD sous forme de bonifications de prêts ou de subventions.

30 millions d'euros en AE et 34 millions d'euros en CP sont alloués aux bonifications de prêts outre-mer.

Les bonifications de prêts aux États étrangers s'élèvent à 250 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 16 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une aide de 43 % par rapport à 2008. Comme en 2007 et en 2008, il est prévu de faire appel aux ressources de l'AFD pour financer ce poste de dépenses, à hauteur de 100 millions d'euros. La mobilisation des ressources de l'AFD porterait donc à 116 millions d'euros les bonifications de prêts, soit un montant comparable à l'exécution 2007, mais inférieur de 12 millions d'euros au montant de l'année 2008. Cette évolution ne paraît pas conforme à l'objectif général d'augmentation des prêts, en particulier des prêts

aux États d'Afrique, dont le degré de concessionnalité est nécessairement plus élevé.

De façon surprenante, les autorisations d'engagement demandées au titre des bonifications pour l'initiative de lutte contre le changement climatique, 176 millions d'euros, sont comptabilisées dans l'aide bilatérale de l'AFD. Il s'agit de la contribution de la France au fonds « technologies propres », administré par la Banque mondiale. Cette contribution, prendra la forme d'un prêt, décaissé par l'AFD en 2009 et bonifié sur les crédits du programme 110 pour un coût budgétaire total de 176 millions d'euros.

Les crédits dévolus au **Fonds français pour l'environnement mondial** progressent de 15 à 22 millions d'euros. Ce fonds, géré par l'AFD, contribue sous forme de subventions, au financement de projets innovants, à finalité de développement économique et social.

Les **aides budgétaires globales** sont dotées de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2008. Le projet annuel de performance évoque un complément par des ressources issues de l'AFD sans toutefois en préciser le montant. En 2008, les ressources de l'AFD devaient être mobilisées à hauteur de 35 millions d'euros pour porter les crédits destinés aux aides budgétaires à 76 millions d'euros.

c) Coopération technique

Le **FASEP-études** (fonds d'aide au secteur privé) est doté de 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 42 millions d'euros de crédits de paiement.

L'augmentation substantielle de cette dotation, qui s'établissait à 19 millions d'euros depuis plusieurs années, est imputable aux études relatives au projet de ligne à grande vitesse au Maroc auxquelles 20,5 millions d'euros seront consacrés en 2009 sur un montant total de 75 millions d'euros.

Les trois outils de soutien au **renforcement des capacités commerciales des pays en développement** qui financent des actions de formation aux négociations commerciales et des projets d'aide au développement du commerce sont dotés de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui correspond à une reconstitution sur trois ans, et de 3 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits se répartissent entre le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), le Fonds Doha et le Fonds cadre intégré destiné aux pays les moins avancés.

3. Action n° 3 - Traitement de la dette des pays pauvres

L'action n° 3, « traitement de la dette des pays pauvres » est dotée de 639,3 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 136,04 millions d'euros en crédits de paiement. Elle représente 16,2 % des crédits du programme.

Les crédits de paiement de l'action « traitement de la dette », principalement destinés à **indemniser l'Agence française de développement** pour les annulations de dette bilatérale, progressent en raison du transfert, sur cette action, des crédits destinés à indemniser les institutions multilatérales pour les annulations de dette qui les concernent.

La forte progression des autorisations d'engagement (318 %) est quant à elle imputable à l'inscription de la totalité des autorisations d'engagement nécessaires à l'indemnisation de l'AFD pour les annulations de dettes, dont le montant est d'ores et déjà connu. Un montant de 639,3 millions d'euros est donc inscrit en autorisations d'engagement pour l'indemnisation de l'AFD au titre de l'annulation de dettes du Mali et de la Mauritanie.

En crédits de paiement, la dotation est de 132,11 millions d'euros.

L'action n° 3 comporte également 3,93 millions d'euros de crédits de paiement au titre du solde de sa contribution au Fonds multilatéral de soutien aux pays pauvres très endettés, qui compense la perte pour les institutions régionales concernées correspondant à l'annulation de leurs créances au titre de « l'initiative 3 pays pauvres très endettés renforcée ».

Elle comporte enfin 35,7 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'Initiative d'annulation de la dette multilatérale, qui prévoit la compensation du coût des annulations de dettes pour la Banque mondiale (25,8 millions d'euros) et le fonds africain de développement (9,9 millions d'euros). Une première tranche d'autorisations d'engagement a été inscrite en 2006 pour un montant total de 492 millions d'euros. Ainsi que l'a rappelé M. Xavier Musca lors de son audition devant votre Commission, l'IADM représente un montant total de 28 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros pour la France.

4. Les indicateurs du programme

Le programme comporte quatre objectifs auxquels sont associés cinq indicateurs.

Le projet annuel de performance rappelle les difficultés qui s'attachent à l'évaluation de la performance de la politique publique menée sur les crédits du programme : elle est le plus souvent conduite dans un cadre multilatéral, dans les Etats étrangers et elle est soumise à de nombreux paramètres extérieurs.

L'objectif n° 1 « Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux » est particulièrement pertinent dans le cadre du programme 110, mais aussi dans le cadre général d'une aide française qui emprunte de plus en plus les canaux multilatéraux.

L'indicateur associé à cet objectif est la part affectée par ces institutions à l'Afrique sub-saharienne, aux pays les moins avancés et à la zone de solidarité prioritaire, Afghanistan compris. A l'exception des PMA, la cible 2011 est moins ambitieuse que la réalisation de 2006.

L'objectif n° 2 « Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement » est mesuré en fonction de la part de l'aide française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre bailleurs de fonds ou dans un cadre régional. La cible est de 80 %.

L'objectif n° 3 « Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement » est assorti de deux indicateurs. Le premier mesure l'effet de levier des activités de prêts de l'AFD. La cible est portée de 3 à 3,4 avec l'objectif de maintenir un degré élevé de concessionnalité correspondant à la priorité africaine. Le second est un indicateur qualitatif faisant état de la part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale jugés « au moins satisfaisant » ; la cible est de 75 % pour l'AFD et de 80 % pour la Banque mondiale.

L'objectif n° 4 « Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière » est mesuré par la part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation de projet. La cible pour 2012 a été fixée, de façon plus ambitieuse à 40 %. Sur ce total, l'objectif est que 80 % des projets réalisés impliquent au moins une entreprise française.

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

Doté de 2 015 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 081 millions d'euros en crédits de paiement, ce programme, géré par le ministère des affaires étrangères et européennes, regroupe un large spectre de crédits de coopération.

A la différence des autres programmes de la mission, ce programme comporte des dépenses de personnel (hors titre 2) à hauteur de 230,8 millions d'euros. Exprimés en ETPT, le nombre d'emplois s'élève à 2 789 ; il est marqué par une diminution qui porte principalement sur les volontaires et experts techniques.

Ce programme est constitué à 62 % de crédits multilatéraux. Hors titre 2, cette part s'élève à 67,5 %, soit une part supérieure à celle du programme 110, pourtant marqué par la forte prédominance du multilatéral.

En légère baisse, de 0,34 %, le programme 209 est marqué par la contribution de la France au Fonds européen de développement (802 millions d'euros), un poste de dépenses particulièrement dynamique, et par la contribution

au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme à hauteur de 300 millions d'euros.

	LFI 2008	PLF 2009	Variation	
Autorisations d'engagement	218 351 3994	2 015 664 940	- 167 849 054	- 7,69%
Animation du réseau et coordination de l'aide	10 284 0201	86 635 474	- 16 204 727	- 15,76%
Pays émergents et à revenu intermédiaires	10 536 2441	106 416 897	+ 1 054 456	+ 1,00%
Pays de la ZSP et PMA	76 541 4362	525 899 348	- 239 515 014	- 31,29%
Coopération multilatérale	116 883 4668	1 249 896 221	+ 81 061 553	+ 6,94%
Aide humanitaire et alimentaire	4 106 2322	46 817 000	+ 5 754 678	+ 14,01%
Crédits de paiement	208 851 3994	2 081 364 940	- 7 149 054	- 0,34%
Animation du réseau et coordination de l'aide	10 284 0201	86 635 474	- 16 204 727	- 15,76%
Pays émergents et à revenu intermédiaires	105 36 2441	106 416 897	+ 1 054 456	+ 1,00%
Pays de la ZSP et PMA	67 041 4362	591 599 348	- 78 815 014	- 11,76%
Coopération multilatérale	116 883 4668	1 249 896 221	+ 81 061 553	+ 6,94%
Aide humanitaire et alimentaire	41062322	46 817 000	+ 5 754 678	+ 14,01%

1. Coûts synthétiques transversaux

Le projet annuel de performances retrace comme suit les crédits d'intervention bilatéraux :

Interventions	en €
Dotations pour opérations aux EAF	12 330 832
Alliances françaises	9 585 935
Bourses	82 732 223
Missions et invitations	11 330 831
Echanges scientifiques	5 496 876
Subventions	48 708 585
Coopération décentralisée	8 661 692
ONG	19 188 278
Aide-projet	279 900 000
Total	477 935 252

Les bourses sont mises en œuvre par l'association EGIDE et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires. Elles constituent une priorité dont les crédits ont été préservés, tant sur le programme 209 que sur le programme 185.

Le cadre juridique d'intervention des **collectivités territoriales**, via la coopération décentralisée, a été complété et précisé par la loi n° 2007-147 : les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des

autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Si l'urgence le justifie, ils peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. L'enveloppe du ministère des affaires étrangères (8,6 millions d'euros) est destinée au co-financement de ces actions. L'Agence française de développement intervient également aux côtés de ces nouveaux acteurs du développement que sont les collectivités territoriales, tant au Nord qu'au Sud où des mouvements de décentralisation ont accompagné l'urbanisation croissante des Etats. Tous deux acteurs de la coopération décentralisée, vos rapporteurs tiennent à souligner la pertinence de cet outil et le caractère concret et visible des réalisations qu'il permet de mettre en œuvre.

Les crédits de **l'aide-projet** se contractent, alors qu'un acteur supplémentaire, les ONG, est censé y émarger. Les nouvelles modalités de co-financement des ONG sont décrites comme suit par le projet annuel de performance :

« L'essentiel des contributions était consacré au financement des projets proposés par les organisations de solidarité internationale. (...) A compter de 2009, l'instrument ONG sera exclusivement consacré aux appuis structurants au volontariat international. Le cofinancement des projets sera assuré, quant à lui par le guichet des dons-projets (FSP et AFD). »

Le CICID de 2005 avait prévu un doublement de la part de l'aide française empruntant le canal des ONG entre 2004 et 2009 ; le secrétaire d'Etat à la Coopération, M. Alain Joyandet, a quant à lui annoncé une augmentation de 50 % d'ici à 2012 des co-financements des ONG. Pour 2009, ces co-financements s'élèveraient à 60 millions d'euros sur les crédits de l'aide-projet, ce qui porte à 94,2 millions d'euros le montant total destiné aux ONG en 2009.

Le fonds de solidarité prioritaire comprend notamment le Fonds social de développement, enveloppe budgétaire dont la mise en œuvre est confiée aux ambassades, qui permet le financement rapide de petits projets, le plus souvent à l'appui d'ONG locales. Il s'agit d'un outil efficace dont le volume de crédits gagnerait à être renforcé, au service d'une implication accrue des ambassadeurs.

Le programme 209 se caractérise en outre par une faible pluriannualité. La prévision du solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2009 s'élève à 952 millions, à comparer aux quelque 5,5 milliards du programme 110.

2. Action n° 1 –Animation du réseau et coordination de l'aide au développement

Cette action est dotée de 86,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ; elle regroupe les dépenses de fonctionnement (39,6 millions d'euros hors tire 2), les subventions de fonctionnement aux établissements culturels et de recherche, ainsi que les subventions aux opérateurs.

Les subventions aux établissements de recherche s'élèvent à 4 millions d'euros. Elles financent l'intégralité des dépenses de fonctionnement, hors programmes de recherche.

Pour les établissements culturels en revanche, la logique est celle de l'autofinancement, assorti d'une subvention d'équilibre destinée à financer les activités dites « régaliennes », par opposition aux activités commerciales. Globalement, la subvention de fonctionnement s'établit à 16 millions d'euros pour l'ensemble des établissements relevant du programme. Si la logique d'autofinancement peut être appliquée aux pays émergents, qui relèvent du programme 209, elle semble plus difficile à mettre en œuvre en Afrique au Sud du Sahara où les établissements culturels sont moins à même de développer des activités commerciales rémunératrices.

Il est enfin précisé que les dotations destinées au fonctionnement des espaces CampusFrance (centres des études en France) ne sont pas reconduites, ces espaces s'autofinçant dans la plupart des pays concernés par le programme 209.

Les subventions aux opérateurs, d'un montant total de 14,17 millions d'euros, se répartissent entre CulturesFrance, l'opérateur culturel, pour un montant de 7,4 millions d'euros, CampusFrance, l'opérateur de mobilité pour 0,8 million d'euros et le GIP Esther (ensemble pour la solidarité thérapeutique) qui relevait précédemment du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », à hauteur de 4 millions d'euros.

L'opérateur CulturesFrance est par ailleurs doté de 9,793 millions d'euros sur le programme 185 de la mission « Action extérieure de l'Etat » et de 1,377 million d'euros sur le programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », soit un montant total de subvention de 18,6 millions d'euros. La forte progression, 27,5 %, de la subvention à CulturesFrance sur les crédits du programme 209 correspond par conséquent à une réorientation des financements de l'opérateur vers les pays en développement.

Vos rapporteurs traiteront ici globalement des dépenses de personnel, réparties sur les différentes actions du programme.

Catégories d'emploi	réalisation 2007	exécution 2007	plafond 2008	PLF 2008	2009	crédits 2009	en ETPT	en crédits
Titulaires et CDI en centrale	238	21 105 137	251	23 133 288	225	14 347 034	- 10,36%	- 37,98%
Titulaires et CDI dans le réseau	128	17 836 221	155	21 517 783	150	17 476 538	- 3,23%	- 18,78%
CDD et volontaires	2 095	191 191 297	2 034	192 747 222	1 999	192 469 816	- 1,72%	- 0,14%
Agents de droit local	425	6 485 966	423	6 287 049	415	6 534 260	- 1,89%	+ 3,93%
Total	2 886	236 618 621	2 863	243 685 342	2 789	230 827 648	- 2,58%	- 5,28%

Ces dépenses sont en baisse, conséquences de la diminution des effectifs du programme. Ces effectifs diminuent de 74 ETPT, après une baisse de 84 ETPT

en 2008. Sur ce total, 33 emplois font cependant l'objet d'un transfert, dont 19 pour constituer l'ossature du centre de crise qui dépend du programme 105.

D'après les renseignements fournis à vos rapporteurs, la baisse des effectifs porte sur plus de 160 ETPT sur la période 2009-2011, répartis entre la centrale et les postes.

3. Action n° 2 – Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire

Cette action est dotée de 106 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et de 60 millions d'euros hors titre 2.

Ainsi que le précise le projet annuel de performance, elle recouvre trois domaines d'intervention, langue française, culture, enseignement supérieur et recherche.

Les dépenses d'intervention sont ventilées comme suit entre les différents instruments et thématiques :

Instrument	Promotion de l'enseignement supérieur et recherche	Dimension culturelle	Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté	Total
Bourses	16 103 294	3 890 566	3 260 997	23 254 857
Échanges d'expertise	1 447 833	1 530 120	1 956 424	4 934 377
Échanges scientifiques	2 836 820	0	0	2 836 820
Dotations pour opérations des EAF	2 073 983	3 699 802	0	5 773 785
Alliances françaises	0	4 224 475	0	4 224 475
Autres	8 611 599	4 757 393	4 966 505	18 335 497
Coopération décentralisée	0	0	848 970	848 970
Total	31 073 529	18 102 356	11 032 896	60 208 781

4. Action n° 3 – politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA

L'action est dotée de 525,89 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 591,59 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une baisse de près de 12 % en crédits de paiement et de plus de 30 % en autorisations d'engagement.

Cette baisse intervient alors même que le périmètre de l'action s'élargit, à partir de 2009, à l'opérateur de coopération audiovisuelle CFI (Canal France international) dont le besoin de financement s'élève à 16,5 millions d'euros. Cette filiale du groupe France Télévisions et d'Arte France était auparavant financée sur les crédits d'audiovisuel extérieur de la mission médias. Avec ce

rattachement, les missions de CFI devraient s'élargir à l'ensemble des activités de coopération du ministère dans le domaine des médias.

L'action comporte 137 millions d'euros de dépenses de personnel, les dépenses d'intervention étant réparties en quatre domaines d'intervention : lutte contre la pauvreté et gouvernance, langue française, culture, enseignement supérieur et recherche.

Ces crédits sont répartis comme suit entre les différents instruments :

Instrument	Affirmation de la dimension culturelle du développement	Promotion de l'enseignement supérieur et recherche	Développement durable, gouvernance et lutte contre la pauvreté	Total
Bourses	4 765 362	33 719 127	12 992 877	51 477 366
échanges d'expertise	1 749 726	2 505 198	3 141 530	7 396 454
échanges scientifiques	0	2 660 056	0	2 660 056
dotations pour opérations des EAF	4 861 558	1 695 489	0	6 557 047
alliances françaises	5 361 460	0	0	5 361 460
Dons-projets AFD FSP	0	0	279 900 000	279 900 000
Fonds de coopération Pacifique	0	0	2 000 000	2 000 000
C2D	0	0	0	0
Aide budgétaire post-conflit			25 000 000	0
Canal France international	16 500 000	0	0	16 500 000
autres	12 917 029	9 149 870	8 306 189	30 373 088
ONG	0	0	19 188 278	19 188 278
coopération décentralisée	0	0	7 812 722	7 812 722
Total	46 155 135	49 729 740	358 341 596	454 226 471

L'aide-projet souffre d'une très nette contraction de crédits, alors même que les ONG sont désormais censées élargir à ce guichet. Le projet annuel de performances précise que 75 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront consacrés au financement de projets promus par les ONG, dont 60 millions sur le FSP et 15 sur l'AFD. Il souligne également que « *les CP budgétés seront essentiellement consommés pour honorer les flux de décaissements sur les engagements passés de l'AFD et du FSP* », confirmant par là même l'insuffisance de la dotation 2009 pour engager de nouveaux projets.

Le mécanisme des contrats de désendettement et développement ne fait l'objet d'aucune dotation budgétaire en 2009, pour une prévision de décaissement qui s'établit à 104 millions d'euros. Cette prévision de dépenses comprend, pour l'essentiel le financement des C2D en cours (Cameroun pour 77 millions d'euros, Ghana, Madagascar, Mozambique). Il est à noter qu'elle ne comprend pas les C2D Côte d'Ivoire et Congo dont la signature dépend de la capacité de ces états à atteindre le point d'achèvement et à signer un accord avec le FMI, alors que ces deux États sont comptabilisés au titre des annulations de dette qui entrent dans le même processus « pays pauvres très endettés ». Comme c'est le cas depuis 2002 et les premiers décaissements sur le mécanisme C2D, le financement nécessaire devrait être prélevé sur les résultats de l'Agence française de

développement. Entre 2002 et 2008, quelque 496 millions d'euros ont été versés au titre des C2D ; seuls 107 l'ont été sur crédits budgétaires.

L'action comporte 25 millions d'euros au titre des aides budgétaires « post conflit et sorties de crise » qui visent à financer des processus électoraux ou des dépenses relevant de la souveraineté de l'Etat bénéficiaire (prise en charge d'arriérés de salaires, de dépenses relevant des ambassades en France, aide à un secteur d'activité recevant des subsides de l'Etat...). Sensiblement augmenté en 2008 à 20 millions d'euros, ce poste enregistre une nouvelle progression en 2009.

5. Action n° 5 - Coopération multilatérale

Cette action, la plus importante du programme est dotée de 1,249 milliard d'euros. Elle est marquée par les contributions au fonds européen de développement et au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

a) Les contributions volontaires aux Nations unies

Les contributions volontaires aux Nations unies sont les seules contributions multilatérales à souffrir de la rigueur des temps. Elles passent de 86 à 73 millions d'euros entre 2008 et 2009.

La concentration de 75 % de ces contributions sur 4 organisations est maintenue ; elle concerne le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le haut commissariat pour les réfugiés (HCR), l'UNICEF et l'UNRWA (Territoires palestiniens).

b) 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 a bénéficié d'un soutien actif de la France. Le Congrès américain ayant posé comme principe que la contribution des Etats-Unis ne devait pas peser pour plus d'un tiers des ressources du fonds, la contribution française a joué un rôle d'amorçage tout à fait décisif dans la mise en œuvre du Fonds.

La France s'acquitte d'une contribution de 300 millions d'euros (388 millions de dollars), qui la place au second rang derrière les Etats-Unis (500 millions de dollars). En termes de part de richesse nationale, elle est de loin le premier contributeur : les contributions de l'Allemagne et du Royaume-Uni s'élèvent respectivement à 258 et à 188 millions de dollars en 2009.

L'Union européenne contribue également à hauteur de 130 millions de dollars pour 2009 sur les crédits du Fonds européen de développement, auquel la France contribue à hauteur de 24,3 %.

Le Fonds mondial a acquis une « force de frappe » qui lui permet de mener 527 programmes dans 136 pays. Il a reçu à ce jour un total effectif de

11,849 940 684 milliards de dollars. Sur ce total, il a engagé 11,6 milliards de dollars et a déboursé 6,639 milliards de dollars, dont presque 2,6 milliards de dollars au titre de l'année 2007.

Les financements du fonds mondial représentent 60 % des financements internationaux consacrés à la lutte contre la tuberculose et le paludisme mais seulement 20 % des fonds alloués à la lutte contre le sida, ce qui témoigne de l'ampleur de la mobilisation internationale dans la lutte contre cette pandémie.

Le Fonds mondial, qui a su attirer des financements additionnels du secteur privé, est par conséquent l'exemple d'une mobilisation internationale réussie. Il se trouve dans une situation financière saine et même plutôt confortable avec quelque 200 millions de dollars non encore engagés et plus de 5 milliards de dollars non encore décaissés. Compte tenu de l'ampleur des volumes non-décaissés, vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité d'une augmentation de 20 millions d'euros destinée certes à retrouver le niveau de contribution de 2007, mais qui viendra gonfler le volume des crédits non-décaissés.

Le Fonds mondial fonctionne sur des reconstitutions biennales sur une base volontaire, d'une manière comparable aux contributions volontaires aux organismes de Nations-unies.

c) Le fonds européen de développement

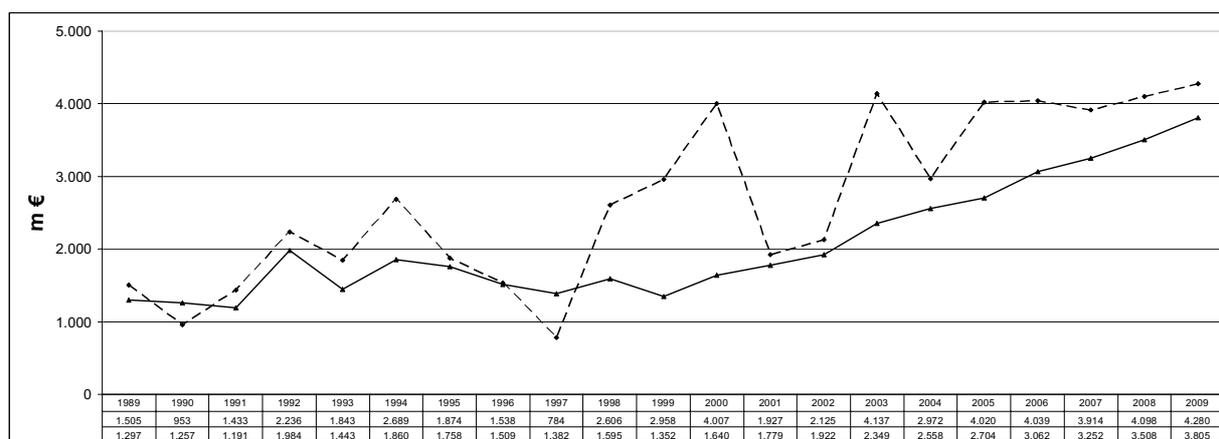
La contribution de la France au FED représente à elle seule plus de 40 % des crédits du programme. Elle s'élève pour 2009 à 802 millions d'euros.

Jusqu'au IX^e FED inclus, la clé de contribution de la France représente 24,3 % des appels de fonds. Lors de la révision des perspectives financières, la France, qui demandait l'intégration du FED au budget communautaire et par conséquent, l'alignement de sa contribution sur sa clé budgétaire (15,9 %) a obtenu de ramener sa contribution à 19,5 %, soit une « sur-contribution » de 3,6 %.

Si les engagements sont clos sur le IX^e FED depuis le 1^{er} janvier 2008, 8,686 milliards d'euros restent à appeler sous forme de contributions des Etats membres, soit 2,109 milliards pour la France. La nouvelle clé de contribution devrait s'appliquer à compter de 2011, pour les deux-tiers de la contribution. Il faut toutefois rappeler que cette nouvelle clé s'applique à un montant global plus élevé (13,8 milliards d'euros pour le IX^e FED, 22,6 milliards d'euros pour le X^e FED) et ne devrait donc pas se traduire par une baisse spectaculaire de la contribution française.

Le FED se trouve cependant, en fin de cycle, dans une conjoncture de dépenses particulièrement dynamique. Avec 2 920 millions d'euros, le niveau des paiements a atteint un nouveau niveau record en 2007.

Le graphique suivant donne un aperçu général de l'évolution des engagements et des paiements (Commission et BEI). Il indique clairement la tendance structurelle à la hausse des paiements à partir de 2000.



-- engagements — paiements

Le RAP 2007 notait ainsi « *la situation actuelle risque donc de se traduire par une hausse substantielle des contributions, hors du cadre de la discipline budgétaire* ». Les contributions françaises pour 2010 et 2011 pourraient ainsi s'élever à quelque 922 et 835 millions d'euros.

Cette situation, qui pèse lourdement sur le budget de l'aide au développement, s'explique par l'accumulation des engagements sur le FED au début des années 2000 et leur décaissement actuel. Ce « désordre budgétaire » pour reprendre les termes d'un rapport de l'inspection des finances sur le FED est lié aux règles ad hoc qui s'appliquent à ce fonds, hors budget communautaire. Signé en juin 2000, le IX^e FED n'est entré en vigueur que le 1^{er} avril 2003 et devrait être décaissé jusqu'en 2011. Le VII^e FED, entrée en vigueur en 1991, n'a ainsi été clôturé qu'en septembre 2008.

La situation actuelle plaide pour l'intégration du FED au budget communautaire lors des prochaines négociations.

Dans cette attente, notre pays doit se mettre en mesure de mieux peser sur les décisions du comité du FED et sur les conditions de leur exécution. Comme vos rapporteurs ont pu le constater lors d'un déplacement à Madagascar, les délais de mise en œuvre des projets européens sont encore trop lents et le recours accru à l'aide budgétaire a pour effet de reporter la charge de la mise en œuvre des politiques sectorielles sur des Etats dont les capacités administratives ne permettent pas d'absorber rapidement les fonds. De ce point de vue, la possibilité pour les agences nationales de mettre en œuvre des crédits délégués du FED, permise par le règlement financier du X^e FED, paraît devoir être explorée le plus souvent possible.

d) La francophonie multilatérale

En 2009, 65,6 millions d'euros sont alloués aux institutions multilatérales de la francophonie au Fonds multilatéral unique de l'Organisation internationale de la francophonie et à ses opérateurs, l'Agence

intergouvernementale et l'Agence universitaire qui interviennent dans les domaines de l'éducation, des politiques culturelles, de la diversité culturelle, du développement durable et de la société de l'information.

8 millions d'euros sont alloués aux bourses par le biais de l'Agence universitaire de la francophonie, opérateur principal de la francophonie multilatérale en matière de coopération et d'échanges universitaires.

57,6 millions d'euros sont alloués à la contribution obligatoire à l'OIF et à diverses contributions.

Enfin, 9 millions d'euros sont affectés sur cette action au développement de l'expertise technique française au sein de différentes enceintes multilatérales.

6. Action n° 6 – Aide humanitaire et alimentaire

Cette action est dotée de 46,8 millions d'euros de crédits de paiement.

Elle comprend les crédits du Fonds d'urgence humanitaire mis en œuvre par le nouveau centre de crise du ministère des affaires étrangères (9,1 millions d'euros) et des crédits d'aide alimentaire que le président de la République s'est engagé à doubler en réponse à la crise alimentaire mondiale.

7. Les indicateurs de performance

Trois objectifs sont associés au programme 209 :

- relever les défis de la mondialisation et du développement ;
- renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ;
- améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits.

Ils sont assortis de onze indicateurs, dont certains ont été reformulés de façon plus concrète et visent à mesurer notamment l'action de l'Agence française de développement.

C. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS »

Inséré dans la mission « Aide publique au développement » lors de la loi de finances pour 2008, ce programme, mis en œuvre par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, comporte des crédits destinés à des actions bilatérales de développement solidaire, des crédits d'aide à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine, ainsi que des crédits destinés à alimenter un fonds multilatéral sur cette thématique des migrations.

Ses crédits, de 24,5 millions d'euros en crédits de paiement, sont en baisse de 5 millions d'euros. Les autorisations d'engagement, mobilisées lors de la création du programme à hauteur de 60,5 millions d'euros, s'élèvent à 26,5 millions d'euros pour 2009.

	2008	2009	Évolution	En %
Développement solidaire et migrations (en AE)	60 539 049	26 500 000	- 34 039 049	- 56,23%
Aides multilatérales	10 000 000	0	- 10 000 000	- 100,00%
aides à la réinstallation des migrants	5 000 000	3 500 000	- 1 500 000	- 30,00%
autres actions bilatérales	45 539 049	23 000 000	- 22 539 049	- 49,49%
Développement solidaire et migrations (en CP)	29 539 049	24 500 000	- 5 039 049	- 17,06%
Aides multilatérales	3 000 000	3 000 000	0	0,00%
aides à la réinstallation des migrants	5 000 000	3 500 000	- 1 500 000	- 30,00%
autres actions bilatérales	21 539 049	18 000 000	- 3 539 049	- 16,43%

Le programme supporte également la dépense fiscale liée au compte et au livret d'épargne co-développement, produits dont la distribution n'est pas encore assurée par les banques, mais qui devraient être mise en place avant la fin de l'année 2008.

Ce programme s'adresse à une liste de 28 pays avec trois objectifs principaux :

- l'inscription des questions migratoires au cœur des politiques de développement ;
- l'organisation des migrations en concertation étroite avec les pays d'origine ;
- l'appui aux efforts des migrants en faveur du développement de leur pays d'origine.

Il s'appuie sur les opérateurs existants (AFD, FCI...) ou en cours de création (opérateur successeur de l'ANAEM) pour la mise en œuvre de ses crédits.

Le programme se compose de trois actions.

1. Aides multilatérales de développement solidaire

Les crédits de cette action visent à la promotion des positions françaises en matière de développement solidaire, ainsi que le financement d'études dans ce domaine.

Elle prévoit la mise en place d'un fonds fiduciaire logé au sein de la Banque mondiale ou de la Banque africaine de développement.

Ce fonds, financé sur les crédits du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, sera progressivement doté de 9 millions d'euros sur un premier cycle de trois ans, avec une dotation de 3 millions d'euros dès 2008. Il aura pour périmètre géographique l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique subsaharienne).

Selon les précisions apportées par le ministère, « *un accent particulier pourra notamment être mis sur la définition d'outils innovants de mobilisation des ressources des migrants :*

- venir en garantie des transferts effectués par les migrants dans des projets d'entreprises certifiés par les équipes secteur privé de la banque de développement en question ;

- sécuriser les transferts de fonds et en abaisser le coût ;

- aider la petite entreprise et la micro-entreprise (mise en place d'une certification des projets pour attirer des investissements, développer les outils pour les institutions de micro-finance) ;

- aider à développer la bancarisation des populations ;

- promouvoir les actions de développement portées par les diasporas ;

- favoriser les partenariats entre les opérateurs économiques des régions d'implantation des migrants (ou des personnes issues de l'immigration) et des régions dont ils sont originaires. »

Comme en 2008, la contribution pour 2009 s'élève à 3 millions d'euros.

En 2008, dans l'attente de la mise en œuvre du fonds, prévue pour la fin de l'année, le ministère de l'immigration est devenu le premier financeur, à hauteur de 375 000 € de l'effort multilatéral mené par la Banque mondiale pour affiner les connaissances, encore partielles et imprécises, sur les montants et l'utilisation des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique.

2. Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine

Cette action est mise en œuvre par l'opérateur successeur de l'ANAEM, l'office français de l'immigration et de l'intégration. Elle finance, pour un montant moyen de 7 000 euros, les projets portés par des migrants candidats au retour dans leur pays d'origine.

Cette aide est complémentaire de l'aide au retour volontaire proposée aux personnes faisant l'objet d'une invitation à quitter le territoire français et de l'aide dite humanitaire.

L'action est dotée de 3,5 millions d'euros pour 2009, ce qui correspond au financement de 500 dossiers.

Il faut noter que cette action reçoit 250 000 euros de fonds de concours en provenance du fonds européen pour les réfugiés. Ces concours devraient se poursuivre et même se renforcer avec l'adoption, dans le cadre de la Présidence française de l'UE, d'**un pacte européen sur l'immigration et l'asile soumis Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008.**

Ce pacte comprend cinq engagements fondamentaux parmi lesquels la création d'un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Avec le pacte européen sur l'immigration et l'asile, le Conseil européen convient notamment:

- de conclure au niveau communautaire ou à titre bilatéral, des accords avec les pays d'origine et de transit, comportant des dispositions relatives au développement des pays d'origine et de transit à côté de possibilités de migration légale et de mesures pour lutter contre l'immigration irrégulière. Les Etats membres sont invités à s'informer mutuellement et à se concerter sur les objectifs et les limites de ces accords bilatéraux ;

- d'examiner comment les politiques migratoires et de développement peuvent profiter aux régions d'origine de l'immigration en cohérence avec les autres aspects de la politique du développement ;

- d'identifier des projets de développement solidaire ;

- de promouvoir des actions de codéveloppement qui permettent aux migrants de participer au développement de leurs pays ;

- d'adopter des instruments financiers spécifiques pour favoriser des transferts au meilleur coût de l'épargne des migrants ;

- d'accélérer le déploiement de Plateformes de coopération et les Partenariats pour la mobilité (la France est partie prenante dans les partenariats qui se nouent avec le Cap Vert, la Moldavie et la Géorgie) ;

- d'intervenir pour insuffler de la cohérence entre ces actions territoriales et la politique de voisinage qui elle-même doit s'articuler au sud avec le processus de Barcelone. La promotion de synergies entre la PEV et l'approche globale va être recherchée en exigeant des bilans de complémentarité PEV/ migration comme préalable à tout nouveau projet examiné dans le cadre de l'approche globale.

Sous Présidence française également, la 2^e conférence ministérielle euro-africaine Migration et Développement, après celle de Rabat en juillet 2006, a réuni à Paris, le 25 novembre 2008, 32 Etats d'Afrique de l'ouest avec les 27 Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne sous présidence française.

3. Autres actions bilatérales de développement solidaire

Cette action soutient les projets de développement portés par les migrants dans leur pays d'origine.

Elle poursuit le financement des projets entamés dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire transférés au ministère de l'immigration lors de sa création pour 0,3 million d'euros.

Elle consacre 3 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros en CP au développement solidaire dans des pays prioritaires

Dans ce cadre, 39 projets ont été validés pour un financement par le ministère. Le montant prévisionnel est de 8,5 M€. Les secteurs d'intervention sont les suivants :

- éducation, formation professionnelle et supérieure (11 projets) ;
- santé et droits des femmes (8 projets) ;
- micro crédit / appui à la création de petites entreprises (6 projets) ;
- développement rural (7 projets) ;
- gestion urbaine (1 projet) ;
- appui institutionnel et bonne gouvernance (6 projets).

Ces secteurs sont des secteurs d'intervention « classiques » pour l'aide projet de l'AFD et du ministère des affaires étrangères.

L'essentiel des crédits (20 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP) est consacré au financement des actions prévues dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires.

Pour la mise en œuvre de ces crédits, le ministère de l'immigration a passé une convention avec l'Agence française de développement ce qui devrait permettre de garantir la cohérence de l'aide et le recours à des procédures éprouvées.

4. Les indicateurs du programme

Le programme est assorti de 2 objectifs : promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire et contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine.

Le premier objectif est mesuré en fonction du taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires. 21 accords de ce type doivent être signés sur la période 2009-2010, avec un objectif de sept accords par an.

Le Sénégal a été le premier pays avec lequel la France a noué ce type de partenariat le 23 septembre 2006. Depuis lors, un avenant complétant les dispositions de cet accord au titre de la réadmission des personnes en situation irrégulière et de l'ouverture du marché du travail français aux travailleurs sénégalais a été signé le 25 février 2008. Trois accords ont par ailleurs été signés en 2007 : avec le Gabon le 5 juillet 2007, avec la République du Congo le 25 octobre 2007 et avec le Bénin le 28 novembre 2007. En 2008, outre l'avenant à l'accord franco-sénégalais, un accord avec la Tunisie a été signé le 28 avril 2008 et le 23 septembre 2008 avec la République de Maurice.

Le second objectif est évalué à l'aune du nombre de projets de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants, avec une cible de 1 000 projets dès 2011.

CONCLUSION

Le ralentissement de la croissance mondiale qui s'amorce ouvre une période difficile pour les pays en développement qui subiront sans aucun doute la crise de plein fouet.

Aux fragilités structurelles de l'économie de ces pays s'ajoute le ralentissement de la demande de matières premières, qui avait fortement contribué à la croissance africaine, avec des conséquences dramatiques sur la réalisation, déjà bien lente, des objectifs du millénaire pour le développement.

Dans un tel contexte, l'aide publique au développement doit être au rendez-vous. Elle constitue un apport essentiel.

Or les déboursements d'aide nette ne représentent que 28 % de la richesse nationale des Etats développés. La progression de l'aide sur les années récentes, a été largement imputable aux allègements de dette qui constituent un assainissement nécessaire mais non suffisant pour soutenir la croissance dans les pays du Sud.

Même si sa progression a, elle aussi, été liée aux allègements de dettes, que certains préconisent de ne comptabiliser qu'au dixième de leur valeur nominale, on ne peut nier que l'aide française soit importante en volume. Il faudrait toutefois mieux distinguer la logique de comptabilisation de dépenses éparses et extrabudgétaires qui fait paradoxalement l'objet de l'objectif fortement symbolique de 0,7 % et la réalité des moyens effectivement mis en œuvre au service d'une stratégie de développement.

L'aide au développement de la France se situe à la croisée des chemins : elle consent un effort important en faveur des pays du Sud mais, à bien des égards, il s'agit d'un effort composite et dispersé sur lequel elle ne semble pas toujours avoir de prise.

On ne peut que s'interroger sur la multiplicité et l'ampleur des différents fonds sectoriels multilatéraux dans le domaine du développement. Ils forment une organisation « en tuyaux d'orgue » de l'aide mondiale qui paraît singulièrement malaisée à piloter.

C'est tout l'enjeu de la réforme annoncée que de permettre à notre pays de reprendre l'initiative et de définir une stratégie claire au service d'une efficacité accrue et d'un rayonnement à la hauteur de nos ambitions.

Votre Commission et ses co-rapporteurs y seront particulièrement attentifs.

Votre Commission vous propose l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 20 novembre 2008.

A l'issue de l'exposé des rapporteurs pour avis, Mme Monique Cerisier-ben Guiga a souligné que l'OCDE autorisait effectivement la comptabilisation des annulations de dettes en aide publique au développement, ce qui permet, si elles ne sont pas effectivement réalisées, de les annoncer à plusieurs reprises. Ces dettes n'ont le plus souvent pas de valeur de marché.

Elle a jugé contestable la comptabilisation de frais d'écolage, souvent très approximative, en aide publique au développement.

Elle s'est étonnée que des crédits soient consacrés aux aides de la réinstallation des migrants, ce mécanisme se révélant le plus souvent inopérant.

Elle a estimé qu'un transfert de crédits du Fonds sida, dont les décaissements sont insuffisants, aurait effectivement été opportun pour financer des actions de santé maternelle et infantile.

M. Michel Guerry a souligné que l'image de la France au sein du fonds sida n'était pas à la hauteur de sa contribution et que le ministère de la santé ne semblait pas s'y intéresser.

Le problème rencontré par ce fonds est qu'il ne parvient pas jusqu'aux malades, ce qui n'est pas seulement lié à un problème financier. Ce fonds est déjà bien doté et l'augmentation des crédits qui y sont alloués est dommageable.

M. André Trillard a souhaité savoir quels étaient les moyens de contrôle de la France sur les différents fonds.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a considéré que pour l'aide parvienne effectivement aux malades, les crédits du fonds devaient être accompagnés d'une aide bilatérale.

M. Jean-Pierre Chevènement a appelé à une réflexion plus générale sur le rôle du Fonds monétaire international et sur le recours aux droits de tirage spéciaux. Il a considéré que l'objectif de 0,7 % était un chiffre mythique qui établissait une sorte d'étalon de l'effort des Etats.

Il a déclaré partager l'analyse des rapporteurs sur les fonds multilatéraux. Il a souligné qu'un Etat comme le Zimbabwe, membre de la zone de solidarité prioritaire, ne recevait pourtant pratiquement rien de l'aide française.

M. André Vantomme, corapporteur pour avis, a souligné la difficulté de venir en aide à ce pays sous embargo, en particulier parce qu'on n'a que peu de moyens de contrôle sur l'acheminement réel de l'aide à leurs destinations finales.

Evoquant le fonds sida, il a indiqué qu'il semblait qu'il y ait davantage de moyens disponibles que d'actions à financer.

Il a estimé qu'un transfert de crédits, par ailleurs souhaitable, susciterait une forte opposition de la part de ceux qui sont engagés dans la lutte contre cette pandémie.

Il y a un travail de pédagogie à mener pour qu'une telle réduction n'apparaisse pas comme un désengagement.

M. Christian Cambon, corapporteur pour avis, a souligné que l'on pouvait effectivement s'interroger sur un redéploiement au profit d'actions bilatérales des crédits affectés à la lutte contre le sida. Il a souhaité que la commission poursuive ses investigations et fasse des propositions.

Il a rappelé que toute diminution de la contribution de la France au FED supposait une renégociation.

M. André Vantomme a souligné le paradoxe de l'articulation entre l'aide française bilatérale et multilatérale : la France dispose, sur le terrain, d'un réseau structuré, mais dépourvu de moyens, tandis que l'Union européenne dispose de crédits, mais apparemment sans relais de mise en œuvre. Une réflexion est nécessaire sur les différents outils et sur leur articulation.

M. Josselin de Rohan, président, a souligné que l'aide multilatérale était un choix politique, tout comme la volonté de voir l'Union européenne jouer un rôle important dans ce domaine. Il faudrait que l'Union européenne rende son aide plus visible.

Puis la commission a adopté les crédits de la mission Aide publique au développement, le groupe socialiste votant contre.