

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 4

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT**

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : ACCORDS MONÉTAIRES  
INTERNATIONAUX**

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS :  
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : ENGAGEMENTS EN FAVEUR  
DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE  
CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Yvon COLLIN et Edmond HERVÉ*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 (2010-2011)**



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS</b> .....  | 9            |
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....  | 11           |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »<br/>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. YVON COLLIN)</b> .....                      | 15           |
| <b>CHAPITRE I. LA MISSION DANS SON CONTEXTE</b> .....  | 15           |
| <b>I. LES GRANDES TENDANCES DE L'APD INTERNATIONALE ET FRANÇAISE</b> .....   | 16           |
| <b>A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE</b> .....   | 16           |
| 1. <i>Une aide globalement orientée à la hausse</i> .....  | 16           |
| a) Une croissance qui se poursuit malgré la crise (119,6 milliards de dollars d'APD en 2009, soit + 0,7 % en un an) .....                | 16           |
| b) Une croissance continuée en 2010 (126 milliards de dollars d'APD prévus), sans que tous les donneurs honorent leurs engagements ..... | 19           |
| 2. <i>L'état d'avancement contrasté des Objectifs du Millénaire pour le développement</i> .....  | 21           |
| <b>B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE</b> .....  | 23           |
| 1. <i>Le maintien d'un niveau important d'APD (9 milliards d'euros en 2009)</i> .....  | 23           |
| a) Une aide en progression en 2009 et 2010 mais prévue en repli pour 2011 .....  | 23           |
| b) Une aide dont la part bilatérale programmable s'avère minoritaire .....   | 25           |
| c) Une aide majoritairement versée en faveur de l'Afrique et de pays à revenu intermédiaire .....  | 28           |
| 2. <i>Les ressources de l'effort d'APD prévues pour 2011 (9,5 milliards d'euros)</i> .....   | 29           |
| a) Les ressources budgétaires .....  | 30           |
| b) Les opérations de prêts et de traitements de dettes .....   | 32           |
| c) La coopération décentralisée .....  | 35           |
| d) La contribution de solidarité sur les billets d'avion .....   | 35           |
| 3. <i>Un dispositif en cours de rationalisation</i> .....  | 36           |
| a) La redéfinition des priorités .....   | 36           |
| b) Un nouveau document cadre .....   | 38           |
| <b>II. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION</b> .....  | 40           |
| <b>A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES EN 2011, JUSQU'EN 2013</b> .....   | 40           |
| 1. <i>Pour 2011, des AE en forte hausse (près de 4,6 milliards d'euros, soit + 59 %) et des CP quasi-constants (3,3 milliards)</i> ..... | 40           |
| 2. <i>Une stabilité du niveau de CP préservée par la programmation pour 2011-2013</i> .....  | 41           |
| <b>B. DES DÉPENSES FISCALES QUASIMENT NULLES</b> .....   | 42           |
| 1. <i>Deux produits d'épargne réglementés en faveur du « co-développement »</i> .....  | 42           |
| a) Le compte épargne co-développement .....  | 43           |
| b) Le livret d'épargne pour le co-développement .....  | 43           |
| 2. <i>Deux catégories de dépenses fiscales associées à ces produits d'épargne</i> .....  | 44           |
| a) La réduction d'impôt attachée au CEC .....  | 44           |
| b) Le prélèvement libératoire à taux réduit attaché au CEC et au LEC .....   | 44           |
| 3. <i>Une mise en œuvre difficile</i> .....  | 45           |
| a) Des résultats très médiocres .....  | 45           |
| b) Une situation liée au « public cible » .....  | 45           |
| c) Une réforme annoncée .....  | 46           |

|   |    |
|---|----|
| <b>CHAPITRE II. LES PROGRAMMES DE LA MISSION</b> .....  | 47 |
| <b>SECTION I. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »</b> .....   | 47 |
| <b>I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME</b> .....  | 47 |
| A. LA CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE À L'APD .....   | 47 |
| B. DEUX « QUASI-OPÉRATEURS » .....  | 48 |
| 1. <i>Le GIP « ADETEF »</i> .....   | 48 |
| 2. <i>L'Agence française de développement</i> .....   | 49 |
| a) Un pilotage renforcé .....   | 50 |
| b) Une activité soutenue .....  | 52 |
| c) Les ressources de l'Agence .....   | 52 |
| <b>II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2011</b> .....   | 54 |
| A. UNE FORTE AUGMENTATION DES AE (PRÈS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS, SOIT PLUS DE 3,5 FOIS LEUR NIVEAU DE 2010) LIÉE AU CALENDRIER DES RECONSTITUTIONS DE FONDS MULTILATÉRAUX ..... | 54 |
| B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME .....   | 55 |
| 1. <i>L'aide économique et financière multilatérale (1,641 milliard d'euros en AE, 704,8 millions en CP)</i> .....  | 55 |
| a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI (1,224 milliard d'euros en AE, 447,6 millions en CP) .....  | 55 |
| b) La participation aux groupes des banques régionales (405,5 millions d'euros en AE, 159,9 millions en CP) .....   | 55 |
| c) La contribution aux fonds sectoriels (12 millions d'euros en AE, 97,3 millions en CP) .....  | 56 |
| 2. <i>L'aide économique et financière bilatérale (470,2 millions d'euros en AE, 352,9 millions en CP)</i> .....   | 57 |
| a) Les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD (437,1 millions d'euros en AE, 302,2 millions en CP) .....   | 58 |
| b) Les activités de coopération technique et d'ingénierie (23,3 millions d'euros en AE, 40,9 millions en CP) .....  | 58 |
| 3. <i>Les dépenses liées aux traitements de dettes (382,3 millions d'euros en AE, 113,3 millions en CP)</i> .....   | 59 |
| a) L'indemnisation de l'AFD (69,6 millions d'euros en CP) .....   | 59 |
| b) Les compensations à la Banque mondiale et au FAD (382,3 millions d'euros en AE, 43,8 en CP) .....  | 60 |
| <b>III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME</b> .....   | 60 |
| A. TROIS OBJECTIFS .....  | 60 |
| 1. <i>Les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux</i> .....  | 60 |
| 2. <i>La stabilité macroéconomique et la croissance des pays en développement</i> .....   | 61 |
| 3. <i>La gestion des crédits octroyés à l'aide au développement</i> .....   | 61 |
| B. LES LIMITES DU DISPOSITIF .....  | 62 |
| <b>SECTION II. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »</b> .....  | 63 |
| <b>I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME</b> .....  | 63 |
| A. UNE PARTIE DE LA CONTRIBUTION À L'APD DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....   | 63 |
| 1. <i>Un périmètre opportunément redéfini pour 2011</i> .....   | 63 |
| 2. <i>Une architecture en quatre actions</i> .....  | 64 |

|   |           |
|---|-----------|
| B. DES OPÉRATEURS NOMBREUX.....   | 65        |
| 1. Deux GIP opérateurs au sens de la LOLF.....  | 65        |
| a) Le GIP « ESTHER ».....   | 65        |
| b) Le « GIP pour l'éducation numérique en Afrique » .....   | 66        |
| 2. Les autres opérateurs.....   | 66        |
| <b>II. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET ACTIONS POUR 2011 .....</b>  | <b>67</b> |
| A. UN NIVEAU D'AE (2,053 MILLIARDS D'EUROS) EN BAISSSE (- 5,6 %) MAIS UN NIVEAU STABLE DE CP (2,134 MILLIARDS) .....      | 67        |
| B. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS (2 517 ETPT, SOIT - 1,75 %).....                                   | 68        |
| C. LES TROIS ACTIONS DE FOND DU PROGRAMME (HORS ACTION « DÉPENSES DE PERSONNEL »).....                                    | 69        |
| 1. La coopération bilatérale (615,7 millions d'euros en AE, 674,9 millions en CP).....                                    | 69        |
| 2. La coopération multilatérale (412,7 millions d'euros en AE, 434,6 millions en CP) .....                                | 70        |
| 3. La coopération communautaire (804 millions d'euros en AE et CP).....   | 71        |
| <b>III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME .....</b>   | <b>72</b> |
| A. LES « DÉFIS DE LA MONDIALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT » .....   | 72        |
| 1. La lutte contre la pauvreté .....  | 72        |
| 2. La contribution à la préservation des biens publics mondiaux .....   | 73        |
| 3. Le renforcement des partenariats.....  | 73        |
| B. L'EFFICIENCE DANS LA GESTION DES CRÉDITS.....  | 74        |
| <b>SECTION III. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS » .....</b>                                      | <b>75</b> |
| <b>I. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....</b>   | <b>75</b> |
| A. LA PRISE EN COMPTE DES MIGRATIONS DANS L'APD .....   | 75        |
| 1. Une aide ciblée .....  | 75        |
| 2. L'organisation du programme.....   | 76        |
| B. UNE DÉMARCHE NOVATRICE.....  | 77        |
| 1. Une politique encore balbutiante .....   | 77        |
| 2. Une cohérence avec les autres initiatives européennes .....  | 77        |
| <b>II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2011.....</b>  | <b>78</b> |
| A. DES AE EN HAUSSE ET DES CP EN BAISSSE PAR RAPPORT À 2010 (30 MILLIONS D'EUROS EN AE ET CP).....                        | 78        |
| B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME.....  | 79        |
| 1. Les « aides multilatérales de développement solidaire » (2 millions d'euros en CP).....                                | 79        |
| 2. Les « aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine » (2,5 millions d'euros en AE et CP) .....       | 80        |
| 3. Les « autres actions bilatérales de développement solidaire » (27,5 millions d'euros en AE, 25,5 millions en CP) ..... | 81        |
| <b>III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME .....</b>   | <b>82</b> |

|   |     |
|---|-----|
| <b>SECONDE PARTIE : COMPTES SPÉCIAUX « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX », « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. EDMOND HERVÉ)</b> ..... | 85  |
| <b>SECTION I. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »</b> .....   | 85  |
| <b>I. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »</b> .....   | 85  |
| A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE .....  | 85  |
| 1. <i>Un compte dédié à la coopération monétaire avec la zone franc</i> .....   | 85  |
| 2. <i>Une mission structurée en trois programmes</i> .....  | 86  |
| B. L'ABSENCE DE CRÉDITS .....   | 88  |
| <b>II. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »</b> .....  | 89  |
| A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE .....  | 89  |
| 1. <i>Un compte dédié aux prêts de l'Etat en faveur de l'aide au développement ouvert en 2010 au soutien à la Grèce</i> .....   | 89  |
| a) <i>Une architecture en quatre sections</i> .....   | 89  |
| b) <i>Un compte déficitaire</i> .....   | 90  |
| 2. <i>Une mission structurée en quatre programmes</i> .....   | 91  |
| B. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2011 (936 MILLIONS D'EUROS EN AE, 6,881 MILLIARDS EN CP).....  | 91  |
| 1. <i>Les prêts à des Etats étrangers de la RPE (400 millions d'euros en AE, 350 millions en CP)</i> .....  | 92  |
| a) <i>La nature des projets financés</i> .....  | 92  |
| b) <i>La justification des crédits demandés</i> .....   | 94  |
| 2. <i>Les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes (156 millions d'euros en AE et CP)</i> .....   | 94  |
| a) <i>La nature des prêts financés</i> .....  | 94  |
| b) <i>La justification des crédits demandés</i> .....   | 98  |
| 3. <i>Les prêts à l'AFD (380 millions d'euros en AE, 232 millions en CP)</i> .....  | 98  |
| a) <i>La nature des prêts financés</i> .....  | 98  |
| b) <i>La justification des crédits demandés</i> .....   | 99  |
| 4. <i>Le prêt à la Grèce (6,143 milliards d'euros en CP)</i> .....  | 99  |
| a) <i>La nature du prêt financé</i> .....   | 99  |
| b) <i>La justification des crédits demandés</i> .....   | 100 |
| C. LA MESURE DES PERFORMANCES .....   | 101 |
| 1. <i>La réalisation de projets de développement durable faisant appel au savoir-faire français dans les pays émergents</i> .....   | 101 |
| 2. <i>Le rétablissement de la stabilité macro-économique et la création de croissance dans les pays en développement</i> .....  | 101 |
| 3. <i>La mise en œuvre par une action coordonnée du mécanisme contribuant à la stabilité financière de la zone euro</i> .....   | 102 |
| <b>SECTION II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »</b> .....   | 103 |
| <b>I. LA SITUATION ACTUELLE</b> .....   | 103 |
| A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE .....  | 103 |

|   |            |
|---|------------|
| B. UN ENGAGEMENT SPÉCIFIQUE POUR LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT ET LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION .....   | 104        |
| 1. Un engagement de 250 millions d'euros sur trois ans .....  | 104        |
| 2. Un besoin de financement de 150 millions d'euros .....   | 105        |
| <b>II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR L'ARTICLE 30 DU PRÉSENT PLF .....</b>  | <b>105</b> |
| A. UN FINANCEMENT DE L'AIDE À LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION PAR LE PRODUIT DE CESSIONS DE QUOTAS CARBONE .....   | 105        |
| B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>AD HOC</i> .....   | 106        |
| 1. <i>L'organisation du compte</i> .....  | 107        |
| a) Les recettes .....   | 107        |
| b) Les dépenses .....   | 107        |
| 2. <i>La mission correspondante</i> .....   | 107        |
| a) Le programme « Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (30 millions d'euros en AE et CP) .....   | 108        |
| b) Le programme « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (75 millions d'euros en AE et CP) .....   | 108        |
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>  | <b>109</b> |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>   | <b>111</b> |
| <b>ANNEXE : LETTRE DE M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES, À M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, SUR LE PROJET DE DOCUMENT CADRE POUR LA POLITIQUE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT .....</b> | <b>121</b> |

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires concernant le présent PLF, la date limite était fixée au 10 octobre 2010.*

*À cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu :*

*– en ce qui concerne la mission « Aide publique au développement » :*

*• les trois quarts (75,5 %) des réponses attendues pour le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;*

*• à peine plus de la moitié seulement (51 %) des réponses attendues pour le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » ;*

*• aucune des réponses attendues pour le programme 301 « Développement solidaire et migrations » ;*

*– en ce qui concerne les comptes spéciaux « Accords monétaires internationaux » et « Prêts à des Etats étrangers », plus des quatre cinquièmes (82,5 %) des réponses attendues.*

*Le compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », étant créé par le présent PLF, n'avait pas fait l'objet d'un questionnaire dans ce cadre.*



## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

ADETEF : GIP « Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières »  
AFD : Agence française de développement  
AID : Association internationale de développement (Banque mondiale)  
APD : aide publique au développement  
BPM : biens publics mondiaux  
C2D : contrat de désendettement et de développement  
CAD : Comité d'aide au développement (OCDE)  
CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement  
DCP : document cadre de partenariat  
DGM : direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (MAEE)  
DGT : direction générale du Trésor (MINEFII)  
DPT : document de politique transversale  
EAF : établissement (culturel ou de recherche) à autonomie financière  
ETPT : équivalent temps plein travaillé  
FAD : Fonds africain de développement  
FASEP : Fonds d'études et d'aide au secteur privé  
FED : Fonds européen de développement  
FSP : Fonds de solidarité prioritaire  
MAEE : ministère des affaires étrangères et européennes  
MINEFII : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie  
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques  
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration  
PAP : projet annuel de performances  
PAS : prêt d'ajustement structurel  
PMA : pays les moins avancés  
PPTE : pays pauvres très endettés  
PRCC : Programme de renforcement des capacités commerciales  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement  
RPE : Réserve pays émergents  
RAP : rapport annuel de performances  
SCAC : service de coopération et d'action culturelle  
UE/MAC : Union économique/monétaire d'Afrique centrale  
UE/MOA : Union économique/monétaire ouest-africaine  
ZSP : zone de solidarité prioritaire



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

Rapporteur spécial : M. Yvon Collin

#### – Observations sur le contexte

• Malgré la crise, les **apports nets d'APD des membres du CAD** de l'OCDE se sont **accrus, en 2009, de 0,7 %** par rapport à 2008 (et de 6,2 % hors allègements de dettes), s'établissant à **119,6 milliards de dollars**. La **France**, en soutenant un effort d'APD de plus de **9 milliards d'euros**, soit **0,46 % du RNB**, s'est hissée au **deuxième rang mondial des donateurs en volume**, mais se trouve à la **onzième place en valeur**.

L'année **2010** devrait donner lieu à une **nouvelle progression** de l'APD française (**9,7 milliards d'euros**, soit **0,5 % du RNB**) mais, pour **2011**, un **repli** est anticipé (**9,5 milliards**, dont 7,1 milliards portés par le budget général de l'Etat en CP, soit **0,47 % du RNB**). On semble loin de pouvoir traduire en actes l'engagement de consacrer à l'APD, à l'horizon de 2015, 0,7 % du RNB.

• La **part bilatérale programmable** de l'APD de notre pays s'avère **minoritaire**. Le poids de l'aide multilatérale (44 % de l'aide globale, mais plus de la moitié si l'on ne tient pas compte des dépenses bilatérales non programmables) est **préjudiciable à l'aide « de terrain »** (aide aux projets, coopération technique). Or cette dernière revêt le **plus fort impact en termes de visibilité** à l'international.

Votre rapporteur spécial prend acte du **rééquilibrage prévu en faveur du bilatéralisme** qui, dépenses non programmables incluses, devrait croître jusqu'à **64 % d'ici à 2012**. Cependant, la **comptabilisation en APD de certaines dépenses non programmables** demeure **sujette à caution** (aide à Wallis-et-Futuna, écolage des étudiants en France ressortissants des pays en développement et aides aux réfugiés de ces pays – environ 18 % de notre APD au total).

L'aide bilatérale française bénéficie principalement à l'**Afrique subsaharienne** (à hauteur de **49 %** du total) et aux **pays à revenu intermédiaire**. Cependant, la **Chine** et la **Turquie** ont respectivement occupé, en 2009, le **deuxième** et le **cinquième rangs** parmi les pays bénéficiaires.

• Le **CICID du 5 juin 2009**, en vue de renforcer l'efficacité de l'APD française, en a resserré les **priorités géographiques** et clarifié les **priorités sectorielles**. À sa suite, un **document cadre**, élaboré en **2010** après la consultation des commissions des affaires étrangères et des finances des deux assemblées, nourrit l'ambition de « refonder » la politique de coopération au développement, pour répondre aux défis du monde contemporain.

Toutefois, ce document **affaiblit sa crédibilité en s'abstenant de programmer les moyens** budgétaires requis pour la mise en œuvre de la stratégie qu'il définit, et son **autorité politique** reste, à ce stade, **incertaine**.

– **Observations sur la mission**

• La **mission** interministérielle « **Aide publique au développement** » se trouve dotée par le présent PLF de **4,578 milliards d'euros en AE** et de **3,336 milliards en CP**, soit 46,9 % des CP du budget général comptabilisables en APD (7,114 milliards d'euros) mais seulement **35 %**, en CP, du total des **dépenses de l'APD** française estimées pour 2011.

Par rapport à la LFI pour 2010, on constate une **forte hausse des AE** (+ **58,8 %**), qui tient à celle des AE du programme 110 « Aide économique et financière au développement » (croissance de plus de trois fois et demie). Cette dernière est commandée par le calendrier de la **reconstitution des fonds multilatéraux** auxquels la France contribue.

Les **CP** de la mission, en revanche, sont **quasiment constants** d'un exercice à l'autre, et la **programmation pour 2011-2013** assure cette **stabilité** sur l'ensemble de la période, notamment en faveur du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui concentre la part la plus visible de l'aide pour les populations bénéficiaires. Cette orientation témoigne de la **priorité reconnue par le Gouvernement à la politique d'APD** de notre pays.

• La mission se compose de **trois programmes** : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », piloté par le ministère chargé de l'**économie** (2,494 milliards d'euros en AE et 1,171 milliard en CP) ; le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », conduit par le ministère chargé des **affaires étrangères** (2,053 milliards d'euros en AE et 1,171 milliard en CP) ; enfin, le programme 301 « Développement solidaire et migrations », placé sous la responsabilité du ministère chargé de l'**immigration** (30 millions d'euros en AE et CP). La justification des crédits inscrits pour 2011, détaillée par le présent rapport, n'appelle pas d'observation particulière.

Cependant, une **modification de périmètres** vise opportunément à clarifier la répartition des crédits gérés par le MAEE entre le programme 209 précité et les programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

• Les **dépenses de personnel** de la mission, exclusivement relatives au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », s'élèvent à **221,4 millions d'euros**. Le plafond d'autorisations d'emplois correspondant est fixé à **2 517 ETPT**, soit par rapport au plafond autorisé pour 2010, à périmètre constant, une **diminution de 47 ETPT (- 1,75 %)**. Cette évolution confirme les efforts précédents de réduction des effectifs du programme mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères.

• Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission devraient être **proches de zéro**, l'année prochaine comme les années antérieures, **faute de souscripteurs** pour les dispositifs en cause. En effet, le compte épargne et livret d'épargne « co-développement » ont été conçus pour un « public cible » qui ne dispose pas de l'épargne nécessaire. L'**utilité de leur maintien** est donc **douteuse**.

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

**II. – Les comptes spéciaux « Accords monétaires internationaux », « Prêts à des Etats étrangers » et « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique »** (*hors budget général*)

Rapporteur spécial : M. Edmond Hervé

• Les comptes « **Accords monétaires internationaux** » et « **Prêts à des Etats étrangers** » constituent deux **comptes de concours financiers**.

Le compte « Accords monétaires internationaux » est destiné à retracer la **coopération monétaire avec la zone franc**. Eu égard au niveau des avoirs extérieurs actuellement détenus par les banques centrales de cette zone, il n'est doté d'**aucun crédit** pour 2011, comme les années précédentes. À court terme, une évolution du régime de change ne serait pas justifiée, mais il convient de **rester vigilant sur l'évolution économique des pays concernés**, alors que le renchérissement du dollar par rapport à l'euro pourrait pénaliser leurs exportations.

Le compte « Prêts à des Etats étrangers » retrace les opérations relatives aux **prêts consentis par l'Etat au titre de l'aide au développement** et, depuis la LFR du 7 mai 2010, la **contribution de notre pays au soutien de l'Etat grec** décidé, au niveau européen, pour préserver la stabilité financière de la zone euro. En 2011, ce compte devrait présenter un **solde négatif de plus de 6,2 milliards d'euros**, principalement du fait du versement prévu pour la Grèce.

La mission correspondante, qui vise à financer les différents prêts en cause, se trouve dotée par le présent PLF de **936 millions d'euros en AE** et de **6,681 milliards en CP** (crédits évaluatifs), dont 6,143 milliards au titre du prêt à l'Etat grec. Le reste des crédits vise :

- les **prêts à des pays émergent, pour le financement d'infrastructures** dont la réalisation doit faire appel à des biens et services français (400 millions d'euros en AE, 350 millions en CP). La relative modestie des crédits, en la matière, témoigne pour votre rapporteur spécial d'une **présence insuffisante des industries françaises dans les pays émergents** ;

- les **refinancements de dettes, aux conditions négociées en Club de Paris**, en faveur de pays parmi les moins avancés et à revenu intermédiaire (156 millions d'euros en AE et CP). L'aspect technique de ces opérations ne doit pas occulter les **lourds enjeux économiques et humains** qui s'y attachent ;

- enfin, les **prêts à l'AFD** en vue, d'une part, du financement de prêts concessionnels de l'Agence à des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et, d'autre part, de la constitution par l'Agence de provisions pour risque commercial au titre des prêts concessionnels non souverains qu'elle accorde (380 millions d'euros en AE, 232 millions en CP). Votre rapporteur spécial salue le **caractère exemplaire des prêts très concessionnels contra-cycliques** pratiqués par l'AFD.

• Le compte « **Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique** » est un **compte d'affectation spéciale**. Créé par l'article 32 du présent PLF, il vise à retracer le financement consenti par la France, à **partir du produit de la vente de quotas carbone de l'Etat**, en faveur de la gestion durable de la forêt et de la lutte contre la déforestation dans les pays en développement, au titre du « financement précoce » décidé lors de la conférence pour le climat de Copenhague, en décembre 2009.

Ce **financement innovant**, qui repose sur un « **cercle vertueux** », est prévu à hauteur de **150 millions d'euros sur la période 2010-2012**. Pour **2011**, le présent PLF ouvre **105 millions** en AE et CP :

- 30 millions en faveur de **projets de lutte contre la déforestation**, dont le financement sera mis en œuvre par l'**AFD** sous forme de subventions et de prêts concessionnels ;

- 75 millions pour la contribution aux **actions contre la déforestation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)** et du **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances, prenant acte de l'absence de crédits inscrits dans le compte spécial « Accords monétaires internationaux », vous propose l'**adoption, sans modification**, des crédits des comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »**  
**(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. YVON COLLIN)**

**CHAPITRE I. LA MISSION DANS SON CONTEXTE**

La mission « Aide publique au développement » constitue la principale des missions budgétaires contribuant à la politique menée en faveur des pays en développement. Elle est dotée par le présent PLF de près de **4,578 milliards d'euros en AE** et de plus de **3,336 milliards en CP**, soit **46,9 % des CP du budget général comptabilisables en APD** (7,114 milliards d'euros) mais seulement **35 %, en CP, des dépenses totales de l'APD française** prévues pour 2011 (9,555 milliards d'euros).

Par rapport à la LFI pour 2010, cette dotation pour 2011 correspond à une **hausse des AE de près de 59 %, les CP étant quasi-constants**.

L'objectif final de la **politique d'aide publique au développement** (APD) consiste à **réduire la pauvreté dans le monde**, en favorisant le développement économique et humain des pays inscrits par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme bénéficiaires de cette aide et, en particulier, en concourant à l'atteinte des « Objectifs du Millénaire pour le développement » des Nations-Unies, ainsi qu'à la protection des biens publics mondiaux, tout en visant à améliorer l'efficacité de l'aide ainsi apportée. Il s'agit aussi de contribuer, par ce canal, au **rayonnement international de la France**.

Les orientations, en la matière, sont fixées par le **Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement** (CICID), dont le secrétariat se trouve conjointement assuré par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), la direction générale du Trésor (DGT) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFII) enfin le service des affaires internationales et du développement solidaire (SAIDS) du ministère chargé de l'immigration, qui est à présent le ministère chargé de l'intérieur<sup>1</sup>.

La **mission « Aide publique au développement »**, **outil interministériel**, traduit cette triple tutelle. Elle est en effet organisée en trois programmes, dont chacun correspond à l'un des ministères précités :

---

<sup>1</sup> Le changement de Gouvernement intervenu le 14 novembre 2010 a donné lieu, d'une part, à la transformation en MINEFII du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE) préexistant et, d'autre part, à la suppression du ministère de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS).

- le programme 110, « Aide économique et financière au développement », relève du ministère chargé de l'économie ;
- le programme 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », est piloté par le ministère chargé des affaires étrangères ;
- le programme 301, « Développement solidaire et migrations », se trouve placé sous la responsabilité du ministère chargé de l'immigration.

Cependant, l'APD française, qui depuis 2006 fait l'objet d'un « **document de politique transversale** » (DPT) annexé au PLF de chaque année<sup>1</sup>, **excède très largement le périmètre de cette mission**. Celle-ci ne rend compte que d'une partie minoritaire – un peu plus du tiers, selon les prévisions pour 2011 – des moyens mis en œuvre en ce domaine. En outre, par nature, les actions retracées par la mission doivent être appréciées dans leur contexte international.

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

### A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE

#### 1. Une aide globalement orientée à la hausse

*a) Une croissance qui se poursuit malgré la crise (119,6 milliards de dollars d'APD en 2009, soit + 0,7 % en un an)*

D'après les données publiées par l'OCDE en avril dernier, les **apports nets** (c'est-à-dire déduction faite des remboursements de prêts) d'aide publique au développement (APD), consentis par les Etats membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ont **augmenté en 2009, par rapport à 2008, de 0,7 %** en termes réels. La crise économique et financière n'a donc pas entravé la poursuite de la progression d'APD enregistrée, au niveau international, ces dernières années (notamment en 2008, où la hausse s'était établie à 10,2 % en termes réels, après la baisse de 8,4 % constatée en 2007<sup>2</sup>). L'APD a augmenté de près de 30 %, en termes réels, entre 2004 et 2009 ; en pourcentage du revenu national brut (RNB) cumulé des Etats membres du CAD, elle est passée sur cette période de 0,26 % à 0,31 %.

Ces apports nets ont atteint, pour le dernier exercice clos, un montant total de **119,6 milliards de dollars**, soit 0,31 % du RNB cumulé des membres du CAD. Cependant, les traitements de dettes (annulations et rééchelonnements) ont fortement diminué d'un exercice sur l'autre, de sorte que, **hors allègements de dettes**, l'APD nette des membres du CAD s'est accrue, en 2009, de **6,8 %** en termes réels.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial observe que le DPT annexé au présent PLF a été transmis au Parlement et rendu public de façon très tardive : le 8 novembre 2010 seulement.

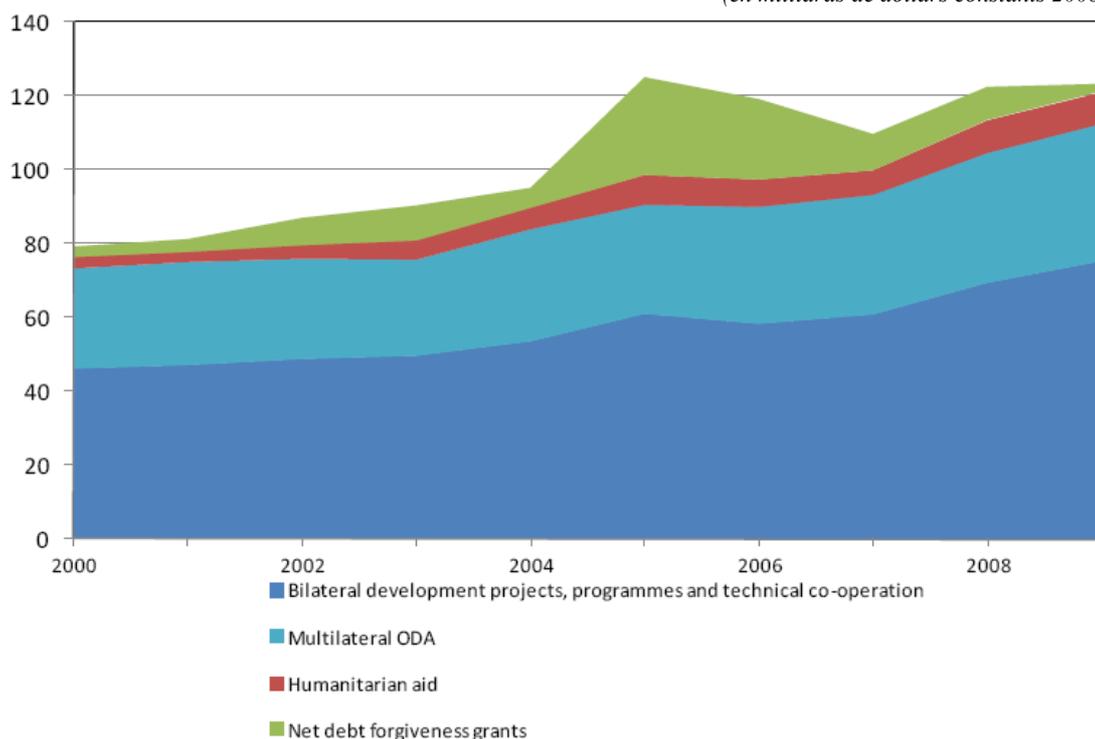
<sup>2</sup> Cette baisse de 2007 était essentiellement due à la fin de certaines opérations exceptionnelles d'allègements de dettes, en particulier au profit de l'Irak et du Nigeria.

L'aide bilatérale nette, hors abandons de dettes et aide humanitaire, a augmenté de 8,5 % en termes réels. La plus grande part de cette hausse s'est réalisée sous la forme de nouveaux **prêts** (en augmentation de 20,6 % par rapport à 2008), mais les **dons** aussi ont augmenté (+ 4,6 % hors abandons de dettes). Les projets et programmes bilatéraux de développement suivent en effet, depuis quelques années, une tendance ascendante ; leur augmentation sensible entre 2007 et 2008, à hauteur de 12,5 % en valeur réelle, avait déjà été révélatrice d'une nette montée en puissance des programmes d'aide de base des donateurs du CAD, confirmée en 2009 comme l'illustre le graphique ci-après.

Ces apports bilatéraux se sont élevés, l'année dernière, à **27 milliards de dollars en faveur du continent africain**, soit une **progression de 3 %**, en termes réels, par rapport à l'exercice précédent. Sur ce total, 24 milliards de dollars (89 %) ont bénéficié à la seule Afrique subsaharienne, soit 5,1 % de plus qu'en 2008.

#### APD nette émanant des Etats membres du CAD<sup>1</sup>

(en milliards de dollars constants 2008)



Source : OCDE

Parmi les principaux donateurs, **en volume**, les **Etats-Unis conservent leur premier rang**, avec un apport net d'APD s'élevant à 28,7 milliards de dollars en 2009, soit une progression, en termes réels,

<sup>1</sup> La légende, en anglais, vise respectivement les projets, programmes et coopération technique bilatéraux pour le développement, l'APD multilatérale, l'aide humanitaire, enfin les dons nets au titre des remises de dettes.

de 5,4 % par rapport à 2008. Le ratio APD/RNB américain est ainsi passé de 0,19 % à 0,20 % d'un exercice à l'autre. **Notre pays, sur ce plan, occupe la seconde position<sup>1</sup>, devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon.**

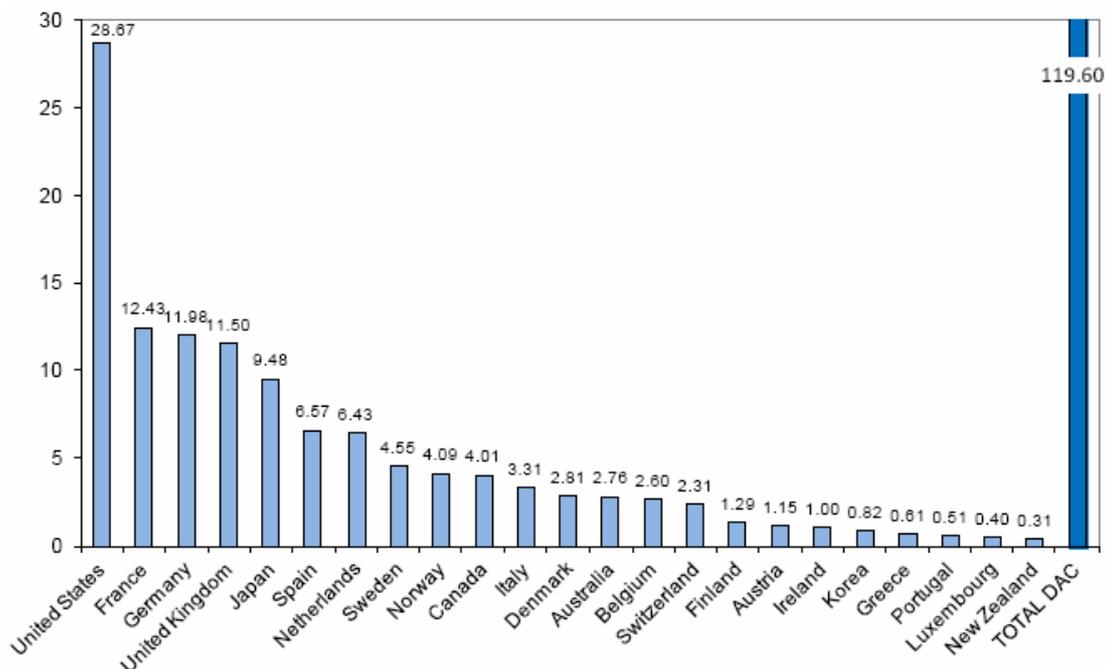
On observe que **l'APD nette cumulée des quinze Etats membres du CAD appartenant à l'Union européenne a légèrement diminué (- 0,2 %)**, représentant 67,1 milliards de dollars, soit 0,44 % de leur RNB cumulé, et 56 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. En revanche, l'apport des institutions de l'Union européenne (15 milliards de dollars) a augmenté de 4,4 %, principalement sous l'effet d'un renforcement des programmes de don.

**En valeur**, c'est à dire au regard du ratio APD/RNB, le classement des Etats contributeurs à l'APD mondiale s'avère très différent, comme le fait apparaître le second des deux graphiques suivants. À cet égard, les **cinq principaux donneurs**, en 2009, ont été, dans l'ordre, **la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas**. Ces pays sont les seuls qui, pour cet exercice, ont atteint – et dépassé – l'objectif, fixé par les Nations-Unies à l'échéance de 2015, d'une APD d'au moins 0,7 % du RNB ; les trois premiers (Suède, Norvège, Luxembourg) présentent même un rapport APD/RNB supérieur à 1 %. **La France ne se classe ici qu'en onzième position**. Les Etats-Unis se trouvent à la dix-neuvième, entre le Portugal et la Grèce...

### Contribution à l'APD, en 2009, des Etats membres du CAD

#### I.- Contribution en volume

(apports nets, en milliards de dollars)

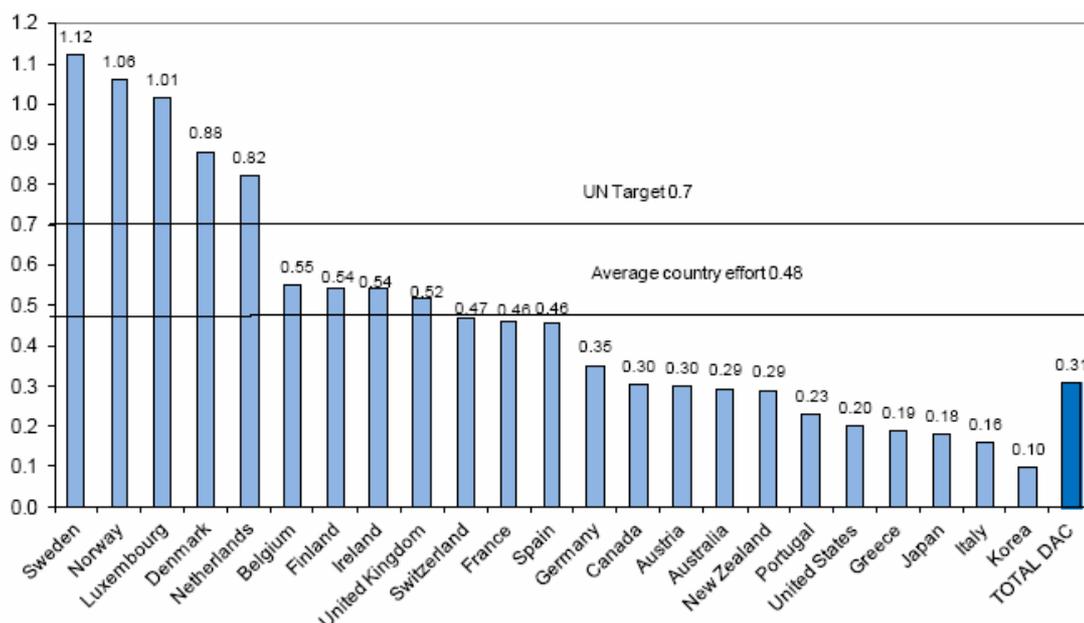


Source : OCDE

<sup>1</sup> L'effort national d'APD en 2009 fait l'objet de développements infra (B).

## II.- Contribution en valeur

(apports nets, en % de RNB)



Source : OCDE

*b) Une croissance continuée en 2010 (126 milliards de dollars d'APD prévus), sans que tous les donateurs honorent leurs engagements*

**En 2005, les pays développés se sont engagés à intensifier leur effort d'APD**, d'abord au sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles, puis lors du sommet du « Millénaire + 5 » des Nations-Unies, à New York. En vertu des engagements pris lors de ces sommets, et d'autres engagements souscrits par ailleurs, il s'agissait de porter l'aide de 80 milliards de dollars en 2004 à 130 milliards de dollars en 2010, aux prix constants de 2004. Quelques Etats ont revu leurs objectifs à la baisse, depuis, mais l'essentiel demeure. Cependant, selon les estimations de l'OCDE, la récente phase de dépression économique mondiale, en réduisant la valeur nominale des RNB, a ramené la valeur de ces engagements, pour 2010, à 126 milliards de dollars environ (aux prix constants de 2004) – ce qui implique un accroissement de l'aide, par rapport au niveau enregistré en 2004, à hauteur de 46 milliards de dollars (et non de 50 milliards comme initialement prévu).

**Pour les membres du CAD appartenant à l'Union européenne, 2010 représente une année « charnière »** car, en 2005, ils se sont engagés à consacrer, cette année là, **0,56 % de leur RNB cumulé à des apports nets d'APD et, chacun, au moins 0,51 % de son RNB**. Cette année constitue également l'étape de « mi-parcours » sur la trajectoire fixée, en 2005, par les Nations-Unies, pour atteindre en 2015 l'objectif d'un niveau d'APD de 0,7 % du RNB.

Au vu des propositions budgétaires des Etats et des estimations de leur RNB, l'OCDE évalue le volume d'APD globale, en 2010, à 108 milliards en dollars constants de 2004, soit 28 milliards de plus qu'en 2004. Par rapport

aux engagements pris en 2005, le déficit d'aide s'élèverait ainsi à 18 milliards en dollars constants de 2004, compte tenu de la contraction des RNB.

Néanmoins, **le ratio APD/RNB, sur la période 2004-2010, devrait avoir cru de 0,26 % à 0,32 %** et, dans le même temps, **l'aide devrait avoir progressé d'environ 36 %** en termes réels. C'est le plus fort accroissement de l'APD, en volume, jamais enregistré sur une telle période ; et, contrairement à ce qu'on a observé entre 2005 et 2007, cette évolution ne s'explique pas par une envolée des allègements de dettes. Aux prix de 2009, **les estimations font ressortir les apports d'APD prévus pour 2010 à 126 milliards de dollars**, soit environ 6 milliards de plus qu'en 2009.

L'Afrique, cependant, sur les 25 milliards de dollars supplémentaires projetés lors du sommet précité de Gleneagles, ne recevra vraisemblablement pas plus de 11 milliards, essentiellement du fait de certains Etats européens, dont une grande part de l'APD va à ce continent et qui n'atteindront pas leurs ambitieux objectifs en la matière.

En effet, en 2010, **tous les Etats membres à la fois du CAD et de l'Union européenne ne pourront consacrer un minimum de 0,51 % de leur RNB à leurs apports nets d'APD. Le Royaume-Uni y parviendrait**, avec un niveau d'APD nette estimé à **0,6 % de son RNB** – ainsi que la Suède (qui continue d'afficher le rapport APD/RNB le plus élevé du monde : 1,01 %), le Luxembourg (1 %), le Danemark (0,83 %), les Pays-Bas (0,8 %), la Belgique (0,7 %), la Finlande (0,56 %), l'Irlande (0,52 %) et l'Espagne (0,51 %). **Mais ce ne devrait pas être le cas de l'Allemagne**, qui consentirait une APD nette limitée à **0,4 % de son RNB**, **ni de la France**, pour laquelle l'estimation ressort à hauteur de **0,5 % du RNB** dans le DPT joint au présent PLF – non plus que de l'Autriche (0,37 %), du Portugal (0,34 %), de la Grèce (0,21 %) ou de l'Italie (0,20 %).

Pourtant, **cette aide apparaît indispensable en vue de contrer les effets que la crise continue de faire peser sur le développement des pays à faible revenu**. Pour mémoire, les échanges mondiaux ont connu en 2008 leur plus forte contraction depuis l'année 1929, et les prix des produits de base, notamment ceux qu'exportent les pays à faible revenu, ont été durablement orientés à la baisse. Ces cours, actuellement, sont à nouveau en hausse, et les projections indiquent que la crise ne devrait pas avoir d'impact structurel, mais l'investissement direct étranger et les autres apports privés ont fléchi dans les pays en développement, une chute des envois de fonds des travailleurs à l'étranger a été constatée en 2009, et la vulnérabilité au risque de surendettement des Etats en cause s'est aggravée. Une contraction de l'APD constituerait une menace importante pour ces pays : elle risquerait de réduire à néant certains des progrès déjà accomplis sur la voie – difficile – de la réalisation des « Objectifs du Millénaire pour le développement ».

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

Les **huit Objectifs du Millénaire pour le développement** (OMD) adoptés dans le cadre des Nations-Unies, en 2000<sup>1</sup>, en vue de résultats pour 2015, constituent un facteur important de mobilisation internationale et, en particulier, contribuent à structurer l'APD française. À cinq ans de l'échéance fixée, le sommet des Nations-Unies qui s'est tenu les 20 et 22 septembre derniers, à New-York, a été l'occasion de dresser un **bilan contrasté, voire mitigé, de la mise en œuvre de ces objectifs très ambitieux**, pourtant confirmés par la communauté internationale. Le tableau ci-après en donne une synthèse.

La crise économique mondiale, survenue en 2008 dans les pays développés et frappant pleinement les pays en développement en 2009, n'a pas été propice aux avancées en la matière. Au contraire, dans ce contexte, les progrès réalisés ces dernières années en termes de réduction de la pauvreté ont été effacés. **L'atteinte des OMD en 2015 sera assurément fonction de la détermination des chefs d'Etat et de gouvernements** à œuvrer pour une mondialisation plus juste et équilibrée, s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Votre rapporteur spécial rejoint les préconisations récemment formulées par le Conseil économique, social et environnemental<sup>2</sup> pour estimer que les trois priorités, à cet égard, sont **le renforcement de l'effort global d'APD grâce à l'identification de nouvelles ressources de financement, un souci accru en faveur de la cohérence et de l'efficacité de cette aide, et la poursuite du processus de réforme de la gouvernance internationale** qu'assurent, notamment, les grandes institutions économiques et financières intergouvernementales. Il convient d'observer que la France s'attache en effet à promouvoir ces orientations dans les différentes enceintes internationales.

---

<sup>1</sup> « Déclaration du Millénaire », résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 8 septembre 2000.

<sup>2</sup> « Remobiliser autour des Objectifs du Millénaire pour le développement », avis présenté par M. Jacques Lemerrier, juillet 2010.

## Etat d'avancement des Objectifs du Millénaire pour le développement<sup>1</sup>

|  |  |
|--|--|
| <p><b>OMD 1</b><br/>« <i>Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim</i> »</p>                       | <p><b>En 2005, 1,4 milliard de personnes vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour</b>, soit environ un quart de la population des pays en développement, contre 42 % en 1990. Avant la crise économique mondiale survenue en 2008, la pauvreté avait diminué en gravité dans presque toutes les régions du monde. Cependant, selon les estimations de la Banque mondiale, <b>du fait de la crise, 50 millions de personnes de plus que dans un scénario hors crise ont stagné dans une pauvreté extrême en 2009 ; elles seront 64 millions d'ici la fin 2010</b>, principalement en Afrique subsaharienne et en Asie de l'Est et du Sud-Est. Un nombre croissant de travailleurs se retrouvent dans une pauvreté extrême avec leurs familles : on estime que cette situation concernait en moyenne, en 2009, 31 % des personnes vivant dans les pays en développement, mais 64 % pour l'Afrique subsaharienne et 51 % pour l'Asie du Sud, contre respectivement 26 %, 58 % et 44 % en 2008. Par ailleurs, <b>la proportion d'habitants dénutris est passée de 20 % en 1990-1992 à 16 % en 2005-2007</b>, dernière période pour laquelle on dispose de données certaines. <b>Mais, depuis 2000-2002, les progrès sont en perte de vitesse</b>. La hausse des prix des denrées alimentaires en 2008 et la crise financière de 2009 ont sans doute aggravé la situation : <b>il y avait peut-être jusqu'à 915 millions d'individus dénutris en 2008 et ils pourraient avoir dépassé le milliard en 2009</b>.</p> |
| <p><b>OMD 2</b><br/>« <i>Assurer l'éducation primaire pour tous</i> »</p>                        | <p>La <b>scolarisation</b> dans l'enseignement primaire s'avère en hausse continue dans le monde, au point d'atteindre <b>89 % dans les pays en développement</b>. Mais elle ne progresse pas à un rythme suffisant pour garantir que tous les enfants, garçons et filles, termineront un cycle primaire complet d'ici 2015. En particulier, pour atteindre cet objectif, tous les enfants ayant l'âge d'entrer à l'école primaire devraient avoir été scolarisés fin 2009 à peu près. Or, <b>dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne où des statistiques sont disponibles, au moins un quart des enfants en âge d'être scolarisés dans le cycle primaire ne l'étaient pas en 2008</b>.</p>  |
| <p><b>OMD 3</b><br/>« <i>Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</i> »</p> | <p><b>En 2008, en moyenne, on comptait dans les pays en développement 96 filles pour 100 garçons dans le cycle scolaire primaire et 95 filles pour 100 garçons dans le cycle secondaire</b>, alors qu'en 1999 ces rapports étaient respectivement de 91 à 100 et de 88 à 100. <b>Toutefois, la parité des sexes, dans les deux cycles, reste hors de portée pour beaucoup de régions</b>, notamment l'Afrique subsaharienne et l'Asie de l'Ouest. Pour l'enseignement supérieur, la moyenne est de 97 filles pour 100 garçons mais, en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, les filles scolarisées à ce niveau ne sont, respectivement, que 67 et 76 pour 100 garçons. De même, <b>en Asie du Sud, en Afrique du Nord et en Asie de l'Ouest, seuls 20 % des individus employés dans les secteurs non agricoles sont des femmes</b>. Par ailleurs, la proportion de femmes parlementaires dans le monde a atteint son niveau le plus élevé en 2010 (19 %, soit un accroissement de 67 % depuis 1995). On notera que seuls neuf des 151 chefs d'Etat élus et onze des 192 chefs de gouvernement sont de sexe féminin.</p>  |
| <p><b>OMD 4</b><br/>« <i>Réduire la mortalité infantile</i> »</p>                                | <p><b>Entre 1990 et 2008, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, dans les pays en développement, a baissé de 28 %</b>, passant de 100 décès pour 1 000 naissances vivantes à 72 pour 1 000. Les plus grands progrès ont eu lieu en Afrique du Nord, en Asie de l'Est, en Asie de l'Ouest, en Amérique latine et dans les Caraïbes. En dépit de circonstances difficiles, le Bangladesh, la Bolivie, l'Erythrée, le Laos, la Mongolie et le Népal ont vu leur taux de mortalité des moins de cinq ans réduit de 4,5 % ou plus par an ; l'Ethiopie, le Malawi, le Mozambique et le Niger enregistrent une réduction de plus de 100 pour 1 000 naissances vivantes depuis 1990. <b>Néanmoins</b>, et bien que la plupart des décès infantiles soient évitables ou traitables, seule une dizaine des 67 pays présentant des taux de mortalité infantile élevés (définis comme au moins 40 décès pour 1 000 naissances vivantes) sont sur la bonne voie pour atteindre la cible d'une réduction des deux tiers, entre 1990 et 2015, du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans. <b>En Afrique subsaharienne, en 2008, un enfant sur sept mourait avant son cinquième anniversaire ; en Afrique centrale et de l'Ouest, il s'agissait d'un enfant sur six</b> (169 décès pour 1 000 naissances vivantes).</p>   |
| <p><b>OMD 5</b><br/>« <i>Améliorer la santé maternelle</i> »</p>                                 | <p><b>La proportion de femmes des pays en développement ayant accouché en présence de personnel qualifié est passée de 53 % en 1990 à 63 % en 2008</b>. Toutes les régions ont fait des progrès, mais ceux-ci ont été spectaculaires en Afrique du Nord et en Asie du Sud-Est (accroissement, respectivement, de 74 % et de 63 %). <b>Cependant, en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, encore moins de la moitié des femmes qui accouchent donnent naissance en présence de personnel soignant qualifié</b>. Sur ce plan, l'écart historique entre zones rurales et zones urbaines tend, en moyenne, à se réduire, mais l'inégalité persiste dans les dernières régions citées.</p>  |

<sup>1</sup> Hors OMD n° 8, « Mettre en place un partenariat mondiale dans le développement » : les résultats, en ce domaine, sont développés supra, 1.

|  |   |
|--|---|
| <p><b>OMD 6</b><br/>« <i>Combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies</i> »</p> | <p><b>La propagation du VIH dans le monde semble avoir atteint un plateau en 1996</b> (3,5 millions de nouvelles infections, contre 2,7 millions en 2008), la mortalité liée au sida a atteint un pic en 2004 (2,2 millions de décès, contre 2 millions en 2008), et <b>l'épidémie est stabilisée dans la plupart des régions</b>, la prévalence restant toutefois en hausse en Europe de l'Est et dans certaines régions d'Asie. <b>L'Afrique subsaharienne s'avère la région la plus durement touchée : elle concentrait 72 % de l'ensemble des nouvelles infections en 2008.</b> Cette année là, environ 17,5 millions d'enfants (moins de 18 ans) ont perdu au moins un de leurs parents à cause du sida ; la plupart d'entre eux (14,1 millions) vivait en Afrique subsaharienne. Dans le même temps, <b>42 % des 8,8 millions d'individus qui en avaient besoin dans les pays à bas et moyen revenu ont reçu un traitement</b> pour le VIH ; c'était un progrès par rapport à 2007 (33 %), <b>mais 5,5 millions de personnes restaient sans accès aux médicaments</b> qu'elles requéraient. Par ailleurs, on estime que <b>la moitié de la population mondiale se trouve exposée au paludisme</b> ; quelque <b>243 millions de cas</b> auraient causé près de <b>863 000 décès en 2008, dont 767 000 (89 %) en Afrique.</b> Enfin, <b>après le VIH, la tuberculose entraîne le plus de morts</b> au niveau mondial : en 2008, l'incidence était de 139 cas pour 100 000 habitants (après un pic atteint en 2004, à hauteur de 143 cas pour 100 000 habitants), et <b>1,8 millions d'individus</b> en sont morts, dont la moitié vivaient avec le VIH.</p> |
| <p><b>OMD 7</b><br/>« <i>Assurer un environnement durable</i> »</p>                    | <p>Au niveau mondial, la déforestation, principalement la conversion de forêts tropicales en terres agricoles, connaît un ralentissement : <b>de 2000 à 2010, environ 13 millions d'hectares de forêt ont été perdus chaque année, contre 16 millions par an sur la période 1990-2000.</b> Les programmes de plantation d'arbres menés dans plusieurs pays, ajoutés à l'expansion naturelle des forêts dans certaines régions, ont produit annuellement plus de 7 millions d'hectares nouveaux de forêts, de sorte que <b>la perte nette de zones forestières, entre 2000 et 2010, a été limitée à 5,2 millions d'hectares par an, contre 8,3 millions d'hectares par an de 1990 à 2000.</b> En revanche, <b>en 2007, 30 milliards de tonnes de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) ont été émises, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à l'année précédente et de 35 % par rapport au niveau de 1990.</b> Les émissions par habitant sont les plus élevées dans les régions développées : en moyenne, environ 12 tonnes de CO<sub>2</sub> par personne en 2007, contre 3 tonnes par personne dans les régions en développement et 0,9 tonne en Afrique subsaharienne (valeur régionale la plus basse). Depuis 1990, les émissions par unité de production économique ont diminué de plus de 26 % dans les pays développés et d'environ 11 % dans ceux en développement.</p>   |

Source : Nations-Unies, rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, mai 2010

## **B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE**

### **1. Le maintien d'un niveau important d'APD (9 milliards d'euros en 2009)**

*a) Une aide en progression en 2009 et 2010 mais prévue en repli pour 2011*

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

Sur la base de ces derniers, comme on l'a vu ci-dessus déjà en évoquant l'évolution internationale, **la France s'est hissée en 2009 à la deuxième place des Etats contributeurs les plus importants par le volume de leur APD, après les Etats-Unis** et avant, dans l'ordre, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon, alors qu'elle occupait la quatrième place en 2008. L'APD versée par notre pays l'année dernière s'est en effet élevée à **9,048 milliards d'euros**, équivalant à environ 10,5 % de l'APD totale

émanant des membres du CAD pour l'exercice. Ce montant d'aide représente une **augmentation de 19,6 % par rapport à 2008** (la France avait alors versé 7,563 milliards d'euros d'APD), soit une hausse plus de deux fois supérieure à celle qu'ont réalisée les membres du CAD dans leur ensemble, hors allègements de dettes. Il résulte d'une progression des prêts bilatéraux et des contributions aux organisations multilatérales à la fois.

Toutefois, comme on l'a également indiqué plus haut, ce résultat, correspondant à **0,46 % du RNB français** (contre 0,39 % en 2008), ne place notre pays qu'à la **onzième place des donateurs du point de vue de la richesse nationale** (ratio APD/RNB). Sur ce plan, la France est classée, dans l'ordre, derrière la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suisse, mais devant l'Espagne, l'Allemagne et le Canada.

On semble loin de pouvoir traduire en actes l'**engagement de consacrer à l'APD, à l'horizon de 2015, 0,7 % du RNB français**, pourtant encore rappelé par le Président de la République, fin 2008, à Doha, lors de la Conférence sur le financement du développement.

Certes, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous reproduit, les annulations de dettes mais aussi l'effort consenti à l'aide à projets devraient permettre une **nouvelle progression de l'APD française en 2010** : notre pays devrait avoir versé, à ce titre, un total de **9,765 milliards d'euros** en fin d'exercice, soit 7,9 % de plus qu'en 2009 et **0,5 % du RNB**. Toutefois, **pour 2011**, la prévision associée au présent PLF s'avère orientée à la **baisse** : la France ne devrait plus consentir que **9,555 milliards d'euros** en faveur des pays en développement, soit - 2,2 % par rapport à la prévision pour 2010 et seulement **0,47 % du RNB** estimé. Une nouvelle croissance de notre APD est anticipée pour 2012 (plus de 10 milliards d'euros), mais les projections pour 2013 varient de 9,1 milliards d'euros à 10,9 milliards, en fonction du niveau des annulations de dettes qui seront alors accordées.

De manière générale, en effet, **la réalisation de ces estimations reste très aléatoire**, car elle dépend pour une partie substantielle du calendrier des traitements de dettes pratiqués dans le cadre du Club de Paris au bénéfice des pays éligibles à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (« Initiative PPTE »), lui-même soumis à de multiples incertitudes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Une présentation des différents traitements de dettes accordés par la France aux pays en développement se trouve dans la seconde partie du présent rapport (section I, II).

### Evolution de l'APD française

(en millions d'euros)

| Principaux types d'activités d'aide au développement | 2009<br>(a)  | 2010<br>(b)  | 2011<br>(c)  | 2012<br>(c)   | 2013<br>(c)           |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|-----------------------|
| <b>Aide bilatérale</b>                               | <b>5 041</b> | <b>5 961</b> | <b>5 891</b> | <b>6 477</b>  | <b>5 556 - 7 356</b>  |
| coopération technique (1)                            | 1 885        | 1 862        | 1 637        | 1 630         | 1 625                 |
| aide-projet  | 1 003        | 1 815        | 2 293        | 2 637         | 2 909                 |
| aide-programme                                       | 452          | 334          | 308          | 390           | 259                   |
| annulations de dettes et refinancements (2)          | 1 000        | 1 267        | 1 001        | 1 172         | 113 - 1 913           |
| Divers   | 701          | 683          | 652          | 648           | 650                   |
| <b>Aide multilatérale</b>                            | <b>4 007</b> | <b>3 804</b> | <b>3 664</b> | <b>3 567</b>  | <b>3 572</b>          |
| aide européenne                                      | 2 082        | 1 999        | 1 874        | 1 893         | 1 911                 |
| dont FED   | 837          | 909          | 804          | 823           | 841                   |
| dont budget communautaire                            | 1 245        | 1 090        | 1 070        | 1 070         | 1 070                 |
| aide multilatérale (hors UE)                         | 1 925        | 1 805        | 1 790        | 1 674         | 1 661                 |
| <b>Total</b>   | <b>9 048</b> | <b>9 765</b> | <b>9 555</b> | <b>10 044</b> | <b>9 128 - 10 928</b> |

Source : MEIE – DG Trésor (septembre 2010)

(a) Exécution 2009 : les chiffres officiels d'APD de la France ont été transmis au CAD mi août 2010

(b) prévisions d'exécution 2010

(c) prévisions associées au PLF 2011

(1) La baisse de ces activités en 2011 résulte principalement de l'hypothèse de la sortie de Mayotte du périmètre de l'APD, Mayotte devenant un département français.

(2) En 2013, la fourchette est liée aux hypothèses retenues pour le calendrier d'atteinte du « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE par les pays éligibles.

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011

#### *b) Une aide dont la part bilatérale programmable s'avère minoritaire*

(1) L'importance de l'aide multilatérale et des dépenses non programmables

L'APD nette réalisée par la France en 2009 se décompose à hauteur de près **56 %** en **aide bilatérale** (5 milliards d'euros) et pour un peu plus de **44 %** en **aide multilatérale et européenne** (4 milliards d'euros).

On peut observer une **tendance à la hausse de la part de l'aide française passant par les canaux communautaires et multilatéraux** : la part de l'aide multilatérale (y compris communautaire) dans l'APD de notre pays ne représentait que 25 % en 2006 et 41 % en 2008. Cette progression s'explique notamment par les contributions de la France :

- d'une part, aux instruments de l'Union européenne : progression de 35 % entre 2006 (1,544 milliards d'euros) et 2009 (2,083 milliards) ; et notamment aux instruments relevant du budget de l'Union Européenne : progression de 22 % entre 2008 (975 millions d'euros) et 2009 (1 246 millions) ;

- d'autre part, à la Banque mondiale (*via* l'Association internationale de développement, AID) : progression de 28 % entre 2006 (333 millions d'euros) et 2009 (428 millions) ;

- enfin, à la facilité du FMI en faveur des pays les plus pauvres (28 millions d'euros en 2008, 586 millions en 2009) et au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (225 millions d'euros en 2006, 300 millions en 2009).

Au reste, **l'aide multilatérale française s'avère très fortement concentrée** : alors que les contributions éligibles à l'APD concernaient en 2009, au total, quelque 68 organisations ou fonds spécialisés, les six premiers instruments bénéficiaires en ont reçu, à eux seuls, environ 91 %, et les dix premiers 94 %.

#### Evolution des contributions internationales de la France

(CP, en millions d'euros)

| Organisations  | 2006         | Part du total | 2007         | Part du total | 2008         | Part du total | 2009         |
|--|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| <b>Union européenne</b>                                | 1 544        | 72 %          | 1 575        | 59 %          | 1 753        | 57 %          | 2 083        |
| <i>Dont FED</i>  | 663          |               | 698          |               | 777          |               | 837          |
| <i>Dont budget communautaire (quote-part de l'APD)</i> | 881          |               | 877          |               | 975          |               | 1 246        |
| <b>Institutions financières internationales</b>        | 121          | 6 %           | 554          | 21 %          | 576          | 19 %          | 1742         |
| <i>Dont Banque Mondiale</i>                            | 363          |               | 395          |               | 379          |               |              |
| <i>Dont Banques régionales de développement</i>        | 165          |               | 159          |               | 169          |               |              |
| <i>Dont FAD</i>  | 119          |               | 123          |               | 122          |               |              |
| <b>Fonds mondiaux et autres agences multilatérales</b> | 308          | 14 %          | 389          | 15 %          | 558          | 18 %          |              |
| <b>Nations-Unies</b>                                   | 163          | 8 %           | 172          | 5 %           | 190          | 6 %           | 179          |
| <b>Total de l'aide multilatérale</b>                   | <b>2 136</b> | <b>100 %</b>  | <b>2 648</b> | <b>100 %</b>  | <b>3 083</b> | <b>100 %</b>  | <b>4 004</b> |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Ce niveau élevé de l'aide multilatérale et, par ailleurs, celui des annulations et refinancements de dettes (un milliard d'euros en 2009, soit plus de 11 % du total de l'APD française) se réalise **au détriment de l'aide bilatérale « de terrain »** (aide aux projets, coopération technique). Du reste, **si on ne tient compte que de la partie dite « programmable » de l'aide bilatérale, la part dédiée au multilatéral représente plus de la moitié de l'APD française**, soit un rapport de proportion inverse à celui que permet d'établir la prise en compte de la partie « non programmable » de l'aide bilatérale (c'est-à-dire les dépenses constatées *ex post*).

Certes, les dépenses multilatérales sont difficiles à réduire au profit du canal bilatéral : la France se trouve contrainte par ses engagements, en général pluriannuels, et **les contributions obligatoires s'avèrent très importantes** (supérieures à 80 % du total de l'aide multilatérale en comptant les engagements européens, les versements obligatoires auprès des organisations multilatérales et les engagements pris auprès des institutions financières internationales, supérieures à 85 % si on inclut le Fonds mondial de lutte contre le sida).

Toutefois, **il en va du rayonnement international de notre pays**, car grâce à son aide bilatérale la France est visible à l'étranger, et d'abord auprès des populations bénéficiaires ; dans la masse de l'aide multilatérale, son rôle passe souvent inaperçu. **Il est donc heureux qu'un rééquilibrage soit prévu en faveur du bilatéralisme**, la part de ce canal de l'aide (dépenses non programmables incluses) devant croître **jusqu'à 64 % d'ici à 2012**.

(2) L'existence de dépenses non programmables dont la comptabilisation en APD reste discutable

La partie non programmable de l'APD bilatérale française comprend en particulier les traitements de dettes des pays pauvres, mais aussi certaines **dépenses dont la comptabilisation en APD est critiquable**, bien qu'elles représentent, au total, environ 18 % de l'aide versée par notre pays :

- l'aide versée à **Mayotte** et à **Wallis-et-Futuna**, qui ne correspond pas à l'acceptation commune de l'aide au développement, visant normalement les Etats étrangers (**474 millions d'euros** au total en 2009, dont 390 millions pour Mayotte) ;

- les frais d'**écolage des étudiants étrangers en France**, retracés par le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (**669 millions d'euros** en 2009) ;

- enfin, l'**aide aux réfugiés originaires des pays en développement** dont rend compte le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » (soit 80 % de l'aide versée à l'ensemble des réfugiés en 2009<sup>1</sup>, représentant un montant de **272 millions d'euros**).

Deux **progrès**, en la matière, ont été enregistrés : d'une part, l'aide en faveur de **Mayotte** (plus de 300 millions d'euros prévus pour 2011) ne devrait plus être comptabilisée, l'année prochaine, dans la mesure où l'île deviendra un département ; d'autre part, les frais relatif à l'**écolage**, depuis 2008, sont décomptés au titre de l'APD dans la limite des frais relatifs aux **étudiants ressortissants de pays en développement**.

Cependant, **le problème de principe demeure**, d'autant qu'à **l'inverse, certaines dépenses publiques qui concourent effectivement au développement ne sont pas comptabilisables en APD** selon les normes du CAD, notamment la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale (OSI), les mécanismes de garantie, la sécurisation de l'aide alimentaire et une part de la coopération militaire et de défense. À cet égard, votre rapporteur spécial rejoint les propositions de notre collègue député Henriette Martinez pour une plus juste prise en compte de l'effort national d'aide au développement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Proportion retenue en fonction du nombre de premières demandes émanant de ressortissants d'Etats entrant dans le champ de l'APD présentées, l'année dernière, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

<sup>2</sup> Rapport sur l'APD française remis au Premier ministre le 31 juillet 2009.

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

L'**Afrique** reste le continent **premier bénéficiaire de l'APD bilatérale française**, tous instruments confondus, dont elle a représenté **58 %** en 2009. L'**Afrique sub-saharienne**, à elle seule, a alors été destinataire de **49 %** de cette aide. Il s'agit là d'un **accroissement** de la part relative des efforts mis en œuvre pour soutenir cette région du monde, après les reculs successivement constatés en 2007 et en 2008, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

Toutefois, il convient de noter que l'Afrique subsaharienne, en 2006, concentrait 57 % de l'aide bilatérale de notre pays. Depuis lors, **un net rééquilibrage s'est produit en faveur de l'Asie** : en 2009, l'Extrême-Orient a recueilli 11 % de l'aide bilatérale.

**Répartition géographique de l'APD bilatérale française**

*(en % de l'APD totale)*

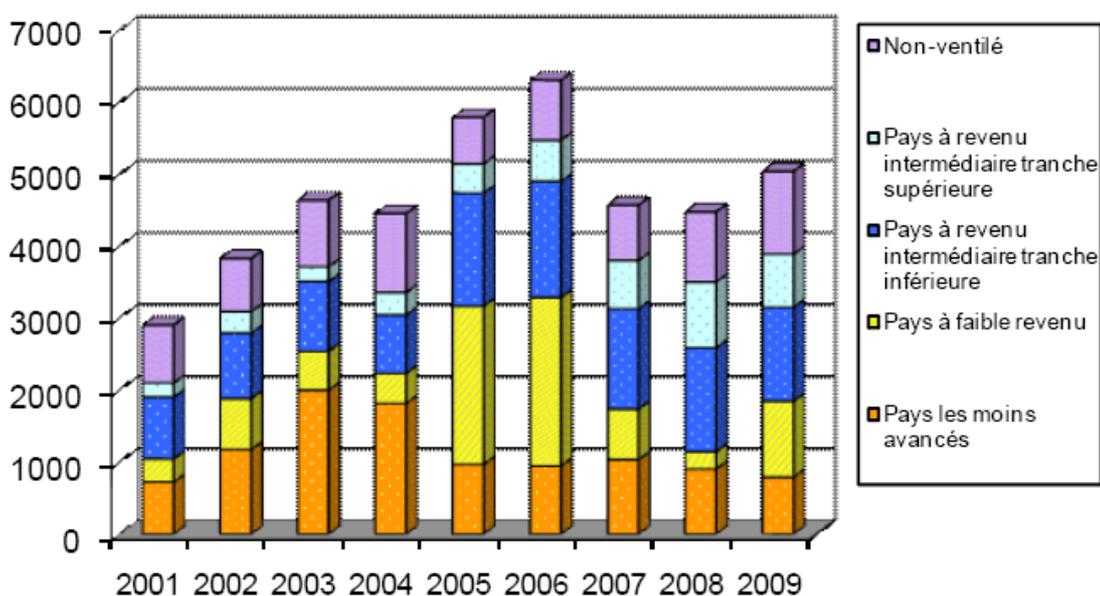
|             | Afrique subsaharienne | Afrique du nord | Moyen-Orient | Europe | Extrême-Orient | Asie du sud | Amérique latine | Océanie | Non spécifié |
|-------------|-----------------------|-----------------|--------------|--------|----------------|-------------|-----------------|---------|--------------|
| <b>2006</b> | 57 %                  | 9 %             | 12 %         | 4 %    | 6 %            | 1 %         | 4 %             | 1 %     | 6 %          |
| <b>2007</b> | 46 %                  | 10 %            | 16 %         | 4 %    | 5 %            | 3 %         | 6 %             | 2 %     | 8 %          |
| <b>2008</b> | 42 %                  | 10 %            | 12 %         | 7 %    | 8 %            | 3 %         | 3 %             | 2 %     | 13 %         |
| <b>2009</b> | 49 %                  | 9 %             | 5 %          | 4 %    | 11 %           | 3 %         | 3 %             | 2 %     | 14 %         |

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011 et DPT antérieurs

En moyenne, les pays qui bénéficient de la majeure part de cette aide sont des **pays à revenu intermédiaire**.

**APD bilatérale de la France par groupe de pays bénéficiaires**

*(en millions d'euros)*

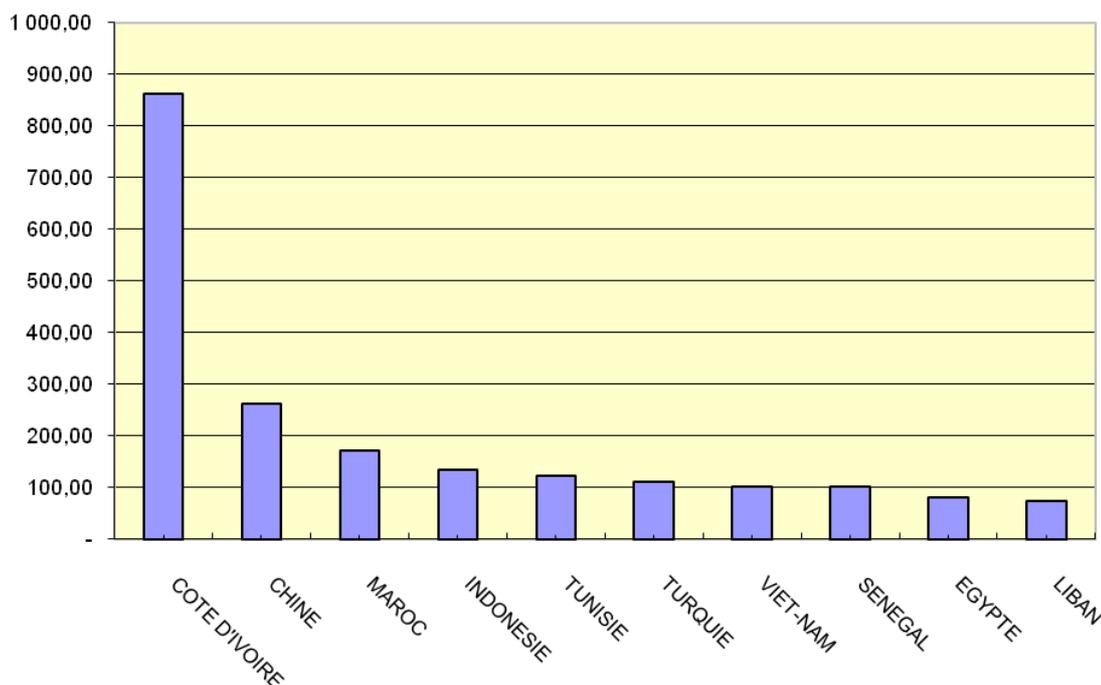


Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011

Cependant, **vo**tre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de certaines de ces interventions sous le label « aide au développement », dès lors que, par les montants engagés, la Chine et la Turquie ont respectivement occupé, en 2009, le deuxième et le cinquième rangs parmi les pays bénéficiaires de notre aide bilatérale.

### Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale française en 2009

(en millions d'euros)



Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011

## 2. Les ressources de l'effort d'APD prévues pour 2011 (9,5 milliards d'euros)

Comme on l'a indiqué ci-dessus, l'APD française devrait atteindre **9,555 milliards d'euros en 2011**. Ce montant est la somme des versements de l'Etat assurés à partir du budget général et en dehors de celui-ci, de la coopération décentralisée mise en œuvre par les **collectivités territoriales**, d'autres contributions d'organismes publics, parmi lesquelles l'**Agence française de développement (AFD)** à partir de ses ressources propres<sup>1</sup>, enfin du produit attendu de la taxe de solidarité sur les **billets d'avion**.

Le tableau ci-après présente cette décomposition, en synthèse, pour les estimations des années 2010 à 2013. Toutefois, votre rapporteur spécial souligne que **les décalages avec l'exécution peuvent être importants**, eu égard aux aléas qui affectent, notamment, les annulations de dettes et les dépenses non programmables.

<sup>1</sup> Les ressources de l'AFD font l'objet de développements infra, chapitre II (section I, I).

**Estimations de l'APD française (2010-2013)**

(CP, en millions d'euros)

|  | APD 2010     | APD 2011     | APD 2012      | APD 2013 (5)          |
|--|--------------|--------------|---------------|-----------------------|
| Aide publique au développement résultant du budget                                   | 7 124        | 7 114 (1)    | 7 404         | 7 505                 |
| dont Dépenses du budget général (hors CAS)   | 7 124        | 6 983        | 7 273         | 7 449                 |
| (i) dont mission APD (hors prêts AFD) (2)  | 3 209        | 3 035        | 3 004         | 3 015                 |
| (ii) dont prêts AFD (hors impact des refinancements) (3)                             | 1 833        | 2 047        | 2 374         | 2 543                 |
| Opérations de prêts (hors prêts AFD)   | -136         | -57          | -30           | 12                    |
| Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire) | 1 090        | 1 070        | 1 070         | 1 070                 |
| Annulations de dettes et refinancements nets (4)                                     | 1 267        | 1 001        | 1 172         | 113 – 1 913           |
| <b>Total État</b>  | <b>9 345</b> | <b>9 128</b> | <b>9 616</b>  | <b>8 700 – 10 500</b> |
| <b>Collectivités territoriales</b>   | <b>74</b>    | <b>75</b>    | <b>75</b>     | <b>75</b>             |
| <b>Autres (agences eau, ressources propres AFD)</b>                                  | <b>186</b>   | <b>189</b>   | <b>190</b>    | <b>190</b>            |
| <b>Taxe de solidarité sur les billets d'avion</b>                                    | <b>160</b>   | <b>163</b>   | <b>163</b>    | <b>163</b>            |
| <b>Total APD</b>   | <b>9 765</b> | <b>9 555</b> | <b>10 044</b> | <b>9 128 – 10 928</b> |

(1) Pour mémoire, en 2011, la départementalisation prévue pour Mayotte doit contribuer à une baisse de plus de 300 millions d'euros sur cette ligne.

(2) Pour 2011, le présent PLF prévoit le transfert d'une partie des crédits du programme 209 de la mission « Aide publique au développement » au programme 185 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

(3) Y compris prêts PAS, prêts FMI et prêts Banque Mondiale-climat.

(4) Effets nets des refinancements sur les programmes 851, 852 et 853 de la mission « Prêts à des Etats étrangers ».

(5) La fourchette est liée aux hypothèses retenues pour le calendrier d'atteinte du « point d'achèvement » de l'Initiative PPTTE par les pays éligibles.

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011

*a) Les ressources budgétaires*

Le document de politique transversale (DPT) « Politique française en faveur du développement » joint au présent PLF fait apparaître que **principalement quatorze programmes et sept missions du budget général**, dont les trois programmes de la mission « Aide publique au développement », sont appelés à concourir, en 2011, à cette politique. L'effort global du budget général représente **7,114 milliards d'euros**, en CP, soit **74,4 % des apports de la France en APD** estimés pour l'année.

La mission « Aide publique au développement », pour sa part, correspond à 46,9 % de ces crédits budgétaires et 35 % des dépenses totales d'APD. On notera que la mission « Recherche et enseignement supérieur », avec une prévision de 965,6 millions d'euros en faveur de cette aide (dont 669 millions au titre de l'écolage des étudiants en France ressortissants des pays en développement<sup>1</sup>), en représente 13,6 %.

<sup>1</sup> Cf. supra, I (b).

**Dépenses du budget général comptabilisables en APD**

(CP, en millions d'euros)

| Mission                                 | Programme   | 2010      |                 |         | 2011      |                 |         |
|---|---|-----------|-----------------|---------|-----------|-----------------|---------|
|   |   | LFI       | Estimation APD* | APD/CP  | PLF       | Estimation APD* | APD/CP  |
| « Aide publique au développement »      | 110 « Aide économique et financière au développement »  | 1 186,81  | 2 690,89        | 226,7 % | 1 171,14  | 2 920,96        | 249,4 % |
|   | 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (format PLF 2011)                                  | 2 119,87  | 2 317,88        | 109,3 % | 2 134,96  | 2 132,76        | 99,9 %  |
|   | 301 « Développement solidaire et migrations »   | 34,80     | 32,87           | 94,5 %  | 30,00     | 28,00           | 93,3 %  |
| « Action extérieure de l'Etat »         | 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »  | 1 702,07  | 136,84          | 8 %     | 1 814,42  | 145,75          | 8 %     |
|   | 185 « Rayonnement culturel et scientifique » (format PLF 2011 : « Diplomatie culturelle et d'influence ») | 769,62    | 105,40          | 13,7 %  | 757,62    | 278,75          | 36,8 %  |
| « Défense » et « Sécurité »             | 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » et 178 « Préparation des forces armées »  | 23 231,28 | 26,86           | 0,1 %   | 23 713,35 | 30,08           | 0,1 %   |
|   | 152 « Gendarmerie nationale »   | 7 633,80  | 46,35           | 6 %     | 7 731,22  | 46,67           | 6 %     |
| « Immigration, asile et intégration »   | 303 « Immigration et asile »  | 478,06    | 271,94          | 56,9 %  | 488,63    | 238,54          | 48,8 %  |
| « Outre-mer »                           | Divers  | –         | 417,26          | –       | –         | 85,26           | –       |
| « Recherche et enseignement supérieur » | 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »   | 12 145,38 | 625,10          | 5,1 %   | 12 270,04 | 625,10          | 5,1 %   |
|   | 172 « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaires »                                       | 5 169,55  | 8,93            | 0,2 %   | 5 132,33  | 8,93            | 0,2 %   |
|   | 187 « Recherches dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »                            | 1 238,61  | 331,80          | 26,8 %  | 1 245,06  | 331,55          | 26,6 %  |
|   | 231 « Vie étudiante »   | 2 014,33  | 39,96           | 2,0 %   | 2 083,90  | 39,90           | 1,9 %   |
| Autres dépenses du budget général       | 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (mission « Engagements financiers de l'Etat »)         | 42 450,00 | 63,24           | 0,1 %   | 45 382,00 | 62,51           | 0,1 %   |
|   | Divers (recherche, enseignement, agriculture, santé, écologie, sport, culture)                            | –         | 8,91            | –       | –         | 8,63            | –       |
| <b>Total</b>                            |   | –         | <b>7 124,16</b> | –       | –         | <b>7 114,09</b> | –       |

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

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2011

*b) Les opérations de prêts et de traitements de dettes*

(1) Les prêts

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

• Les **prêts** de la « **Réserve pays émergents** » (RPE) sont mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux. Ils sont déboursés par l'intermédiaire d'un organisme payeur, agissant pour le compte de l'Etat, dans le cadre d'une convention avec le pays bénéficiaire. Les crédits budgétaires nécessaires sont imputés sur le programme 851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » de la mission correspondant au compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » (**350 millions d'euros en CP** pour 2011)<sup>1</sup>.

Le décaissement d'un prêt « RPE » donne lieu à l'enregistrement d'une contribution à l'effort d'APD de la France à hauteur du montant du prêt gouvernemental déboursé. Réciproquement, tout remboursement du capital d'un prêt d'APD s'impute en déduction des déboursements à hauteur du montant remboursé. En raison de **remboursements en capital supérieurs aux décaissements**, l'impact de ce dispositif en termes d'APD est attendu négatif, de **- 136 millions d'euros en 2010** et **- 122 millions en 2011** ;

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

- d'une part, l'Agence lève des ressources sur les marchés financiers à des taux de marché (émissions obligataires, placements privés, etc.). Ces ressources font l'objet d'une **bonification** par l'Etat, afin que l'AFD puisse offrir aux pays partenaires des taux d'intérêt inférieurs à son propre coût de financement. Ce dispositif est retracé par l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide au développement » (**167 millions d'euros en CP** sont prévus, à ce titre, dans le présent PLF)<sup>2</sup> ;

- d'autre part, l'Etat octroie à l'AFD des prêts à des **conditions très concessionnelles**, qui constituent pour l'Agence une ressource dite « à condition spéciale ». Les crédits nécessaires sont inscrits au sein du programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers » de la mission « Prêts à des Etats étrangers » (**232 millions d'euros en CP** pour 2011)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. infra, *deuxième partie (section I, II)*.

<sup>2</sup> Cf. infra, *chapitre II (section I, II)*.

<sup>3</sup> Cf. infra, *deuxième partie (section I, II)*.

L'impact de ces prêts, en termes d'APD, est positif à hauteur du montant déboursé lors du décaissement puis négatif, les années suivantes, à due concurrence des remboursements effectués par les pays bénéficiaires. L'impact annuel est égal à la variation de l'encours de prêts, sans qu'il y ait donc une correspondance directe avec les crédits des programmes 110 et 853 précités. Cet impact est évalué à **1,327 milliard d'euros pour 2010** et **1,691 milliard pour 2011**.

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

Ainsi, dans le cadre de la conférence internationale sur le soutien au **Liban** de janvier **2007** (dite conférence « Paris III »), un prêt de **375 millions d'euros** a été décidé pour soutenir ce pays dans la mise en œuvre de son programme de réformes économiques. La première tranche a été décaissée en 2008 (150 millions d'euros), la deuxième tranche (30 millions) doit l'être en 2010, la troisième (95 millions) en 2011 et la quatrième et dernière (100 millions) en 2012. Aucun autre PAS n'a été engagé depuis, si l'on excepte des « prêts-relais » très brefs accordés à la Côte d'Ivoire en 2008 et 2009 et au Togo en 2008.

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

- Des **prêts de refinancement** sont déboursés directement par l'Etat dans le cadre d'opérations de restructuration de dette. Les crédits budgétaires nécessaires au décaissement de ces prêts sont imputés sur le programme 852 « Prêts à des Etats étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » de la mission « Prêts à des Etats étrangers » (le présent PLF prévoit, à ce titre, **156 millions d'euros**)<sup>1</sup>.

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

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

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

La somme de ces opérations devrait donner lieu à un effort d'APD à hauteur de **91 millions d'euros en 2010** et **148 millions en 2011**.

---

<sup>1</sup> Cf. infra, *deuxième partie (section I, II)*.

(2) Les annulations de dettes

Les annulations de créances non militaires et d'échéances d'intérêts de prêts pour le développement participent à l'**effort d'APD à hauteur des montants annulés**<sup>1</sup>. L'impact, en la matière, est évalué à **1,264 milliard d'euros pour 2010 et 980 millions pour 2011**.

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

**L'impact sur les comptes publics nationaux des annulations de dettes en faveur des pays pauvres**

• **L'annulation de créances de l'Etat** donne lieu à des **transports aux découverts du Trésor**, qui sont hors budget mais se trouvent inscrits en loi de règlement des comptes et rapport de gestion de l'année. Cette annulation, comme celle de créances détenues par l'AFD ou par Natixis, constitue une **dépense du point de vue de la comptabilité nationale** et, par conséquent, **dégrade le déficit public** au sens du Traité de Maastricht. De 1989 jusqu'à la fin de l'année 2010, ce coût « maastrichtien » représente 8,817 milliards d'euros.

• **Une annulation de créances détenues par l'AFD ou par Natixis** impose l'**indemnisation** de ces organismes. Celle-ci est supportée, pour l'AFD, par les programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » et, pour Natixis, par le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » ; comme telle, elle **joue sur le solde budgétaire**.

Le coût, en la matière, s'avère toutefois délicat à reconstituer du fait de l'**intervention de consolidations de dettes**, dans le cadre d'accords en Club de Paris. Ces consolidations s'analysent en refinancements (remboursement d'un prêt ancien au moyen d'un prêt nouveau accordé aux conditions négociées en Club de Paris) ; elles sont retracées par le programme 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » de la mission correspondant au compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers ». La dépense budgétaire afférente intervient lors de la consolidation, puis les remboursements de ces prêts, en principal ou en intérêts, viennent abonder le budget de l'Etat (ils sont imputés en recettes sur le compte « Prêts à des Etats étrangers » précité), sauf annulation de la créance consolidée par un accord ultérieur. De fait, **il n'y a pas de lien direct entre annulations et coût budgétaire**.

Selon une approche prudente, qui prend notamment en compte la totalité des dépenses passées du programme « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » bien qu'une partie des créances ainsi consolidées ait vocation à être honorée par les pays débiteurs, le coût budgétaire net total, qui intègre les indemnisations d'annulations et les consolidations de dettes, s'établit, de 1989 à 2010 inclus, à hauteur de 4,04 milliards d'euros.

<sup>1</sup> Comme déjà signalé, une présentation des différents traitements de dettes accordés par la France aux pays en développement se trouve dans la seconde partie du présent rapport (section I, II).

• **Les annulations de créances garanties par la Coface** restent sans effet direct sur le solde « maastrichtien » et ne suscitent aucune dépense budgétaire, car la Coface n'entre pas dans le périmètre des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale et les remises de dettes qu'elle consent ne lui sont pas indemnisées par l'Etat<sup>1</sup>. En revanche, ces annulations comportent un **coût budgétaire indirect**, dans la mesure où elles impliquent une moindre **recette future pour la Coface** qui, toutes choses égales par ailleurs, représente *in fine*, **pour l'Etat, une moindre capacité de prélèvement de dividendes** sur cet établissement (recette non fiscale).

*Source : rapport n° 111 (2010-2011) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le présent PLF, tome II (commentaire de l'article 37)*

### *c) La coopération décentralisée*

La coopération décentralisée est essentiellement financée par les collectivités territoriales, sur leurs **fonds propres**. Le ministère chargé des affaires étrangères (MAEE) intervient pour des **cofinancements**, en fonction des priorités retenues (9,8 millions d'euros prévus pour 2011, sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement »<sup>2</sup>).

Les flux d'APD en provenance des collectivités territoriales ont représenté **70 millions d'euros en 2009**<sup>3</sup>, contre 72 millions en 2008 mais 62 millions en 2007 et 54 millions en 2006. Ils sont anticipés comme croissant à hauteur de 74 millions d'euros en 2010 et 75 millions d'euros en 2011. Toutefois, votre rapporteur spécial observe que **les effets de la réforme des compétences des collectivités territoriales sur la coopération décentralisée**, activité d'ailleurs loin du « cœur de métier » des collectivités, **sont difficilement évaluable**s.

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

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

Les produits de la **contribution de solidarité sur les billets d'avion** (CSV), instituée de façon pionnière par notre pays en 2006, sont notifiés depuis 2008 au CAD de l'OCDE, au titre de l'APD française. De son entrée en vigueur (en juillet 2006) au 31 décembre 2009, cette taxe a rapporté

<sup>1</sup> L'intervention de la Coface en matière d'APD fait l'objet de développements au sein du rapport d'information n° 95 (2008-2009) de nos collègues Jean-Pierre Fourcade et Edmond Hervé avec notre ancien collègue Michel Charasse, établi à la suite de l'enquête de la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les procédures publiques gérées par la Coface.

<sup>2</sup> Action n° 2 ; cf. infra, chapitre II (section II) .

<sup>3</sup> Les données sont collectées par le MAEE au moyen d'une procédure de télédéclaration des collectivités territoriales, mise en place depuis 2006.

**600,1 millions d'euros**, dont 170 millions en 2009<sup>1</sup>. Ce produit, géré par l'AFD, alimente le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) en vue de financer l'accès aux vaccins et médicaments dans les pays en développement : 10 % au plus à travers la Facilité financière internationale pour les vaccins (IFFIm) et 90 % au moins à travers la Facilité internationale d'achats de médicaments « Unitaid ».

Votre rapporteur spécial observe que la mise en œuvre de ce **financement innovant** n'a emporté **aucun impact négatif** visible, ni sur le trafic aérien, ni sur le tourisme. En 2009, il était appliqué par cinq autres pays : le Chili, la Corée du Sud, Madagascar, Maurice et le Niger. La réussite du dispositif, dont il faut souhaiter l'extension, **plaide pour la création de nouveaux mécanismes de financement alternatifs**, tels que la **contribution assise sur les transactions financières internationales** que la France promeut aujourd'hui, au sein du G20 notamment (au taux de 0,005 %, soit 5 centimes sur 1 000 euros, en vue d'en affecter le produit, par exemple, au Fonds mondial de lutte contre le sida<sup>2</sup>).

### 3. Un dispositif en cours de rationalisation

#### a) La redéfinition des priorités

Dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (RGPP), le **CICID du 5 juin 2009** a tracé les voies d'une rationalisation de l'APD française, au bénéfice de son efficacité<sup>3</sup>. À cet effet, un double **objectif de concentration de l'aide**, par rapport au champ qui était le sien jusqu'alors, a été fixé, au point de vue géographique d'une part et sur un plan sectoriel d'autre part, en vue d'offrir un soutien plus efficace aux pays et aux secteurs qui en ont le plus besoin.

#### (1) Un resserrement des priorités géographiques

Sous l'aspect de la géographie, il a été décidé que **60 % des ressources budgétaires mobilisées pour l'APD seraient ciblées sur l'Afrique subsaharienne**, région du monde la moins avancée sur la voie des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)<sup>4</sup> et dont on estime

---

<sup>1</sup> Créée par la LFR du 30 décembre 2005, la CSV constitue une taxe de 1 à 10 euros par billet sur les vols intérieurs et de 4 à 40 euros sur les vols internationaux, selon la classe du billet.

<sup>2</sup> Les évaluations attribuent un potentiel considérable à un semblable mécanisme : une taxe sur les transactions sur produits dérivés aurait un produit annuel de l'ordre de 33 milliards d'euros pour les transactions de gré à gré, et jusqu'à 110 milliards dans le cas des transactions opérées sur les places boursières. De même, une taxe sur les opérations de change aurait, selon les sources, un rendement de 12 à 50 milliards d'euros par an.

<sup>3</sup> Les décisions du CICID du 5 juin 2009 ont fait l'objet de développements approfondis de la part de notre ancien collègue Michel Charasse, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », à l'occasion de l'examen du PLF pour 2010. Cf. le rapport n° 101 (2008-2009), tome III, annexe 4.

<sup>4</sup> Cf. supra, A.

qu'elle comptera 1,8 milliard d'habitants à l'horizon 2050, et **20 % au bénéfice des pays du pourtour méditerranéen.**

En outre, **quatre catégories de pays éligibles** à l'aide française ont été identifiées, des modes d'intervention adaptés étant associés à chacune de ces catégories :

- en premier lieu, en faveur des « **pays pauvres prioritaires** » – dont une liste de **quatorze États subsahariens** a été arrêtée<sup>1</sup> –, il a été prévu que soit affectée **la moitié des subventions destinées aux OMD**, sous la forme de dons et de prêts très concessionnels ;

- en deuxième lieu, pour les **pays à revenu intermédiaire**, l'aide prendra la forme de prêts concessionnels et d'une assistance technique ;

- en troisième lieu, les **pays émergents** bénéficieront de prêts peu ou pas concessionnels<sup>2</sup>. En effet, les financements ne constituent pas le besoin premier de ces pays, et l'investissement vaut donc surtout, ici, comme « point d'entrée » dans les politiques publiques locales et la promotion d'expertise et de technologie françaises ;

- enfin, pour les **pays en crise** ou en situation de sortie de crise, l'aide sera attribuée sous la forme de dons et de crédits humanitaires<sup>3</sup>.

Ce resserrement des priorités géographiques de l'APD de notre pays devrait progressivement conduire à **substituer à la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP) encore en vigueur<sup>4</sup> la notion de « partenariats différenciés »**. À l'avenir, en ce qui concerne les pays de la ZSP ne faisant pas partie des quatre catégories précitées, la France interviendra principalement par les canaux multilatéraux et européens et, au besoin, par des actions bilatérales dont le coût budgétaire devra rester limité.

## (2) Une clarification des priorités sectorielles

En termes de secteurs aidés, le CICID a décidé que l'aide française serait désormais dirigée vers **cinq secteurs prioritaires** : la santé ; l'éducation et la formation professionnelle ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; le développement durable ; enfin, le soutien à la croissance.

---

<sup>1</sup> Bénin, Burkina-Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

<sup>2</sup> On vise ici la Chine, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, le Brésil, le Mexique, la Colombie.

<sup>3</sup> Sont ici visés le Proche et le Moyen-Orient, la région sahélo-saharienne, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo, l'Afghanistan et le Pakistan, enfin Haïti.

<sup>4</sup> La ZSP, telle que définie par le CICID du 20 juillet 2004, comprend actuellement 55 pays : – en Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie ; – en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, République Démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe ; – au Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen ; – en Asie : Cambodge, Laos, Vietnam, et à titre provisoire, Afghanistan ; dans la Caraïbe : Cuba, Haïti, République Dominicaine, Suriname ; – dans le Pacifique : Vanuatu.

On notera que ces secteurs **recouvrent largement les OMD**. Ils représentent le « cœur de cible » des interventions de l'APD aujourd'hui. Le Comité a par ailleurs rappelé l'objectif de promotion de la gouvernance démocratique, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme.

*b) Un nouveau document cadre*

En vue de fournir un cadre d'ensemble aux évolutions ainsi tracées, le CICID du 5 juin 2009 avait demandé la réalisation d'un « **document cadre** » **pour la politique de coopération au développement de la France**, formalisant les objectifs et la stratégie à moyen terme en la matière et destiné à servir de référence unique pour l'ensemble des acteurs.

(1) Un processus d'élaboration associant le Parlement

Le document cadre a été **élaboré tout au long de l'année 2010**. À cet effet, le ministère des affaires étrangères et européenne a organisé une concertation entre les administrations et la société civile, en particulier les ONG concernées. **Le Parlement a été invité à participer à la réflexion, et le Sénat y a pris une large part, en particulier votre commission des finances**. Pour mémoire :

- le 12 mai dernier, une « **table ronde** » a été organisée, conjointement avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ce qui a permis d'entendre le point de vue de quatre « experts » de l'APD<sup>1</sup> sur les orientations de la politique française en ce domaine ;

- le 26 mai, les deux commissions ont procédé à l'**audition du ministre des affaires étrangères et européenne**, qui a exposé les grandes lignes du document cadre alors en préparation ;

- le 9 juin, votre rapporteur spécial a présenté à la commission des finances une **communication** sur ce thème, suivie d'un débat. Les recommandations formulées à cette occasion, ainsi que le compte-rendu de la réunion, ont été adressés, par lettre de notre collègue Jean Arthuis en sa qualité de président de la commission, au ministre des affaires étrangères et européenne<sup>2</sup> ;

- enfin, le 4 novembre, le Sénat a tenu un **débat** sur la politique de coopération et de développement de la France, qui s'est notamment appuyé sur le **rapport d'information** sur le projet de document cadre entre temps publié par nos collègues Christian Cambon et André Vantomme, rapporteurs pour avis de la mission « Aide publique au développement »<sup>3</sup>, et auquel a pris part votre rapporteur spécial. Le document avait été mis en forme définitive, par le Gouvernement, la veille même de ce débat. Par rapport au CICID du 5 juin

---

<sup>1</sup> François Bourguignon, directeur de Paris School of Economics, ancien chef économiste de la Banque mondiale, Serge Michailof, consultant international, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien directeur régional à la Banque mondiale, Jean-Michel Severino, inspecteur général des finances, ancien directeur général de l'AFD, et Jean-Louis Vielajus, président de Coordination Sud.

<sup>2</sup> Lettre reproduite en annexe du présent rapport.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 566 (2009-2010).

2009, il précise notamment que **les pays en crise bénéficieront de 10 % des subventions françaises d'APD et les pays émergents, au maximum, de 10 % de l'effort financier de l'Etat** en ce domaine.

(2) Une « refondation » encore fragile

Sans revenir en détail, ici, sur le contenu de ce nouvel outil, votre rapporteur spécial tient à en souligner deux mérites fondamentaux.

Le premier est celui de son existence même : **il est bon que notre pays se dote d'un document qui présente clairement sa doctrine d'APD**, face aux défis d'un monde en mutation. Les pays du Sud connaissent des trajectoires de développement très diverses ; les économies sont devenues interdépendantes ; les risques – en matière d'environnement, de santé ou de sécurité – sont désormais globaux, à l'échelle de la planète. Dans ce nouveau contexte, complexe et mouvant, il est important que la France trace, nettement, les lignes qui guident ses actions de coopération.

Une autre qualité essentielle du nouveau document cadre tient à **l'inflexion de la politique française d'aide au développement** qu'il tend à cristalliser. Lors de son audition précitée, le ministre des affaires étrangères et européenne a même évoqué une « *refondation* ». En synthèse, il s'agit de mettre en œuvre une APD qui ne relève plus de la charité, de la seule compassion, mais d'**une stratégie géopolitique**, dans laquelle on considère non seulement la nécessité de soulager la pauvreté, mais également les intérêts de la France dans le monde – qu'il s'agisse d'enjeux économiques, migratoires ou de sécurité. Il est heureux que l'on replace ainsi l'APD de plain-pied au sein de la politique étrangère.

Pour autant, le document cadre présente deux limites majeures.

D'une part, comme votre rapporteur spécial l'a amplement détaillé lors de sa communication précitée du 9 juin dernier, **ce document n'aborde que de façon très parcimonieuse les aspects financiers**, le choix ayant été fait de dissocier l'exposé de la stratégie et la programmation des moyens budgétaires. Bien que **compréhensible, cette organisation n'en nuit pas moins à la crédibilité des ambitions** affichées par le document cadre, qui consistent à redéfinir l'APD française à partir des enjeux cruciaux que sont la stabilité et la promotion de l'Etat de droit, la croissance durable, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, et la gestion des biens publics mondiaux. À cet égard, les estimations de l'effort global d'APD pour 2011, en repli par rapport à 2010 ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, ne sont pas très encourageantes.

D'autre part, le statut du document cadre reste indéterminé. Ce texte n'a pas de valeur juridique et le CICID n'a pas même été convoqué pour son adoption formelle. Dans ces conditions, et à ce stade, **on peut douter de l'autorité politique qu'il revêtira**, en pratique, pour les différents acteurs de l'aide au développement auxquels il est destiné. **Votre rapporteur spécial s'en inquiète et, pour prévenir le risque du « vœu pieu », invite le Gouvernement à donner à ce nouvel outil les formes appropriées d'adoption et de publicité officielle** qu'il requiert.

## II. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

### A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES EN 2011, JUSQU'EN 2013

#### 1. Pour 2011, des AE en forte hausse (près de 4,6 milliards d'euros, soit + 59 %) et des CP quasi-constants (3,3 milliards)

La mission « Aide publique au développement » est dotée par le présent PLF de près de **4,578 milliards d'euros en AE** et de **3,336 milliards en CP**. **Aucun fonds de concours** n'est attendu, pour 2011, en complément. Ces crédits correspondent :

- d'une part, à **1,2 % du total des AE et 0,9 % du total des CP demandés pour le budget général** en 2011 (378,38 milliards d'euros en AE et 368,55 milliards en CP d'après l'article 48 du PLF) ;

- d'autre part, comme on l'a indiqué ci-dessus, **64 % des AE et 46,9 % des CP du budget général comptabilisables en APD**, mais seulement **35 %, en CP, des dépenses totales de l'APD française** prévues pour 2011.

#### Crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

| Programmes   | LFI 2010       |                | PLF 2011       |                           |                |                           |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|
|  | AE             | CP             | AE             | Part des AE de la mission | CP             | Part des CP de la mission |
| 110 « Aide économique et financière au développement » | 680,1          | 1 186,8        | 2 494,0        | 54,5 %                    | 1 171,1        | 35,1 %                    |
| 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » | 2 175,6        | 2 119,9        | 2 053,9        | 44,9 %                    | 2 134,9        | 64,0 %                    |
| 301 « Développement solidaire et migrations »          | 26,3           | 34,8           | 30,0           | 0,6 %                     | 30,0           | 0,9 %                     |
| <b>Total</b>   | <b>2 882,0</b> | <b>3 341,5</b> | <b>4 577,9</b> | <b>100,0 %</b>            | <b>3 336,1</b> | <b>100,0 %</b>            |

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2011

Par rapport à la LFI pour 2010 (soit près de 2,9 milliards d'euros en AE et 3,34 milliards d'euros en CP), la dotation pour 2011 de la mission correspond à une **forte hausse des AE, de 58,8 % ; les CP sont quasiment constants (- 0,17 %)**.

**La hausse des AE précitée tient au programme 110** « Aide économique et financière au développement », qui concentre plus de la moitié des AE prévues pour la mission dans son ensemble : ses AE propres augmentent de plus de trois fois et demie d'un exercice sur l'autre. En revanche, les AE du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont orientées à la baisse (- 5,6 %).

Ce dernier point n'est pas inquiétant, à court terme, pour l'APD française, dans la mesure où **les CP du programme 209**, lequel concentre 64 % des CP de la mission et la « substance active » de cette aide – sa part la plus concrète pour les populations des pays en développement –, s'avèrent, au contraire de ses AE, en **légère augmentation** (+ 0,7 %). Les CP du programme 110, à l'inverse, apparaissent en légère diminution (– 1,3 %).

Il convient de noter que les dépenses retracées par la mission sont, **en majorité, des dépenses d'intervention** (titre 6). Ces dépenses sont en effet prévues par le présent PLF à hauteur de 4,3 milliards d'euros en AE et de plus de 3 milliards en CP, soit respectivement 94 % du total des AE de la mission et 92 % du total de ses CP.

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » est le seul de la mission qui retrace des **dépenses de personnel** (titre 2). Celles-ci, dans le présent PLF, s'élèvent à près de **221,4 millions d'euros**, soit seulement 6,6 % du total des CP de la mission, pour un plafond d'autorisations d'emplois fixé à **2 517 ETPT**, soit par rapport au plafond autorisé pour 2010, à périmètre constant, une **diminution de 47 ETPT** (– 1,75 %), et l'équivalent de 0,13 % du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat (1 975 023 ETPT selon l'article 52 du présent PLF).

## 2. Une stabilité du niveau de CP préservée par la programmation pour 2011-2013

La **programmation triennale** visant la mission « Aide publique au développement », traduite par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, se caractérise par la **stabilité des CP** prévus, confirmant la tendance observée, comme ci-dessus, de la LFI pour 2010 au présent PLF. En effet, les CP de la mission conserveront le même niveau, soit **3,336 milliards d'euros, sur l'ensemble de la période 2011-2013**, avec tout au plus une légère baisse la dernière année (de l'ordre de 40 millions d'euros, soit – 0,7 %). En revanche, **les AE sont appelées à connaître une nette baisse** pour l'exercice 2012 (– 39,9 % par rapport à 2011), orientation poursuivie dans une moindre mesure en 2013 (– 2,6 % par rapport à 2012, soit une **diminution globale de 41,5 % entre 2011 et 2013**).

### Crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

| Programmes   | 2011           |                | 2012           |                | 2013           |                |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|  | AE             | CP             | AE             | CP             | AE             | CP             |
| 110 « Aide économique et financière au développement » | 2 494,0        | 1 171,1        | 627,7          | 1 191,9        | 580,6          | 1 191,7        |
| 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » | 2 053,9        | 2 134,9        | 2 095,9        | 2 116,2        | 2 071,2        | 2 116,3        |
| 301 « Développement solidaire et migrations »          | 30,0           | 30,0           | 28,0           | 28,0           | 28,0           | 28,0           |
| <b>Total</b>   | <b>4 577,9</b> | <b>3 336,1</b> | <b>2 751,6</b> | <b>3 336,1</b> | <b>2 679,8</b> | <b>3 336,0</b> |

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2011

Il convient d'observer que **la baisse des AE, sur cette période, tient au programme 110** « Aide économique et financière au développement », dont le niveau d'AE propres, après l'augmentation constatée entre la LFI pour 2010 et le présent PLF, devrait chuter de 74,8 % entre 2011 et 2012, puis décroître encore de 11,7 % de 2012 à 2013. Les CP du programme, en revanche, augmenteront de 1,7 % entre 2011 et 2012, et ne devrait connaître qu'une baisse infime en 2013 (par rapport à 2012, - 0,1 %). **Cette évolution reflète le cycle de reconstitution des fonds multilatéraux** auxquels la France contribue à partir du programme.

Pour leur part, **les crédits du programme 209** « Solidarité à l'égard des pays en développement » **sont assurés par la programmation triennale d'une quasi-stabilité**. D'une part, les AE devraient croître de 2 % entre 2011 et 2012, puis enregistrer un reflux d'une ampleur un peu plus faible en 2013 (- 1,8 % par rapport à 2012). D'autre part, les CP devraient connaître une légère baisse en 2012 (- 0,8 % par rapport à 2011), pour rester constants en 2013 (hors une augmentation de l'ordre de 0,1 million d'euros par rapport à 2012). **Votre rapporteur spécial se félicite de cette orientation, qui témoigne de la priorité reconnue par le Gouvernement à la politique d'APD** de notre pays.

## ***B. DES DÉPENSES FISCALES QUASIMENT NULLES***

Deux catégories de dépenses fiscales se trouvent adjointes, dans le présent PLF, à la mission « Aide publique au développement », visant les deux produits d'épargne réglementés conçus en faveur du « co-développement ». Prévues quasiment nulles en 2011, ces dépenses reflètent l'**insuccès** du dispositif auquel elles se rattachent.

### **1. Deux produits d'épargne réglementés en faveur du « co-développement »**

Eu égard à l'importance des transferts de fonds effectués par les étrangers résidant en France (environ huit milliards d'euros, soit plus de 3 % du montant global de transferts des migrants dans le monde, évalué à environ 240 milliards d'euros<sup>1</sup>), le législateur a institué **deux produits d'épargne réglementés visant à orienter l'épargne des étrangers vers le financement d'investissements dans les pays en développement**, et concourant ainsi à l'essor économique de ces derniers. Ces produits sont **partie prenante de la politique de « co-développement »** française<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 328 milliards de dollars en 2008, 317 milliards en 2009 (estimation hors envois d'argent informels réalisée par la Banque mondiale), soit plus de deux fois et demie le montant total de l'APD versée par les Etats membres du CAD de l'OCDE (119,6 milliards de dollars en 2009 ; cf. supra, I, A).

<sup>2</sup> Cf. infra, chapitre II (section III, I).

*a) Le compte épargne co-développement*

Le « **compte épargne co-développement** » (CEC) a été créé par la **loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration** et se trouve codifié à l'article L. 221-33 du code monétaire et financier. Suivant cet article, le LEC est destiné à recevoir l'**épargne d'étrangers ayant la nationalité d'un pays en voie de développement** qui figure sur une liste de pays établie par arrêté conjoint des ministres chargés des affaires étrangères, de l'intérieur, de l'économie et du budget<sup>1</sup>, et titulaires d'une carte de séjour permettant l'exercice d'une activité professionnelle, **afin de financer certains investissements dans leur pays d'origine.**

Les investissements autorisés à partir d'un tel compte sont, aux termes de la loi, « *ceux qui concourent au développement économique des pays bénéficiaires, notamment :*

« *a) la création, la reprise ou la prise de participation dans les entreprises locales ;*

« *b) l'abondement de fonds destinés à des activités de microfinance ;*

« *c) l'acquisition d'immobilier d'entreprise, d'immobilier commercial ou de logements locatifs ;*

« *d) le rachat de fonds de commerce ;*

« *e) le versement à des fonds d'investissement dédiés au développement ou des sociétés financières spécialisées dans le financement à long terme, opérant dans les pays visés* ».

Le CEC peut être proposé par tout établissement de crédit ou autorisé à recevoir des dépôts qui s'engage, par convention avec l'Etat, à respecter les règles précitées. Il est rémunéré par un taux librement fixé entre l'établissement et l'épargnant.

**Le retrait de tout ou partie des sommes versées sur un CEC est tenu de servir effectivement à un investissement dans un pays en développement, défini comme susmentionné. À défaut, un prélèvement libératoire de 40 % est appliqué, conformément aux dispositions de l'article 199 *quinquies* du code général des impôts.**

*b) Le livret d'épargne pour le co-développement*

Le « **livret d'épargne pour le co-développement** » (LEC) a été créé par la **loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile** et se trouve codifié à l'article L. 221-34 du code monétaire et financier. En vertu de ce texte, le LEC est destiné à recevoir

---

<sup>1</sup> Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monténégro, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Serbie, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

**l'épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en voie de développement** qui figure sur la liste de pays, précitée, établie pour la mise en œuvre du CEC, titulaires d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an et fiscalement domiciliés en France, **pour financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France** prévoyant la distribution de ce livret. En pratique, une clause peut être insérée à cet effet dans les « accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » que conclut notre pays<sup>1</sup>.

Sur le modèle du régime prévu pour le CEC, le LEC peut être proposé par tout établissement de crédit ou autorisé à recevoir des dépôts qui s'engage, par convention avec l'Etat, à respecter les règles précitées. Le taux de sa rémunération est librement fixé entre l'établissement et l'épargnant.

À l'issue d'une phase d'épargne comprise entre trois et huit années consécutives, le titulaire du livret bénéficie d'une **prime d'épargne**, dont le montant est fonction de l'effort d'épargne, **à la condition de contracter un prêt aux fins d'investissement dans un pays signataire avec la France d'un accord** prévoyant la distribution du LEC. La nature des investissements concernés doit être définie par cet accord.

## **2. Deux catégories de dépenses fiscales associées à ces produits d'épargne**

### *a) La réduction d'impôt attachée au CEC*

L'article 199 *quinquies* précité du code général des impôts dispose que **le compte épargne co-développement**, sous réserve que les conditions ci-dessus rappelées de son régime soient respectées, **ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 40 % des sommes versées dans l'année**, retenues dans la limite annuelle de 25 % du revenu net global du contribuable et de 20 000 euros<sup>2</sup>. Cet avantage fiscal, toutefois, se trouve expressément limité aux sommes versées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2011.

La dépense fiscale correspondante est rattachée au programme 301 « Développement solidaire et migrations » de la mission « Aide publique au développement ».

### *b) Le prélèvement libératoire à taux réduit attaché au CEC et au LEC*

**Les produits d'un compte épargne co-développement ou d'un livret d'épargne pour le co-développement bénéficient du prélèvement libératoire au taux réduit de 5 %** prévu pour l'ensemble des mécanismes d'épargne dits « solidaires », contre un taux normal de 18 %, par le 10<sup>o</sup> du paragraphe III *bis* de l'article 125 A du code général des impôts.

---

<sup>1</sup> Cf. infra, chapitre II (section III, I).

<sup>2</sup> Suivant le principe de réduction de 10 % que prévoit l'article 58 du présent PLF, le taux de la réduction d'impôt sur le revenu prévue pour le CEC serait abaissé à 36 %.

Cette catégorie de dépenses fiscales est associée au programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement ».

### 3. Une mise en œuvre difficile

#### a) Des résultats très médiocres

Comme indiqué ci-dessus, le compte épargne co-développement et le livret d'épargne pour le co-développement peuvent être commercialisés par les établissements de crédit ou autorisés à recevoir des dépôts qui ont conclu une convention *ad hoc* avec l'Etat. Or, à ce jour :

- **en ce qui concerne le CEC, seules deux conventions** ont été signées par l'Etat, l'une avec le groupe des Caisses d'épargne, en septembre 2007, l'autre avec l'Union tunisienne des banques, au mois de novembre de la même année. En outre, en pratique, **seule l'Union tunisienne des banques distribue ce produit**. De fait, seulement **31 CEC étaient souscrits au 31 juillet 2010** – contre, il est vrai, seulement deux comptes ouverts fin juillet 2009. Le montant de l'encours correspondant était de 261 000 euros (contre 10 700 fin juillet 2009) ;

- **en ce qui concerne le LEC, aucune banque n'a conclu de convention avec l'Etat** à ce jour. Dans ces conditions, ce produit n'est toujours pas distribué.

C'est donc de manière logique que, dans le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, **les dépenses fiscales attachées à ces produits d'épargne sont estimées quasiment nulles pour l'année prochaine, comme les années précédentes**. En effet, tant la réduction d'impôt sur le revenu au titre des sommes épargnées sur un CEC que le prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits des CEC et LEC sont inscrits dans la catégorie « *dépense inférieure à 0,5 million d'euros* ». D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial, **le « risque maximum », en la matière, est évalué à environ 100 000 euros**, montant qui représente 40 % de l'encours précité des CEC recensés à la fin du mois de juillet dernier.

#### b) Une situation liée au « public cible »

Cet insuccès des produits d'épargne réglementés mis en place en faveur du co-développement a déjà été souligné par notre ancien collègue Michel Charasse<sup>1</sup>. La situation tient, pour l'essentiel, à l'**absence d'épargne disponible du « public cible »** pour lequel le CEC et le LEC ont été conçus. En effet, la population concernée – les étrangers ayant la nationalité d'un pays en voie de développement – ne jouit, en général, que d'un revenu très limité.

Sur la demande du CICID qui s'est réuni le 5 juin 2009, une évaluation de ce dispositif a été menée au cours de l'année 2010 par un groupe

---

<sup>1</sup> Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 101 (2008-2009), tome III, annexe 4.

de travail<sup>1</sup>. Les premières conclusions de celui-ci ont notamment fait valoir les deux séries d'éléments complémentaires suivants :

- d'une part, le CEC et le LEC sont réservés aux résidents étrangers, à **l'exclusion des résidents binationaux et de ceux qui, originaires des pays bénéficiaires, ont acquis la nationalité française**. De la sorte, non seulement le champ d'application potentiel de ces produits est significativement réduit, mais c'est souvent au moment même où un migrant, ayant opté pour la nationalité française, se trouve en mesure d'épargner qu'il perd la faculté d'ouvrir le CEC ou le LEC qu'il aurait pu souhaiter en vue de contribuer au développement de son pays d'origine ;

- d'autre part, alors qu'environ la moitié des foyers fiscaux français se trouve en dessous du seuil d'imposition sur le revenu, cette proportion s'avère nettement supérieure en ce qui concerne les foyers d'immigrés. Dès lors, **l'avantage fiscal associé au CEC présente peu d'attrait pour ces derniers, car il prend la forme d'un crédit d'impôt, et non d'un versement du Trésor**.

*c) Une réforme annoncée*

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de maintenir en vigueur le compte épargne co-développement, à peine distribué encore malgré quatre ans d'existence, et le livret d'épargne pour le co-développement, qui pour sa part n'a même pas reçu un début de commercialisation en trois ans. **Ces dispositifs paraissent manifestement inappropriés** au but de « co-développement » poursuivi.

Cependant, votre rapporteur spécial prend acte de la **réflexion en cours**, le groupe de travail précité devant approfondir son analyse pour proposer au Gouvernement les **adaptations nécessaires**. Il convient de souligner que, lors du sommet « Afrique-France » qui s'est tenu à Nice les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin derniers, **notre pays s'est engagé à mener cette réforme, en collaboration avec les établissements de crédit et les représentants des migrants**, afin de « *renforcer l'efficacité de la mobilisation de l'épargne des migrants pour le co-développement* ».

Au demeurant, en ce qui concerne les dépenses fiscales associées à ce dispositif, l'abrogation de « niches » largement théoriques ne servirait de rien dans la perspective de réduire le déficit budgétaire.

---

<sup>1</sup> Mission confiée par les ministres chargés des affaires étrangères, de l'économie et de l'immigration à MM. Pierre Duquesne, ambassadeur, et Dominique de Rambures, président honoraire de l'association « Euro Banking ».

## CHAPITRE II. LES PROGRAMMES DE LA MISSION

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

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **2,494 milliards d'euros en AE** et **1,171 milliard en CP** soit, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2010, une **augmentation des AE de plus de trois fois et demie** et une **baisse des CP** de 1,3 %.

Il n'est pas prévu de fonds de concours pour 2011 et le programme ne retrace **pas de dépenses de personnel**. Les **dépenses fiscales** rattachées devraient s'avérer **proches de zéro**<sup>1</sup>.

#### I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME

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

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » est mis en œuvre par le **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** (MINEFII), concrètement la **direction générale du Trésor** (DGT). Il se trouve placé sous la responsabilité du directeur général.

Ce programme constitue le support budgétaire principal de la **contribution du ministère chargé de l'économie à la politique d'APD**. Le reste de cette contribution est principalement retracé au sein du programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » de la mission « Engagements financiers de l'Etat » et surtout, hors budget général, dans les trois premiers programmes (n<sup>os</sup> 851, 852 et 853) de la mission correspondant au compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » et dans le second (n<sup>o</sup> 782) de la mission correspondant au compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique »<sup>2</sup>.

Le programme est organisé en trois actions :

- l'action n<sup>o</sup> 1 vise l'**aide économique et financière multilatérale**, c'est-à-dire les participations de la France dans les banques multilatérales et régionales et les fonds de développement qui y sont rattachés (entités du groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international [FMI], Banque africaine de développement [BAfD], Banque asiatique de développement [BAsD], Banque européenne d'investissement [BEI], Banque

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (II, B).

<sup>2</sup> Cf. infra, deuxième partie (section II).

européenne de reconstruction et de développement [BERD], Banque interaméricaine de développement [BID]), ainsi que dans les fonds sectoriels multilatéraux (Fonds pour l'environnement mondial [FEM], Fonds international de développement agricole [FIDA], Facilité financière internationale pour la vaccination [IFFim]...);

- l'action n° 2 rend compte de l'**aide économique et financière bilatérale**, qui met en œuvre divers canaux d'intervention (aide budgétaire sectorielle ou globale dans le cadre de programmes multi-bailleurs, bonifications de prêts et rémunérations accordées à l'Agence française de développement [AFD], dons du Fonds d'études et d'aide au secteur privé [FASEP], programme français de renforcement des capacités commerciales [PRCC], dotation du Fonds français pour l'environnement mondial [FFEM], projets du GIP « ADETEF », mise à disposition de l'expertise du ministère);

- l'action n° 3 regroupe les crédits employés à l'indemnisation de créanciers autres que l'État, notamment l'AFD, au titre de l'abandon de leurs créances consenties dans le cadre des **traitements de dettes** (annulations et restructurations) des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, décidées dans le cadre multilatéral du Club de Paris (Initiative en faveur des « pays pauvres très endettés » [PPTE] en particulier) ou de manière bilatérale.

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

## ***B. DEUX « QUASI-OPÉRATEURS »***

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

### **1. Le GIP « ADETEF »**

Le GIP « **ADETEF** » (« Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières ») est placé sous la tutelle du MINEFII, en pratique la DGT. **Agence de coopération technique internationale** du ministère, il gère, coordonne et facilite la **mise à disposition de l'expertise** juridique, économique et financière de celui-ci, pour la réalisation de projets de développement économique et social et de réforme institutionnelle, et intervient sous de multiples formes (conseil, assistance à court, moyen et long termes, méthodologie et ingénierie pédagogique, audit dans des domaines tels que la procédure budgétaire, l'optimisation des systèmes budgétaires, fiscaux, de la prévision économique et de l'information statistique).

Ces actions ne sont pas majoritairement tournées vers les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Le plan stratégique à trois ans (2010-2012), adopté par le conseil d'administration d'ADETEF en avril 2010 fixe, dans l'ordre, les **priorités géographiques** suivantes : **pays méditerranéens, Balkans, Afrique sub-saharienne, Russie**. Aujourd'hui, la présence du GIP est particulièrement forte en Ukraine et dans les pays méditerranéens, ainsi que dans les Territoires palestiniens.

ADETEF n'est pas considéré comme un opérateur au sens de la LOLF, car **son financement n'est pas en majorité assuré par l'Etat**. En effet, sur le montant total des recettes prévues pour l'exercice 2010, qui s'élève à 20,9 millions d'euros, plus la moitié (10,7 millions) doit provenir de programmes de jumelages financés par l'Union européenne, de contrats sur appels d'offres lancés par différentes institutions internationales et de programmes directement financés par les pays bénéficiaires. Cependant, votre rapporteur spécial appelle l'attention sur la **nécessité de vérifier le versement effectif de ces fonds** au GIP : le statut d'opérateur ou de « non-opérateur » doit être constaté à partir de l'exécution, et non de la prévision des ressources.

Pour 2011, le présent PLF inscrit en faveur du GIP une **subvention de fonctionnement de 4,3 millions d'euros**, contre 4,4 millions en LFI pour 2010, versée à partir de l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme « Aide économique et financière au développement ». Les effectifs d'ADETEF sont actuellement de **106,5 ETPT**, son budget prévisionnel pour 2010 de 22,1 millions d'euros (déficitaire de 1,2 millions).

## 2. L'Agence française de développement

L'Agence française de développement (AFD) constitue l'**opérateur pivot de la coopération française** dans les pays de la ZSP et, plus largement, un instrument essentiel de l'APD mise en œuvre par notre pays. Sa tutelle est assurée conjointement par le ministère chargé de l'économie (MINEFII), le ministère des affaires étrangères (MAEE) et le ministère chargé de l'immigration (aujourd'hui le ministère chargé de l'intérieur).

### Les missions de l'Agence française de développement

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

- concourt par des **prêts à long terme** et des **subventions** au développement économique, à la lutte contre la pauvreté et à la préservation des biens publics mondiaux (BPM) ;
- octroie des **garanties** pour les financements apportés à des entreprises ou pour des émissions obligataires d'établissements financiers ou de certains Etats ;
- prend des **participations** dans des sociétés ou organismes se rattachant à sa mission ;
- est chargée de la mise en œuvre des **concours aux Etats** que le Gouvernement français décide de soutenir par des aides budgétaires globales ;

- contribue, à travers les contrats de désendettement et de développement (« C2D »), à mettre en œuvre le volet bilatéral français additionnel à la participation de la France à l'**Initiative en faveur des pays pauvres très endettés** (PPTTE), qui prévoit le refinancement par dons de la totalité des échéances d'APD non annulées par cette initiative.

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

Au plan **géographique**, le champ d'intervention de l'Agence a été étendu en 2003 puis en 2006 à dix pays émergents (Brésil, Chine, Egypte, Inde, Indonésie, Jordanie, Pakistan, Syrie, Turquie et Thaïlande), en partie à titre expérimental et sous forme de concours non ou faiblement concessionnels. L'AFD a également été autorisée à intervenir à Maurice et à octroyer des prêts dans les autres pays d'Afrique sub-saharienne encore absents de sa zone d'intervention (Zambie, Malawi, Lesotho, Swaziland et Botswana).

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

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

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

Source : AFD

### a) Un pilotage renforcé

Bien qu'elle remplisse *a priori* les quatre critères d'un opérateur au sens de la LOLF<sup>1</sup>, **il a été décidé de ne pas considérer l'AFD comme un opérateur**. Le refus de cette qualification est motivé par les quelques **opérations privées sur fonds propres** que réalise l'Agence et au **statut « mixte »** de cet établissement public industriel et commercial, qui fonctionne en partie comme une banque privée et intervient en principe sans la garantie de l'Etat. De fait, l'AFD, employeur de **1 412 agents** actuellement (dont plus d'un tiers recrutés localement, dans les agences du réseau), n'est **pas soumise au plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs** en place depuis 2009<sup>2</sup>.

À cette réserve près, **le compromis actuel consiste à faire « comme si »** l'AFD était un opérateur au sens strict, tant en termes de **gouvernance**

<sup>1</sup> Fixés par un arrêté du 21 mai 2004, ces critères sont : être doté de la personnalité morale, exercer une activité majoritairement non marchande, être placé sous le contrôle direct de l'Etat et contribuer à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve en loi de finances.

<sup>2</sup> Conformément aux dispositions de la LFI pour 2008 introduites à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse. L'article 53 du présent PLF fixe ce plafond à hauteur de 365 909 ETP pour les 583 opérateurs de l'Etat recensés.

(triple tutelle ministérielle, participation de l'Etat au conseil d'administration, contractualisation des relations avec l'Etat) que d'**information** dans les documents budgétaires (indicateurs spécifiques associés aux programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », explications détaillées dans le DPT).

En outre, le **décret du 5 juin 2009 modifiant les statuts de l'AFD**, pris en application des décisions du CICID du même jour et dans le cadre de la RGPP, a renforcé la transparence sur la stratégie et les moyens de l'Agence, ainsi que sa tutelle. Ce texte prévoit :

- d'une part, la **création d'un conseil d'orientation stratégique (COS)**, dont **la première réunion s'est tenue en novembre 2009**. Présidé par le ministre chargé de la coopération et composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration de l'AFD, ce conseil tend à renforcer l'articulation entre les orientations politiques relatives à l'APD définies par le CICID et leur déclinaison opérationnelle par l'Agence ;

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

- enfin, la **création, dans les postes diplomatiques, d'un pôle de développement** placé sous l'autorité de coordination et d'animation de l'ambassadeur. Votre rapporteur spécial rejoint les observations de son prédécesseur, notre ancien collègue Michel Charasse<sup>1</sup>, pour considérer que ce renforcement de la tutelle **suppose que les services des ambassades disposent des compétences techniques suffisantes** – et des effectifs adéquats – pour porter une appréciation éclairée sur des projets de l'AFD, lesquels répondent à des logiques distinctes de celles que poursuivent les SCAC. L'avis de l'ambassadeur préalable à la soumission d'un projet au conseil d'administration de l'Agence, en effet, revêt encore trop souvent un caractère formel, de l'ordre de la « non-objection », à un stade où le projet est quasiment finalisé, de sorte qu'il serait difficile d'en remettre en cause certaines modalités. Nos ambassadeurs sont chargés de porter une vision d'ordre politique sur les projets ; l'AFD ne saurait se substituer à eux dans ce rôle.

---

<sup>1</sup> Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 101 (2008-2009), tome III, annexe 4.

*b) Une activité soutenue*

Le **projet d'orientation stratégique (POS)** de l'AFD pour la période **2007-2011**, le deuxième du genre, élaboré en concertation avec les tutelles et approuvé par le conseil de surveillance en janvier 2007, a permis de renouveler les objectifs de l'Agence, déclinés en dix-sept plans d'action. En particulier, il est prévu de **consacrer à l'Afrique subsaharienne 60 % des ressources budgétaires et 80 % des subventions**, et de partager l'activité de l'AFD en trois tiers : l'un pour la lutte contre la **pauvreté**, l'autre pour la protection des **biens publics mondiaux** (y compris la responsabilité sociale et environnementale des entreprises), le dernier en faveur de la promotion de la **croissance économique**. **Les orientations stratégiques de l'Agence devraient être redéfinies avant la fin 2010**, pour donner lieu à un nouveau POS (troisième génération).

Des **indicateurs de suivi** de ce POS ont été mis en place. Au regard des résultats enregistrés, **l'activité de l'AFD en 2009 témoigne d'une progression tout à fait satisfaisante**, pleinement conforme aux orientations arrêtées, les cibles étant souvent dépassées. D'ailleurs, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que la pression de la crise économique et financière n'a pas conduit l'Agence à infléchir la vigilance avec laquelle elle étudie les projets, ni la rigueur avec laquelle elle les met en œuvre.

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

*(en millions d'euros)*

| Indicateurs   | 2006 | 2007 | 2008  | 2009  | Cible du POS pour 2011 |
|---|------|------|-------|-------|------------------------|
| <b>APD nette générée par l'AFD</b>  | 707  | 900  | 1 366 | 1 455 | 1 500                  |
| <b>Part des nouveaux engagements contribuant directement aux OMD</b>                | 61 % | 65 % | 63 %  | 72 %  | 40 %                   |
| <b>Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe à la croissance</b> | 42 % | 42 % | 40 %  | 41 %  | 40 %                   |
| <b>Part des nouveaux engagements ayant une contribution directe aux BPM</b>         | 33 % | 36 % | 44 %  | 63 %  | 40 %                   |
| <b>Part des subventions sur l'Afrique subsaharienne (programme 209)</b>             | 83 % | 72 % | 59 %  | 64 %  | 80 %                   |
| <b>Engagements non souverains sur prêts dans les pays étrangers</b>                 | 438  | 759  | 893   | 1 990 | 1 000                  |

Source : AFD

*c) Les ressources de l'Agence*

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

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

- des **ressources propres**, constituées des **reprises sur provisions** consécutives à un traitement de dettes dans le cadre du Club de Paris et du **résultat financier** annuel (**242,4 millions d'euros en 2009**, contre 167,2 millions en 2008). Jusqu'en 2010, ce résultat était intégralement mis à la disposition de l'Etat, qui l'affectait au financement des concours de l'Agence. Depuis 2010, en application des dispositions de la LFI pour 2009 introduites à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse, il doit être versé au budget général, au titre de dividende à l'Etat, en recettes non fiscales<sup>1</sup> de l'exercice qui suit celui de sa constatation ;

- des **ressources budgétaires**, en provenance du **ministère des affaires étrangères** et européennes (MAEE, en particulier pour financer les C2D et les subventions à projets), du **ministère chargé de l'économie** (MINEFII), pour financer les aides budgétaires globales, les bonifications d'intérêts au titre des prêts et le PRCC notamment) et du **ministère chargé de l'outre-mer** (pour les bonifications).

### Ressources de l'AFD

(en millions d'euros)

| Ressources   | 2006          | 2007          | 2008         | 2009           | 2010<br>(prévision) |
|--|---------------|---------------|--------------|----------------|---------------------|
| <b>Emprunts nets sur les marchés</b>   | <b>-541,8</b> | <b>-314,7</b> | <b>77,7</b>  | <b>2 201,0</b> | <b>1 851</b>        |
| au titre des activités pour compte propre de l'AFD   |               |               |              |                |                     |
| Emission sénior  |               | 382,0         | 839,6        | 1 875,0 (*)    | 2 300,0             |
| Emission subordonnée   | 500,0         | 0,0           | 0,0          | 0,0            | 0,0                 |
| Remboursements   | -671,8        | -468,0        | -518,0       | -374,0         | -518,0              |
| au titre du financement des facilités de prêts concessionnels du FMI                                     |               |               |              |                |                     |
| Emissions  | 0,0           | 0,0           | 0,0          | 700,0          | 334,0               |
| Remboursements   | -370,0        | -228,7        | -243,9       | 0,0            | 265,0               |
| <b>Ressources propres</b>  | <b>179,4</b>  | <b>339,1</b>  | <b>369,3</b> | <b>282,5</b>   | <b>0</b>            |
| dividende réinvesti dans l'activité  | 94,5          | 247,8         | 288,5        | 167,2          | 0                   |
| reprises de provisions + divers  | 84,9          | 91,3          | 80,7         | 115,3          | 0                   |
| <b>Ressources en provenance de l'Etat (**)</b>   | <b>516,3</b>  | <b>374,8</b>  | <b>357,5</b> | <b>381,5</b>   | <b>562,0</b>        |
| MEIE   |               |               |              |                |                     |
| Bonifications (Etats étrangers + Outre-mer ; hors bonifications FMI effectuées pour le Compte de l'Etat) | 120,9         | 71,9          | 50,4         | 63,8           | 168,0               |
| RCS (tirages - remboursements)   | 49,5          | 27,4          | 58,9         | 18,0           | 63,0                |
| Aides budgétaires globales   | 65,0          | 59,1          | 39,5         | 40,5           | 74,0 (***)          |
| Rémunération de l'AFD  | 25,9          | 28,6          | 26,2         | 20,5           | 1,4                 |
| PRCC (programme de renforcement des capacités commerciales)  | 4,5           | 4,5           | 4,5          | 1,5            | 0,5                 |
| MAEE   |               |               |              |                |                     |
| Subventions projets (hors transferts assistance technique)   | 186,6         | 169,1         | 178,0        | 221,2          | 182,0               |
| Subventions ONG  | 0,0           | 0,0           | 0,0          | 16,0           | 26,0                |
| C2D  | 63,9          | 14,3          | 0,0          | 0,0            | 80,0                |
| Rémunération de l'AFD  | 0,0           | 0,0           | 0,0          | 0,0            | 34,1                |
| Ministère de l'Outre-mer   |               |               |              |                |                     |
| Bonifications (****)   | 0,0           | 0,0           | 0,0          | 0,0            | 7,0                 |

(\*) L'augmentation forte de ce montant résulte pour partie de celle de l'activité de prêts de l'AFD (principalement adossée à une ressource de marché), mais tient compte également de la volonté de l'AFD d'être en mesure d'anticiper sur ses besoins 2010 en cas d'amélioration des conditions de marché en fin d'année 2009.

(\*\*) L'augmentation en 2010 des ressources provenant de l'Etat s'explique notamment par le fait que le dividende de l'AFD est désormais reversé au budget général. L'Agence n'ayant plus ces ressources propres, il lui faut davantage de ressources budgétaires.

(\*\*\*) Ce chiffre prend en compte les modifications de la ligne budgétaire depuis la LFI (annulation, décret d'avance pour Haïti, mouvements internes au programme 110).

(\*\*\*\*) Cette ligne correspond au transfert progressif des bonifications Outre-mer du programme 110 du MEIE vers programme 123 du Ministère de l'Outre-mer.

Source : AFD

<sup>1</sup> Ligne 2110 « Produits des participations de l'Etat dans des entreprises financières » au sein de l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de loi de finances.

On observera que, jusqu'en 2009, la rémunération de l'AFD se trouvait intégralement prise en charge par le programme 110 « Aide économique et financière au développement », à la fois pour les activités financées à partir de ce programme et pour celles que finançait le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Depuis 2010, pour donner suite aux observations de la Cour des comptes et du Parlement, chaque programme porte la part de rémunération correspondant aux activités que l'AFD met en œuvre pour son compte.

## II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2011

### **A. UNE FORTE AUGMENTATION DES AE (PRÈS DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS, SOIT PLUS DE 3,5 FOIS LEUR NIVEAU DE 2010) LIÉE AU CALENDRIER DES RECONSTITUTIONS DE FONDS MULTILATÉRAUX**

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont prévus par le présent PLF à hauteur de **2,494 milliards d'euros en AE** et **1,171 milliard en CP** soit, par rapport à la dotation inscrite en LFI pour 2010 (680 millions d'euros en AE et 1,186 milliard en CP), une **augmentation des AE de plus de trois fois et demie** et une **légère baisse des CP**, à hauteur de 1,3 %.

Cette évolution est commandée par le **hasard du calendrier de la reconstitution de fonds multilatéraux** auxquels la France contribue, en particulier l'Association internationale de développement (AID). De fait, entre la LFI pour 2010 et le présent PLF, les AE prévues au titre de l'action n° 1 « Aide économique et financière multilatérale » augmentent 5,8 fois. Cette action, par ailleurs, concentre plus de 60 % des CP du programme.

#### **Crédits du programme « Aide économique et financière au développement »**

*(en millions d'euros)*

| Actions   | AE       |          | CP       |          | Evolution des CP (2010/2011) | Part des CP (PLF 2011) |
|---|----------|----------|----------|----------|------------------------------|------------------------|
|   | LFI 2010 | PLF 2011 | LFI 2010 | PLF 2011 |                              |                        |
| 1 « Aide économique et financière multilatérale » | 282,0    | 1 641,4  | 694,2    | 704,8    | + 1,5 %                      | 60,2 %                 |
| 2 « Aide économique et financière bilatérale »    | 343,8    | 470,2    | 319,5    | 352,9    | + 10,4 %                     | 30,1 %                 |
| 3 « Traitement de la dette des pays pauvres »     | 54,3     | 382,3    | 173,0    | 113,3    | - 34,5 %                     | 9,5 %                  |
| <b>Total</b>                                      | 680,1    | 2 494,0  | 1 186,8  | 1 171,1  | - 1,3 %                      | 100,0 %                |

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2011

Les crédits sont essentiellement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6, à hauteur de 2,484 milliards d'euros en AE et de 1,161 milliard en CP), le reste relevant de dépenses de fonctionnement (titre 3,

représentant 0,4 % des AE et 0,8 % des CP). Aucun fonds de concours n'est prévu en faveur du programme.

## **B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME**

### **1. L'aide économique et financière multilatérale (1,641 milliard d'euros en AE, 704,8 millions en CP)**

L'action n° 1 « **Aide économique et financière multilatérale** » est dotée par le présent PLF de **1,641 milliard d'euros en AE** et **704,8 millions en CP**. Ces crédits doivent être employés aux trois catégories d'opérations suivantes. On notera que les contributions en cause sont pour la plupart libellées en dollars et couvertes en euros par l'intermédiaire du compte de commerce « Couverture des risques financiers ».

#### *a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI (1,224 milliard d'euros en AE, 447,6 millions en CP)*

Des crédits à hauteur de **1,224 milliard d'euros en AE** et **447,6 millions en CP** sont demandés au titre de la participation au groupe de la **Banque mondiale** et au **Fonds monétaire international (FMI)**. Ils permettront de financer :

- la troisième échéance (**423,6 millions d'euros en CP**) de la quinzième reconstitution triennale, et les engagements (**1,2 milliard d'euros en AE**) relatifs à la seizième reconstitution triennale, du capital de l'**Association internationale de développement (AID)**, fonds multilatéral de la Banque mondiale. Il convient de noter que la France a obtenu qu'au moins 52 % des ressources de l'« AID-15 » soient consacrées à l'Afrique, contre 49 % pour l'« AID-14 ». Les négociations relatives à l'« AID-16 » sont en cours ;

- à hauteur de **4 millions d'euros** en AE et CP, les contributions françaises aux fonds fiduciaires gérés par les institutions multilatérales au profit de **pays sortant de crise** (Afghanistan, Territoires palestiniens, etc.) ;

- les bonifications (pour **20 millions d'euros** en AE et CP) versées à l'AFD au titre des prêts concessionnels que l'Agence met en œuvre, pour le compte de l'Etat, dans le cadre de la Facilité élargie de crédit, la Facilité de crédit de confirmation et la Facilité de crédit rapide, qui constituent les trois **guichets de prêt concessionnel du FMI**, par lesquels celui-ci accorde des prêts assortis d'un taux d'intérêt compris entre 0,25 % et 0,5 % à des pays à faible revenu.

#### *b) La participation aux groupes des banques régionales (405,5 millions d'euros en AE, 159,9 millions en CP)*

Pour la participation aux groupes des **banques régionales**, près de **405,5 millions d'euros en AE** et **159,9 millions en CP** sont inscrits dans le présent PLF. Ces crédits sont destinés à couvrir :

- les engagements (pour **396 millions d'euros en AE**) relatifs à la douzième reconstitution (2011-2013) du **Fonds africain de développement (FAD)**, guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAfD), et le paiement de sa première échéance (**132 millions en CP**) ;

- la troisième annuité (**24,3 millions d'euros en CP**) de la dixième reconstitution du **Fonds asiatique de développement (FAsD)**, pour lequel la France s'est engagée en 2009, sur quatre ans, à hauteur de 97,1 millions d'euros ;

- la cinquième tranche sur les six prévues (soit **1,7 millions d'euros en CP** pour un total de 10,4 millions d'euros engagés en 2007) au profit du **Fonds multilatéral d'investissement de la Banque interaméricaine de développement (BID)**, dédié au développement du secteur privé et à la promotion de la micro-finance, et la contribution de notre pays (**9,5 millions d'euros en AE et 1,9 million en CP**) à la **compensation à la BID de l'annulation de la dette d'Haïti**.

*c) La contribution aux fonds sectoriels (12 millions d'euros en AE, 97,3 millions en CP)*

La contribution aux **fonds sectoriels** est prévue pour 2011, globalement, à hauteur de **12 millions d'euros en AE et 97,3 millions en CP**. Au total, la France contribuera ainsi à **onze fonds** :

- dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, le **Fonds international de développement agricole (FIDA)**, à hauteur de **11,7 millions d'euros en CP**, pour la deuxième échéance de la huitième reconstitution triennale du Fonds, concernant la période 2010-2012 (soit un engagement de 35 millions d'euros, ouvert en LFI pour 2010) ; et, concernant l'eau et l'assainissement, l'**Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique**, à hauteur de **4 millions d'euros en CP** ;

- au titre de la coopération technique, deux fonds d'assistance technique du FMI, le **METAC** pour le Moyen-Orient et **AFRITAC** pour l'Afrique (à hauteur de **1,8 million d'euros en AE et 0,36 million en CP** pour le premier, de **0,2 million d'euros en AE et 1 million en CP** pour le second) ;

- dans le domaine de la santé, la **Facilité financière pour la vaccination (IFFIm)**, initiative lancée conjointement par la France et le Royaume-Uni, en 2006, et qui doit permettre de lever en dix ans, par neuf émissions obligataires, 4 milliards de dollars destinés au financement de programmes de vaccination et de renforcement des systèmes sanitaires, gérés par la Banque mondiale et conduits par la fondation *Global alliance for vaccination and immunisation* (GAVI) dans 70 pays. La France, deuxième contributeur à cet instrument innovant derrière le Royaume-Uni, s'est engagée à financer le quart des émissions totales de l'IFFIm jusqu'en 2026. La première tranche du programme d'emprunts est en partie couverte par une fraction de 10 % des recettes de la contribution de solidarité sur les billets d'avion

(CSV)<sup>1</sup>. Notre participation au montant nominal cumulé des huit autres émissions a justifié l'ouverture de 867,2 millions d'AE en LFI pour 2007. Pour la couverture en paiement, un montant de **23,5 millions d'euros en CP** est demandé par le présent PLF ;

- en faveur de l'environnement, d'une part le **Fonds pour l'environnement mondial (FEM)**, à hauteur de **35 millions d'euros en CP** pour couvrir la première tranche de la cinquième reconstitution triennale (2011-2014), pour laquelle 215,5 millions d'euros en AE ont été ouverts en LFI pour 2010 ; d'autre part, le **Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal**, à hauteur de **6,7 millions d'euros en CP** au titre de la troisième et dernière annuité de la reconstitution pour la période 2009-2011 ;

- pour l'aide au commerce et l'appui au secteur privé, d'une part le « **Fonds Doha** », destiné à la formation aux négociations commerciales des pays en développement, et le **Fonds cadre intégré**, dédié aux pays les moins avancés (PMA ; **2 millions d'euros en CP** pour l'ensemble) ; d'autre part, le **Fonds d'appui à l'amélioration du secteur privé en Afrique (FIAS)**, logé au sein de la Société financière internationale (groupe de la Banque mondiale) ; **un million d'euros en CP** pour le paiement de la deuxième et dernière tranche de la contribution souscrite par la France en 2010 à hauteur de 2 millions) ;

- pour la sécurité nucléaire, le **Fonds du sarcophage de Tchernobyl (10 millions d'euros en AE et en CP)**, étant rappelé que l'Ukraine est éligible à l'APD.

## **2. L'aide économique et financière bilatérale (470,2 millions d'euros en AE, 352,9 millions en CP)**

L'action n° 2 « **Aide économique et financière bilatérale** » du programme « Aide économique et financière au développement » est dotée par le présent PLF de **470,2 millions d'euros en AE** et **352,9 millions en CP**.

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

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

- celle de **Natixis** (5,9 millions d'euros en AE et CP), au titre de son activité de gestion de prêts de la « Réserve pays émergents » (RPE) et des dons aux Etats étrangers ;

- enfin des **évaluations** en matière d'APD (pour un montant global de 0,8 million d'euros en AE et CP).

---

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (I, B).

La majeure part des crédits de l'action vise des **dépenses d'intervention (439,4 millions d'euros en AE, 343,2 millions en CP)**. Elles concernent l'AFD principalement, ainsi que des activités de coopération technique et d'ingénierie.

*a) Les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD (437,1 millions d'euros en AE, 302,2 millions en CP)*

- Un montant de **25,1 millions d'euros en CP** est prévu au titre des prêts bonifiés par l'Etat en faveur des **collectivités publiques et PME situées outre-mer**, gérés par l'AFD dans le respect des règles communautaires.

- Au titre des bonifications d'intérêt accordées par l'Etat pour le financement des prêts octroyés par l'AFD dans les **Etats étrangers**, qui tendent à abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'Agence aux bénéficiaires publics et parapublics de ses concours, les crédits inscrits dans le présent PLF s'élèvent à **225 millions d'euros en AE et 167 millions d'euros en CP**. Il convient de préciser que le financement par l'Etat des prêts mis en œuvre par l'AFD dans les Etats étrangers est assuré à la fois par cette action et par le programme 853 de la mission « Prêts à des Etats étrangers »<sup>1</sup>.

- Les bonifications d'intérêt versées à l'AFD pour l'**Initiative de lutte contre le changement climatique** font l'objet d'une demande de crédit à hauteur de **8 millions d'euros en CP**.

- Les besoins du **Fonds français pour l'environnement mondial** (FFEM), géré par l'AFD, justifient l'ouverture de **50 millions d'euros en AE**, pour la reconstitution du Fonds sur la période 2011-2014, et de 16,6 millions en CP.

- Pour les **aides budgétaires globales** (visant un soutien budgétaire aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires), aides destinées à des Etats d'Afrique subsaharienne et à Haïti mises en œuvre par l'AFD, sont prévus **162,1 millions d'euros en AE et 85,5 millions en CP**.

*b) Les activités de coopération technique et d'ingénierie (23,3 millions d'euros en AE, 40,9 millions en CP)*

- Le **FASEP-études** (volet « études » du Fonds d'études et d'aide au secteur privé), qui permet de financer des études de faisabilité en amont de projets d'investissement, des prestations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle en faveur des pays en développement requiert, dans le présent PLF, **19 millions d'euros en AE et 35 millions en CP**. Cette dotation en CP est destinée à couvrir, à hauteur de 15 millions d'euros, les

---

<sup>1</sup> Cf. infra, deuxième partie (section I, II).

besoins liés aux études pour le projet de la ligne à grande vitesse au Maroc, pour lequel 75 millions d'euros ont été engagés par la France en 2008.

- Le **Programme de renforcement des capacités commerciales** (PRCC) que gère l'AFD, outil visant à augmenter l'aide au commerce des pays en développement, fait l'objet d'une ouverture de **CP** à hauteur de **1,5 million d'euros**, au titre de la troisième tranche de la reconstitution de ce programme pour la période 2009-2011. Les AE correspondant ont été ouvertes en 2009, à hauteur de 15 millions d'euros.

- Une coopération institutionnelle spécifique avec le ministère des finances libanais, visant à soutenir le **projet « GIFT MENA »**, consortium d'écoles et instituts de formation de fonctionnaires dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, est dotée de **150 000 euros en CP**, sur des AE ouvertes en LFI pour 2010.

- Enfin, l'action loge la dotation au GIP « **ADETEF** » (4,3 millions d'euros en AE et CP)<sup>1</sup>.

### **3. Les dépenses liées aux traitements de dettes (382,3 millions d'euros en AE, 113,3 millions en CP)**

L'action n° 3 « **Traitement de la dette des pays pauvres** » du programme « Aide économique et financière au développement » est dotée par le présent PLF de **382,3 millions d'euros en AE** et **113,3 millions en CP**. Ces crédits doivent être employés pour les deux catégories d'opérations suivantes.

#### *a) L'indemnisation de l'AFD (69,6 millions d'euros en CP)*

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

Il convient de rappeler que, jusqu'en 2008, le montant d'AE inscrit à ce titre en loi de finances correspondait strictement aux besoins identifiés en CP pour l'année en cause. En LFI pour 2009, afin de se conformer aux recommandations de la Cour des comptes de provisionner l'intégralité des indemnités dont le montant était déjà connu, 637,3 millions d'euros ont été ouverts en AE, visant principalement les annulations au titre des accords de Dakar précités.

Les **CP** demandés dans le présent PLF pour l'action sont destinés à couvrir, à hauteur de **68,7 millions d'euros**, les **échéances 2011 annulées au titre des accords de Dakar** et, pour **0,9 million**, les **annulations intervenues**

---

<sup>1</sup> Cf. *ci-dessus*, I.

**en Club de Paris.** En ce qui concerne cette dernière catégorie, aucun montant n'est demandé en AE car il n'est pas anticipé de traitement de dettes entraînant des annulations de créances de l'AFD.

*b) Les compensations à la Banque mondiale et au FAD (382,3 millions d'euros en AE, 43,8 en CP)*

Le sommet du G8 de Gleneagles (juillet 2005) a décidé d'annuler la **dette de PPTE envers l'Association internationale de développement (AID)**. À l'instar de ses partenaires, la France s'est engagée à compenser auprès de la Banque mondiale le coût de cette initiative, soit une charge de **346,8 millions d'euros sur dix ans** ; les AE correspondantes ont été engagées en 2006. Le présent PLF prévoit un montant de **31,1 millions d'euros en CP** pour le paiement de la **tranche annuelle 2011**.

Le même sommet de Gleneagles a décidé d'annuler la **dette de PPTE envers le Fonds africain de développement (FAD)**. La France s'est engagée, comme ses partenaires, à compenser auprès de la Banque africaine de développement (BAfD) le coût de cette annulation, soit une charge de **145,1 millions d'euros sur dix ans** ; les AE nécessaires ont été engagées en 2006. Le présent PLF prévoit un montant de **12,7 millions d'euros en CP** pour le paiement de la **tranche annuelle 2011**.

Cependant, l'AID comme le FAD requérant une visibilité à l'horizon de dix ans, ces institutions ont demandé à leurs Etats contributeurs un **engagement additionnel jusqu'en 2021, payable à compter de 2017**. Cet engagement, en qui concerne la France, représente **265,8 millions d'euros en faveur de l'AID** et **111,5 millions pour le FAD**. Les AE correspondantes sont ouvertes par le présent PLF.

### **III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME**

#### ***A. TROIS OBJECTIFS***

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

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

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

L'indicateur afférent consiste dans la « **part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires** » : pour 2011, une part de **53 %** est prévue **pour les pays de l'Afrique subsaharienne**, contre 52 % pour 2010 et une réalisation de 57,1 % en 2009, et une part de **52 % pour les PMA**, comme en 2010, contre une réalisation de 52,3 % en 2009.

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

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

L'indicateur correspondant vise la « **part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional** » : une part de **80 %** est prévue pour 2011, contre une prévision pour 2010 à hauteur de 75 % et une réalisation en 2009 de 82,4 %. Cet indicateur traduit le renforcement de l'harmonisation de l'aide, objectif réaffirmé par la Déclaration de Paris de mars 2005 complétée par le programme d'action d'Accra (Ghana, septembre 2008), au titre de facteur d'efficacité et de réduction des coûts de transaction, en particulier dans le cadre de l'aide budgétaire.

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

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

- d'une part, le « **montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat** », en d'autres termes l'effet de levier assuré par l'AFD dans son activité de prêt aux pays en développement. Ce montant est prévu à hauteur de **6 euros** en 2011, contre une prévision pour 2010 de 4,5 euros et une réalisation en 2009 de 5,2 euros ;

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

1°- la « **part des projets de l'AFD qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement** » est prévue pour 2011 à hauteur de **79 %**, contre une prévision pour 2010 de 78 % et une réalisation en 2009 de 75,5 % ;

2°- la « **part des projets de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement** » est prévue pour 2011, comme pour 2010, à hauteur de **80 %**, contre une réalisation en 2009 de 75 % ;

3°- la « part des **études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d'au moins une entreprise française** » est également prévue pour 2011 comme 2010 à hauteur de **80 %**, contre une réalisation en 2009 de 74 %.

#### **B. LES LIMITES DU DISPOSITIF**

Le dispositif de mesure des performances du programme « Aide économique et financière au développement » **reflète les limites structurelles de toute mesure de l'efficacité de cette aide**, aliment des controverses visant son impact réel sur la réduction de la pauvreté et des critiques de la multiplicité des bailleurs.

Ainsi, la portée du premier objectif assigné au programme – « *faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux* » – est subordonnée à la plus ou moins grande capacité d'influence de notre pays sur les décisions stratégiques des différentes institutions. De même, la formulation ambitieuse du deuxième objectif – « *participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* » – se trouve relativisée par le champ, plus restreint, couvert par l'indicateur afférent (l'aide budgétaire française s'inscrivant dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds ou un cadre régional).

Par ailleurs, les **cibles fixées pour les indicateurs, à l'échéance 2013**, telles qu'elles apparaissent dans le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, s'avèrent toutes **déjà atteintes ou au moins approchées dans la prévision pour 2011**. Votre rapporteur spécial estime donc que les niveaux retenus pour cibles sont trop peu ambitieux.

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

Les crédits du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont prévus par le présent PLF à hauteur de **2,053 milliards d'euros en AE** et **2,134 milliards en CP** soit, par rapport à la LFI pour 2010, à périmètre constant, une **baisse des AE** de 5,6 % et une **hausse des CP** de 0,7 %.

Il n'est pas prévu de fonds de concours pour 2011 et **aucune dépense fiscale** n'est rattachée au programme.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **221,3 millions d'euros**, soit 10,4 % des CP du programme. Le plafond d'autorisations d'emplois correspondant est fixé à **2 517 ETPT**, soit par rapport au plafond pour 2010, à périmètre constant, une **diminution de 47 ETPT** (- 1,75 %).

### **I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME**

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

##### **1. Un périmètre opportunément redéfini pour 2011**

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

Ce programme retrace **l'essentiel, mais pas la totalité, des moyens du MAEE consacrés à l'APD**. En effet, un certain nombre d'actions bénéficiant aux pays en développement figurent au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », en particulier pour ce qui concerne la coopération culturelle.

Cependant, le présent PLF procède à une **importante redéfinition du périmètre de ce programme**. La mesure, prise à la suite des observations tant de la Cour des comptes que du Parlement, est **bienvenue**.

Jusqu'à maintenant, la répartition des crédits du MAEE entre la mission « Aide publique au développement » et la mission « Action extérieure de l'Etat » a été fonction d'une clef géographique. Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » avait vocation à recevoir les crédits

afférents aux pays en développement et pays émergents ; les programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » visaient en principe les pays développés. Dans la pratique, cependant, la définition de ces champs budgétaires n'allait pas sans ambiguïtés diverses.

Le présent PLF est de nature à y mettre fin, dans la mesure où il retient une **structuration du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »**, d'ailleurs plus lisible que la précédente, **en fonction des canaux de l'APD** (aide bilatérale, aide multilatérale et aide communautaire), sur le modèle du programme 110 « Aide économique et financière au développement »<sup>1</sup>. **L'essentiel des crédits de la coopération culturelle** (bourses, fonctionnement des SCAC et des établissements culturels) **se trouve de fait désormais retracé par le programme 185**, rebaptisé « Diplomatie culturelle et d'influence ».

## 2. Une architecture en quatre actions

Le programme se trouve composé dans le présent PLF de **quatre actions**, contre cinq dans la LFI pour 2010. Cette recombinaison résulte de la redéfinition du périmètre du programme, comme ci-dessus exposé.

Au reste, la **numérotation non continue** des actions n'est pas seulement la conséquence de cette dernière modification, mais constitue aussi un « héritage » de réorganisations antérieures. À cet égard, **voilà votre rapporteur spécial plaide, désormais, pour la stabilité**, car ces changements fréquents, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, nuisent aux comparaisons des crédits retracés par le programme d'un exercice à l'autre.

L'action n° 2 « **Coopération bilatérale** » vise l'ensemble de la coopération bilatérale de la France en matière d'APD assurée par le MAEE, dans toutes ses composantes : aide alimentaire, aide budgétaire post-conflit et pour les sorties de crise, dons-projets, contrats de désendettement et de développement (C2D), bourses et expertise, volontariat international...

L'action n° 5 « **Coopération multilatérale** » intéresse la promotion dans les enceintes multilatérales, en dehors des instances communautaires, des positions françaises visant le développement. Elle regroupe les contributions volontaires aux organismes des Nations-Unies, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et au Fonds multilatéral unique (FMU) de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

L'action n° 7 « **Coopération communautaire** » concerne la contribution de notre pays au Fonds européen de développement (FED).

Enfin, l'action n° 8 constitue une action « support » regroupant l'ensemble des **dépenses de personnel** qui concourent au programme, ventilées entre ses différentes actions dans la maquette antérieure.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, *section I*.

## **B. DES OPÉRATEURS NOMBREUX**

### **1. Deux GIP opérateurs au sens de la LOLF**

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » s'appuiera en 2011 sur **deux opérateurs au sens de la LOLF**, qui lui sont rattachés en tant que tels par le présent PLF, le GIP « ESTHER » et le nouveau « GIP pour l'éducation numérique en Afrique »<sup>1</sup>.

#### *a) Le GIP « ESTHER »*

Le **GIP « ESTHER »** (« Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau ») a été **créé en 2002**, renouvelé une première fois en 2005 pour trois ans, une deuxième fois en 2008 pour un an et une troisième fois en mars 2009 jusqu'en 2012. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance a été voté par son conseil d'administration, de même qu'une nouvelle convention constitutive qui **devrait proroger de six ans son existence à compter de 2012**.

Ce GIP a pour mission de **promouvoir et coordonner des interventions d'associations et établissements hospitaliers français dans les pays en développement, pour favoriser l'accès au traitement des patients atteints par le VIH/sida** et ses co-infections. Placé sous la double tutelle du MAEE et du ministère chargé de la santé, il est actif dans dix-huit pays (quinze en Afrique et trois en Asie), et se compose de soixante équipes hospitalières françaises, intervenant sur 183 sites. Par son intermédiaire, en 2009, près de **5 200 personnes ont été formées**, sur une douzaine de thématiques, et plus de **120 000 personnes ont bénéficié d'une prise en charge** de qualité ; 176 associations de personnes vivant avec le VIH, réparties à travers une dizaine de pays, ont bénéficié de son soutien.

---

<sup>1</sup> L'association « EGIDE » (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) opérateur du MAEE pour la gestion des bourses, missions d'experts et invitations en France et à l'étranger, n'est plus rattachée, pour 2011, au programme 209, non seulement du fait de la redéfinition du périmètre de ce programme à laquelle procède le présent PLF, comme ci-dessus exposé, mais surtout en raison de la réforme à laquelle l'association est promise, l'année prochaine, par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat. EGIDE, en effet, sera regroupée avec le GIP « Campus France », qui promeut l'enseignement supérieur français à l'étranger, et avec les activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), au sein d'un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, baptisé « Campus France », opérateur rattaché dans le présent PLF au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat. Pour mémoire, une enquête demandée sur EGIDE à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, a donné lieu à une audition « pour suite à donner », par votre commission des finances, le 13 octobre dernier. Le rapport d'enquête de la Cour des comptes et le compte-rendu intégral de cette audition seront publiés dans le rapport d'information n° 34 (2010-2011, à paraître) de votre rapporteur spécial avec notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La **subvention globale** d'ESTHER pour charges de service public est prévue par le présent PLF à hauteur de **7,7 millions d'euros** en AE et CP (contre 8 millions inscrits en LFI pour 2010) : **3,9 millions pour le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »** et 3,8 millions pour le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Santé » (contre 4 millions d'euros pour chacun dans la LFI pour 2010). Le budget prévisionnel de l'opérateur pour 2010 s'élève à près de 11,7 millions d'euros.

*b) Le « GIP pour l'éducation numérique en Afrique »*

Le « **GIP pour l'éducation numérique en Afrique** » (« GIP ENA ») a été **créé par arrêté du 28 juillet 2010**, pour cinq ans, en vue de mettre en œuvre et de coordonner les **actions menées en Afrique par la France dans le domaine de l'éducation numérique**. Les membres du groupement sont d'une part l'Etat, représenté par le MAEE, le ministère chargé du budget, le ministère chargé de l'éducation nationale, le ministère chargé de la fonction publique et le ministère chargé de l'économie numérique, et d'autre part le Centre international d'études pédagogiques.

Rattaché au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », ce GIP devrait recevoir en 2011 une **subvention pour charges de service public** retenue à hauteur de **10 millions d'euros en AE et 6,7 millions en CP** par le présent PLF. Le budget prévisionnel de l'opérateur pour 2010 représente un montant encore estimatif de près de 14,3 millions d'euros.

## **2. Les autres opérateurs**

Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » mobilise également des **opérateurs qui ne lui sont pas rattachés en propre**, mais à d'autres missions que la mission « Aide publique au développement » : l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), l'association « France Volontaires », Canal France International (CFI), le futur établissement public « CampusFrance »<sup>1</sup>, etc.

En outre, le programme s'appuie de façon déterminante sur l'**Agence française de développement (AFD)**, « quasi-opérateur »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. la note précédente.

<sup>2</sup> Cf. supra, section I (I, B).

## II. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET ACTIONS POUR 2011

### A. UN NIVEAU D'AE (2,053 MILLIARDS D'EUROS) EN BAISSSE (- 5,6 %) MAIS UN NIVEAU STABLE DE CP (2,134 MILLIARDS)

Les crédits du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **2,053 milliards d'euros en AE** et **2,134 milliards en CP** – soit, par rapport à la LFI pour 2010, à périmètre 2011 constant (2,17 milliards d'euros en AE et 2,119 milliards en CP), une **baisse des AE de 5,6 %** et une **légère hausse des CP (+ 0,7 %)**. L'orientation des AE n'est pas inquiétante dans la mesure où, comme on l'a indiqué plus haut déjà<sup>1</sup>, les crédits du programme sont assurés d'une **quasi-stabilité dans la programmation pour 2011-2013**. Au contraire, le maintien des CP à un niveau équivalent, et même légèrement supérieur, à celui de la LFI pour 2010 constitue une bonne nouvelle pour l'APD française.

Ces crédits se trouvent majoritairement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6, à hauteur de 1,795 milliard d'euros en AE et 1,874 milliard en CP pour 2011, soit respectivement 87,5 % des AE et 87,8 % des CP prévus pour l'exercice). Les **dépenses de personnel** (titre 2, seules de cette nature au sein de la mission « Aide publique au développement), représentent un peu moins de **221,4 millions d'euros, soit 10,3 % du total des CP**, isolés par la nouvelle maquette du programme retenue pour le présent PLF dans l'action n° 8. Le reste des crédits relève de dépenses de fonctionnement (titre 3).

Il convient de remarquer que les actions n° 5 « Coopération multilatérale » et n° 7 « Coopération communautaire », ensemble, concentrent 58 % des CP du programme, traduisant la **prééminence de la coopération multilatérale**, au sens large, dans l'aide au développement conduite par le MAEE.

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

(en millions d'euros)

| Actions                         | AE             |                | CP           |                | Evolution des CP (2010/2011) | Part des CP (PLF 2011) |
|---------------------------------|----------------|----------------|--------------|----------------|------------------------------|------------------------|
|                                 | LFI 2010*      | PLF 2011       | LFI 2010*    | PLF 2011       |                              |                        |
| 2 « Coopération bilatérale »    | 547,3          | 615,7          | 589,6        | 674,9          | + 14,5 %                     | 31,6 %                 |
| 5 « Coopération multilatérale » | 527,9          | 412,7          | 429,9        | 434,6          | + 1,1 %                      | 20,4 %                 |
| 7 « Coopération communautaire » | 872,0          | 804,0          | 872,0        | 804,0          | - 7,8 %                      | 37,6 %                 |
| 8 « Dépenses de personnel »     | 228,3          | 221,4          | 228,3        | 221,4          | - 3,0 %                      | 10,4 %                 |
| <b>Total</b>                    | <b>2 175,6</b> | <b>2 053,9</b> | <b>228,3</b> | <b>2 134,9</b> | <b>+ 0,7 %</b>               | <b>100,0 %</b>         |

\* : Retraitement au format 2011

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2011

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (II, A).

**Aucun fonds de concours n'est attendu** pour 2011 en faveur de ce programme, contre un montant de 1,1 million d'euros en AE et CP prévu à ce titre par la LFI pour 2010 (mais en provenances de sources propres à l'ancien périmètre du programme : d'une part des recettes de locations consenties par des établissements culturels et d'enseignement à l'étranger, d'autre part les contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger).

Votre rapporteur spécial, par ailleurs, relève avec surprise que **la prévision de couverture des AE par les CP, à court et moyen terme, n'est pas encore établie, un audit comptable se trouvant en cours** à la suite de la constatation d'une sous-estimation en la matière. Celle-ci, d'après les explications fournies par le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, trouverait son origine dans une bascule incomplète en LFI pour 2006 des autorisations de programme non couvertes fin 2005.

#### ***B. LA POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS (2 517 ETPT, SOIT -1,75 %)***

Le plafond d'autorisations d'emplois du programme, qui se confond avec celui de la mission « Aide publique au développement », est fixé pour 2011 à hauteur de **2 517 ETPT**. Comme on l'a déjà noté<sup>1</sup>, ce plafond correspond à 0,13 % des autorisations d'emplois de l'Etat inscrites dans le présent PLF. Par rapport au plafond pour 2010, à périmètre constant 2011, il représente une **diminution de 47 ETPT (- 1,75 %)**. Cette évolution, confirmant les efforts précédents de réduction des effectifs du programme, traduit la mise en œuvre de la RGPP par le MAEE.

Les 2 517 ETPT précités correspondent à : **214 titulaires** et agents recrutés sur contrat à durée indéterminée (CDI) **en administration centrale** ; **122 titulaires** et CDI **dans le réseau** ; **1 817 agents recrutés sur contrat à durée déterminée (CDD)** et volontaires internationaux ; enfin, **364 agents de droit local**.

Ces effectifs relèvent :

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

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

- des **85 établissements culturels**, établissements dotés de l'autonomie financière (EAF) ;

---

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (II, A).

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

- du réseau des **183 alliances françaises**, établissements de droit local dans lesquels le MAEE affecte des agents expatriés ;

- de l'**assistance technique** mise à la disposition des institutions des pays partenaires (829 ETPT imputés sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » en 2010, dont 667 agents sous contrat avec le MAEE et 162 volontaires internationaux).

Il convient de préciser que les EAF – établissements culturels et centres de recherche – disposent de deux types d'agents : des **agents expatriés** d'une part, des **agents recrutés localement** d'autre part. Cette dernière catégorie, en ce qui concerne les recrutements sur CDI, fait l'objet, **depuis 2010**, d'un **plafond d'emploi spécifique**, conformément aux dispositions de la LFI pour 2009 introduit à l'initiative de votre commission des finances. Ce plafond est fixé par l'article 54 du présent PLF à hauteur de **3 411 emplois**. Du fait de la modification de périmètres ci-dessus exposée, à compter de 2011, l'intégralité de ces effectifs se rapporte au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat », sans plus de partage avec le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

### ***C. LES TROIS ACTIONS DE FOND DU PROGRAMME (HORS ACTION « DÉPENSES DE PERSONNEL »)***

#### **1. La coopération bilatérale (615,7 millions d'euros en AE, 674,9 millions en CP)**

L'action n° 2 « **Coopération bilatérale** » du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » se trouve dotée par le présent PLF de **615,7 millions d'euros en AE** et **674,9 millions en CP**. Outre des dépenses de **fonctionnement** (limitées à 36 millions d'euros en AE et 33 millions en CP, dont les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs ESTHER et « GIP ENA »<sup>1</sup> et la rémunération de l'AFD, fixée à hauteur de 22,8 millions d'euros), cette action retrace principalement des dépenses **d'intervention** (au total, 578,7 millions d'euros en AE et 641,2 millions en CP).

- Au titre des **bourses** sont prévus **7,4 millions d'euros** en AE et CP (pour environ 2 000 bénéficiaires) et, pour les **échanges d'expertise**, **3,3 millions d'euros** (au bénéfice de 1 350 personnes environ).

- Pour le financement de projets dans le domaine de la **gouvernance**, **7,2 millions d'euros** en AE et CP sont ouverts, ainsi que **0,7 million**

---

<sup>1</sup> Cf. ci-dessus, I.

spécifiquement pour l'intervention en ce domaine des centres culturels et de coopération.

- Les **dons-projets** effectués par l'intermédiaire de l'**AFD**, du Fonds de solidarité prioritaire (**FSP**) et des **ONG**, cumulés, s'élèvent à **311,8 millions d'euros en AE** et **389,3 millions en CP**.

- En faveur de la zone **Afghanistan-Pakistan** (« **AFPAK** ») et d'**Haïti** sont prévus, respectivement, **20 millions d'euros en AE** et **15 millions en CP** et **30 millions d'euros en AE** et **20 millions en CP**. Le Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique (couramment dit « **Fonds Pacifique** »), principal instrument de coopération régional de la France dans la région, est doté de **2 millions d'euros en AE** et **CP**.

- Les contrats de désendettement et de développement (« **C2D** »)<sup>1</sup> font l'objet d'une prévision de crédits à hauteur de **78,3 millions d'euros en AE** et **CP**. L'**aide budgétaire post-conflit** et pour les sorties de crise (visant l'Afghanistan, les Territoires palestiniens, le Soudan) bénéficie de **25 millions d'euros**, le **Fonds d'urgence humanitaire** de **8,9 millions**, et l'**aide alimentaire** de **37,1 millions**, dans chaque cas pour un montant identique d'**AE** et de **CP**.

- Une dotation de **21,6 millions d'euros en AE** et **CP** est inscrite dans le présent PLF au titre du **volontariat international**, et de **9,8 millions d'euros en AE** et **CP** pour des cofinancements du MAEE avec la **coopération décentralisée** des collectivités territoriales.

- Enfin, **Canal France International** (CFI) se voit allouer une subvention de **15,4 millions d'euros en AE** et **CP**.

## **2. La coopération multilatérale (412,7 millions d'euros en AE, 434,6 millions en CP)**

L'action n° 5 « **Coopération multilatérale** » s'élève pour 2011 à **412,7 millions d'euros en AE** et **434,6 millions en CP**.

- Les contributions volontaires au système des **Nations-Unies** représentent près de **48,9 millions d'euros en AE** et **CP**. Le PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF précise que les contributions seront concentrées à 85 % sur quatre institutions : le Programme de Nations-Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), l'UNICEF et l'Office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les réfugiés en Palestine (UNRWA).

---

<sup>1</sup> Un bilan du dispositif des C2D est présenté dans la seconde partie du présent rapport (section I, II), à l'occasion de l'exposé des traitements de dettes consenties par la France aux pays en développement.

- Pour le **Fonds mondial de lutte contre le sida**, la tuberculose et le paludisme, une dotation de **300 millions d'euros** en AE et CP est prévue, auxquels s'ajouteront **60 millions issus du produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion (CSV)**<sup>1</sup>.

- L'initiative « **Education pour tous** » (« *Fast Track* ») a vocation à recevoir **16,6 millions d'euros en CP**.

- La **francophonie**, enfin, bénéficiera :

- d'une part, de dépenses d'intervention, à hauteur de **56 millions d'euros** en AE et CP, en vue de la contribution obligatoire de la France à l'**Organisation internationale de la francophonie (OIF)**, ainsi que de subventions aux **opérateurs**, fondées sur les conventions d'objectifs et de moyens passées avec eux par l'Etat ;

- d'autre part, de la mise à disposition de l'OIF par notre pays, sur la base de l'accord conclu avec cette organisation, de l'immeuble situé 21, avenue Bosquet, à Paris, où la « **Maison de la francophonie** » s'est installée en 2010. Le loyer annuel afférent, acquitté à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), s'élève à **5,2 millions d'euros**.

### **3. La coopération communautaire (804 millions d'euros en AE et CP)**

L'action n° 7 « **Coopération communautaire** » retrace exclusivement la **contribution française au Fonds européen de développement (FED)**. Celle-ci, en 2011, s'établira à hauteur de **804 millions d'euros** (en AE et CP).

Il convient ici de souligner que la France, qui était le premier Etat contributeur dans le cadre du neuvième FED couvrant la période 2007-2010, a obtenu lors de la négociation du dixième, pour la période 2011-2013, une **baisse de sa clé de contribution** : celle-ci est ainsi passée de 24,3 % à 19,55 %, ce qui place à présent notre pays en position de **deuxième contributeur au FED, derrière l'Allemagne** (dont la part est fixée à 20,5 %). Compte tenu de l'importante pression que cette contribution obligatoire exerce sur l'effort français d'APD, l'évolution constitue un précieux progrès, **la marge économisée pouvant être utilement employée au rééquilibrage de notre aide bilatérale**.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (I, B).

### III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » fait l'objet de **deux objectifs** de performance dans le présent PLF. Le premier est mesuré par trois indicateurs et le second par deux indicateurs, chaque indicateur se trouvant détaillé en plusieurs sous-indicateurs.

Ce dispositif a été **reconfiguré pour tenir compte de la modification du périmètre du programme retenue pour 2011**<sup>1</sup>. De ce fait, il ne donne plus, par lui-même, une vision complète de la stratégie du MAEE en matière d'APD : les enjeux de rayonnement et d'influence français dans le monde assurés par ce canal sont désormais mieux retracés dans le cadre du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

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

Le premier objectif du programme est exprimé comme tendant à « **relever les défis de la mondialisation et du développement** ». Cette formulation paraît bien **trop vague** pour être opérationnelle par elle-même ; votre rapporteur spécial ne peut donc qu'inviter à sa révision, sous une forme peut-être moins « édifiante », mais plus pertinente. En réalité, le PAP traduit ainsi une ambition que définissent plus concrètement les trois séries d'indicateurs afférents.

##### **1. La lutte contre la pauvreté**

Sur ce plan, une batterie de six sous-indicateurs est en place. Sont ainsi visés :

- d'abord, la part des **engagements du FED** sur les services sociaux et infrastructures d'une part, sur les services et infrastructures économiques et les secteurs productifs d'autre part (sous-indicateurs 1 et 2, soit une prévision pour 2011 à hauteur de 23 % et 33 % respectivement, contre une prévision pour 2010 actualisée à hauteur de 23 % et 33 % et une réalisation en 2009 de 25,8 % et 36,7 %) ;

- ensuite, la part des **engagements de l'AFD** concourant directement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en matière de lutte contre la pauvreté (sous-indicateur 3, donnant lieu à une prévision pour 2011 de plus de 60 %, contre plus de 40 % pour 2010 et une réalisation en 2009 à hauteur de 72 %), et la part des projets soutenu par l'AFD jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs par le rapport d'achèvement (sous-indicateur 4, soit une prévision pour 2011 de 77 %, contre 78 % pour 2010 et une réalisation de 75,5 % en 2009) ;

---

<sup>1</sup> Cf. *ci-dessus*, I.

- la part de l'**APD en santé** dans l'APD totale française hors annulations de dettes (sous-indicateur 5, anticipé à hauteur de 13,22 % pour 2011, contre une réalisation de 13,1 % en 2009) ;

- enfin, la **population gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable** améliorée chaque année (sous-indicateur 6, pour lequel la prévision est de plus de 800 000 personnes pour 2010, contre une réalisation de 640 850 personnes en 2009).

## 2. La contribution à la préservation des biens publics mondiaux

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

- d'une part, grâce aux projets de l'AFD, 1,6 tonne à 2 tonnes d'**équivalent carbone** par million d'euros investis devraient être évitées en 2011, contre une réalisation de 2,05 tonnes en 2009 (estimation *ex ante* pour les projets engagés dans l'année) ;

- d'autre part, plus de 40 % des engagements de l'AFD devraient concourir directement, en 2011, à la préservation des biens publics mondiaux (**biodiversité**, lutte contre les **maladies** transmissibles et émergentes, **climat**), contre une réalisation de 35 % en 2010.

## 3. Le renforcement des partenariats

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

- le taux de **projets associant des ONG françaises à des partenaires étrangers non gouvernementaux**, calculé en rapportant le montant accordé par le MAEE ou l'AFD en faveur de projets associant les ONG françaises à des partenaires étrangers non-gouvernementaux au montant total accordé aux projets mis en œuvre par les ONG françaises. La prévision s'établit à 90 % pour 2011, contre 89 % pour 2010 et une réalisation de 88 % en 2009 ; la cible est de 92 % pour 2013 ;

- l'**effet de levier des financements de projets des collectivités territoriales** de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), déterminé par le rapport entre le montant des financements de la DGM dans des projets impliquant des collectivités territoriales et le montant total des projets. Le ratio devrait être de 4,8 en 2011, ce qui signifie qu'un euro investi par le MAEE dans le soutien à la coopération décentralisée engendrerait en moyenne 4,8 euros d'APD, contre 4,7 prévus pour 2010 et 4,6 constatés en 2009 ; la cible est de 4,9 en 2013 ;

- les **experts placés sur financements internationaux**, intervenant dans le cadre de missions de services publics, devrait représenter un contingent global de 230 mois par homme en 2011, contre 220 prévus pour 2010 et 172 constatés en 2009 ; la cible est de 250 mois par homme pour 2013 ;

- l'expertise et la formation pratiquées par **Canal France international** (CFI) au service des opérateurs médias des pays du Sud devraient atteindre un contingent global de 1 250 jours en 2011, contre 1 200 prévus pour 2010 et 1 026 effectués en 2009 ; la cible est de 1 350 jours pour 2013.

### ***B. L'EFFICIENCE DANS LA GESTION DES CRÉDITS***

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

En premier lieu, il s'agit de la « **concentration sur les priorités géographiques et sectorielles** ». À ce titre, le PAP fait état de la part des dons affectés aux OMD dans les pays pauvres prioritaires, hors subventions non affectées et subventions dans les pays en crise (prévision de plus de 50 % en 2011, contre 69 % pour 2010 et une réalisation de 76 % en 2008, les données de la réalisation en 2009 n'étant pas encore connues ; la cible est de plus de 50 % pour 2013). En regard, le document indique la part de l'APD européenne allouée à l'Afrique sub-saharienne (estimée à hauteur de 45 % en 2011, contre une prévision de 46,7 % en 2010).

En second lieu, le PAP fournit une « **évaluation de la performance des organismes mettant en œuvre cette politique par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens** ». Ce dernier indicateur vise l'AFD, l'association « France Volontaires » et le GIP « ESTHER ». La prévision pour 2011 est de 100 %, l'attente du MAEE étant de voir intégralement atteints les objectifs fixés, dans les contrats d'objectifs et de moyens de ses opérateurs, d'une manière estimée réaliste.

### SECTION III. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS »

Les crédits du programme 301 « Développement solidaire et migrations », dans le présent PLF, s'élèvent à **30 millions d'euros en AE et CP** soit, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2010, une hausse des AE de 14 % et une baisse des CP du même ordre.

Il n'est pas prévu de fonds de concours pour 2011 et le programme ne retrace **pas de dépenses de personnel**. Les **dépenses fiscales** rattachées devraient s'avérer **proches de zéro**<sup>1</sup>.

#### I. LES FINALITÉS DU PROGRAMME

Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » a été introduit dans la maquette budgétaire par la LFI pour 2008, afin de traduire une priorité politique du Gouvernement. Il est mis en œuvre par le **ministère chargé de l'immigration**, qui est à présent le ministère chargé de l'intérieur, et placé sous la responsabilité du **secrétaire général** de ce ministère.

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

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

##### 1. Une aide ciblée

Le programme, dans le cadre des orientations définies par le CICID et par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), **visé à titre principal trente-et-un pays** (Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Ancienne République yougoslave de Macédoine<sup>2</sup>, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monténégro, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Serbie, Somalie, Surinam,

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (II, B).

<sup>2</sup> Dans la partie relative au programme « Développement solidaire et migrations » du PAP de la mission « Aide publique au développement » joint au présent PLF, pour désigner l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la formule « République de Macédoine » est seule employée, au total quatre fois. Votre rapporteur spécial s'en étonne, car ni l'Union européenne ni, en particulier, la France n'ont fait droit, à ce jour, à la revendication de l'ARYM d'être reconnue sous cette appellation, à l'usage de laquelle s'oppose la Grèce. Il invite le ministère chargé de l'immigration à plus de vigilance dans l'ordre diplomatique.

Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam). Il s'y exécute en cohérence avec les autres actions de l'APD française en soutenant deux types de projets.

En premier lieu, il s'agit des **projets qui participent, dans les pays concernés, à une meilleure maîtrise des flux migratoires, dans le cadre d'« accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire »**.

Chacun de ces accords comporte trois volets : l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire. À ce jour, la France en a signé avec **treize pays** (par ordre chronologique : Sénégal, Gabon, République du Congo, Bénin, Tunisie, Cap Vert, République de Maurice, Burkina-Faso, Cameroun, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie, Liban). Un total de seize accords est prévu pour la fin 2010, avec l'**objectif de vingt conventions en 2011**. En effet, d'après les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, un accord devrait être prochainement signé avec la Géorgie, tandis que les négociations se poursuivent ou sont engagées, actuellement, avec la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, l'Inde, le Maroc, le Mali et le Vietnam.

En second lieu, sont ici aidés les **projets portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine**, quelles que soient les modalités de leur contribution. Il s'agit de contribuer à la **réduction des écarts de richesses**, cause majeure de migrations, et de faciliter la **reconnaissance des migrants comme acteurs du développement**.

Le programme s'inscrit ainsi dans une logique de promotion des migrations dites « circulaires », en cherchant à éviter l'effet de cliquet du non-retour des candidats à l'immigration en France. Dans cette perspective, il vise à la fois des projets liés à des **politiques sectorielles** et des projets relevant du **co-développement**.

Ces projets tendent à développer l'emploi et à favoriser le développement local dans les régions d'origine des migrants, à améliorer l'environnement et les conditions de vie des femmes et des enfants en particulier. Ils requièrent d'être relayés par des acteurs à divers niveaux, ce qui se traduit par des **partenariats** avec les pays d'origine des migrants et les acteurs impliqués dans ces pays : les opérateurs français, les acteurs de la société civile et les collectivités territoriales, les organisations internationales ou régionales à caractère multilatéral.

## **2. L'organisation du programme**

Le programme est structuré en trois actions :

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

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

- l'action n° 3 regroupe les « **autres actions bilatérales de développement solidaire** » dans des pays définis comme prioritaires, qui reposent sur les accords de gestion concertée des flux migratoires et associent les organisations non gouvernementales (ONG), les collectivités territoriales et l'Agence française de développement (AFD).

## ***B. UNE DÉMARCHE NOVATRICE***

### **1. Une politique encore balbutiante**

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

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

### **2. Une cohérence avec les autres initiatives européennes**

La notion de « **développement solidaire** » tend à élargir le concept, plus classique, de co-développement – quitte à se révéler, le cas échéant, notion « fourre-tout ». Cependant, la démarche ainsi poursuivie par le programme « Développement solidaire et migrations » se veut **cohérente avec les initiatives de nos partenaires européens**, dont beaucoup (Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède...) travaillent sur des questions analogues.

En outre, le Conseil européen a adopté, le 16 octobre 2008, un **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**, qui tend notamment à promouvoir la création de partenariats avec les pays d'origine pour favoriser des synergies entre les migrations et le développement, conclure des accords entre pays d'origine et de destination et encourager les migrations « circulaires » et les actions de développement solidaire. Cette politique communautaire liant les migrations au développement vise des actions tant géographiques que thématiques. Son financement s'appuie sur le Fonds européen de développement (FED), l'Instrument de coopération au développement et

l'Instrument de voisinage et de partenariat, lequel comporte un **programme thématique « Asile-migrations »** doté de 384 millions d'euros pour la période 2007-2013 (205 millions en ont été mobilisé sur la période 2007-2010).

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

## II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2011

### *A. DES AE EN HAUSSE ET DES CP EN BAISSSE PAR RAPPORT À 2010 (30 MILLIONS D'EUROS EN AE ET CP)*

Les crédits du programme 301 « Développement solidaire et migrations » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **30 millions d'euros en AE et CP**, contre une prévision dans la LFI pour 2010 de 26,3 millions d'euros en AE et de 34,8 millions en CP, soit une **hausse des AE de 14 %** et une **baisse des CP du même ordre**.

Ces crédits sont exclusivement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6). L'action n° 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire » en concentre la majeure part (91,5 % des AE et 85 % des CP).

#### Crédits du programme « Développement solidaire et migrations »

*(en millions d'euros)*

| Actions   | AE       |          | CP       |          | Evolution des CP (2010/2011) | Part des CP (PLF 2011) |
|---|----------|----------|----------|----------|------------------------------|------------------------|
|   | LFI 2010 | PLF 2011 | LFI 2010 | PLF 2011 |                              |                        |
| 1 « Aides multilatérales de développement solidaire »                 | 0        | 0        | 2,0      | 2,0      | 0 %                          | 6,5 %                  |
| 2 « Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine » | 2,5      | 2,5      | 3,5      | 2,5      | - 29 %                       | 8,5 %                  |
| 3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire »           | 23,8     | 27,5     | 29,3     | 25,5     | - 13 %                       | 85,0 %                 |
| <b>Total</b>  | 26,3     | 30,0     | 34,8     | 30,0     | - 14 %                       | 100,0 %                |

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2011

**Il n'est pas escompté de fonds de concours** en faveur du programme, pour 2011, alors que la LFI pour 2010 en a prévu, à hauteur de 0,6 million d'euros en AE et CP, au bénéfice de l'action n° 2 « Aides à la réinstallation de migrants dans leur pays d'origine », en provenance du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

La prévision du solde des engagements non couverts par des CP s'élève à 23,3 millions d'euros pour la fin 2011. Les CP mobilisés pour couvrir ces engagements seraient de 13,6 millions d'euros en 2012 et de 9,5 millions en 2013, de sorte que le montant maximal de CP encore nécessaires après 2013 est estimé à moins de 0,14 million d'euros, **échancier raisonnable**.

## ***B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME***

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

L'action n° 1 « **Aides multilatérales de développement solidaire** » est conduite par l'intermédiaire d'un **fonds fiduciaire** mis en œuvre par le ministère chargé de l'immigration, en association avec la direction générale du Trésor, et la **Banque africaine de développement (BAfD)**, qui le gère selon ses procédures. Ce fonds prend la forme d'un **accord « multi-donateurs » de dons** à la BAfD et au Fonds africain de développement pour l'initiative « Migration et développement ».

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

Le fonds est ouvert à tous les contributeurs qui souhaiteraient soutenir cette initiative. Ses deux contributeurs actuels sont le **Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA)**, à hauteur de **200 000 dollars**, et la **France**, qui s'est engagée pour **6 millions d'euros** sur trois ans : conformément au cadre d'entente conclu avec la BAfD en novembre 2008, 0,5 million d'euros ont été payés sur le budget 2008, un versement de 2,6 million a été effectué en 2009 et un versement de 0,9 million est programmé pour 2010. Les crédits prévus par le présent PLF à ce titre, soit **2 millions d'euros en CP**, seront utilisés afin de poursuivre la **dotation du fonds en 2011** et, ce faisant, solder le paiement des 6 millions pour lesquels s'est engagé notre pays.

Il faut souligner ici que le montant des **transferts financiers des migrants**, évalués à **317 milliards de dollars en 2009** pour les seuls transferts formels (contre 328 milliards en 2008, cette baisse étant imputable à la crise économique mondiale) représente plus de deux fois et demie le montant global

d'APD consenti par les Etats membres du CAD de l'OCDE (soit 119,6 milliards de dollars en 2009<sup>1</sup>).

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

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

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

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

- une **aide d'un opérateur technique pour le montage, la réalisation et le suivi** d'un projet économique, financé à hauteur d'un **coût moyen de 1 200 euros** ;

- une **aide financière au démarrage** du projet, à hauteur de **7 000 euros au maximum en principe**. Toutefois, depuis avril 2010, ce montant **peut être porté jusqu'à 20 000 euros** pour les ressortissants des pays signataires d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire, porteurs d'un projet créateur d'au moins cinq emplois et apportant un financement, sous la forme d'un apport personnel ou de financements extérieurs. Cette aide bonifiée vise en particulier les titulaires d'une carte « Compétence et talent », jeunes professionnels, salariés et étudiants. **Notre rapporteur spécial salue cette initiative, qui met en œuvre les préconisations répétées de son prédécesseur, notre ancien collègue Michel Charasse<sup>2</sup>**, le plafond de 7 000 euros pouvant se révéler insuffisant dans certains cas de création d'entreprise.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, chapitre I (I, A).

<sup>2</sup> Cf. en dernier lieu le rapport précité n° 101 (2008-2009), tome III, annexe 4.

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

À ce jour, le dispositif **concerne vingt-neuf pays**, dont quatorze dans le cadre d'une convention pour la mise en œuvre d'aides à la réinsertion signée en avril 2009 entre l'OFII et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)<sup>1</sup>.

D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, **en 2009, 561 projets ont été ainsi financés par l'OFII**, principalement en Roumanie (146 projets), au Mali (93 projets), en Moldavie (81 projets), au Sénégal (53 projets), en Arménie (42 projets) et en Bosnie-Herzégovine (30 projets) ; suivent la Géorgie, le Cameroun, la République démocratique du Congo, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Burkina Faso, l'Algérie, Haïti, l'Afghanistan, l'Irak, l'Iran, le Kosovo, le Pakistan, la Serbie, le Soudan et le Sri Lanka. **Au premier semestre 2010, 746 aides à projet ont été attribuées par l'Office** ; elles concernent principalement des projets montés en Irak, en Afghanistan, au Soudan, en Roumanie, en Moldavie et au Kosovo.

L'**agriculture** et l'**élevage** sont les secteurs d'activité les plus représentés dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et des Balkans, notamment en Roumanie (86 % des projets), en Bosnie (80 %), en Moldavie (43 %) et en Arménie (35 %). En ce qui concerne les pays d'Afrique Subsaharienne, les principaux secteurs d'activité sont les **transports** (37 % des projets au Mali) et les services (40 % au Sénégal, où l'on assiste à un développement important de bureaux de conseils). Selon les données que l'OFII a pu recueillir, le **nombre moyen d'emplois créés par projet** (hors pays couverts par la convention OIM/OFII) s'est élevé en 2009 à **2,24 personnes hors promoteur**.

La prévision de crédits prévus par le présent PLF pour l'action (2,5 millions d'euros en AE et CP) est **médiocrement justifiée** par le PAP « *compte tenu des actions engagées rappelées ci-dessus* ».

### **3. Les « autres actions bilatérales de développement solidaire » (27,5 millions d'euros en AE, 25,5 millions en CP)**

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

---

<sup>1</sup> Arménie, Bénin, Burkina-Faso, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Mali, Moldavie, Roumanie, Sénégal, Tunisie, Ukraine ; et, dans le cadre de la convention OFII-OIM : Afghanistan, Bangladesh, Djibouti, Ethiopie, Inde, Irak (trois gouvernorats kurdes du Nord), Iran, Kenya, Kosovo, Maurice, Pakistan, Serbie, Soudan, Sri-Lanka.

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

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

Les crédits demandés pour 2011 (27,5 millions d'euros en AE et 25,5 millions en CP) visent à couvrir :

- d'une part, à hauteur de **3,5 millions d'euros en AE** et **3,2 millions en CP**, le soutien aux projets de la **coopération décentralisée**, des **ONG** et des **organisations issues des migrations**. On notera que les préfectures sont mobilisées pour identifier des projets impliquant les associations de migrants ;

- d'autre part, pour **24 millions d'euros en AE** et **22,3 millions en CP**, les projets financés dans le cadre du volet « développement solidaire » des actuels et futurs **accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire**. Comme il a été précisé, en 2011 vingt pays devraient être signataires, avec la France, de ce type d'accords.

### III. LA MESURE DES PERFORMANCES DU PROGRAMME

**Un seul objectif** de performance est assigné au programme 301 « Développement solidaire et migrations ». Il s'agit de « **promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire** », ce qui consiste, comme le précise le PAP annexé au présent LF, à « *s'assurer que l'objectif de 20 accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire soit atteint en 2013 et que les actions financées dans le cadre des projets solidaires impliquent les migrants installés en France* ». Une **logique de moyens** est donc ici à l'œuvre.

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

- d'une part, le « nombre de conclusions d'**accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire** ». Un total de **seize** accord est prévu pour la **fin 2010**, et de **vingt** pour la **fin 2011**, comme indiqué plus haut, contre une réalisation de douze accords en 2009, dont sept signés dès 2008. L'objectif correspond donc à la conclusion de huit conventions en deux ans. Dans ces conditions, **le maintien d'une cible de vingt accords à l'échéance 2013 s'avère dénué d'intérêt, et votre rapporteur spécial invite à sa réévaluation** ;

- d'autre part, le « taux de **projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire** ». Le calcul de ce taux rapporte le montant des CP consommés au titre de l'action 3 du programme (« Autres actions bilatérales de développement solidaire ») mobilisant les ressources techniques ou financières des migrants au montant des CP consommés au titre de cette action qui se trouvent affectés à des politiques sectorielles de développement (santé, formation professionnelle, etc.) identifiées avec les Etats partenaires et visant à favoriser le maintien des populations dans les zones concernées. Le résultat est prévu à hauteur de **70 % pour 2011, contre une réalisation en 2009 de 45 % et une prévision actualisée pour 2010 à hauteur de 49 %**, ce qui **paraît donc ambitieux**.

Sur ce point, le PAP fait état d'un **objectif maximal de 80 % à l'horizon 2013**, les 20 % restants correspondant à « *des projets mobilisant des compétences et des financements nationaux sur des projets prioritaires pour lesquels les migrants ne peuvent pas être mobilisés (infrastructures en particulier)* ». Au demeurant, votre rapporteur spécial note que **l'atteinte de ce résultat repose sur l'élargissement du périmètre, fonction des signatures d'accords de gestion concertée des flux migratoires**, davantage que sur une « croissance interne » dans chaque pays partenaire.



**SECONDE PARTIE :**  
**COMPTES SPÉCIAUX « ACCORDS MONÉTAIRES  
INTERNATIONAUX », « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »  
ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS  
LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE  
LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »  
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. EDMOND HERVÉ)**

**SECTION I. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS  
« ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »  
ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »**

**I. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »**

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

**A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE**

**1. Un compte dédié à la coopération monétaire avec la zone franc**

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

À cet effet, ce compte retrace, en recettes et en dépenses, les **opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité** effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

## 2. Une mission structurée en trois programmes

La mission<sup>1</sup> correspondant aux dépenses du compte « Accords monétaires internationaux » comporte **trois programmes**. Chacun de ces programmes est constitué d'une action unique, visant la coopération monétaire avec les **trois unions monétaires régionales** de la zone franc, situées en Afrique subsaharienne :

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

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

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

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

### La coopération monétaire avec les Etats membres de la zone franc

La coopération monétaire avec les quinze Etats membres de la zone franc, sans équivalent au plan international, est fondée sur **quatre principes** :

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

- la **fixité des parités de convertibilité** entre l'euro et les francs CFA ou le franc comorien, facteur de stabilité monétaire des pays de la zone franc ;

- la **liberté des transferts** au sein de chaque sous-ensemble ;

- la **centralisation des réserves de change** des Etats membres par les trois banques centrales de la zone et l'obligation, pour celles-ci, de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie de la garantie apportée par la France. Ces réserves de change bénéficient également d'une garantie de non-dépréciation.

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

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

<sup>1</sup> Suivant l'article 20 de la LOLF, un compte spécial doté de crédits constitue une mission.

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

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

À la suite de l'introduction de l'euro, **la coopération monétaire dans les zones UMOA et UMAC a fait l'objet de réformes**, respectivement en 2005 et en 2007, donnant une **plus grande autonomie aux deux banques centrales**, la BCEAO et la BEAC, dans la gestion de leurs avoirs et de leurs réserves de change. En outre, en **limitant les avantages consentis sur le solde créditeur en compte d'opérations** (une rémunération avantageuse et la garantie de change) à la seule quotité obligatoirement déposée, ces réformes ont permis une économie budgétaire sensible pour les finances publiques, particulièrement dans le contexte actuel de forte hausse des réserves de change des pays de la zone franc.

**En contrepartie, la France s'est engagée à soutenir l'intégration régionale** de cette zone : notre pays apporte depuis 2005 une aide budgétaire globale de 20 millions d'euros par an au **programme économique régional de l'UEOA** ; un **engagement comparable en faveur de l'UEAC** a été honoré en 2009 (versement d'une aide de 30 millions d'euros correspondant au cumul de sommes non décaissées en 2007 et 2008 eu égard aux retards pris dans l'élaboration du programme économique régional de l'UEAC).

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

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

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

## **B. L'ABSENCE DE CRÉDITS**

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

Toutefois, **eu égard aux niveaux des réserves détenues par les banques centrales de la zone franc**, jugés « *confortables* » par la DGT<sup>1</sup>, et, par conséquent, à la très faible probabilité que la garantie de l'Etat trouve à jouer au profit de l'une ou l'autre de ces banques, cette mission n'est dotée **d'aucun crédit pour 2011, comme les années précédentes**. En conséquence, elle ne fait pas l'objet d'un PAP annexé au présent PLF, de même qu'elle n'a pas fait celui, notamment, d'un RAP joint au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

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

La situation actuelle ne paraît pas justifier, à court terme, une évolution du régime de change : la zone franc, dans son ensemble, a mieux résisté à la crise économique internationale que le reste de l'Afrique subsaharienne en 2009, et l'année 2010 présente des signes tangibles de reprise économique. Ainsi, en UEMOA, la croissance est attendue à hauteur de 3,8 %, grâce à la bonne tenue de la production vivrière, la vigueur de la production minière, ainsi qu'à l'essor du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). En ce qui concerne l'UMAC, on anticipe une croissance de 3,9 %, du fait de perspectives économiques et financières également favorables. Aux Comores, la régularité des approvisionnements en produits pétroliers et la fin des délestages réalisés dans le cadre de la production d'électricité devraient permettre de porter la croissance à 2,1 %.

Cependant, **il importe de se montrer vigilant sur l'évolution économique de cette zone**, après la chute qu'ont enregistrée les cours de matière première et la baisse de production de celles-ci en 2008-2009, et alors que les exportations des pays en cause risquent de se trouver pénalisées par le récent renchérissement de l'euro par rapport au dollar.

---

<sup>1</sup> D'après les renseignements fournis à votre rapporteur spécial, ces réserves, exprimées en mois d'importation de biens et de services, ont été supérieures à 5 mois, depuis 2007, même lors des périodes de crises alimentaires. Fin 2009, elles s'établissaient à 5,4 mois pour l'ensemble de la zone franc : 7,4 mois en ce qui concerne l'UEMOA ; 5,9 mois pour l'UMAC et plus de 6 mois aux Comores. La tendance pour 2010 devrait permettre de maintenir ces niveaux.

## II. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

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

La mission correspondante est dotée par le présent PLF de **936 millions d'euros en AE** et de **6,881 milliards en CP** (crédits évaluatifs), **dont 6,143 milliard d'euros, en CP, au titre du prêt accordé à l'Etat grec**. Hors ce dernier prêt, par rapport aux prévisions inscrites dans la LFI pour 2010, la dotation correspond à une **baisse de 6,8 % des AE, les CP étant quasi-constants**.

### A. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE

#### 1. Un compte dédié aux prêts de l'Etat en faveur de l'aide au développement ouvert en 2010 au soutien à la Grèce

##### a) Une architecture en quatre sections

Le compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » constitue un **compte de concours financiers**. Jusqu'en mai 2010, ce compte ne retraçait que les opérations de versement et de remboursement relatives aux **prêts consentis par l'Etat au titre de l'aide au développement**<sup>1</sup>. La LFR du 7 mai 2010 a enrichi sa nomenclature pour en faire le canal de la **contribution de notre pays au soutien décidé, au niveau européen, en faveur d'Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, en pratique la Grèce** pour apaiser les tensions financières pesant sur sa dette souveraine, en vue de préserver la stabilité au sein de la zone euro<sup>2</sup>.

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

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

- la **deuxième section** retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts accordés à des Etats étrangers pour la consolidation de leur dette envers la France**. Ces

<sup>1</sup> La comptabilisation en APD de ces prêts est précisée dans la première partie du présent rapport (chapitre I, II).

<sup>2</sup> Engagement pris par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone lors du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010 ; la réunion des ministres des finances du 11 avril 2010 en a précisé les modalités techniques. Cf. le rapport n° 428 (2009-2010) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

opérations de refinancement participent des traitements de dettes consentis par notre pays dans le cadre du Club de Paris ou sur une base bilatérale<sup>1</sup> ;

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

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

*b) Un compte déficitaire*

Le solde du compte « Prêts à des Etats étrangers » est prévu comme négatif à l'issue de l'exercice 2011. **Le déficit est évalué à plus de 6,236 milliards d'euros.**

Comme le retrace le tableau ci-après, cette situation est en partie imputable aux prêts accordés au titre de la consolidation de dettes et à l'AFD (sections 2 et 3 du compte), dont le montant devrait être supérieur aux remboursements attendus en la matière, mais elle s'explique principalement, eu égard à l'importance du montant, par le prêt consenti à la Grèce (section 4). Seul le solde de la section 1 du compte, visant les prêts de la RPE, est attendu positif en fin d'année prochaine.

**Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » prévu pour 2011**

(en millions d'euros)

| Sections  | Recettes      | Dépenses (CP)   | Solde           |
|---|---------------|-----------------|-----------------|
| Section n° 1<br><b>Prêts de la RPE</b>                    | 426,00        | 350,00          | + 76,00         |
| Section n° 2<br><b>Prêts pour consolidation de dettes</b> | 69,45         | 150,00          | - 86,55         |
| Section n° 3<br><b>Prêts à l'AFD</b>                      | 148,59        | 232,00          | - 83,41         |
| Section n° 4<br><b>Prêts aux Etats de la zone euro</b>    | 0             | 6 143,00        | - 6143,00       |
| <b>Total</b>  | <b>644,04</b> | <b>6 881,00</b> | <b>6 236,96</b> |

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2011

<sup>1</sup> Cf. l'encadré *infra* (B,2).

## 2. Une mission structurée en quatre programmes

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

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

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

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

- le programme **854 « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »**, pour la quatrième section créée en mai 2010.

Ces quatre programmes sont mis en œuvre par la direction générale du Trésor (DGT) du ministère chargé de l'économie (MINEFII), avec le concours de la Banque de France en ce qui concerne le programme 852. Ils sont placés sous la responsabilité du directeur général.

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

- soit **directement**, en ce qui concerne la mise en œuvre de la RPE assurée par le programme 851, l'exécution des accords de consolidation de dette que vise le programme 852 et le soutien à la Grèce assurée par l'intermédiaire du programme 854 ;

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

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

### ***B. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2011 (936 MILLIONS D'EUROS EN AE, 6,881 MILLIARDS EN CP)***

La mission « Prêts à des Etats étrangers » est dotée par le présent PLF de **936 millions d'euros en AE** et de **6,881 milliards en CP**, dont **6,143 milliard d'euros, en CP, au titre du prêt à la Grèce. Hors ce dernier prêt**, par rapport aux prévisions inscrites dans la LFI pour 2010 (soit 1,004 milliard d'euros en AE et 737 millions en CP), la dotation correspond à une **baisse de 6,8 % des AE, les CP étant quasi-constants** ; si l'on tient compte du soutien à l'Etat grec, l'évolution est de près de - 95 % en AE et de plus de + 48 % en CP.

**Crédits de la mission « Prêts à des Etats étrangers »**

(en millions d'euros)

| Programmes   | AE                            |          |                     | CP                           |          |                     |
|--|-------------------------------|----------|---------------------|------------------------------|----------|---------------------|
|  | LFI 2010                      | PLF 2011 | Evolution 2010/2011 | LFI 2010                     | PLF 2011 | Evolution 2010/2011 |
| 851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure »      | 400                           | 400      | 0,0 %               | 300                          | 350      | + 16,6 %            |
| 852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »  | 229                           | 156      | - 31,9 %            | 229                          | 156      | - 31,9 %            |
| 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers » | 375                           | 380      | + 1,3 %             | 208                          | 232      | + 11,5 %            |
| 854 « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »   | 16 800<br>(LFR du 7 mai 2010) | 0        | - 100,0 %           | 3 900<br>(LFR du 7 mai 2010) | 6 143    | + 57,6 %            |
| <b>Total</b>   | 17 804                        | 936      | - 94,7 %            | 4 637                        | 6 881    | + 48,4 %            |

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2011

**1. Les prêts à des Etats étrangers de la RPE (400 millions d'euros en AE, 350 millions en CP)**

*a) La nature des projets financés*

Le **programme 851** « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure » a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les pays émergents, réalisée par l'intermédiaire de **prêts concessionnels destinés à financer des projets participant au développement économique des pays emprunteurs et dont la réalisation fait appel à des biens et services français**. Ces financements contribuent ainsi à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises<sup>1</sup>.

La mise en place d'une aide au titre de la RPE se traduit par la signature d'un **protocole intergouvernemental** avec les autorités du pays bénéficiaire, pour un projet précis. Les accords sont mis en œuvre, dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur, par la société **Natixis**, agissant pour le compte de l'Etat français. Les pays éligibles sont choisis par le ministre chargé de l'économie, sur la base des règles définies par l'OCDE.

<sup>1</sup> Les crédits afférents sont comptabilisés dans l'APD française malgré le niveau de développement des pays récipiendaires. Toutefois, les prêts doivent respecter les règles relatives à l'aide « liée » (dites « règles d'Helsinki ») de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, qui ont été révisées en 2005 sous l'égide de l'OCDE. Ces règles fixent notamment les niveaux minima de « concessionnalité » des financements.

Les accords de financement engagés en 2008, 2009 et 2010 sont retracés dans le tableau ci-après. **De 1998 à fin 2009, le volume de prêts consentis au titre de la RPE s'est élevé à 2,6 milliards d'euros** au total. Au plan sectoriel, la **prédominance des transports** s'explique par le montant unitaire très élevé des investissements pour ce type d'infrastructures.

**Accords de financement au titre de la Réserve pays émergents**

(en millions d'euros)

| Pays              | Projet financé  | Montant      |
|-------------------|---|--------------|
| <b>Année 2008</b> |   | <b>522,6</b> |
| Arménie           | Système d'eau potable et d'assainissement d'Erevan  | 24,4         |
| Géorgie           | Restauration de la sécurité de l'espace aérien géorgien   | 4,7          |
| Maroc             | Fourniture de 30 rames doubles et de leur maintenance pour le réseau de tramway de Rabat-Salé               | 97,5         |
| Maroc             | Ligne à grande vitesse  | 350,0        |
| Mauritanie        | Vedettes de surveillance côtière pour le centre de coordination des sauvetages en mer                       | 5,2          |
| Mongolie          | Assainissement pour la ville d'Erdenet  | 9,5          |
| Mongolie          | Surveillance de la qualité de l'air à Oulan Bator   | 1,5          |
| Tadjikistan       | Nouvel aéroport pour l'aéroport de Douchambé  | 17,0         |
| Tunisie           | Fourniture de 9 voitures pour le métro léger  | 12,8         |
| <b>Année 2009</b> |   | <b>664,9</b> |
| Egypte            | Complément pour la modernisation de la ligne 1 du métro du Caire  | 9,3          |
| Egypte            | Réalisation de la phase 2 de la ligne 3 du métro du Caire   | 152,0        |
| Egypte            | Complément pour la phase 2 de la ligne 3 du métro du Caire  | 48,0         |
| Ouzbékistan       | Réhabilitation des stations de pompage d'irrigation de Navoiy et Uchkara                                    | 15,0         |
| Maroc             | Complément pour le tramway de Rabat   | 52,5         |
| Maroc             | Tramway de Casablanca   | 169,0        |
| Serbie            | Système d'information géographique  | 11,2         |
| Tadjikistan       | Complément pour le projet de l'aéroport de Douchanbé  | 8,5          |
| Sri Lanka         | Complément pour le renforcement de l'alimentation en eau potable de l'agglomération de Trincomalee          | 2,5          |
| Sri Lanka         | Equipement d'hôpitaux publics   | 9,5          |
| Sri Lanka         | Ligne de fabrication de soluté  | 6,4          |
| Tunisie           | Nouvelles installations de signalisation pour 11 gares sur les lignes Tunis-Gabès et Tunis-Ghardimaou       | 10,6         |
| Tunisie           | Modernisation des PME-PMI tunisiennes   | 40,0         |
| Vietnam           | Complément pour le projet de métro de Hanoï   | 50,0         |
| Vietnam           | Complément pour la modernisation de la ligne ferroviaire Hanoï-Vinh   | 10,7         |
| Vietnam           | Microsatellite d'observation pour l'environnement, les ressources naturelles et les catastrophes naturelles | 55,8         |
| Vietnam           | Surveillance par satellite des bateaux et zones de pêche, et des ressources halieutiques                    | 13,9         |
| <b>Année 2010</b> |   | <b>101,5</b> |
| Pakistan          | Usine de traitement des eaux usées de Lahore  | 70,2         |
| Tunisie           | Fourniture de 16 voitures pour le réseau de métro léger de Tunis et maintenance de 55 voitures              | 31,3         |

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

*b) La justification des crédits demandés*

La dotation de **400 millions d'euros en AE** prévue par le présent PLF est présentée comme liée à l'importance des besoins de **financement de projets d'infrastructure dans les pays émergents, notamment dans les pays d'Asie et du Maghreb**, qui devraient se traduire par de nouveaux engagements sur des grands projets. Dans le cadre d'une politique de concertation accrue avec les bailleurs de fond multilatéraux, **se dessinent également des perspectives de financement parallèle avec des banques multilatérales** – notamment en Asie, dans les secteurs des transports, de l'énergie ou de l'environnement.

La dotation prévue **en CP**, à hauteur de **350 millions d'euros**, repose sur des **estimations de tirage** au titre des protocoles déjà signés, dont les projets sont en cours de réalisation ou vont entrer en vigueur en 2011, et de ceux dont la signature est envisagée avant la fin de l'année 2010 et qui sont susceptibles de donner lieu à exécution dès 2011. Outre le projet de **Ligne à grande vitesse au Maroc**, les principaux décaissements prévus concernent, d'une part, les projets des **métros du Caire et de Hanoï**, ainsi que celui du **tramway de Rabat**, d'autre part les projets dans le domaine de l'eau et de l'environnement en **Arménie**, en **Mongolie** et au **Pakistan**.

Votre rapporteur spécial estime que la relative modestie de ces crédits est révélatrice de **l'insuffisance de la présence industrielle française dans les pays émergents**.

**2. Les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes (156 millions d'euros en AE et CP)**

*a) La nature des prêts financés*

Le **programme 852** « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France » **participe à la politique française de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire**, qui s'exerce tant dans le cadre multilatéral du Club de Paris que, sur un fondement bilatéral, à titre additionnel<sup>1</sup>. Il retrace les crédits requis pour le **refinancement de dettes**.

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

---

<sup>1</sup> Cf. l'encadré ci-après. L'impact sur les comptes publics des différents allègements de dettes se trouve précisé dans la première partie du présent rapport (chapitre I, section II)

## Les traitements de dettes accordés par la France aux pays en développement

### *Des allègements consentis dans un cadre multilatéral et sur une base bilatérale*

La France est **membre du Club de Paris**, groupe informel de créanciers publics créé en 1956, dont 19 pays développés sont membres permanents ; elle en assure traditionnellement la présidence (actuellement confiée au directeur général du Trésor). Elle représente également **l'un des principaux créanciers des Etats d'Afrique**. À ce double titre, notre pays consent des **traitements de dettes (annulations et rééchelonnements)** en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire. Ces allègements sont susceptibles de concerner les créances de l'Etat gérées par la Banque de France comme celles de l'Agence française de développement (AFD), de la Coface ou de Natixis. Ils sont **d'abord consentis dans un cadre multilatéral**, mais également, à titre **additionnel, sur une base bilatérale**.

– *Les traitements multilatéraux (plus de 14 milliards d'euros fin 2009)*

Les traitements de dettes français s'inscrivent, **dans le cadre multilatéral du Club de Paris**, sur le fondement d'accords dont les modalités se sont révélées de plus en plus favorables aux pays débiteurs, au fil des années, du fait du relèvement progressif du taux de réduction. Les remises de dettes ainsi accordées par notre pays avaient atteint, à la **fin de l'année 2009, près de 14,4 milliards d'euros** au total.

• Le principal des dispositifs en cause, aujourd'hui, tient à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, dite « **Initiative PPTE** », approuvée lors du sommet du G7 de juin 1996, à Lyon, puis renforcée lors du sommet de septembre 1999, à Cologne. Elle tend à restaurer durablement la solvabilité de certains Etats par l'annulation de la part de leur dette extérieure qui dépasse un niveau considéré, au vu des perspectives de croissance économique, comme « soutenable ».

#### **Pour être éligible, un pays endetté doit remplir quatre conditions cumulatives :**

- être admissible à emprunter auprès de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale, qui octroie des prêts sans intérêts et des dons aux pays les plus pauvres, et auprès du Fond monétaire international (FMI) par le biais de sa « Facilité élargie de crédit », qui offre des prêts à des taux bonifiés aux pays à faible revenu ;
- faire face à une charge d'endettement insoutenable, pour laquelle les mécanismes traditionnels d'allègement de dettes sont insuffisants ;
- avoir procédé à des réformes et mené une politique économique dans le cadre de programmes appuyés par la Banque mondiale et le FMI ;
- avoir élaboré un « document de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (DSRP) suivant un processus participatif au niveau national.

**Le processus comporte quatre étapes :** une période préliminaire ; l'atteinte du « point de décision », qui conditionne l'éligibilité proprement dite à l'Initiative PPTE ; une phase intérimaire ; enfin, l'atteinte du « point d'achèvement », qui constitue la sortie du processus et permet le traitement complet du stock de dettes. Pour obtenir la réduction intégrale et irrévocable de sa dette, un pays doit établir ses bonnes performances dans les programmes soutenus par la Banque mondiale et le FMI, exécuter de manière satisfaisante les réformes convenues au stade du « point de décision », et mettre en œuvre son DSRP pendant un an au moins.

Ce dispositif concerne aujourd'hui, **en pratique, trente-six Etats, sur les quarante qui s'avèrent éligibles :**

- **trente pays** ont franchi le « **point d'achèvement** » autorisant le traitement des dettes (Afghanistan, Bénin, Bolivie, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Congo, République démocratique du Congo, Ethiopie, Gambie, Guyana, Ghana, Haïti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie) ;

- **six pays** se trouvent encore entre le « **point de décision** », qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dettes intérimaire, et ce « **point d'achèvement** » (Côte d'Ivoire, Comores, Guinée, Guinée-Bissau, Tchad, Togo).

Trois des quatre pays situés avant le « **point de décision** » ne semblent pas devoir progresser au sein de l'Initiative, du moins à court terme : l'Erythrée n'entretient de relations que très limitées avec les institutions financières internationales, la République kirghize ne souhaite pas bénéficier des allègements de dettes en faveur des PPTE, et la Somalie connaît une situation d'arriérés prolongés vis-à-vis des créanciers multilatéraux qui bloque toute avancée. Le Soudan, en revanche, paraît, désormais, en capacité d'entrer effectivement dans le dispositif.

**Le coût global des traitements de dettes pratiqués au titre de l'Initiative PPTE s'élevait, fin 2009, à 59,6 milliards de dollars** (en valeur actuelle nette) pour les trente-six pays précités : 54,3 milliards pour les trente pays qui ont franchi le point d'achèvement et 5,3 milliards pour les six pays situés entre le point de décision et le point d'achèvement. Les quatre pays qui n'ont pas passé le « **point de décision** », potentiellement, pourraient bénéficier de 16,9 milliards d'euros d'allègements de dettes, de sorte qu'au terme du processus, **pour les quarante pays éligibles, le coût total du dispositif est estimé à 76,5 milliards de dollars**. Les créanciers multilatéraux représentent 45 % de ce total (34,3 milliards de dollars), les Etats membres du Club de Paris 36 % (27,8 milliards), les Etats non-membres du Club de Paris 13 % (9,9 milliards) et les créanciers privés 6 % (4,5 milliards).

**Notre pays constitue le premier de ces contributeurs**. L'activité du Club de Paris devrait encore conduire à traiter, **dans la période 2011-2012, des encours très importants de créances françaises**, en particulier pour la Côte d'Ivoire (500 millions d'euros), la République démocratique du Congo (550 millions) et le Soudan (1,8 milliard).

• Les pays qui atteignent le « **point d'achèvement** » de l'Initiative PPTE deviennent éligibles à l'**Initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM)**, que le G8 a retenue en juillet 2005, lors du sommet de Gleaneagles, en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation des « **Objectifs du Millénaire pour le développement** ». Ce dispositif additionnel permet l'**annulation de la totalité des créances admissibles détenues par quatre grandes institutions financières internationales** : la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine de développement et le Fonds africain de développement. La décision d'octroi d'une remise de dettes dans ce cadre relève de la responsabilité distincte de chaque institution, et ses modalités d'application peuvent donc varier de l'une à l'autre. En ce qui concerne le FMI, en février 2010, le coût total de la participation s'élevait à 3,36 milliards de dollars (en valeur nominale).

En outre, l'« **Approche d'Evian** », décidée par le G7 en juin 2003, vise les Etats confrontés à une dette extérieure insoutenable mais qui ne répondent pas aux critères d'éligibilité à l'Initiative PPTE. Il s'agit ici d'élaborer des **solutions « sur mesure »**, adaptées à la situation de chaque pays, par opposition aux termes standard du Club de Paris. La mise en œuvre du dispositif n'est accordée que dans le cas d'un défaut imminent du bénéficiaire.

*– Les traitements bilatéraux (plus d'un milliard d'euros fin 2009)*

**Au niveau bilatéral**, la France consent des **traitements de dettes additionnels en faveur des Etats éligibles à l'Initiative PPTE**. Les remises accordées à ce titre s'élevaient, **fin 2009, à plus d'un milliard d'euros** au total. Ces allègements se traduisent de deux manières :

- d'une part, l'**annulation intégrale des dettes commerciales** (et non seulement à hauteur de 90 % de l'encours, comme le permet l'Initiative PPTE dans son schéma de principe) est mise en œuvre depuis le sommet franco-africain qui s'est tenu à Yaoundé en janvier 2001 ;

- d'autre part, dès lors que le « **point d'achèvement** » de l'Initiative PPTE est franchi par un pays, l'**annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement** peut lui être accordée, par l'intermédiaire de **refinancement par dons des échéances d'emprunt**. Ce traitement est mis en œuvre par l'AFD, au moyen de « **contrats de désendettement et de développement** » (**C2D**, dont les crédits sont suivis dans le programme 209 « **Solidarité à l'égard des pays en développement** » de la mission « **Aide publique au développement** »).

Le premier C2D a été conclu en 2001. À l'issue du premier semestre 2010, au total, **onze pays ont été ou sont bénéficiaires d'un tel contrat, pour un volume global de décaissements de 780 millions d'euros** environ. Le coût du dispositif pourrait atteindre près de **198 millions d'euros pour l'année 2011 et 200 millions en 2012**. Cette montée en charge est imputable, d'une part, à la **signature de nouveaux C2D prévus avec la Guinée et la Côte d'Ivoire**, pays qui devraient prochainement atteindre le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTTE et pour lesquels la France détient des créances additionnelles importantes (600 millions d'euros pour la seule Côte d'Ivoire), d'autre part à la dette résiduelle qui sera annulée, dans ce cadre, en faveur de la **République démocratique du Congo** (250 millions d'euros). Cette situation inflationniste devrait perdurer jusqu'en 2013, année à partir de laquelle les besoins de financement devraient progressivement diminuer.

Sur le fondement d'un C2D, le pays partenaire continue de rembourser, à chaque échéance, le service de sa dette aux créanciers français (AFD, Banque de France, Natixis), mais l'Etat français lui verse une subvention, à due concurrence, sur un compte spécifique tenu par sa banque centrale : ce compte sera débité au profit des points d'affectation prévus par le contrat, pour couvrir soit des **appuis financiers à des programmes gouvernementaux**, soit des **aides budgétaires sectorielles**. Les C2D ont ainsi permis d'aider les secteurs de la santé (programme de lutte contre le sida au Mozambique), de l'éducation (aide budgétaire affectée en Mauritanie et au Burundi et fonds commun multi-bailleurs en Tanzanie), de l'agriculture (appui au Programme national de développement participatif et contribution au Programme d'amélioration de la compétitivité des exploitations familiales agricoles au Cameroun), du développement local (renforcement des communes en Mauritanie), de l'environnement (financement de la Fondation pour la protection des aires protégées et la biodiversité à Madagascar), ainsi que la lutte contre la pauvreté (aide budgétaire globale non affectée en Bolivie, au Ghana, à Madagascar et au Mozambique), le micro-crédit (appui à un programme en ce domaine au Mozambique), ou encore les infrastructures (programme de développement urbain des villes de Douala et Yaoundé au Cameroun, programme d'accès à l'électricité au Rwanda).

#### ***Des traitements consentis sous les plafonds déterminés par le législateur***

Le niveau des allègements de dettes que la France est susceptible d'accorder aux pays en développement (visant les créances de l'Etat, de l'AFD, de la Coface ou de Natixis) fait l'objet d'un **double plafonnement, déterminé en loi de finances**, dont le niveau est **révisé régulièrement** : un plafond est prévu pour les annulations décidées dans le **cadre multilatéral** du Club de Paris (à hauteur de **16,7 milliards d'euros** actuellement), un autre pour les annulations décidées par notre pays sur une **base bilatérale (1,85 milliard d'euros** dans le droit en vigueur). Ces plafonds s'entendent de façon cumulée, c'est-à-dire en tenant compte de toutes les remises déjà consenties par le passé.

**L'article 37 du présent PLF tend à relever ces plafonds d'autorisation**, à hauteur de **18,7 milliards d'euros**, soit une hausse de 2 milliards, pour le plafond relatif aux remises de dettes accordées en **Club de Paris**, et de **2,65 milliards d'euros**, soit une hausse de 800 millions, en ce qui concerne le plafond visant les **annulations bilatérales** additionnelles. Au total, la possibilité est ainsi ouverte d'accorder 2,8 milliards d'euros supplémentaires d'allègements de dettes en faveur des pays en développement.

*Source : rapport n° 111 (2010-2011) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, sur le présent PLF, tome II (commentaire de l'article 37)*

Votre rapporteur spécial appelle l'attention sur les **lourds enjeux économiques et humains qui s'attachent à ces opérations**, dont l'aspect technique ne saurait occulter le sort souvent dramatique qu'endure la population des pays concernés.

*b) La justification des crédits demandés*

Les crédits inscrits par le présent PLF dans le programme 852, soit **156 millions d'euros** en AE comme en CP, sont destinés, comme on l'a indiqué, à financer les **refinancements auxquels donnent lieu les accords de consolidation de dettes intervenant en Club de Paris**.

Cette prévision de dépense a été établie au vu des accords susceptibles d'être conclus au cours de l'année à venir en Club de Paris ; elle peut évoluer en fonction de la situation économique des pays débiteurs concernés. Cependant, votre rapporteur spécial, comme l'année dernière, regrette le **caractère particulièrement sommaire de cette « justification au premier euro »** donnée par le PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au présent PLF.

**3. Les prêts à l'AFD (380 millions d'euros en AE, 232 millions en CP)**

*a) La nature des prêts financés*

Le **programme 853** « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers » constitue un « canal » budgétaire symétrique à l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement »<sup>1</sup>. Il correspond à la **mise à disposition de l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très concessionnelles** : les prêts sont étalés sur trente ans, dont dix ans de différé, et portent un taux de 0,25 %.

Ces prêts sont affectés à deux types d'opérations :

- **l'adossement intégral** des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE<sup>2</sup>, dans une logique de maintien de la « soutenabilité » de leur dette à moyen terme ;

- la constitution par l'AFD de **provisions pour risque commercial** au titre des prêts concessionnels non souverains, accordés au secteur privé, grâce au différentiel de taux avec les émissions obligataires de l'Agence. Cette provision requiert un tirage égal à une part du montant du capital du prêt, fonction du risque pays et du risque de contrepartie<sup>3</sup>.

Votre rapporteur spécial tient à souligner le caractère exemplaire de l'initiative de l'AFD en ce qui concerne les **prêts très concessionnels contracycliques**, qui permettent d'adapter le profil des remboursements des pays débiteurs aux circonstances économiques. Ces procédures s'avèrent particulièrement utiles pour les pays emprunteurs qui exportent un nombre

---

<sup>1</sup> Cf. supra, première partie (chapitre II, section I, II).

<sup>2</sup> Cf. l'encadré ci-dessus, 2.

<sup>3</sup> Jusqu'en 2008, le montant était forfaitaire, à hauteur de 25 %. La réforme permet de mesurer le risque de crédit de manière plus fine, en appréciant la situation réelle du débiteur.

limité de produits dont les cours reposent sur ceux des matières premières, très fluctuants.

*b) La justification des crédits demandés*

La dotation de ce programme, prévue pour 2011 à hauteur de **380 millions d'euros en AE** et de **232 millions en CP**, fait l'objet dans le PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au présent PLF d'une « **justification au premier euro** » **excessivement sommaire**. On sait qu'une part de ces crédits sera affectée au financement des **prêts souverains** très concessionnels de l'AFD à des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE, qu'une autre part servira, conjointement avec le programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement », à couvrir le **risque commercial associé aux prêts non souverains** concessionnels alloués par l'AFD ; **mais les montants correspondants, en AE et CP, ne sont pas précisés** par le document. Votre rapporteur spécial le déplore, alors que la précision avait été fournie dans le PAP joint au PLF pour 2010.

On notera que **la différence entre le niveau des AE et celui des CP reflète le caractère pluriannuel du coût pour l'Etat des engagements de l'AFD**, les paiements à l'Agence intervenant tout au long du décaissement d'un prêt : le besoin de CP reste marginal l'année de l'octroi, puis augmente progressivement sur trois ans, avant de lentement diminuer les sept années suivantes ; les CP ouverts une année donnée correspondent donc presque exclusivement au financement de prêts ayant fait l'objet d'engagements dans les années antérieures. Ainsi, la demande de CP pour 2011 est destinée à hauteur de 230 millions d'euros à permettre la mise en œuvre d'engagements antérieurs à 2010, et ne vise que très marginalement (à hauteur de 2 millions) celle des engagements pris en 2010.

#### **4. Le prêt à la Grèce (6,143 milliards d'euros en CP)**

*a) La nature du prêt financé*

Le **programme 854** « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », comme on l'a signalé, a été créé par la LFR du 7 mai 2010 afin de permettre à la France de contribuer au plan de **soutien décidé, pour le moment en faveur du seul Etat grec, en vue de préserver la stabilité financière au sein de la zone euro**.

Pour mémoire, suivant le mécanisme adopté au printemps 2010 par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro :

- la procédure est mise en œuvre, le cas échéant, à la demande d'un Etat membre qui ne peut plus faire face à ses besoins de trésorerie ;

- la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) doivent évaluer la situation financière de cet Etat, estimer le montant du prêt à lui accorder, et proposer une définition des conditionnalités de ce prêt ;

- au vu de ces éléments, les Etats membres de la zone euro doivent décider à l'unanimité de l'activation du plan de soutien ;

- tout Etat membre peut choisir de ne pas participer au versement d'une tranche du programme sans que cela empêche le soutien par les autres.

**Le niveau de participation de chaque Etat membre est calculé au prorata de la souscription de sa banque centrale nationale au capital de la BCE**, évalué sur le seul champ des Etats membres de la zone euro participants et hors l'Etat membre bénéficiaire. Dans le cas du soutien décidé en faveur de la Grèce, la contribution française s'établissait ainsi à hauteur de 20,97 % dans l'hypothèse où tous les Etats membres de la zone euro (hormis la Grèce elle-même) s'associaient effectivement à la mise en œuvre. Cependant, la Slovaquie, le 11 août dernier, a annoncé qu'elle ne participerait pas au plan ; le montant global du soutien à l'Etat grec, de fait, s'est trouvé réduit d'environ 800 millions d'euros mais, d'après les indications fournies à votre rapporteur spécial, l'impact de cette réduction sera concentré sur le dernier versement des Etats membres, en 2013.

*b) La justification des crédits demandés*

On rappelle que la **LFR du 7 mai 2010** a ouvert sur le programme « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » **la totalité des AE requis par le prêt versé à la Grèce en application du plan de soutien décidé au niveau européen, soit 16,8 milliards d'euros**. Ce montant correspond à l'engagement de la France sur la période 2010-2013, déterminé par l'application de la clé de répartition précitée au montant global maximal de 80 milliards d'euros prévu, en faveur de l'Etat grec, par les Etats membres de la zone euro.

Aussi, **seuls des CP se trouvent inscrits sur le programme par le présent PLF**, à hauteur de **6,143 milliards d'euros**. Ces crédits correspondent au montant que notre pays devrait prêter à l'Etat grec en 2011, selon la clé de répartition.

Suivant les précisions données à votre rapporteur spécial, **pour 2010, le montant de CP consommés à ce titre devrait atteindre 5,825 milliards d'euros, soit un dépassement de 1,925 milliard par rapport aux prévisions de la LFR du 7 mai, du fait de la révision du calendrier des versements des Etats membres de la zone euro**. En effet, alors qu'il était d'abord envisagé de répartir ces versements de manière égale sur chaque année d'exécution du plan de soutien, il a finalement été décidé que la Grèce recevrait successivement : 27,5 milliards d'euros dès 2010, 29 milliards en 2011, 17,6 milliards en 2012 et 5,1 milliard en 2013 (soit au total 79,2 milliards). Il convient de souligner que **cette modification des modalités de paiement n'affecte pas le niveau global de l'engagement de la France**

### **C. LA MESURE DES PERFORMANCES**

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

En effet, en considérant que **le programme 853 retraçant les prêts accordés à l'AFD se trouve lié à l'activité globale de l'Agence, il a été choisi de ne pas fixer d'objectif ni d'affecter d'indicateur à ce programme**, dès lors que les performances de l'AFD sont évaluées au travers des dispositifs de performance associés à la mission « Aide publique au développement », en particulier les indicateurs de l'objectif n° 3 (« Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement ») du programme 110 « Aide économique et financière au développement »<sup>1</sup>. Cette situation, toutefois, s'avère contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF.

Les programmes 851, 852 et 854, en revanche, font chacun l'objet d'un objectif, mesuré dans chaque cas par un indicateur.

#### **1. La réalisation de projets de développement durable faisant appel au savoir-faire français dans les pays émergents**

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

L'indicateur, en la matière, rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la **part des protocoles de prêts signés au cours d'une année ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. La réalisation en 2009 a été de 8 %** (ce qui signifie que les quatre cinquièmes des protocoles de prêts signés en 2007 avaient donné lieu à l'imputation d'un contrat en 2009). La **prévision pour 2011**, comme pour 2010, de même que la cible pour 2013, est **identique**.

#### **2. Le rétablissement de la stabilité macro-économique et la création de croissance dans les pays en développement**

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

En ce domaine, l'indicateur mesure la **part des pays éligibles, pour lesquels la France faisait partie des cinq plus importants créanciers, qui**

---

<sup>1</sup> Cf. supra, première partie (chapitre II, section I, III).

**ont bénéficié avec succès de cette initiative**, c'est-à-dire ceux qui ont franchi le « point d'achèvement » du processus tout en respectant le critère de « soutenabilité » de leur dette à la date impartie. **La réalisation en 2009 a été de 75 %** : la France était l'un des cinq plus importants créanciers de vingt des vingt-six pays ayant alors franchi le « point d'achèvement » ; quinze de ces pays ont réussi à ramener leur dette à un niveau soutenable (Bénin, Cameroun, République centrafricaine, Ghana, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Zambie). Les cinq pays restant (Burkina-Faso, Burundi, Gambie, Haïti et Sao Tomé) sont estimés en situation de risque de surendettement et, par conséquent, doivent aujourd'hui mener des politiques de ré-endettement prudentes, tant en termes de montant que de niveau de « concessionnalité ».

La **prévision pour 2011** est de **80 %**, contre une prévision actualisée pour 2010 et une cible pour 2012 l'une comme l'autre fixée à hauteur de 90 %.

Cependant, cet indicateur ne constitue que la reprise dans le cadre de la LOLF de l'objectif fixé par l'Initiative PPTTE elle-même pour la fin de cycle du processus, et votre rapporteur spécial regrette qu'il **n'informe guère le citoyen sur la plus-value réellement apportée par la France dans cette initiative**, pas plus que sur l'impact du dispositif sur le développement des pays considérés.

### **3. La mise en œuvre par une action coordonnée du mécanisme contribuant à la stabilité financière de la zone euro**

En ce qui concerne le **programme 854**, qui vise les prêts accordés aux Etats membres de l'Union européenne pour la stabilité de la zone euro, en pratique et pour le moment la Grèce seule, l'objectif retenu est de « *mettre en œuvre par une action coordonnée le mécanisme contribuant à la stabilité financière de la zone euro* ». L'indicateur tient au **taux de participation de la France**, dans le cadre de cette action, en matière de versements des tranches de prêt ; la prévision est de **100 %** pour toutes les années.

Selon le commentaire fourni par PAP, « *cet indicateur vise à mesurer que les opérations d'activation du mécanisme de stabilité financière revêtent bien un caractère "collectif" et que la France y participe effectivement* », le caractère "collectif" étant qualifié par la participation d'au moins trois Etats membres de la zone euro aux côtés de la France dans le versement de chaque tranche et par l'exigence que le poids dans le capital de la BCE des banques centrales nationales des Etats participant au versement de la tranche excède 50 % (calcul hors pays bénéficiaire).

## SECTION II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »

Le compte d’affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » constitue une **création du présent PLF**. Il vise à retracer le financement consenti par la France, à partir du produit de la vente de quotas carbone de l’Etat, en faveur de la gestion durable de la forêt et de la lutte contre la déforestation dans les pays en développement.

La mission correspondante est dotée, pour 2011, de **105 millions d’euros en AE et CP**.

### I. LA SITUATION ACTUELLE

#### *A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE*

À l’occasion de la **conférence des Nations-Unies pour le climat** qui s’est tenue à Copenhague en décembre 2009, les pays développés ont pris l’engagement collectif de financer sur la **période 2010-2012**, à titre de « démarrage précoce » (« *fast start* »), des **actions dans les pays en développement en faveur de la lutte contre le changement climatique**. Cet engagement a été décidé pour un montant global « *approchant 30 milliards de dollars* ». Il représente pour l’Union européenne et ses Etats membres, sur la période de trois ans précitée, un effort de 7,2 milliards d’euros ; **la quote-part de la France s’élève à 1,26 milliard**.

Cette aide offerte par notre pays se concrétisera comme suit :

- d’un côté, par le **canal multilatéral**, avec une participation à la reconstitution du Fonds pour l’environnement mondial (FEM) et une contribution au Fonds pour les technologies propres de la Banque mondiale ;

- de l’autre côté, par le **canal bilatéral**, avec la reconstitution du Fonds français pour l’environnement mondial (FFEM) et les interventions de l’Agence française de développement (AFD) sous leur forme habituelle (aides budgétaires sectorielles et prêts concessionnels à des entités publiques ou au secteur privé).

Les financements correspondants seront principalement portés par la **mission « Aide publique au développement »** :

- d’une part, le programme 110 « Aide économique et financière au développement », piloté par le **ministère chargé de l’économie (MINEFII)**

pour ce qui concerne les contributions précitées au FEM, au Fonds pour les technologies propres et au FFEM ;

- d'autre part, le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », relevant du **ministère chargé des affaires étrangères** (MAEE), pour l'aide à projets mise en œuvre par l'AFD sous la forme de dons.

## ***B. UN ENGAGEMENT SPÉCIFIQUE POUR LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT ET LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION***

### **1. Un engagement de 250 millions d'euros sur trois ans**

Sur le total de l'engagement que la France a souscrit, au bénéfice de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, lors de la conférence de Copenhague, un cinquième, soit environ **250 millions d'euros entre 2010 et 2012**, sera consacré à la **gestion durable de la forêt et à la lutte contre la déforestation**. Les actions menées en ce domaine s'inscriront **dans le cadre de l'initiative dite « REDD+ »** des Nations-Unies<sup>1</sup>. Elles s'adressent en priorité aux grands massifs forestiers mondiaux que sont l'**Amazonie**, le bassin du **Congo** et l'**Indonésie**, et visent trois aspects déterminants pour la lutte contre la déforestation : l'**amélioration de la gouvernance**, l'**aménagement durable** et le **développement des systèmes d'information**.

À ce titre, notre pays devrait notamment financer, *via* le FFEM et l'AFD, les trois projets suivants :

- **imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale** : mise à disposition à tous les acteurs publics et associatifs rattachés au programme « REDD+ » dans le bassin du Congo, afin d'assurer le suivi de la déforestation, d'équipements, d'assistance technique, d'imagerie satellite d'archives et de nouvelles images pour la période 2010-2015 ;

- **gestion forestière durable dans la province du Kalimantan** (Bornéo) en Indonésie : appui à l'aménagement durable des concessions forestières et préparation à l'« écocertification », selon une approche pilote intégrée de protection des forêts à l'échelle d'un district ;

- **coopération régionale sur le plateau des Guyanes** : création et animation d'une plateforme régionale de coopération pour la protection des forêts entre la Guyane française et ses voisins (Suriname, Guyana, Etat d'Amapa au Brésil et Venezuela), pour la mutualisation des connaissances, du

---

<sup>1</sup> *Programme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, visé par la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC) comme désignant les « démarches générales et mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement ».*

savoir-faire et des équipements nécessaires au suivi de l'état des forêts et à la lutte contre la déforestation.

## **2. Un besoin de financement de 150 millions d'euros**

L'engagement français spécifiquement prévu pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation représente, par rapport aux ressources budgétées, un **besoin de financement nouveau**, à hauteur de **150 millions d'euros sur les trois ans** de la période 2010-2012. Ce montant se décompose ainsi :

- **60 millions d'euros** au titre de la participation de notre pays à l'initiative « Forêt » du FEM ;

- **90 millions d'euros** pour les **actions bilatérales** en la matière, dont **30 millions** affectés au FFEM et **60 millions** consacrés aux dons-projets de l'AFD.

## **II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR L'ARTICLE 30 DU PRÉSENT PLF**

### ***A. UN FINANCEMENT DE L'AIDE À LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION PAR LE PRODUIT DE CESSIONS DE QUOTAS CARBONE***

Le Gouvernement se propose de **couvrir le besoin de financement de l'engagement international de la France relatif à l'aide aux pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation** – soit 150 millions d'euros, sur les 250 millions impliqués au total par cet engagement, entre 2010 et 2012 – **par une partie des produits de cession d'unités de « quantité attribuée » à notre pays** (« UQA », représentatives de quotas d'émissions de gaz à effet de serre mesurés en équivalents carbone) dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Il convient ici de rappeler que ces quotas ont été affectés à chacun des pays industrialisés ou en transition vers une économie de marché, pour la période 2008-2012, en fonction d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>1</sup>. Dans l'hypothèse où un pays émet plus de ces gaz que ses UQA l'y autorisent, il lui incombe d'acheter les quotas manquants sur le marché ; dans le cas inverse, les UQA excédentaires peuvent être vendues par les Etats, de la même façon.

Grâce à ses bonnes performances en matière de lutte contre le changement climatique, **la France dispose aujourd'hui d'un volume excédentaire d'UQA** par rapport à ses besoins. Ces actifs peuvent donc être valorisés, même si aucune opération en ce sens n'a été encore conduite jusqu'à

---

<sup>1</sup> Les Etats concernés, globalement, se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, entre 2008 et 2012, à hauteur de -5,2 % par rapport à 1990.

présent. Les cessions, dans ce domaine, ont vocation à se trouver retracées par le **compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »**<sup>1</sup>.

### **B. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AD HOC**

L'**article 30 du présent PLF, adopté sans modification par l'Assemblée nationale et par le Sénat**, constitue la traduction, au plan budgétaire, du choix du Gouvernement de financer l'aide française aux pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation, en partie, au moyen de produits de cession de quotas carbone de l'Etat<sup>2</sup>.

À cet effet, il est créé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, un **nouveau compte d'affectation spéciale** (au sens de l'article 21 de la LOLF), intitulé « **Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique** ». Cette création vise expressément à « *contribuer au respect des engagements pris par la France en matière de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement* ».

Le mécanisme retenu constituera un « **cercle vertueux** » autant qu'un **financement innovant** des engagements internationaux de notre pays : la vente d'UQA est permise par les efforts français de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; les produits de cette vente contribueront à financer la lutte contre le changement climatique, par le biais d'actions de gestion durable des forêts et contre la déforestation dans les pays en développement.

Du reste, ce dispositif est juridiquement prévu pour une durée indéterminée, mais le mécanisme de financement à titre de « démarrage précoce » défini lors de la Conférence de Copenhague, pour sa part, est borné à la fin de l'année 2012. La question du maintien du compte d'affectation spéciale au-delà de cette échéance devrait donc être examinée, au plus tard, dans le cadre du PLF pour 2013.

---

<sup>1</sup> Ce compte a été créé par la LFR du 30 décembre 2008 pour suivre, en recettes et en dépenses, les flux engendrés par les opérations de l'Etat (cessions et acquisitions) sur l'ensemble des marchés du carbone – non seulement celui des UQA issues du Protocole de Kyoto, mais également celui des quotas européens d'émission de gaz à effet de serre se rapportant au Système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE, dispositif visant à permettre d'atteindre les objectifs assignés à l'Union Européenne et à ses Etats membres dans le cadre du Protocole de Kyoto). Il doit notamment permettre d'abonder la réserve de quotas pour les nouveaux entrants que prévoit le Plan national d'affectation des quotas d'émission de CO<sub>2</sub> (PNAQ, lancé en 2005 pour décliner au niveau national les exigences issues du Protocole de Kyoto et du SCEQE).

<sup>2</sup> Votre rapporteur spécial renvoie au rapport sur le présent PLF de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général (tome II).

## 1. L'organisation du compte

### a) Les recettes

Le compte « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » retracera, en **recettes**, le **produit de la vente de quotas carbone de l'Etat** (UQA définies par le Protocole de Kyoto), **dans la limite expresse de 150 millions d'euros**.

En effet, le produit de la cession de ces unités serait, à droit constant, intégralement versé au compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » précité. L'article 30 du présent PLF propose d'affecter *en priorité* ce produit au nouveau compte d'affectation spéciale, dans la limite du montant – 150 millions d'euros, d'ici à 2012 – nécessaire pour financer l'engagement de la France d'aider les pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation. **Au delà de ce montant, le produit des ventes de quotas carbone se trouvera, comme actuellement, affecté au compte de commerce.**

### b) Les dépenses

En **dépenses**, le nouveau compte retracera celles que requiert la contribution française à l'initiative « REDD+ » ci-dessus mentionnée :

- d'une part, les dépenses en faveur de **projets** de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, pour lesquelles le **ministre des affaires étrangères** est l'ordonnateur principal ;

- d'autre part, les dépenses liées aux **actions des fonds environnementaux** en matière de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement, pour lesquelles le **ministre chargé de l'économie** est l'ordonnateur principal.

## 2. La mission correspondante

La **mission correspondant aux dépenses du compte** « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », mission interministérielle, est composée de **deux programmes**. Elle fait l'objet, comme il est de règle, d'un PAP annexé présent PLF. Cependant, on ne trouve dans ce document **aucun dispositif de mesure des performances**, ce qui est contraire à l'article 7 de la LOLF et que votre rapporteur spécial invite donc à corriger pour le RAP qui devra être joint au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011.

Les dépenses en cause sont exclusivement des **dépenses d'intervention**, relevant du titre 6. Conformément au principe de fonctionnement du compte d'affectation spéciale, **l'ensemble des crédits prévus en la matière doit être dégagé par la cession par l'Etat de quotas carbone à due concurrence, soit un montant total de 105 millions d'euros pour 2011.**

*a) Le programme « Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (30 millions d'euros en AE et CP)*

Le programme 781, intitulé « **Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce** », se trouve placé sous la responsabilité du **ministre chargé des affaires étrangères** et, au plan administratif, celle du directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats. Ce programme retrace les crédits employés au financement, mis en œuvre par l'**AFD** sous forme de subventions et de prêts concessionnels, de projets de lutte contre la déforestation dans les pays en développement.

Pour 2011, la dotation est fixée à **30 millions d'euros** en AE et CP. Ces crédits devraient notamment bénéficier aux trois projets cités plus haut : imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale, gestion forestière durable dans la province du Kalimantan en Indonésie, et coopération régionale sur le plateau des Guyanes.

*b) Le programme « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (75 millions d'euros en AE et CP)*

Le programme 782, intitulé « **Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce** », relève de la responsabilité du **ministre chargé de l'économie** et, au plan administratif, celle du directeur général du Trésor. Ce programme a trait aux crédits de contribution aux fonds environnementaux finançant des actions contre la déforestation, en pratique le **FEM** et le **FFEM** principalement.

Pour 2011, **75 millions d'euros** en AE et CP sont prévus : 60 millions pour le FEM et 15 millions pour le FFEM.

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification en ce qui concerne les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Prêts à des Etats étrangers » et le compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».

En revanche, **en seconde délibération**, elle a procédé dans la **mission « Aide publique au développement »** à deux séries de modifications des crédits – d'une part, une majoration à titre non reconductible et, d'autre part, une minoration pour « gager » les ouvertures de crédits pratiquées en faveur d'autres missions –, pour un résultat global de **minoration** de ces crédits à hauteur de **2 795 588 euros en AE** et **2 024 531 euros en CP**.

### Crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en euros)

| Programmes   | PLF initial          |                      | PLF après le vote de l'Assemblée nationale |                      |
|--|----------------------|----------------------|--|----------------------|
|  | AE                   | CP                   | AE   | CP                   |
| 110 « Aide économique et financière au développement » | 2 494 005 562        | 1 171 141 484        | 2 491 991 481                              | 1 170 108 561        |
| 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » | 2 053 890 585        | 2 134 969 251        | 2 053 133 305                              | 2 134 004 102        |
| 301 « Développement solidaire et migrations »          | 30 000 000           | 30 000 000           | 29 975 773                                 | 29 973 541           |
| <b>Total</b>   | <b>4 577 896 147</b> | <b>3 336 110 735</b> | <b>4 575 100 559</b>                       | <b>3 334 086 204</b> |

Source : PLF pour 2011 adopté par l'Assemblée nationale

Dans le détail, ce solde résulte :

- d'une part, de la **majoration** des crédits de la mission, destinée à en abonder le plafond, à **titre non reconductible**, de **722 600 euros** en AE et CP. Ces nouveaux crédits ont été imputés sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », de la façon suivante : 663 300 euros sur l'action n° 2 « Coopération bilatérale » et 59 300 euros sur l'action n° 5 « Coopération multilatérale » ;

- d'autre part, de la **minoration** des crédits de la mission, à hauteur de **3 518 188 euros en AE** et **2 747 131 euros en CP**, afin de « gager » les **ouvertures de crédits** votées par l'Assemblée nationale lors de la discussion de la seconde partie du présent PLF. Cette minoration a été répartie de la façon suivante :

- 2 014 081 euros en AE et 1 032 923 euros en CP sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;

- 1 479 880 euros en AE et 1 687 749 euros en CP sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » ;

- enfin, 24 227 euros en AE et 26 459 euros en CP sur le programme 301 « Développement solidaire et migrations ».

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 novembre 2010, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **MM. Yvon Collin, rapporteur spécial**, sur la mission « Aide publique au développement » et **Edmond Hervé, rapporteur spécial**, sur les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Prêts à des Etats étrangers » et sur le compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Je ferai d'abord quelques observations sur le contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui notre aide publique au développement.

En 2009, et malgré la crise, les apports des pays développés à l'aide publique au développement se sont accrus, tous types d'aide confondus, de 0,7 % par rapport à 2008. Hors allègements de dettes, cette progression atteint 6,2 %. Quelque 119,6 milliards de dollars ont été ainsi versés par les pays riches aux pays en développement. Les Etats-Unis ont conservé leur premier rang parmi les donateurs, avec près de 29 milliards de dollars. La France, avec un effort de 9 milliards d'euros, soit 0,46 % du revenu national brut, s'est hissée au deuxième rang des donateurs en volume, devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon. Mais, dans le classement en valeur, c'est-à-dire en fonction de l'effort d'aide au développement rapporté à la richesse nationale, notre pays n'est qu'à la onzième place, juste derrière le Royaume-Uni et la Suisse, et devant l'Espagne et l'Allemagne. Les Etats-Unis ne sont que dix-neuvièmes, entre le Portugal et la Grèce.

L'année 2010 devrait donner lieu à une nouvelle progression de l'aide française, à hauteur de 9,7 milliards d'euros, soit 0,5 % du revenu national brut. Toutefois, pour 2011, un repli est anticipé, avec 9,5 milliards d'euros d'aide, soit 0,47 % de la richesse nationale, dont 7,1 milliards portés par le budget général de l'Etat.

En tout état de cause, la France semble encore loin de pouvoir traduire en actes son engagement, pourtant renouvelé en 2008, de consacrer à l'aide publique au développement, en 2015, 0,7 % de la richesse nationale. Pour 2010 déjà, notre pays n'honorera pas son engagement d'au moins 0,51 % du revenu national brut, alors que le Royaume-Uni devrait y parvenir. Il est vrai que nous ne serons pas seuls dans cette situation de défaut, que connaîtra également, entre autres, l'Allemagne.

La part bilatérale « programmable » de l'aide publique au développement française est minoritaire. En effet, l'aide multilatérale et européenne – environ 4 milliards d'euros – représente 45 % de notre aide globale, mais cette proportion dépasse la moitié si l'on ne tient pas compte des dépenses bilatérales dites « non programmables », c'est-à-dire constatées « ex post ». Cette répartition est préjudiciable à l'aide « de terrain » – aide aux projets, coopération

technique, etc. Or il en va du rayonnement international de notre pays car, grâce à son aide bilatérale, la France est visible à l'étranger, et d'abord auprès des populations bénéficiaires ; dans la masse de l'aide multilatérale, son rôle passe souvent inaperçu. De ce point de vue, il est heureux que la France ait obtenu, pour la période 2011-2013, une baisse de sa clé de contribution au Fonds européen de développement (FED). En 2011, cette contribution représentera tout de même 804 millions d'euros.

En outre, la comptabilisation en « aide publique au développement » de certaines dépenses non programmables est sujette à caution, comme l'aide versée à Wallis-et-Futuna, de l'ordre de 85 millions d'euros par an, l'aide au développement visant normalement les Etats étrangers. En revanche, on note un progrès : du fait de la transformation de Mayotte en département en 2011, l'aide versée à cette île – environ 300 millions par an – ne sera plus comptée en aide au développement.

De même, on peut contester que soient considérés comme « aide au développement » les frais d'écologie des étudiants en France ressortissants des pays en développement et les aides accordées aux réfugiés originaires de ces pays – soit respectivement, en 2009, 670 millions et 270 millions d'euros. À l'inverse, certaines dépenses publiques, qui concourent pourtant de façon effective au développement, ne sont pas comptabilisables comme telles selon les normes de l'OCDE, notamment la dépense fiscale assise sur les dons aux organisations de solidarité internationale.

L'aide bilatérale française bénéficie principalement à l'Afrique subsaharienne – 49 % du total – et aux pays à revenu intermédiaire. Toutefois, en 2009, la Chine et la Turquie ont respectivement occupé le deuxième et le cinquième rangs des bénéficiaires. Là encore, on peut s'interroger sur la qualification d'« aide au développement »...

Cela dit, notre dispositif d'aide publique au développement se trouve, actuellement, dans une phase de rationalisation. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), lors de sa réunion du 5 juin 2009, a resserré les priorités géographiques et clarifié les priorités sectorielles. À la suite, un document cadre, élaboré tout au long de 2010 et finalisé par le Gouvernement au début de ce mois-ci seulement, nourrit l'ambition de « refonder » la politique de coopération au développement, pour répondre aux défis du monde contemporain. Le Parlement a été invité à participer à la réflexion et le Sénat y a pris une large part. Au mois de mai dernier, conjointement avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, nous avons organisé une « table ronde », puis auditionné le ministre des affaires étrangères. En juin, je vous ai présenté une communication sur le projet de document cadre, et les recommandations auxquelles a donné lieu notre débat ont été adressées au ministre. Enfin, le 4 novembre dernier, le Sénat a tenu un débat sur la politique de coopération et de développement, qui s'est notamment appuyé sur le rapport d'information entre temps publié par nos collègues rapporteurs pour avis, et auquel j'ai pris part.

Le document cadre a le mérite de présenter la doctrine française d'aide publique au développement. Il considère que cette aide ne doit pas relever de la charité, ni de la seule compassion, mais d'une stratégie géopolitique, dans laquelle on considère non seulement la nécessité de soulager la pauvreté, mais également les intérêts de notre pays dans le monde. Néanmoins, il n'aborde que de façon très parcimonieuse les aspects financiers, le choix ayant été fait de dissocier l'exposé de la stratégie et la programmation des moyens budgétaires. Bien que compréhensible, cette organisation n'en nuit pas moins à la crédibilité des ambitions affichées.

En outre, le statut du document cadre reste indéterminé : ce texte n'a pas de valeur juridique, et le CICID n'a pas été convoqué pour son adoption formelle. Dans ces conditions, et à ce stade, on peut douter de l'autorité politique qu'il revêtira en pratique. Pour prévenir le risque du « vœu pieu », je pense qu'il faut inviter le Gouvernement, en séance, à donner à ce nouvel outil les formes appropriées d'adoption et de publicité officielle qu'il requiert.

J'en viens à la mission « Aide publique au développement », mission interministérielle qui se compose de trois programmes, dont les deux plus importants, par le volume de crédits, sont pilotés, l'un, par le ministère chargé de l'économie et, l'autre, par le ministère des affaires étrangères. Le troisième programme relève du ministère chargé de l'immigration, c'est-à-dire, à présent, du ministère de l'intérieur.

Je m'en tiendrai ici à des observations de portée générale, renvoyant pour le détail à mon rapport écrit.

Une modification de périmètre clarifie la répartition des crédits gérés par le ministère des affaires étrangères entre la mission « Aide publique au développement » et la mission « Action extérieure de l'Etat », répartition jusqu'à présent peu lisible. En conséquence de ce changement, l'essentiel des crédits de la coopération culturelle – les bourses, ainsi que le fonctionnement des services de coopération et d'action culturelle et des établissements culturels – relèvera désormais du rapport de notre collègue Adrien Gouteyron.

Sur le fond, le projet de loi de finances prévoit, pour la mission « Aide publique au développement », 4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,4 milliards en crédits de paiement (CP). Cette dotation représente 47 % des CP du budget général prévus pour 2011 qui seront comptabilisables en aide publique au développement – soit 7,1 milliards d'euros au total. La politique transversale de l'aide au développement, en effet, repose, à titre principal, sur quatorze programmes et sept missions du budget général. Ainsi, la mission « Recherche et enseignement supérieur » devrait contribuer à cette politique, l'année prochaine, à hauteur de 965 millions d'euros, dont 669 millions d'euros au titre de l'écolage des étudiants en France ressortissants des pays en développement.

Mais la mission « Aide publique au développement » ne représente, elle, que 35 % du total de l'aide publique au développement française estimée pour 2011. Le reste de l'effort national en la matière proviendra, outre les crédits

du budget général, des crédits hors budget général, que va présenter Edmond Hervé ; d'opérations de traitement de dettes des pays pauvres qui n'ont pas directement d'impact budgétaire ; de la coopération décentralisée des collectivités territoriales – 70 millions d'euros en 2009 ; enfin, du produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion – 170 millions l'année dernière.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2010, on constate une forte hausse des autorisations d'engagement (+ 59 %). Cette hausse tient au hasard du calendrier de la reconstitution des fonds multilatéraux auxquels la France contribue. En particulier, la reconstitution triennale du capital de l'Association internationale de développement, fonds de la Banque mondiale, justifie l'ouverture de 1,2 milliard d'euros.

Les crédits de paiement de la mission, en revanche, sont quasiment constants, d'un exercice à l'autre ; et la programmation pour 2011-2013 assure cette stabilité sur l'ensemble de la période, notamment en faveur du programme géré par le ministère des affaires étrangères. Ce dernier point est important, car ce programme concentre la part de l'aide la plus visible, pour les populations bénéficiaires, notamment les dons-projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD). L'orientation budgétaire ainsi retenue témoigne de la priorité que le Gouvernement a choisi de donner à la politique d'aide au développement ; le rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir.

Les dépenses de personnel de la mission, qui sont d'ailleurs exclusivement relatives au programme du ministère des affaires étrangères, s'élèvent pour 2011 à 221 millions d'euros. Le plafond d'autorisations d'emplois correspondant est fixé à 2 517 équivalents temps plein travaillé, soit par rapport au plafond autorisé pour 2010, à périmètre constant, une diminution de 1,75 %. Cette évolution confirme les efforts précédents de réduction des effectifs du programme mis en œuvre par le ministère.

Enfin, deux catégories de dépenses fiscales se trouvent rattachées à la mission. Il s'agit d'une part, du prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placement dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire et, d'autre part, de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des sommes épargnées sur un compte épargne « co-développement ». Mais ces dépenses fiscales devraient être proches de zéro, l'année prochaine comme les années antérieures, faute de souscripteurs pour les dispositifs en cause. En effet, le compte épargne et le livret d'épargne « co-développement » ont été conçus pour un public « cible » qui, dans les faits, ne dispose pas de l'épargne nécessaire. L'utilité du maintien de ces instruments financiers est donc douteuse. Quant à l'abrogation de niches fiscales toutes théoriques, elle ne servirait pas à grand chose dans la perspective de réduire le déficit budgétaire.

**M. Jean Arthuis, président.** – La commission des finances s'est beaucoup investie dans la réflexion sur le projet d'accord cadre, notamment en organisant deux auditions conjointes avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

J'observe que la France entend maintenir son niveau d'aide publique au développement, même s'il est inférieur à ses engagements.

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – Le compte spécial « Accords monétaires internationaux » concerne les accords qui nous lient à quinze pays de la zone franc. Comme les trois années précédentes, il n'est doté d'aucun crédit pour 2011, le Trésor estimant que les réserves détenues par les banques centrales de cette zone sont confortables. Mais cet équilibre monétaire ne saurait cacher la chute des cours des matières premières, ni la progression des dépenses de ces pays et leurs difficultés à exporter du fait de la valorisation de l'euro par rapport au dollar.

Le compte spécial « Prêts à des Etats étrangers » concerne les prêts pratiqués par la France en faveur de l'aide au développement et, depuis mai 2010, dans le cadre du soutien financier décidé par les Etats membres de la zone euro, en faveur de la Grèce. Il est doté de 936 millions d'euros en AE et de 6,881 milliards en CP, dont 6,143 milliards de CP au titre du prêt à la Grèce. Ce compte sera déficitaire de plus de 6,236 milliards, en 2011, du fait ce dernier prêt. Il est organisé en quatre sections, dont les dépenses sont retracées par autant de programmes.

Le premier programme vise les prêts consentis à des pays émergents pour le financement d'infrastructures dont la réalisation doit faire appel à des biens et services français. À ce titre, sont prévus 400 millions d'euros en AE et 350 millions d'euros en CP. Ces crédits concernent notamment la ligne à grande vitesse du Maroc, le tramway de Rabat, les métros du Caire et de Hanoï et des projets concernant l'eau et l'environnement en Arménie, en Mongolie ou au Pakistan par exemple. Par rapport à 2010, les crédits de paiement augmentent de 50 millions, mais on peut s'interroger sur la modestie de la présence de nos industries dans ces pays. Je ne comprends pas pourquoi la coopération décentralisée pratiquée par nos collectivités locales, en matière d'urbanisme ou de transport, n'entraîne pas davantage, dans son sillage, les entreprises françaises dans ces pays...

Le deuxième programme (156 millions d'euros en AE et en CP) concerne la consolidation de la dette des pays en développement et s'exerce tant dans le cadre multilatéral du Club de Paris que sur un fondement bilatéral.

Je précise qu'à la fin de 2009, les remises de dettes accordées par notre pays dans le cadre multilatéral avaient atteint plus de 14 milliards d'euros, la France étant le premier contributeur du Club de Paris. En 2011 et 2012, devraient être traitées les créances françaises sur la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo et le Soudan.

Au niveau bilatéral, fin 2009, les remises atteignaient plus d'un milliard d'euros. Ces allègements se traduisent soit par une annulation intégrale, soit par des dons qui prennent la forme de « contrats de désendettement et de développement ». À l'issue du premier semestre de 2010, onze pays bénéficiaient de tels contrats. Le coût du dispositif pourrait être de 198 millions en 2011. Les

sommes versées par la France sont affectées à des secteurs bien définis : santé, éducation, agriculture, environnement, lutte contre la pauvreté ou infrastructures.

L'article 37 du projet de loi de finances relève à 18,7 milliards et 2,65 milliards d'euros les plafonds respectifs des annulations multilatérales et bilatérales. J'appelle votre attention sur les lourds enjeux économiques et humains qui s'attachent à ces opérations et sur le sort souvent dramatique qu'endure la population des pays concernés. Un million de personnes à travers le monde ne mangent pas à leur faim. Les causes sont à rechercher dans l'inégale répartition des matières premières agricoles, dans l'absence d'infrastructures de transport et dans la variation incessante des cours des céréales et du pétrole.

Le troisième programme est relatif aux prêts de l'Etat à l'AFD, pour lesquels sont prévus 380 millions d'euros en AE et 232 millions en CP. Les prêts très concessionnels et contracycliques de l'Agence, qui permettent d'adapter les remboursements aux circonstances économiques, sont maintenus.

Enfin, 6,143 milliards d'euros de CP sont prévus pour le quatrième programme, visant le prêt à la Grèce, dont l'engagement a été décidé par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010. Pour 2010, le montant de CP consommés à ce titre devrait atteindre 5,825 milliards d'euros, soit un dépassement de 1,925 milliard par rapport à la prévision inscrite dans la loi de finances rectificative précitée, sans que cela remette en cause le niveau global de l'engagement de notre pays.

J'en viens au nouveau compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », que crée le projet de loi de finances afin de permettre à la France de respecter ses engagements pris lors de la conférence de Copenhague. Pour le climat en général, la quote-part de notre pays s'élève à 1,26 milliard d'euros. Cette aide se concrétisera par le canal multilatéral et le canal bilatéral. En ce qui concerne le volet « lutte contre les déforestations », cet engagement représente 250 millions d'euros. Le Gouvernement se propose de couvrir 150 millions, entre 2010 et 2012, par la vente d'une partie des quotas d'émission de gaz à effet de serre nationaux. La France est en effet un « bon élève » en la matière, grâce à sa maîtrise des rejets de ces gaz : on rejette annuellement en France six tonnes de dioxyde de carbone par habitant contre quinze aux Etats-Unis et dix en Allemagne.

Par ailleurs, je m'associe aux propos d'Yvon Collin en ce qui concerne la nécessité de mieux définir et de clarifier le périmètre de l'aide française au développement. La situation est sur le point de s'améliorer avec la départementalisation de Mayotte, mais je persiste à penser que l'aide aux étudiants étrangers ne relève pas de ces crédits, mais du budget du commerce extérieur. Il faut aussi distinguer entre les crédits de solidarité et ceux qui sont de nature économique et commerciale. Enfin, s'agissant des critiques parues dans la presse sur notre aide au développement, je souhaite, avec votre permission Monsieur le Président, aborder la question en séance.

**M. Jean Arthuis, président.** – La nouveauté, dans ces crédits, c'est l'engagement de la France dans le plan de soutien à la Grèce. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que celui-ci suffise à régler les difficultés. Et d'autres pays de l'Union sont confrontés à de fortes tensions...

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – La commission de la culture plaide pour le rattachement des crédits de la francophonie à la mission « Action extérieure de l'Etat ». En effet, le programme de l'Organisation internationale de la francophonie ne s'adresse pas seulement aux pays en développement mais, de plus en plus, aux pays de l'Europe de l'Est et aux grandes organisations internationales. Par souci de sincérité budgétaire et de modernité, je défendrai en séance publique cette position unanime de notre commission.

**M. Jean Arthuis, président.** – Il sera intéressant d'avoir, sur ce sujet, l'avis du nouveau ministre de la coopération, notre ancien collègue Henri de Raincourt. Peut-être les crédits de la francophonie permettent-ils d'« arrondir » ceux de l'aide publique au développement !

**M. André Vantomme, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.** – Il y a, dans le budget de l'aide publique au développement pour 2011, des éléments de satisfaction et des éléments qui peuvent susciter la curiosité, voire l'inquiétude.

Dans les éléments de satisfaction, je note d'abord, comme le rapporteur spécial, la préservation du niveau de ce budget dans un contexte de restriction budgétaire. Une autre satisfaction tient au rééquilibrage opéré entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale : ces deux canaux de notre coopération ont leur légitimité, et chacun a son efficacité, mais l'accroissement de l'aide multilatérale s'est effectué au détriment de notre coopération bilatérale dans des proportions regrettables. Le projet de loi de finances pour 2011 et la programmation budgétaire pour 2011-2013 marquent un léger infléchissement en la matière. Grâce à une économie faite, d'une part, sur le FED et, d'autre part, sur notre contribution à la Banque mondiale, les crédits de l'aide bilatérale sont légèrement augmentés.

Les éléments d'inquiétude concernent d'abord les engagements internationaux de la France. La programmation budgétaire ne permettra pas à la France d'atteindre l'objectif de 0,7 % de la richesse nationale consacrée à l'aide publique au développement en 2015, surtout si l'on prolonge de 2013 à 2015 les tendances actuelles. D'ailleurs, dès 2012, notre effort d'aide risque de baisser. La fin d'une vague d'annulations de dettes et le début du remboursement des très nombreux prêts consentis ces dernières années vont mécaniquement diminuer l'aide française. De ce point de vue, nos administrations n'ont pas intérêt à accroître les prêts dans le seul but d'augmenter cette aide car, s'ils sont comptabilisés lors de leur engagement, ils sont soustraits de l'aide lors du remboursement. Pour faire de l'aide au développement nette par des prêts, il faut toujours prêter plus qu'on ne nous rembourse et, à long terme, c'est bien sûr insoutenable.

Nous n'atteindrons donc pas 0,7 %, et cela met en cause la crédibilité de la parole de la France, nos responsables politiques continuant à déclarer que nous serons au rendez-vous. C'est un problème parce que des pays comme le Royaume-Uni, qui ont adopté une stratégie de long terme, déclarent, eux, qu'ils atteindront l'objectif, alors même que, d'une part, ils ne font que des dons et, d'autre part, ils ont adopté une politique de restriction budgétaire particulièrement sévère.

Un deuxième sujet de préoccupation concerne l'engagement de la France d'augmenter de 20 % et de porter à 360 millions d'euros sa participation au Fonds mondial de lutte contre le sida. Cet engagement n'est pas budgété ; on évoque la possibilité de recourir à la taxe sur les billets d'avion, qui finance actuellement la Facilité internationale d'achats des médicaments (UNITAID). Or, aujourd'hui, le produit de cette taxe diminue du fait de la diminution du trafic. Prélever sur ce produit, ce qui consiste à « déshabiller Paul pour habiller Pierre », c'est donc créer une incertitude sur le financement.

Par ailleurs, la mortalité infantile est une de nos priorités affichées or, selon l'Organisation mondiale de la santé, d'autres maladies que le sida, telles que la diarrhée et la pneumonie, sont des causes beaucoup plus meurtrières. Une diversification des objectifs eût été préférable à cette concentration des moyens sur un fonds certes utile, certes visible, mais déjà bien pourvu.

Un autre sujet de curiosité concerne la globalisation des lignes budgétaires relatives à l'AFD, aux organisations non gouvernementales (ONG) et au Fonds de solidarité prioritaire. On n'a plus qu'une ligne budgétaire alors même que l'aide au Pakistan et à l'Afghanistan d'un côté, et celle à Haïti d'un autre côté, font l'objet de lignes distinctes. Il serait préférable que les arbitrages soient faits avant le vote de la loi de finances, de sorte que le Parlement puisse se prononcer sur la répartition et non sur un montant global.

Un dernier sujet concerne les fonds consacrés à la préservation des biens publics mondiaux en général et à la préservation de la biodiversité en particulier. Un nouveau compte d'affectation spéciale, grâce aux produits de la vente des quotas carbone de la France, va permettre de financer des projets relatifs à la déforestation. J'observe qu'à Copenhague, il a été prévu que les financements de la lutte contre le réchauffement climatique seraient additionnels, par rapport à ceux consacrés au développement, la crainte des pays en développement étant que ces financements soient prélevés sur ceux bénéficiant à la lutte contre la pauvreté. Or les crédits du nouveau compte d'affectation spéciale sont comptabilisés dans notre effort global en faveur du développement...

Pour finir, je propose aux rapporteurs spéciaux de s'associer à une demande au nouveau ministre de la coopération, visant à entreprendre la révision du document de politique transversale (DPT), qui accompagne le projet de loi de finances et retrace l'ensemble des financements concourant à notre aide au développement.

Le projet annuel de performances de la mission « Aide au développement » ne retrace que 35 % de cet effort, le DPT est donc essentiel pour avoir une vue d'ensemble. Or, aujourd'hui, ce document n'est pas satisfaisant. Si M. de Raincourt souhaite vérifier la répartition géographique de nos interventions, l'équilibre entre subventions et prêts ou la concentration de nos engagements en Afrique subsaharienne, il ne les trouvera pas dans ce document. Sur environ quatre-vingt dix pages, il y en a soixante pour décrire les vingt-six programmes qui concourent à l'aide au développement, et une vingtaine, en annexe, dont deux ou trois seulement contiennent des informations pertinentes. Nous pourrions ensemble demander au Gouvernement une refonte de ce document, pour qu'il permette aux parlementaires de disposer de l'information utile.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Je souscris naturellement à cette idée. Le DPT doit être plus clair et plus précis sur la réalité et la nature de l'aide publique au développement apportée par notre pays. Je souscris également à la proposition de la commission de la culture relative au rattachement budgétaire des crédits de la francophonie.

**M. Jean Arthuis, président.** – À combien s'élèvent ces crédits ?

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis.** – Nous nous efforçons d'en obtenir une vision précise, ce qui n'est pas aisé du fait de leur nature interministérielle. Ils représentent environ 900 millions d'euros au total, répartis sur différentes lignes budgétaires.

**M. François Fortassin.** – Lorsque la France accorde des dons ou des prêts, quelles sont les retombées concrètes, sur le terrain ? Il semble qu'il y ait beaucoup de pertes en cours de route... Songez, il est vrai, qu'on dénombre environ 4 500 ONG dans la seule région parisienne !

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Les rapporteurs spéciaux procèdent à des contrôles sur pièces et sur place pour mesurer l'efficacité de nos aides. Récemment, ainsi, je me suis rendu en Tunisie ; les fonds et prêts m'y ont paru bien employés. Par exemple, il s'agissait de restructurer des quartiers populaires, en apportant l'assainissement, l'eau, l'électricité. Peut-on généraliser cette bonne impression ? Pour que notre institution puisse constater sur place ce qu'il en est, il nous faut du temps. En tout cas, en Tunisie, j'ai vu des équipes et une ambassade motivées.

**M. Jean Arthuis, président.** – Et les entreprises tunisiennes ?

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – Les appels d'offre se font selon les règles et nous n'avons pas constaté de pertes en ligne. Mais la Tunisie constitue sans doute un pays particulièrement fiable.

**M. François Fortassin.** – Mais, souvent, davantage de crédits sont affectés au fonctionnement qu'aux réalisations sur le terrain...

**M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.** – Il est du devoir de nos ambassades d'étudier sur place l'utilisation de nos dons et prêts. On ne peut demander aux parlementaires de faire ce travail.

Par ailleurs, le périmètre de l'aide au développement est réduit mais, si on y ajoute toutes les coopérations des collectivités locales et l'affectation de fonctionnaires dans les pays en développement, on parvient à un total qui va bien au-delà des crédits considérés.

J'ajoute que le premier impératif de toute coopération décentralisée, c'est d'en prévenir nos ambassadeurs, dont l'un des rôles consiste à recevoir ceux de nos compatriotes qui interviennent dans ces pays.

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – En Tunisie, j'ai demandé si la population connaissait le rôle de la France dans ces opérations. Nos ambassades devraient faire un effort de communication en ce domaine, pour mieux affirmer la présence de notre pays.

Toutes les opérations d'aide française au développement sont validées par les ambassadeurs, mais j'ai l'impression que, dans l'exécution, ces affaires leur échappent.

**M. André Vantomme, rapporteur pour avis.** – Il est vrai qu'il y a beaucoup d'ONG, mais leur champ d'action est fort vaste. Il faut rendre hommage à leur travail car, dans certains pays, les structures étatiques sont faibles, voire « douteuses » et, dans ces cas-là, les ONG représentent une garantie. Même si elles sont perfectibles, on ne peut nier leur utilité.

**M. Jean Arthuis, président.** – La dépense fiscale attachée à l'épargne solidaire et au compte épargne « co-développement » est quasi nulle, faute de contributeurs. Dans ces conditions, je propose que la commission présente un amendement, dans le cadre des articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances, pour abroger ces dispositions.

**À l'issue de ce débat, après avoir pris acte de l'absence de crédits inscrits dans le compte spécial « Accords monétaires internationaux », la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Aide publique au développement » et des comptes spéciaux « Prêts à des Etats étrangers » et « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».**

\* \*  
\*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en ce qui concerne les crédits de la mission « Aide publique au développement », a confirmé sa position.**

**ANNEXE : LETTRE DE M. JEAN ARTHUIS,  
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES,  
À M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES,  
SUR LE PROJET DE DOCUMENT CADRE  
POUR LA POLITIQUE DE COOPÉRATION AU  
DÉVELOPPEMENT**



R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

pf-n° 10-368



Paris, le 16 juin 2010

Monsieur le Ministre,

COMMISSION  
DES  
FINANCES

LE PRÉSIDENT

Par votre lettre du 16 février dernier, vous m'avez fait part de votre souhait d'associer le Parlement à la concertation organisée en vue de l'élaboration d'un document cadre pour la politique de coopération au développement, décidé par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement du 5 juin 2009 et qui doit être adopté, par cette instance, en juillet prochain.

C'est à ce titre que vous avez été auditionné, le 26 mai dernier, par la commission des finances, conjointement avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Le 9 juin dernier, mon collègue Yvon Collin, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », a présenté à la commission une communication sur ce sujet.

Tout en reconnaissant les importants mérites du futur document cadre, tel qu'il se trouve préfiguré par le document de travail, daté du 12 mai 2010, qui nous a été transmis par vos services, le rapporteur spécial a formulé plusieurs préconisations. Elles tendent principalement à une meilleure prise en compte, par le document cadre, des enjeux financiers de la politique de coopération au développement.

Le rapporteur spécial a ainsi recommandé :

- de définir un cadre budgétaire réaliste pour notre action en la matière, en fonction duquel pourront intervenir les arbitrages de loi de finances ;
- de rappeler l'enjeu d'une comptabilisation plus pertinente et plus exacte de notre effort d'aide publique au développement ;

.../...

**Monsieur Bernard KOUCHNER**  
Ministre des affaires étrangères et européennes  
37, quai d'Orsay  
75351 PARIS CEDEX 07



- de mettre l'accent sur la nécessaire mobilisation des ressources nationales des pays aidés et la priorité à donner aux instruments d'aide à effet de levier ;
- de se doter de critères clairs pour encadrer l'aide de la France en faveur de pays émergents, notamment la Chine, le Brésil et l'Inde ;
- de souligner le rééquilibrage souhaitable de notre aide bilatérale par rapport au canal multilatéral, et de se donner pour objectif concomitant de renforcer l'influence française dans les instances multilatérales ;
- enfin, d'intégrer davantage la coopération décentralisée à la stratégie ainsi tracée.

En outre, il a souhaité que l'évaluation de la politique de coopération au développement, au moyen d'indicateurs de performance, soit l'objet d'une toute particulière attention du Gouvernement.

J'ai l'honneur de vous transmettre le compte-rendu qui a été établi de cette communication, dont le contenu a fait l'objet d'un vote d'approbation de la commission des finances. Je ne doute pas que vous aurez à cœur de traduire au mieux, dans le document cadre, les préoccupations du rapporteur spécial et, à travers lui, de la commission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

P.J.

*Très amicalement*  
A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jean Arthuis".

Jean Arthuis