

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : PRETS A DES ETATS ETRANGERS

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE : ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA

FORET DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Rapporteurs spéciaux : M. Yvon COLLIN et Mme Fabienne KELLER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	11
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	13
PREMIÈRE PARTIE : MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	17
CHAPITRE I - LA MISSION DANS SON CONTEXTE	17
I. LES GRANDES TENDANCES DE L'APD INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	18
A. L'ÉVOLUTION INTERNATIONALE	18
1. <i>Une aide globalement orientée à la hausse</i>	18
a) Une croissance qui se poursuit malgré la crise (128,7 milliards de dollars d'APD en 2010, soit + 6,5 % en un an).....	18
b) Le bilan 2010 et les perspectives 2011-2013 : une croissance ralentie des sommes versées au titre de l'APD	21
(1) Le bilan en 2010, au moment de la présidence française du G20 : la France n'a pas atteint ses engagements.....	21
(2) Les perspectives 2011-2013	23
2. <i>L'état d'avancement des Objectifs du Millénaire pour le développement : des progrès inachevés</i>	24
B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE	28
1. <i>Le maintien du niveau français d'APD à près de 10 milliards d'euros</i>	28
a) Un recul relatif de la France en 2010 et des perspective de croissance ralentie des dépenses françaises d'APD entre 2011 et 2013	28
b) Une aide dont la part bilatérale programmable s'avère minoritaire	30
(1) L'importance de l'aide multilatérale et des dépenses non programmables	30
(2) Des dépenses dont la comptabilisation en APD reste discutable	32
c) Une aide concentrée sur l'Afrique et les pays à revenu intermédiaire	33
2. <i>La répartition de l'APD française en 2011 et 2012</i>	36
a) Les ressources budgétaires.....	37
b) Les opérations de prêts et de traitements de dettes.....	39
(1) Les prêts	39
(2) Les annulations de dettes.....	41
c) La coopération décentralisée.....	41
d) La contribution de solidarité sur les billets d'avion	42
e) La nécessaire création d'une taxe sur les transactions financières internationales	42
3. <i>Un dispositif réformé d'aide publique au développement</i>	44
a) La redéfinition des priorités	44
(1) Un resserrement des priorités géographiques	44
(2) Une clarification des priorités sectorielles	46
b) Une formalisation dans un nouveau document cadre, dont la mise en œuvre a été éprouvée par le « printemps arabe »	46
II. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION	48
A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES ENTRE 2011 ET 2013	48
1. <i>Pour 2012, des AE nettement révisées à la baisse (près de 2,7 milliards d'euros, soit - 40 %) et des CP quasi-constants (3,3 milliards d'euros)</i>	48
2. <i>Une stabilité du niveau de CP dans la programmation pour 2011-2013</i>	49

B. DES DÉPENSES FISCALES QUASIMENT NULLES	50
1. <i>Le compte épargne co-développement et le livret d'épargne pour le co-développement : deux dispositifs abrogés</i>	50
2. <i>Des dépenses fiscales évaluées comme pratiquement nulles mais dont l'évaluation appelle des éclaircissements</i>	52
CHAPITRE II - LES PROGRAMMES DE LA MISSION	55
SECTION I. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »	55
I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME	55
A. LA CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE À L'APD	55
B. DEUX « QUASI-OPÉRATEURS »	56
1. <i>Le GIP « ADETEF »</i>	57
2. <i>L'Agence française de développement (AFD)</i>	58
a) Un pilotage en cours de réforme	59
(1) Un statut hybride qui place l'AFD en dehors du champ des opérateurs de l'Etat	59
(2) Une réforme en cours se traduisant par une diminution des frais généraux	60
b) Une activité soutenue	61
c) Les ressources de l'Agence.....	62
d) Un exemple concret de coopération entre l'AFD et l'ambassade de France : la mission de contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial en Haïti	64
II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2012	64
A. UNE FORTE DIMINUTION DES AE APRÈS LA RECONSTITUTION DES FONDS MULTILATÉRAUX.....	64
B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME.....	66
1. <i>L'aide économique et financière multilatérale (170,2 millions d'euros en AE, 721,7 millions d'euros en CP)</i>	66
a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI (34,1 millions d'euros en AE, 34,17 millions d'euros en CP).....	66
b) Les contributions aux fonds sectoriels (43,6 millions d'euros en AE, 120,9 millions d'euros en CP)	66
2. <i>L'aide économique et financière bilatérale (351,2 millions d'euros en AE, 371,7 millions d'euros en CP)</i>	67
a) Les interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD (318,3 millions d'euros en AE, 318, millions d'euros en CP).....	68
b) Les activités de coopération technique et d'ingénierie (23,2 millions d'euros en AE, 43,9 millions d'euros en CP).....	69
3. <i>Les dépenses liées aux traitements de dettes (106,3 millions d'euros en AE, 98,5 millions d'euros en CP)</i>	69
a) L'indemnisation de l'AFD (60 millions d'euros en CP).....	69
b) Les compensations à la Banque mondiale et au FAD (105,8 millions d'euros en AE, 37,1 millions d'euros en CP).....	70
III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	71
A. TROIS OBJECTIFS	71
1. <i>Les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux</i>	71
2. <i>La stabilité macroéconomique et la croissance des pays en développement</i>	71
3. <i>La gestion des crédits octroyés à l'aide au développement</i>	72

B. LES LIMITES DU DISPOSITIF	72
SECTION II. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »	75
I. LES FINALITÉS ET LES INTERVENANTS DU PROGRAMME	75
A. UNE PARTIE DE LA CONTRIBUTION À L'APD DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	75
1. <i>Un périmètre opportunément redéfini depuis 2011</i>	75
2. <i>Une architecture en quatre actions</i>	76
B. DES OPÉRATEURS NOMBREUX.....	77
1. <i>Deux GIP opérateurs au sens de la LOLF</i>	77
a) <i>Le GIP « ESTHER »</i>	77
b) <i>Le « GIP pour l'éducation numérique en Afrique »</i>	78
2. <i>Les autres opérateurs</i>	78
II. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET ACTIONS POUR 2012	79
A. UN NIVEAU D'AE (2,090 MILLIARDS D'EUROS) EN HAUSSE (+ 1,8 %) ET UN NIVEAU DE CP (2,113 MILLIARDS D'EUROS) EN BAISSSE (– 1,0 %).....	79
B. UNE POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS (2 380 ETPT) SUR FOND D'INTERROGATIONS QUANT À DES « CORRECTIONS TECHNIQUES ».....	80
C. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME.....	81
1. <i>La coopération bilatérale (650,5 millions d'euros en AE, 651,3 millions d'euros en CP)</i>	81
2. <i>La coopération multilatérale (420,3 millions d'euros en AE, 442,4 millions d'euros en CP)</i>	83
3. <i>La coopération communautaire (797 millions d'euros en AE et CP)</i>	84
III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : LA NÉCESSITÉ DE FIXER DES OBJECTIFS PLUS AMBITIEUX	84
A. « RELEVER LES DÉFIS DE LA MONDIALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT »	84
1. <i>La lutte contre la pauvreté</i>	85
2. <i>La contribution à la préservation des biens publics mondiaux</i>	85
3. <i>Le renforcement des partenariats</i>	86
B. AMÉLIORER LE PILOTAGE ET L'EFFICIENCE DANS LA GESTION DES CRÉDITS.....	86
SECTION III. LE PROGRAMME 301 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS »	89
I. LES FINALITÉS DU PROGRAMME.....	89
A. LA PRISE EN COMPTE DES MIGRATIONS DANS L'APD	89
1. <i>Une aide ciblée</i>	90
2. <i>L'organisation du programme</i>	91
B. UNE DÉMARCHE NOVATRICE MAIS INSUFFISAMMENT VOLONTARISTE.....	91
1. <i>Une politique encore balbutiante</i>	91

2. Une cohérence à définir avec les autres initiatives européennes	91
II. DES CRÉDITS ET ACTIONS EN BAISSÉ EN 2012	92
A. UN NET RECU (– 6,6 %) DES CRÉDITS EN 2012 (28 MILLIONS D’EUROS EN AE ET CP).....	92
B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME.....	93
1. Les « aides multilatérales de développement solidaire » (pas de dotations en 2012).....	93
2. Les « aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d’origine » (2,5 millions d’euros en AE et CP)	94
3. Les « autres actions bilatérales de développement solidaire » (25,5 millions d’euros en AE et en CP)	96
III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS NE RÉPONDANT PAS AUX PRINCIPES DE LA LOLF	96
SECONDE PARTIE : COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »	99
SECTION I. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	99
I. L’ORGANISATION BUDGÉTAIRE	99
A. UN COMPTE DÉDIÉ AUX PRÊTS DE L’ETAT EN FAVEUR DE L’AIDE AU DÉVELOPPEMENT OUVERT EN 2010 AU SOUTIEN À LA GRÈCE	99
1. Une architecture en quatre sections	99
2. Un compte déficitaire	100
B. UNE MISSION STRUCTURÉE EN QUATRE PROGRAMMES	101
II. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2012 (1,799 MILLIARDS D’EUROS EN AE, 5,588 MILLIARDS D’EUROS EN CP)	102
A. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS DE LA RPE (400 MILLIONS D’EUROS EN AE, 350 MILLIONS EN CP)	103
1. La nature des projets financés.....	103
2. La justification des crédits demandés.....	104
B. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES (156 MILLIONS D’EUROS EN AE ET CP).....	105
1. La nature des prêts financés.....	105
2. La justification des crédits demandés.....	108
C. LES PRÊTS À L’AFD (380 MILLIONS D’EUROS EN AE, 232 MILLIONS EN CP).....	108
1. La nature des prêts financés.....	108
2. La justification des crédits demandés.....	109
D. LE PRÊT À LA GRÈCE (6,143 MILLIARDS D’EUROS EN CP)	110
1. La nature du prêt financé.....	110
2. La justification des crédits demandés.....	110

III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	111
A. LA RÉALISATION DE PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE FAISANT APPEL AU SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS DANS LES PAYS ÉMERGENTS.....	112
B. LE RÉTABLISSEMENT DE LA STABILITÉ MACRO-ÉCONOMIQUE ET LA CRÉATION DE CROISSANCE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....	112
C. LA MISE EN ŒUVRE PAR UNE ACTION COORDONNÉE DU MÉCANISME CONTRIBUANT À LA STABILITÉ FINANCIÈRE DE LA ZONE EURO.....	113
SECTION II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »	115
I. UN FINANCEMENT INNOVANT POUR LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE	115
A. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	115
B. UN ENGAGEMENT SPÉCIFIQUE POUR LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT ET LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION.....	116
1. <i>Un engagement de 250 millions d’euros sur trois ans</i>	116
2. <i>Un besoin de financement de 150 millions d’euros</i>	117
II. LES RESSOURCES ALÉATOIRES D’UN COMPTE À L’AVENIR INCERTAIN	117
A. UN FINANCEMENT DE L’AIDE À LA LUTTE CONTRE LA DÉFORESTATION PAR LE PRODUIT DE CESSIONS DE QUOTAS CARBONE.....	117
B. LA CRÉATION D’UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE AD HOC.....	118
1. <i>L’organisation du compte</i>	118
a) Les recettes.....	118
b) Les dépenses.....	119
2. <i>La mission correspondante</i>	119
a) Le programme « Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (30 millions d’euros en AE et CP).....	120
b) Le programme « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (pas de dotations en 2012).....	120
c) Une absence de mesure de la performance contraire à la LOLF.....	120
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	123
EXAMEN EN COMMISSION	125
ANNEXES	135

ANNEXE 1 - COMPTE RENDU DE LA MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN HAÏTI DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	137
I. UN CONTEXTE TOUJOURS TRÈS DIFFICILE	137
A. UN NOUVEAU PRÉSIDENT, LONGTEMPS DÉPOURVU DE MAJORITÉ ET DE GOUVERNEMENT	137
B. UNE SITUATION HUMANITAIRE ENCORE PRÉCAIRE	138
II. L'APD FRANÇAISE EN HAÏTI : UNE AIDE MULTIFORME	139
A. LA COOPÉRATION BILATÉRALE	139
1. <i>L'aide budgétaire</i>	140
2. <i>L'aide à projets</i>	141
a) L'aide au redressement de l'Etat haïtien pour lui permettre d'exercer ses missions et de restaurer ses fonctions régaliennes	141
b) Le soutien à la reconstruction et au développement du pays	141
c) Le soutien aux initiatives de la société civile et à des projets de développement local	142
d) Les actions dans les secteurs des infrastructures routières, de l'eau, de l'assainissement et de l'aménagement urbain	142
e) L'aide alimentaire	143
f) L'aide au secteur éducatif	143
B. UNE ACTION DE LA FRANCE S'INSCRIVANT DANS UN CADRE EUROPÉEN ET MULTILATÉRAL	143
C. L'ACTION DE LA FRANCE MOBILISE ÉGALEMENT DE NOMBREUX ACTEURS NON-ÉTATIQUES	144
III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	146
A. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS D'AIDE ET DE COOPERATION EN HAÏTI	146
B. CERTAINS DES PROJETS FINANCÉS PAR L'AFD MÉRITERAIENT SANS DOUTE UN RÉEXAMEN	148
ANNEXE 2 - COMPTE RENDU DE LA MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN HAÏTI DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	149

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

*A cette date, **vos rapporteurs spéciaux n'avaient reçu que les deux-tiers (67 %) des réponses attendues***

Non seulement beaucoup de réponses ont été communiquées trop tard, mais leur contenu est aussi inégal. Par exemple, les données relatives à l'aide publique au développement des pays de l'OCDE concernent l'année 2009, alors que des données préliminaires plus récentes, pour l'année 2010, sont disponibles depuis avril 2011 sur le site de l'OCDE.

*Enfin, **cette année encore**, et malgré les protestations répétées des parlementaires, **le DPT retraçant l'aide publique au développement n'a été communiqué que très tardivement**, le 4 novembre 2011, et n'a pas été disponible lors de la présentation des crédits par les rapporteurs spéciaux à votre commission des finances. Cette situation nuit non seulement à la qualité des travaux parlementaires, mais aussi à la transparence de l'action gouvernementale.*

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

ADETEF :	GIP « Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières »
AFD :	Agence française de développement
AID :	Association internationale de développement
APD :	aide publique au développement
BPM :	biens publics mondiaux
C2D :	contrat de désendettement et de développement
CAD :	Comité d'aide au développement
CAS :	Compte d'affectation spéciale
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 du ministère des affaires étrangères et européennes
DGT :	direction générale du Trésor du ministère de l'économie
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
GAVI :	<i>Global alliance for vaccines and immunisation</i>
IFFIm :	Facilité financière pour la vaccination
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
TTF :	taxe sur les transactions financières
UEMAC :	Union économique et monétaire d'Afrique centrale
UEMOA :	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZSP :	Zone de solidarité prioritaire

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Sur les sommes consacrées à l'APD et le rayonnement international de la France

• Bien qu'en hausse, **les crédits que la France consacre à l'aide publique au développement (soit 9,7 milliards d'euros en 2010¹) ne permettent pas d'atteindre les engagements pris lors du sommet du G8 à Gleneagles, en vue de consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'APD en 2015.**

Contrairement au Royaume-Uni et à la Belgique, **la France n'atteint pas non plus l'objectif intermédiaire, fixé en 2010, de consacrer à l'APD 0,56 % de son RNB** : la part de l'APD dans le RNB devrait ainsi stagner à 0,50 % en 2010-2012, sous l'effet de la programmation pluriannuelle des finances publiques qui les maintient en volume au cours de cette période.

En 2010, la France a ainsi reculé de la deuxième à la troisième place mondiale pour le montant net de son APD, ayant été dépassée par le Royaume-Uni.

• **Les crédits consacrés à la francophonie, ainsi que les contributions volontaires en faveur des organisations des Nations-Unies, ont drastiquement diminué depuis 2007, réduisant l'influence de la France sur la scène internationale.**

Sous ces réserves, **le rééquilibrage en cours de l'APD française entre actions bilatérales et multilatérales, en faveur du bilatéralisme, doit être salué.**

• L'APD française inclut des dépenses qui ne devraient pas y figurer, notamment l'aide versée à Wallis-et-Futuna.

• La baisse des moyens consacrés au programme 301 « Développement solidaire et migrations » (- 6,7 %) traduit une nécessaire redéfinition de notre politique publique en ce domaine.

• L'absence de vente de quotas carbone hypothèque l'avenir de la mission « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique », créée en 2011.

¹ 2010 est la dernière année pour laquelle des comparaisons internationales sont disponibles.

Concernant les orientations et les instruments de la politique française de coopération

- Après avoir été discuté avec le Parlement en 2010, le **document cadre** qui fixe la politique de coopération de la France doit donner lieu à une **adoption formelle et une publicité officielle**.

- La **préparation du contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement pour les années 2011-2013 a pris du retard**, impactant la préparation du projet d'orientation stratégique pour la période 2012-2016.

- Des **éclaircissements sont nécessaires sur la suppression en 2010 du compte épargne co-développement (CEC)**, au vu des incohérences entre le nombre de souscripteurs (31) présenté par le Gouvernement lors de l'abrogation des dispositions relatives au CEC, et le nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale dans le PLF 2012 (625 ménages). Par ailleurs, les délais de préparation de l'instruction fiscale appellent des observations.

Sur la transparence et l'efficacité de l'action publique

- Par souci de **transparence**, les **informations relatives à l'Agence française de développement dans le rapport annuel de performances** doivent être **identiques à celles d'un opérateur de l'Etat**.

- Les **dividendes versés par l'AFD à l'Etat** (167 millions d'euros en 2009, 220 millions d'euros en 2010) ne correspondent manifestement pas aux dividendes financiers.

- Des objectifs et indicateurs de performance devraient être associés aux programmes de la mission « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » et au programme « 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 ».

- Les cibles des objectifs associés aux programmes « Aide économique et financière au développement » et « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » ne sont pas assez élevées, étant pour la plupart déjà atteintes en 2010.

• La « correction technique » opérée en 2012 au plafond d'emplois de la mission « Aide publique au développement » (75 ETPT, soit 3 % du plafond d'emplois) semble traduire une **méconnaissance des effectifs du nombre d'agents publics travaillant dans le champ de la coopération.**

• **La justification des crédits au premier euro reste lacunaire** pour la mission « Prêts à des Etats étrangers ».

PREMIÈRE PARTIE : MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

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 projet de loi de finances (PLF) de **2,722 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **3,309 milliards en crédits de paiement (CP)**, soit seulement **un tiers, en CP, des dépenses totales de l'APD française** prévues pour 2012 (10 milliards d'euros)¹.

Par rapport à la LFI pour 2011, cette dotation pour 2012 correspond à une **baisse des AE de 49 %, 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, aujourd'hui le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

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

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 :

- 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, **excède très largement le périmètre de cette mission**. Celle-ci ne rend compte que d'une partie minoritaire – un tiers, selon les prévisions pour 2012 – 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.

Cette année encore, et malgré les protestations en 2010 des députés et des sénateurs rapporteurs de la mission « Aide publique au développement », **le DPT retraçant l'aide publique au développement n'a pas été communiqué lors de la présentation du présent rapport à votre commission des finances**. Cette situation nuit non seulement à la qualité des travaux parlementaires, mais aussi à la transparence de l'action gouvernementale.

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 (128,7 milliards de dollars d'APD en 2010, soit + 6,5 % 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 2010, par rapport à 2009, de 6,5 %** en termes réels, et atteint **128,7 milliards de dollars**.

La crise économique et financière n'a donc pas entravé la poursuite de la progression d'APD enregistrée, au niveau international, ces dernières

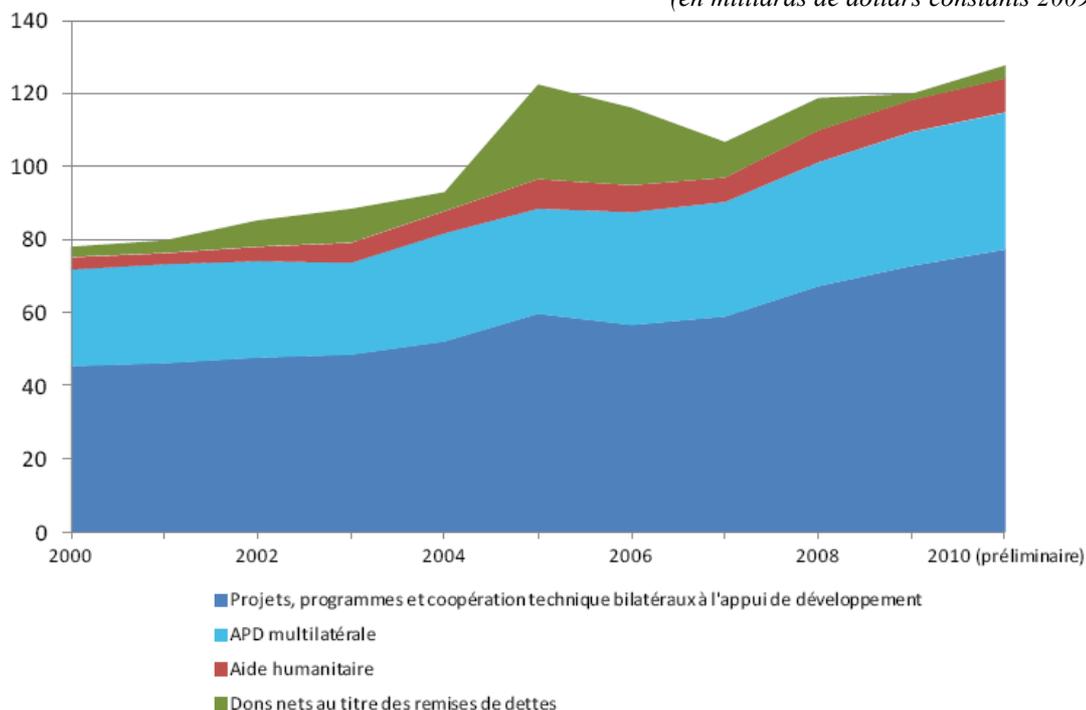
années. En termes réels, après une baisse de 8,4 % en 2007¹, les volumes d'APD des pays du CAD ont augmenté de 10,2 % en 2008 et 0,7 % en 2009. En valeur, le montant d'APD a atteint un maximum historique en 2010, dépassant le précédent record de 2005 ; en pourcentage du revenu national brut (RNB) cumulé des Etats membres du CAD, elle est passée entre 2004 et 2009 de 0,26 % à 0,32 %, très proche des maximums (0,33 %) enregistrés en 1992 et en 2005.

L'**aide bilatérale nette** affectée à des programmes et à des projets de développement, **hors allègements de dettes et aide humanitaire**, a **augmenté de 5,9 %** en termes réels. La plus grande part de cette hausse s'est réalisée sous la forme de nouveaux **prêts** (en augmentation de 13,2 % par rapport à 2008), mais les **dons** ont aussi crû (+ 6,8 % hors abandons de dettes). Les projets et programmes bilatéraux de développement suivent une tendance ascendante, ayant déjà progressé de 12,5 % en 2008 et 8,5 % en 2009, comme l'illustre le graphique ci-après.

Ces apports bilatéraux se sont élevés, l'année dernière, à **29,3 milliards de dollars en faveur du continent africain**, soit une **progression de 9 %**, en termes réels, par rapport à l'exercice précédent. Sur ce total, 26,5 milliards de dollars (soit 50 % du total) ont bénéficié à la seule Afrique subsaharienne, en augmentation de 10 % par rapport à 2009.

APD nette émanant des Etats membres du CAD

(en milliards de dollars constants 2009)



Source : OCDE

¹ 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.

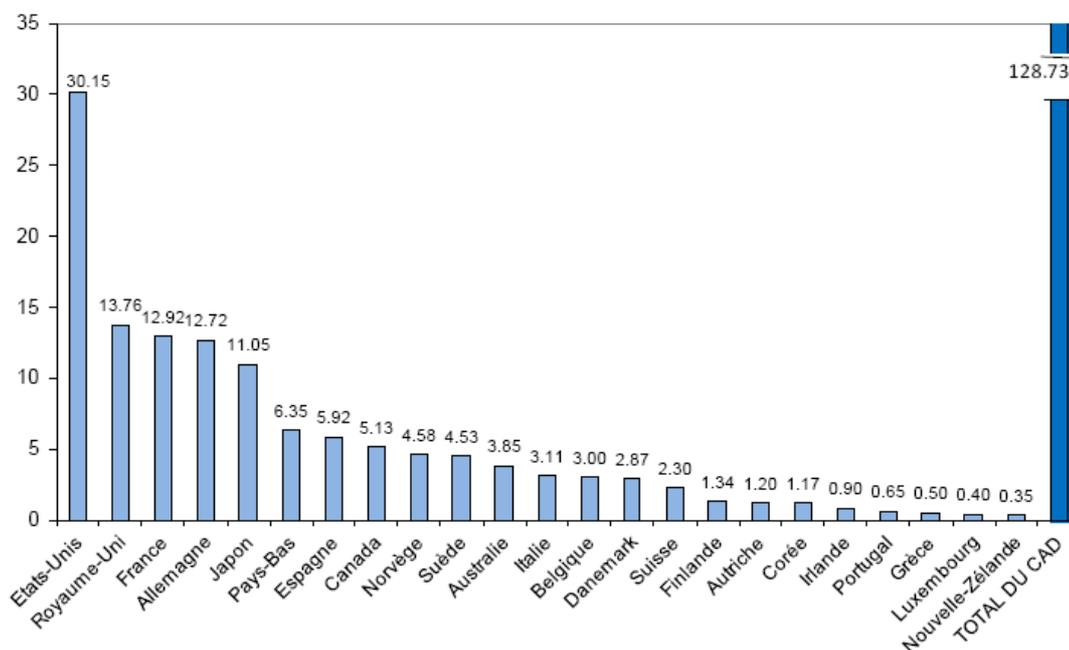
Parmi les principaux donneurs, **en volume, les Etats-Unis conservent leur premier rang**, avec un apport net d'APD s'élevant à 30,15 milliards de dollars courants en 2010, soit une progression annuelle, en termes réels (hors variation des prix et des taux de change), de 3,5 %. Entre 2009 et 2010, le ratio APD/RNB américain est resté stable à 0,21 %. **Avec une APD de 12,9 milliards de dollars, la France occupe la troisième place¹, ayant été dépassée par le Royaume-Uni (troisième en 2009), mais restant devant l'Allemagne et le Japon.**

On observe que, en 2010, **l'APD nette cumulée des quinze Etats membres du CAD appartenant à l'Union européenne a augmenté (+ 6,7 %)**, représentant 70,15 milliards de dollars, soit 0,46 % de leur RNB cumulé, et 54,5 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. A ces aides des Etats membres s'ajoute celle des institutions de l'Union européenne (13 milliards de dollars), en légère hausse de 0,8 %.

Contribution à l'APD, en 2010, des Etats membres du CAD

I.- Contribution en volume

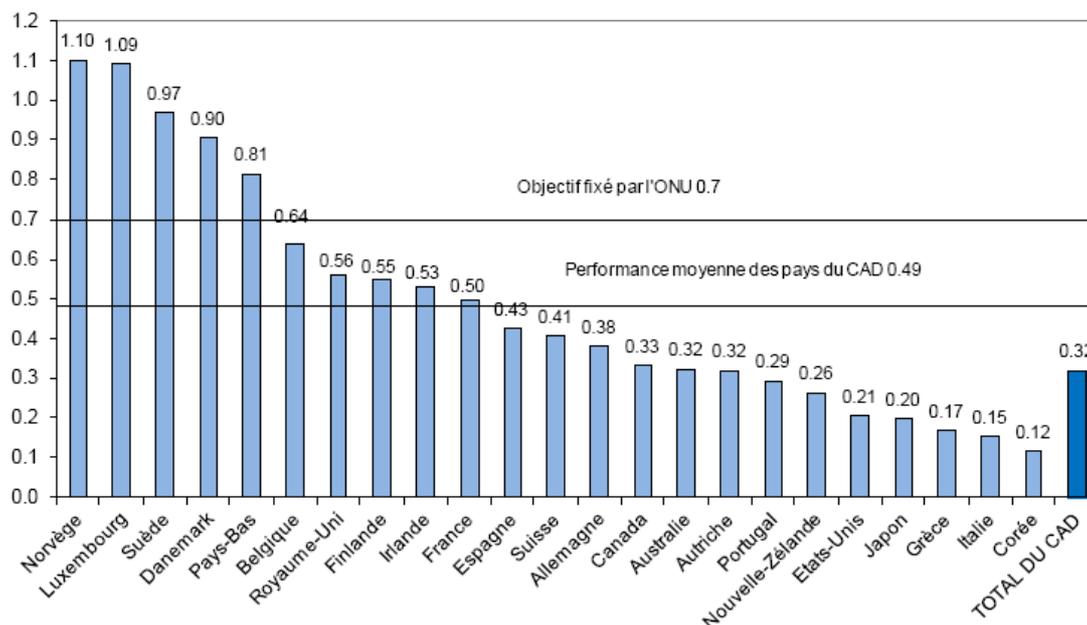
(apports nets, en milliards de dollars)



Source : OCDE

¹ L'effort national d'APD en 2010 fait l'objet de développements infra (B).

II.– Contribution en valeurs relatives à la richesse nationale (apports nets, en % de RNB)



Source : OCDE

En valeurs relatives, c'est-à-dire au regard du ratio APD/RNB, les **cinq principaux donneurs**, en 2010, ont été, dans l'ordre, **la Norvège, le Luxembourg, la Suède, 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 atteignant au moins 0,7 % du RNB ; les deux premiers (Norvège et Luxembourg) présentent même un rapport APD/RNB supérieur à 1 %. **Avec un ratio de 0,50 %, la France se classe dixième**, très proche de la moyenne des Etats du CAD (0,49 %). Les Etats-Unis sont à la dix-neuvième place, dépassant de peu la Grèce.

b) Le bilan 2010 et les perspectives 2011-2013 : une croissance ralentie des sommes versées au titre de l'APD

(1) Le bilan en 2010, au moment de la présidence française du G20 : la France n'a pas atteint ses 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 depuis leurs objectifs à la baisse, mais l'essentiel demeure.

Entre 2004 et 2010, l'APD des pays du CAD a augmenté de 30 milliards de dollars. Toutefois, les objectifs de 2005 impliquaient une

hausse de 49 milliards de dollars, soit un retard de 19 milliards de dollars des résultats atteints par rapport aux objectifs affichés.

Alors que selon les objectifs pris au sommet de Gleneagles les apports d'APD à destination de l'Afrique devaient augmenter de 25 milliards de dollars aux prix constants de 2004, la hausse n'a été que de 11 milliards de dollars (en dollars courants). Pour l'Afrique, un tiers seulement de l'objectif a donc été atteint.

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

Toujours selon les données de l'OCDE disponibles pour l'année 2010, outre les cinq Etats précités qui consacrent à l'APD plus de 0,7 % de leur RNB (la Norvège, le Luxembourg, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas), deux Etats ont atteint l'an dernier le seuil de 0,56 % (la Belgique et le Royaume-Uni), deux autres pays se situaient à un niveau intermédiaire, compris entre 0,51 % et 0,56 % (la Finlande et l'Irlande), le montant d'APD de la France (qui s'élève à 0,50 %) étant situé juste en-dessous du seuil de 0,51 %.

Contrairement à la Belgique et au Royaume-Uni qui ont accru très substantiellement leur APD en 2010 (respectivement, de 19,1 % et 19,4 %) pour dépasser l'objectif de 0,56 %, le montant d'APD de la France n'a pas crû suffisamment (+ 7,3 %) pour atteindre cette cible.

La présidence française du G20, ayant donné lieu à un sommet à Cannes les 3 et 4 novembre 2011, a été l'occasion pour la première fois d'une réunion ministérielle des Etats membres consacrée au développement. **Mais les actes du Gouvernement français doivent être en accord avec les objectifs et les déclarations d'intentions du Président de la République.**

L'encadré ci-après détaille les objectifs de la réunion ministérielle sur le G20 consacrée au développement, qui s'est tenue le 23 septembre 2011 à Washington, avant une réunion à Paris le 21 octobre dernier, à laquelle a participé votre rapporteur spécial Yvon Collin.

Le programme de la réunion ministérielle du G20 sur le développement du 23 septembre 2011

La réunion ministérielle a rassemblé les ministres des finances et les ministres de la coopération des pays membres du G20. Ont également été présents les cinq pays invités du G20 (Ethiopie, Singapour, Emirats Arabes Unis, Espagne, Guinée Equatoriale), ainsi que des organisations internationales.

Répondre aux nouveaux défis des pays du Sud

L'objectif de la réunion a été de proposer une vision conjointe et un plan d'actions concret pour répondre aux nouveaux défis des pays du Sud. Ce plan d'actions négocié depuis un an par les vingt pays membres a été transmis, à l'issue de la réunion ministérielle, aux chefs d'Etat et de Gouvernement du G20, dont le sommet se tiendra le 4 novembre prochain, à Cannes.

Sécurité alimentaire, infrastructures et financements innovants du développement : trois thèmes d'action prioritaires au programme

La réunion ministérielle du G20 sur le développement a abordé trois thèmes d'action prioritaires : la sécurité alimentaire, les infrastructures et les financements innovants du développement.

Concernant la sécurité alimentaire, des décisions ont été prises pour accroître la production agricole durable des pays en développement, notamment *via* la mise en œuvre du plan d'actions des banques multilatérales de développement, la relance de la recherche agronomique internationale en partenariat avec les systèmes de recherche locaux, et l'amélioration de la gestion des risques pour les agriculteurs exploitants de ces pays.

Concernant les infrastructures, les discussions se sont appuyées sur les travaux des banques multilatérales de développement qui ont présenté leur plan d'action pour l'accroissement des sources de financement des grands projets d'infrastructures (eau, électricité, transport, télécommunications, etc.) dans les pays en développement et l'amélioration de leur mise en œuvre. A également eu lieu une présentation du panel de haut niveau présidé par Tidjane Thiam, président de la société d'investissements Prudential Plc, formé pour proposer des solutions innovantes dans ce domaine.

Enfin, concernant le financement du développement, les premières conclusions du rapport préparé par Bill Gates, à la demande du Président de la République française, ont été exposées aux ministres du G20. Le rapport porte sur les moyens de financer les nouveaux besoins du développement (notamment les financements innovants) et le rôle des pays émergents dans la politique internationale de coopération et de solidarité envers les populations les plus pauvres. Les ministres ont également échangé autour d'un rapport du Fonds monétaire international et de la Banque Mondiale sur les sources de financement de la lutte contre le changement climatique.

Source : site Internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, disponible à l'adresse suivante

<http://www.economie.gouv.fr/economie/programme-reunion-ministerielle-g20-sur-developpement>

(2) Les perspectives 2011-2013

A plus long terme, selon les estimations de l'OCDE qui s'appuie sur les résultats d'un questionnaire préliminaire envoyé aux Etats membres de l'organisation internationale, la récente phase de dépression économique mondiale laisse présager, pour la période 2011-2013, un net ralentissement de

la croissance de l'aide. **L'aide programmable par pays (APP) des Etats membres du CAD ne devrait augmenter, en termes réels, que de 2 % par an entre 2011 et 2013, au lieu de 8 % par an ces dernières années.** L'aide bilatérale des pays du CAD ne devrait croître que plus faiblement encore, en moyenne de 1,3 % par an.

Le ralentissement sera particulièrement sensible en Afrique, où le rythme de croissance annuelle des APP devrait diminuer de 13 % en 2008-2010 à 1 % sur la période 2011-2013.

Le Président de la République a pris acte des difficultés financières, en encourageant les financements innovants – c'est-à-dire privés – lors de la réunion du G20 qui s'est tenue à Paris le 21 octobre 2011, lors de laquelle il aurait été opportun de souligner davantage les engagements pris en 2005 : **du point de vue de l'efficacité économique il n'est pas cohérent de faire de l'APD publique la variable d'ajustement des difficultés budgétaires des Etats** en renvoyant sur d'autres acteurs publics et privés le soin de respecter les engagements des Etats.

En effet, **l'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 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 et pour l'économie mondiale : 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 des Objectifs du Millénaire pour le développement : des progrès inachevés

Les **huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)** adoptés dans le cadre des Nations-Unies, en 2001, en vue de résultats pour 2015, constituent un facteur important de mobilisation internationale et, en particulier, contribuent à structurer l'APD française. A cinq ans de l'échéance fixée, le sommet des Nations-Unies qui s'est tenu les 20 et 22 septembre 2010, à New York, a été l'occasion de dresser un **bilan**

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

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 depuis 2009, n'a pas été propice aux avancées. Au contraire, dans ce contexte, nombre de 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 gouvernement** à œuvrer pour une mondialisation plus juste et équilibrée, s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

Vos rapporteurs spéciaux rejoignent les préconisations formulées en juillet 2010 par le Conseil économique, social et environnemental¹ 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. La France doit continuer à promouvoir ces orientations dans les différentes enceintes internationales.

¹ « Remobiliser autour des Objectifs du Millénaire pour le développement », *avis présenté par M. Jacques Lemercier, juillet 2010.*

Etat d'avancement des Objectifs du Millénaire pour le développement¹.

<p>OMD 1 « <i>Eradiquer l'extrême pauvreté et la faim</i> »</p>	<p>En 2005, 1,4 milliard de personnes vivaient avec moins de 1,25 dollar par jour, soit environ un quart de la population des pays en développement, contre 42 % en 1990. Les projections de la Banque Mondiale estiment que le taux de pauvreté, qui s'élevait à 46 % en 1990, pourrait atteindre 15 % d'ici 2015 (soit 900 millions de personnes). L'atteinte de cette cible serait due principalement à la diminution de la pauvreté en Inde et en Chine. En 2015, il est ainsi prévu que le taux de pauvreté de la Chine se situe autour de 5 %. En Inde, la pauvreté, davantage répandue qu'en Chine, devrait néanmoins chuter de 51 % en 1990 à 22 % en 2015. En Afrique, l'objectif de réduire de moitié d'ici 2015 le taux de pauvreté observé en 1990 (soit 58 %) ne sera pas atteint : ce taux s'élevait à 51 % en 2005 et devrait encore atteindre 36 % en 2015.</p> <p>Si la proportion d'habitants dénutris est passée de 20 % en 1990-1992 à 16 % en 2005-2007, dernière période pour laquelle on dispose de données certaines, la FAO estime que le nombre de personnes souffrant de la faim a franchi, en 2009, la barre du milliard de personnes, sous l'effet notamment de l'augmentation du prix des matières premières, avant de redescendre sous la barre du milliard de personnes au cours de l'année 2010. Les seuls ensembles régionaux qui pourraient atteindre l'objectif de réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de personnes souffrant de la faim semblent être l'Asie de l'Est, et l'Asie du Sud-est où ce ratio a diminué, respectivement, de 44 % et de 42 % entre 1990-1992 et 2005-2007.</p>
<p>OMD 2 « <i>Assurer l'éducation primaire pour tous</i> »</p>	<p>La scolarisation dans l'enseignement primaire s'avère en hausse continue dans le monde, ayant atteint 89 % dans les pays en développement en 2009. 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 devaient avoir été scolarisés fin 2009.</p> <p>Or, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne où des statistiques sont disponibles, un quart des enfants en âge d'être scolarisés dans le cycle primaire ne l'étaient pas en 2008. Le taux de scolarisation en Afrique subsaharienne en 2009 (76 %), bien qu'en hausse par rapport à 1999 (58 %), reste inférieur à la statistique moyenne des pays en développement en 1990.</p>
<p>OMD 3 « <i>Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes</i> »</p>	<p>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, alors qu'en 1999 ces rapports étaient respectivement de 91 à 100 et de 88 à 100. Toutefois, la parité des sexes, dans les deux cycles, reste hors de portée pour beaucoup de régions, notamment l'Afrique subsaharienne et l'Asie de l'Ouest.</p> <p>Pour l'enseignement supérieur, la moyenne est de 97 filles pour 100 garçons mais, en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, le nombre de filles scolarisées à ce niveau ne s'élevant, respectivement, qu'à 67 et 76 pour 100 garçons.</p> <p>De même, 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.</p> <p>Par ailleurs, la proportion de femmes parlementaires dans le monde a atteint son niveau le plus élevé en 2011 (19 %, soit un accroissement de 67 % depuis 1995), mais cette proportion n'atteignait que 2 % en Océanie, 9 % en Asie de l'Ouest et 12 % en Afrique du Nord, en hausse toutefois en Afrique du Nord et en Asie de l'Ouest (où ces proportions n'atteignaient que 3 % et 4 % en 2000), en baisse en Océanie (où la proportion était de 2 % en 2000).</p>

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

<p>OMD 4 « <i>Réduire la mortalité infantile</i> »</p>	<p>Entre 1990 et 2009, le nombre annuel de décès d'enfants de moins de cinq ans, dans les pays en développement, a baissé de 35 %, de 12,4 millions à 8,1 millions.</p> <p>Cependant, cette diminution n'est pas suffisamment rapide pour garantir l'atteinte de l'objectif fixé en 2015. L'Afrique du Nord a dépassé l'objectif de réduction des décès de jeunes enfants des deux tiers (68 %). D'autres blocs régionaux sont très clairement en voie d'atteindre cet objectif : Asie de l'Est (où est observée une réduction de 58 %), Amérique Latine et Caraïbes (56 %) ; Asie de l'Ouest et Caucase-Asie Centrale (53 %), Asie du Sud-Est (51 %), et dans une moindre mesure l'Asie du Sud, où la baisse a déjà atteint 43 %. Les régions les plus en retard dans l'atteinte de cet objectif sont l'Océanie et l'Afrique Subsaharienne (où les diminutions sont, respectivement, de 22 % et 28 %).</p>
<p>OMD 5 « <i>Améliorer la santé maternelle</i> »</p>	<p>L'objectif de réduire des trois-quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle ne sera pas atteint, malgré une baisse du taux de mortalité maternelle de 34 % entre 1990 et 2008, ce dernier étant passé de 440 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes à 290 décès pour 100 000 personnes au cours de cette période. Le recul a été plus important en Asie du Sud (53 % entre 1990 et 2008) qu'en Afrique subsaharienne (26 %).</p> <p>Un facteur de progrès serait d'augmenter la proportion d'accouchements en présence de personnel soignant qualifié, laquelle a progressé de 55 % en 1990 à 65 % en 2009. La proportion de femmes recevant le nombre recommandé de visites prénatales s'élève à 51 % en 2009 (contre 35 % en 1990).</p>
<p>OMD 6 « <i>Combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies</i> »</p>	<p>La propagation du VIH dans le monde semble avoir atteint un plateau en 1996 (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 l'épidémie est stabilisée dans la plupart des régions, la prévalence restant toutefois en hausse en Europe de l'Est et dans certaines régions d'Asie. L'Afrique subsaharienne s'avère la région la plus durement touchée : elle concentrait 69 % de l'ensemble des nouvelles infections en 2009. Cette année-là, environ 16,6 millions d'enfants (âgés de moins de 18 ans) ont perdu au moins un de leurs parents à cause du sida ; la plupart d'entre eux (14,8 millions) vivait en Afrique subsaharienne.</p> <p>Les progrès dans le traitement du VIH en 2009 ont été les plus importants jamais enregistrés en l'espace d'un an : fin 2009, 5,25 millions de personnes ont reçu une thérapie pour le VIH ou le sida dans les pays à faibles ou moyens revenus, en hausse de 1,2 million de personnes depuis décembre 2008. Certains pays sont parvenus à un accès universel (c'est-à-dire à un taux de couverture supérieur à 80 %) aux thérapies antirétrovirales, notamment le Botswana, le Cambodge, la Croatie, Cuba, le Guyana, Oman et la Roumanie.</p>
<p>OMD 7 « <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 : 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. 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 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. En revanche, en 2008, 30,1 milliards de tonnes de dioxyde de carbone (CO₂) ont été émises, soit une augmentation de 1,7 % par rapport à l'année précédente et de 38 % par rapport au niveau de 1990. Les émissions par habitant sont les plus élevées dans les régions développées : elles s'élèvent en moyenne à environ 11,2 tonnes de CO₂ par personne en 2008, contre 2,9 tonnes par personne dans les régions en développement et 0,8 tonne en Afrique subsaharienne (qui correspond à la valeur régionale la plus basse). Depuis 1990, les émissions par unité de production économique ont diminué de plus de 36 % dans les pays développées et d'environ 9 % dans les pays en développement.</p>

Source : Nations-Unies, rapport 2011 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, et réponses au questionnaire budgétaire

B. L'ÉVOLUTION FRANÇAISE

1. Le maintien du niveau français d'APD à près de 10 milliards d'euros

a) Un recul relatif de la France en 2010 et des perspectives de croissance ralentie des dépenses françaises d'APD entre 2011 et 2013

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 dotations, comme on l'a déjà vu ci-dessus en évoquant l'évolution internationale, **la France a reculé en 2010 de la deuxième à la troisième place des Etats contributeurs les plus importants par le volume de leur APD, après les Etats-Unis et le Royaume-Uni** et avant, dans cet ordre, l'Allemagne, le Japon et les Pays-Bas. Elle n'occupait toutefois que la quatrième place en 2008.

L'APD versée par notre pays l'année dernière s'est élevée à **9,7 milliards d'euros**¹, équivalant à environ 10,0 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. Ce montant d'aide représente une **augmentation de 7,3 % par rapport à 2009** (la France avait alors versé 9,0 milliards d'euros d'APD), après une précédente hausse de 19,6 % en 2008, année durant laquelle l'APD française s'élevait à 7,6 milliards d'euros.

Toutefois, comme on l'a également indiqué plus haut, ce résultat, correspondant à **0,50 % du RNB français** (contre 0,39 % en 2008), ne place notre pays qu'à la **dixième 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 Norvège, le Luxembourg, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni, la Finlande, l'Irlande, et devant l'Espagne, la Suisse et l'Allemagne.

L'objectif 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, semble encore éloigné.

Selon le document de politique transversale (DPT) sur la politique française en faveur du développement annexé au projet de loi de finances

¹ Ce chiffre correspondant à l'APD française fournie par l'OCDE en 2010 (soit 12,92 milliards de dollars courants), suivant l'application du taux de change moyen euro/dollar en 2010 (soit 1 euro pour 1,327 dollar).

(PLF) pour 2012, le montant global de l'APD française en 2011 a atteint 9,4 milliards d'euros, comme le précise le tableau ci-dessous.

Prévisions d'APD 2011-2013 par type d'activité

(en millions d'euros)

Principaux types d'activités d'aide au développement	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (c)
Aide bilatérale	5 879	5 916	6 935	6 572
Coopération technique (1)	2 035	1 696	1 696	1 688
Aide-projet	1 720	2 217	2 473	2 686
Aide-programme	355	224	529	218
Annulations de dettes et refinancements	1 059	1 054	1 476	1 220
Divers	710	725	761	760
Aide multilatérale	3 872	3 501	3 526	3 595
Aide européenne	2 009	1 759	1 868	1 912
Dont FED	909	688	797	841
Budget communautaire	1 100	1 071	1 071	10 71
Aide multilatérale (hors UE)	1 863	1 742	1 658	1 683
Total	9 751	9 417	10 461	10 167

(a) exécution 2010 : les chiffres d'APD 2010 définitive de la France ont été transmis au CAD de l'OCDE fin août 2011 et revus fin septembre 2011.

(b) Prévisions d'exécution 2011.

(c) Prévisions associées au PLF 2012.

(1) La baisse de ces activités à partir de 2011 résulte principalement de la sortie de Mayotte du périmètre de l'APD (Mayotte étant devenu un département français en 2011).

Source : Minefi, DG Trésor (septembre 2011).

La progression attendue en 2012 (correspondant à une APD française estimée à 10,46 milliards d'euros, en hausse de 10 % par rapport à 2011) devrait provenir des annulations de dettes ainsi que de l'effort consenti à l'aide à projets :

- les annulations de dettes et les refinancements devraient s'élever à 1,48 milliard d'euros, en hausse de 40 % par rapport à 2011) ;

- le montant des aides à projets est estimé à 2,47 milliards d'euros, enregistrant une progression de 11,5 % par rapport à 2011.

De manière générale, cependant, **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 incertitudes¹.

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

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

Selon les dernières données disponibles figurant dans le DPT annexé au PLF 2012, l'APD nette réalisée par la France en 2010 se décomposait à hauteur de plus de **60 % en aide bilatérale** (5,9 milliards d'euros) et pour un peu moins de **40 % en aide multilatérale et européenne** (3,9 milliards d'euros).

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

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

Le montant de ces contributions a triplé en volume entre 2000 et 2010, en passant de 1,3 à 3,9 milliards d'euros.

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

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

Au reste, **l'aide multilatérale française s'avère très fortement concentrée** : alors que les contributions éligibles à l'APD concernaient en 2010, au total, quelque 64 organisations ou fonds spécialisés, les six premiers instruments bénéficiaires en ont reçu, à eux seuls, environ 88 %, et les dix premiers 92 %.

¹ 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 des contributions internationales de la France

(CP, en milliards d'euros)

Organisations	2009	Part du total	2010	Part du total	2011	Part du total	2012
Union européenne	2,1	52 %	2,0	51 %	1,8	n.c.	1,9
<i>Dont FED</i>	0,8		0,9		0,7		0,8
<i>Dont budget communautaire (quote-part de l'APD)</i>	1,2		1,1		1,1		1,1
Autres organisations et fonds	1,9	48 %	1,9	49 %	n.c.	n.c.	n.c.
<i>Dont Banque Mondiale</i>	0,5		0,5				
<i>Dont Fonds mondial SIDA, tuberculose et paludisme</i>	0,4		0,4				
<i>Dont Banque africaine de développement et FAD</i>	0,1		0,2				
Total de l'aide multilatérale	4,0	100 %	3,9	100 %	n.c.	n.c.	n.c.

n.c. : données non communiquées

Source : commission des finances, d'après le ministère des affaires étrangères et européennes

Parmi les contributions aux organisations internationales, celles en faveur de la francophonie s'élèvent à 61 millions d'euros en 2010, dont 31 millions d'euros au profit de l'Organisation internationale de la francophonie et 27 millions d'euros pour l'Agence universitaire de la francophonie. Les **crédits ainsi consacrés à la francophonie** ont été **fortement rabaissés depuis 2007** : après avoir atteint 64 millions d'euros par an en 2007 et 2009, ils n'atteignaient plus que 61 millions d'euros en 2010 et le montant de ces contributions devrait encore décroître à 56 millions d'euros en 2011.

L'actuel gouvernement français a aussi drastiquement réduit les contributions volontaires en faveur des organisations des Nations-Unies : 86 millions d'euros en 2007, 71 millions d'euros en 2009, 64 millions d'euros en 2010 et 49 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 43 % en quatre ans, avant une légère augmentation dans le PLF 2012 (51,4 millions d'euros). En versant 13,8 millions d'euros en 2011, la France n'est que le 17^{ème} contributeur à l'Agence des Nations-Unies pour les réfugiés (UN-HCR). Les prévisions 2011 envisageaient une division par cinq des contributions volontaires au Fonds des Nations-Unies pour l'enfance (UNICEF ; 1,4 million d'euros, contre 7 millions d'euros en 2010) et une baisse de 10 %, par rapport à 2010, de la contribution à l'Office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les réfugiés palestiniens (UNRWA ; 4,5 millions d'euros).

Les contributions obligatoires de la France aux organisations et fonds internationaux concourent à une stratégie d'influence de notre pays dans la

participation à la gestion de ces fonds et organisations : **il est regrettable que les contributions volontaires aux agences des Nations-Unies diminuent de manière aussi forte**, sans que les enjeux budgétaires le justifient.

Sous le bénéfice de cette observation, le niveau élevé de l'aide multilatérale – comme, par ailleurs, celui des annulations et refinancements de dettes – se réalise **au détriment de l'aide bilatérale « de terrain »**, sous forme d'aide aux projets et de coopération technique, laquelle est nettement **plus visible pour le rayonnement international de notre pays**.

Il faut donc saluer le rééquilibrage en cours en faveur du bilatéralisme, le montant des contributions internationales de la France se stabilisant entre 2011 et 2013 à environ 3,5 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros au titre des contributions européennes.

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

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

- l'aide versée à **Wallis-et-Futuna**, qui ne correspond pas à l'acception commune de l'aide au développement visant normalement les Etats étrangers (**90 millions d'euros** en 2010) ; l'APD à Mayotte (soit 450 millions d'euros en 2010) est restée incluse dans le montant français d'APD jusqu'à son accession au statut de département à compter du 1^{er} janvier 2011 ;

- **l'aide aux réfugiés originaires des pays en développement**, 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 dans le PLF 2012¹, représentant un montant de **320 millions d'euros**).

Des interrogations demeurent aussi sur l'inscription en APD des frais relatifs à l'**écolage des étudiants ressortissants de pays en développement**, inclus dans les frais d'écolage de l'ensemble des étudiants étrangers en France figurant également au programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et développement ». Le montant de ces dépenses peut être estimé à un demi-milliard d'euros, au regard des sommes inscrites au PLF 2012 et de la proportion d'étudiants étrangers originaires de pays en développement.

¹ 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).

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

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

Les données publiques sur la répartition de l'APD par continent proviennent du DPT relatif à la politique française en faveur du développement, annexé au PLF 2012, dont les données les plus récentes concernent l'année 2010.

L'**Afrique** reste le continent **premier bénéficiaire de l'APD bilatérale française**, tous instruments confondus, dont elle a représenté **54 %** en 2010. L'**Afrique subsaharienne**, à elle seule, a été destinataire de **46 %** de cette aide. Il s'agit là d'un **recul** de la part relative des efforts mis en œuvre pour soutenir cette région du monde, après la progression enregistrée en 2009, comme le fait apparaître le tableau ci-dessous.

A plus long terme, le recul est encore plus net puisque 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 2010, l'Extrême-Orient a recueilli 14 % 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
2007	46 %	10 %	16 %	4 %	5 %	3 %	6 %	2 %	8 %
2008	42 %	10 %	12 %	7 %	8 %	3 %	3 %	2 %	13 %
2009	49 %	9 %	5 %	4 %	11 %	3 %	3 %	2 %	14 %
2010	46 %	8 %	3 %	3 %	14 %	3 %	8 %	2 %	13 %

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

En moyenne, les pays qui bénéficient de la majeure part de cette aide sont des **pays à revenu intermédiaire**, comme le détaillent les tableaux ci-après, d'après les données de l'OCDE qui détaille la répartition de l'APD par catégorie d'aide et suivant quatre groupes de pays : les pays les moins avancés (PMA), pays à faible revenu (PFR), pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (PRITI), pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PRITS).

APD bilatérale de la France par groupe de pays bénéficiaires et catégorie d'aide

(en millions d'euros)

<i>APD nette</i>				2006	2007	2008	2009	2010
PMA	Aide bilatérale	Dons^a	Total	1 007	892	773	726	808
		Prêts	Nets	-186	-30	-26	10	-1
			Bruts	10	36	67	53	70
	Réaménagements de dette^b	164	168	159	58	299		
Aide multilatérale imputée^c				1 115	1 142	1 287	1 557	nd
APD bilatérale totale nette				986	1 030	907	793	1 106

<i>APD nette</i>				2006	2007	2008	2009	2010
Autres PFR	Aide bilatérale	Dons^a	Total	203	167	117	109	115
		Prêts	Nets	47	100	117	89	234
			Bruts	96	145	170	161	296
	Réaménagements de dette^b	1 631	12	3	857	81		
Aide multilatérale imputée^c				232	287	271	527	nd
APD bilatérale totale nette				1 881	280	238	1 054	430

<i>APD nette</i>				2006	2007	2008	2009	2010
PRITI	Aide bilatérale	Dons^a	Total	1 160	1 163	960	963	965
		Prêts	Nets	-277	-383	-53	219	494
			Bruts	321	295	526	813	1 059
	Réaménagements de dette^b	1 028	942	545	124	724		
Aide multilatérale imputée^c				676	658	691	852	nd
APD bilatérale totale nette				1 911	1 722	1 452	1 307	2 183

APD nette				2006	2007	2008	2009	2010
PRITS	Aide bilatérale	Dons ^a	Total	563	652	578	622	656
		Prêts	Nets	47	114	332	96	277
			Bruts	163	219	453	196	426
		Réaménagements de dette ^b			83	1	1	19
	Aide multilatérale imputée ^c			269	244	274	351	nd
APD bilatérale totale nette				693	767	911	737	945

a : Par don, l'OCDE entend un transfert en espèces ou en nature qui n'entraîne pas d'obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire. Dans les statistiques du CAD, sont considérés comme des dons, les subventions projets, la coopération technique (dont les écolages), l'aide alimentaire à des fins de développement, l'aide humanitaire, les remises de dettes, les aides consenties à des organisations non gouvernementales, les frais administratifs, et le coût des réfugiés dans le pays donneur.

b : Annulations nettes et refinancement.

c : Méthode de calcul de l'aide multilatérale imputée par l'OCDE : calcul dans un premier temps des flux d'aide que dédie une certaine agence multilatérale à un secteur en particulier comme proportion des flux d'aide totaux de la dite agence. La proportion obtenue pour chacune des agences multilatérales est appliquée aux contributions des donateurs au budget régulier de cette agence l'année n+2. Les montants résultants représentent les apports des donateurs imputés à un secteur en particulier à travers cette agence.

n.d. : données non disponibles

Source: OCDE

Cependant, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence de certaines de ces interventions sous le label « aide au développement ».

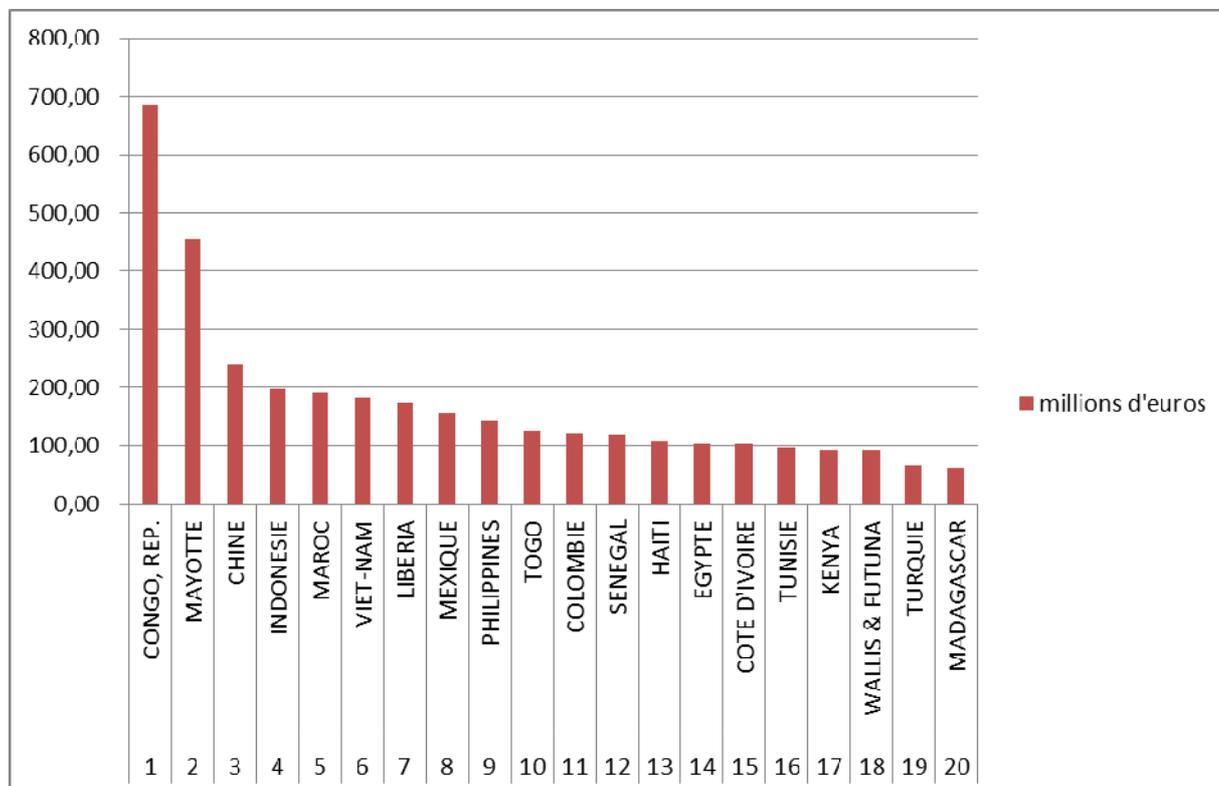
Ainsi, les montants engagés au titre de l'APD pour la Chine et le Mexique ont occupé respectivement, en 2010, les troisième et huitième rangs parmi les pays bénéficiaires de notre aide bilatérale, comme détaillé dans le tableau ci-après. Cette situation s'explique notamment par l'aide apportée à la scolarité en France des étudiants chinois et mexicains.

Les cas de Mayotte et de Wallis-et-Futuna, territoires français dont l'aide ne devrait pas être comptabilisée en APD, ont été discutés ci-dessus.

Un pays d'Afrique subsaharienne, la République démocratique du Congo, identifié comme faisant partie des Etats prioritaires, reste cependant le principal bénéficiaire de l'aide française. Mais la hiérarchie des bénéficiaires de l'APD française varie fortement d'une année sur l'autre, étant très dépendante des mesures d'annulation et de restructuration de dette : en 2009, le principal bénéficiaire de l'APD française était la Côte d'Ivoire (860 millions d'euros), qui ne figure en 2010 qu'au quinzième rang, en ayant reçu une APD de 110 millions d'euros.

Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale française en 2010

(en millions d'euros)



Source : réponse aux questionnaires budgétaires, d'après les données transmises à l'OCDE en septembre 2011

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

Comme il a été 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 propres¹, 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, vos rapporteurs spéciaux soulignent que **les décalages avec l'exécution peuvent être importants**, eu égard aux aléas qui affectent, notamment, les annulations de dettes et les dépenses non programmables.

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

Estimations de l'APD française (2011-2013)

(CP, en millions d'euros)

	estimation APD 2011	estimation APD 2012	estimation APD 2013
Aide publique au développement résultant du budget	6 888(1)	7 468	7 380
<i>dont Dépenses du budget général (hors CAS)</i>	<i>6 836</i>	<i>7 386</i>	<i>7 329</i>
<i>(i) dont mission APD (hors prêts AFD) (2)</i>	<i>3 096</i>	<i>3 021</i>	<i>3 017</i>
<i>(ii) dont prêts AFD (hors impact des refinancements) (3)</i>	<i>1 777</i>	<i>2 338</i>	<i>2 290</i>
Opérations de prêts (hors prêts AFD)	- 66	- 31	14
Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire)	1 071	1 071	1 071
Annulations de dettes et refinancements nets (4)	1 054	1 476	1 220
Total État	8 947	9 984	9 685
Collectivités territoriales	65	70	70
Autres (agences eau, ressources propres AFD)	212	214	219
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (FMS, Unitaïd & Iffim)	193	193	193
Total APD	9 417	10 461	10 167

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

(2) En 2011, une partie des crédits du programme 209 de la mission « Aide publique au développement » est transférée au programme 185 de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

(3) Y compris prêts PAS et prêts FMI.

(4) Effets nets de l'APD des refinancements sur les autres programmes (851, 852 et 853).

Source : Minefi, DG Trésor (septembre 2011).

a) Les ressources budgétaires

Le document de politique transversale (DPT) « Politique française en faveur du développement » joint au PLF 2012, a fait apparaître que **principalement quatorze programmes et sept missions du budget général**, dont les trois programmes de la mission « Aide publique au développement », concourent, en 2012, à la politique d'aide publique au développement. L'effort global du budget général représente **7,386 milliards d'euros**, en CP, soit **70,6 % des apports de la France en APD** estimés pour l'année.

La mission « Aide publique au développement », pour sa part, correspond à 45,1 % de ces crédits budgétaires et 31,8 % des dépenses totales d'APD. La mission « Recherche et enseignement supérieur », avec une prévision de 1 066,7 millions d'euros en faveur de cette aide (dont 661,3 millions au titre de l'écolage des étudiants en France ressortissants des pays en développement¹), en représente 14,4 %.

Les données relatives à l'année 2012, figurant dans le DPT annexé au PLF 2012, sont détaillées ci-après.

¹ Cf. supra, I (b).

Dépenses du budget général comptabilisables en APD

(CP, en millions d'euros)

Mission	Programme	2011			2012		
		LFI	Estimation APD*	APD/CP	PLF	Estimation APD*	APD/CP
« Aide publique au développement »	110 « Aide économique et financière au développement »	1 170,11	2 724,35	232,8 %	1 191,90	3 221,88	270,3 %
	209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 134,03	2 114,06	99,1 %	2 113,29	2 109,34	99,8 %
	301 « Développement solidaire et migrations »	29,97	35,00	110 %	28,00	28,00	100 %
« Action extérieure de l'Etat »	105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 813,51	134,30	7,4 %	1 788,81	134,01	7,5 %
	185 « Rayonnement culturel et scientifique » (format PLF 2011 : « Diplomatie culturelle et d'influence »)	758,56	266,96	35,5 %	758,71	262,96	34,7 %
« Défense » et « Sécurité »	144 « Environnement et prospective de la politique de défense » et 178 « Préparation des forces armées »	23 682,97	25,64	0,1 %	24 091,92	31,09	0,1 %
	152 « Gendarmerie nationale »	7 722,09	45,30	0,6 %	7 852,95	45,30	0,6 %
« Immigration, asile et intégration »	303 « Immigration et asile »	488,63	262,20	53,7 %	560,32	327,13	58,4 %
« Outre-mer »	Divers	–	85,26	–	–	85,26	–
« Recherche et enseignement supérieur »	150 « Formations supérieures et recherche universitaire »	12 272,10	661,28	5,4 %	12 510,40	661,28	5,3 %
	172 « Recherche scientifique et technologique pluridisciplinaires »	5 124,23	39,00	0,8 %	5 122,48	39,00	0,8 %
	187 « Recherches dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »	1 244,00	331,30	26,6 %	1 250,15	330,88	26,5 %
	231 « Vie étudiante »	2 082,30	35,48	1,7 %	2 168,57	35,48	1,6 %
Autres dépenses du budget général	117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » (mission « Engagements financiers de l'Etat »)	45 382,00	64,43	0,1 %	48 773,00	64,43	0,1 %
	Divers (recherche, enseignement, agriculture, santé, écologie, sport, culture)	–	11,31	–	–	10,16	–
Total		–	6 835,86	–	–	7 386,19	–

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

Sources : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2012

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 » (**390 millions d'euros en CP** pour 2012)¹.

Le décaissement d'un prêt « RPE » donne lieu à l'enregistrement d'une contribution à l'effort d'APD de la France à hauteur du montant du prêt gouvernemental déboursé. Réciproquement, tout remboursement du capital d'un prêt d'APD s'impute en déduction des déboursements à hauteur du montant remboursé. En raison de **remboursements en capital supérieurs aux décaissements**, l'impact attendu de ce dispositif en termes d'APD est négatif dans le DPT annexé au PLF 2012, de **- 66 millions d'euros en 2011** et **- 103 millions d'euros en 2012** ;

• 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 » (**179 millions d'euros en CP** sont prévus, à ce titre, dans le présent PLF)² ;

- 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 » (**318 millions d'euros en CP** pour 2012)³.

¹ Cf. infra, *deuxième partie (section I, II)*.

² Cf. infra, *chapitre II (section I, II)*.

³ 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. Dans le DPT annexé au PLF 2012, cet impact est évalué à **1,785 milliard d'euros pour 2011 et 1,921 milliard d'euros pour 2012**.

- 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) l'a été en 2010, la troisième (95 millions) devant l'être 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 **2012**, s'élève à **114 millions d'euros**.

- 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, **986,64 millions d'euros**)¹.

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

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

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

La somme de ces opérations devait donner lieu à un effort d'APD à hauteur de **193 millions d'euros en 2011 et seulement 6 millions d'euros en 2012**.

¹ 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**¹. L'impact, en la matière, est évalué à **966 millions d'euros pour 2011** et **1 475 millions d'euros pour 2012**, toujours selon le DPT annexé au PLF 2012.

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

c) La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est essentiellement financée par les collectivités territoriales, sur leurs **fonds propres**. Le ministère chargé des affaires étrangères (MAEE) intervient pour des **cofinancements**, en fonction des priorités retenues (9,8 millions d'euros prévus pour 2012, sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement »²).

Les flux d'APD en provenance des collectivités territoriales ont représenté **60,5 millions d'euros en 2010**³, contre 70 millions en 2009, 72 millions en 2008, 62 millions en 2007 et 54 millions en 2006. Ces montants apparaissent toutefois nettement sous-évalués si l'on prend en compte les frais de structure – notamment les dépenses de personnel – associés à la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux observent que **les effets de la réforme des compétences des collectivités territoriales sur la coopération décentralisée**, qui participe des activités techniques relevant des missions des collectivités territoriales, **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. Les actions de coopération décentralisée conduites dans ces secteurs ont

¹ 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).

² Action n° 2 ; cf. infra, chapitre II (section II).

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

atteint, en 2010, 25 millions d'euros, dont 12,2 millions d'euros ont été financés par les agences de l'eau.

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 2010, cette taxe a rapporté **707 millions d'euros**, dont 163 millions d'euros en 2010, en diminution par rapport à 2008 (173 millions d'euros) dans le contexte de la crise économique qui a conduit à une diminution de la part des billets vendus en première classe et en classe affaires¹.

Le produit de la taxe, géré par l'AFD, alimente le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) en vue de financer l'accès aux vaccins et médicaments dans les pays en développement : 10 % au plus à travers la Facilité financière internationale pour les vaccins (IFFIm) et 90 % au moins à travers la Facilité internationale d'achats de médicaments « Unitaid ».

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

e) La nécessaire création d'une taxe sur les transactions financières internationales

La réussite de la contribution de solidarité sur les billets d'avion, dont vos rapporteurs spéciaux souhaitent l'extension, **plaide pour la création de nouveaux mécanismes de financement alternatifs**, tels que la **contribution assise sur les transactions financières internationales**.

Le 14 juin 2011, sur l'initiative de nos collègues députés Jean-Marc Ayrault, Pierre-Alain Muet, Christophe Caresche, Marc Goua, Henri Emmanuelli et Christian Eckert, l'Assemblée initiale a adopté une proposition de résolution européenne relative à l'introduction d'une taxe sur les transactions financières en Europe.

Le Président de la République française a également rappelé à plusieurs occasions qu'il était favorable à la création de la taxe sur les transactions financières (TTF), laquelle figure à l'ordre du jour de la présidence française du G20 en 2011.

Le 28 janvier 2011, le chef de l'Etat a mandaté Bill Gates pour réaliser un rapport sur le financement du développement, en engageant notamment une réflexion sur les sources de financements innovants.

¹ 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.

Les conclusions de ce rapport doivent être débattues lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Cannes, prévu les 3 et 4 novembre 2011.

En août 2011, un document de travail du FMI a examiné les modalités techniques de mise en place d'une TTF¹.

Fin septembre 2011, la Commission européenne a adopté une proposition en vue de la création, d'ici 2018, d'une taxe sur les transactions financières, qui pourrait constituer une des ressources propres de l'Union européenne.

Compte tenu toutefois des débats difficiles à attendre au sein de la Commission européenne, et malgré le rôle moteur joué par notre pays avec l'Allemagne, le gouvernement français encourage la création d'un groupe pilote pour promouvoir une TTF dans le cadre du G20 alors que, selon le Gouvernement, « *quatorze pays du G20 disposent déjà d'une taxe sur une ou des transactions financières² et pourraient décider d'en affecter une partie du produit aux objectifs de solidarité internationale* ».

Un consensus se dégage pour la création d'une taxe, à un niveau européen ou international, à un taux faible (pour ne pas pénaliser les places financières) et à une assiette large. L'assiette pourrait inclure non seulement les actions, les obligations et les produits dérivés, y compris les transactions sur le marché de gré à gré, mais aussi les transactions sur devises, ce que ne prévoit pas à ce stade la Commission européenne.

Si les modalités de l'affectation de la TTF font encore débat, son rendement pourrait être élevé : appliquée au taux de 0,005 %, soit 5 centimes sur 1 000 euros, une taxe imposant les transactions sur les seuls produits dérivés aurait un rendement 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. L'Union européenne a évalué le rendement de la taxe, dans les seuls pays européens, à 55 milliards d'euros par an.

¹ IMF Working Paper, « *Taxing Financial Transactions: An Assessment of Administrative Feasibility* », John D. Brondolo, août 2011.

² Argentine, Australie, Brésil, Chine, France, Allemagne, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Russie, Corée du Sud, Royaume-Uni et Etats-Unis.

Vos rapporteurs spéciaux plaident tous les deux pour la création d'une TTF au regard des obligations que doit assumer le secteur financier à l'égard des pays en développement, ainsi que du niveau des aides et des garanties publique qui ont été apportées au secteur bancaire à hauteur de 4 600 milliards d'euros.

Votre rapporteur spécial Yvon Collin est l'auteur d'une proposition de loi relative à la taxation de certaines transactions financières. Déposée au Sénat le 11 février 2010, le taux proposé s'élève à 0,05 % du montant des transactions et est porté à 0,5 % lorsque les transactions ont lieu avec des Etats classés par l'OCDE comme non coopératifs au regard des normes fiscales de transparence et d'échange d'informations.

Pour sa part, votre rapporteure spéciale Fabienne Keller a également déposé un amendement au présent projet de loi de finances tendant à instaurer une taxe sur les transactions financières.

Vos deux rapporteurs spéciaux se félicitent de l'amendement adopté par votre commission des finances, en première partie du PLF 2012, sur l'initiative de sa rapporteure générale, tendant à créer une TTF au taux de 0,05% et visant l'ensemble des transactions financières à partir du 1^{er} juillet 2012.

3. Un dispositif réformé d'aide publique au développement

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 efficacité¹. A 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)² et dont on estime qu'elle comptera 1,8 milliard d'habitants à l'horizon 2050, et **20 % au bénéfice des pays du pourtour méditerranéen**.

¹ 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. rapport n° 101 (2008-2009), tome III, annexe 4.

² Cf. supra, A.

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 Etats subsahariens** a été arrêtée¹ –, 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 concessionnels². 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 humanitaires³.

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 vigueur⁴ 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.

A l'égard des Pays les moins avancés (PMA), **la France a réaffirmé ses objectifs** lors de la **quatrième Conférence des Nations-Unies pour les PMA**, qui s'est tenue en mai 2011 à Istanbul. Les priorités françaises se sont déclinées selon trois thèmes : le commerce, par un appel à un octroi généralisé de la règle d'absence de droits de douane et de quotas (*duty free quota free*) pour les PMA ; la sécurité alimentaire ; l'octroi prioritaire de

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

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

³ 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.

⁴ 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.

l'aide la plus concessionnelle aux PMA de la part des partenaires et des banques de développement.

La mise en œuvre de cette nouvelle politique de coopération et de développement ne répond cependant pas toujours à ses ambitions : ainsi, **les dons** (au sens du CAD) **versés aux quatorze pays pauvres prioritaires n'ont cessé de baisser d'année en année au cours de la période 2006-2010** : 794 millions d'euros en 2006, 676 millions d'euros en 2007, 572 millions d'euros en 2008, 520 millions d'euros en 2009 et 519 millions d'euros en 2010.

(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.

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) Une formalisation dans un nouveau document cadre, dont la mise en œuvre a été éprouvée par le « printemps arabe »

Les objectifs fixés par le CICID du 5 juin 2009 ont été formalisés dans **un « document cadre » pour la politique de coopération au développement de la France**, qui a proposé une vision à moyen terme (dix ans).

Ce document cadre a été élaboré en étroite concertation avec le Parlement.

Le 9 juin 2010, votre rapporteur spécial Yvon Collin 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.

Par ailleurs, le 4 novembre 2010, 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 »¹, et auquel a pris part votre rapporteur spécial Yvon Collin. Le document avait été mis en forme définitive, par le Gouvernement, la veille même de ce débat.

¹ Rapport d'information n° 566 (2009-2010).

Ce document cadre présente deux mérites essentiels : d'une part, **notre pays se dote d'un document qui présente clairement sa doctrine d'APD**, face aux défis d'un monde en mutation ; d'autre part, il engage une **inflexion de la politique française d'aide au développement** qui prend mieux en compte les besoins d'une stratégie géopolitique et les intérêts de la France dans le monde.

Mais vos rapporteurs spéciaux souhaitent à nouveau souligner **deux limites fondamentales du document cadre** :

- ainsi que l'avait détaillé votre rapporteur spécial Yvon Collin dans sa communication précitée du 9 juin 2010, **le document cadre n'aborde que superficiellement 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. Le repli, dès 2011, des montants prévus dans le cadre de l'APD montre les limites de cette approche ;

- le statut du document cadre reste indéterminé : il s'agit d'un texte sans valeur juridique, que le CICID n'a pas même été appelé à adopter formellement, ce qui amène à s'interroger sur l'autorité politique que peut revêtir un tel document.

Par ailleurs, l'absence du Laos et du Burundi de la liste des quatorze pays pauvres prioritaires fait toujours débat.

Comme l'an dernier, **vos rapporteurs spéciaux invitent le Gouvernement à donner au document cadre les formes appropriées d'adoption et de publicité officielle** qu'il requiert.

Par la suite, l'engagement des nouvelles priorités définies dans le document cadre a été mise à l'épreuve par le « printemps arabe », alors qu'il avait été convenu de consacrer 20 % du montant de l'APD au pays du pourtour méditerranéen.

A cet égard, des mesures ont été adoptées pour **accompagner les changements politiques intervenus dans les pays du Maghreb arabe** lors du sommet du G8 à Deauville, en mai 2011. Les pays membres du G8 et d'autres donateurs ont annoncé un soutien à l'Egypte et à la Tunisie d'un montant de 40 milliards de dollars, auquel la France doit contribuer à hauteur de 1 milliard d'euros sur trois ans.

Toujours dans le cadre du « partenariat de Deauville », les Etats du G8 ont aussi appelé à l'extension du mandat de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) au Sud de la Méditerranée et ils ont décidé la création d'un fonds dédié au sein de la BERD.

II. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION

A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT STABLES ENTRE 2011 ET 2013

1. Pour 2012, des AE nettement révisées à la baisse (près de 2,7 milliards d'euros, soit – 40 %) et des CP quasi-constants (3,3 milliards d'euros)

La mission « Aide publique au développement » est dotée par le présent PLF de **2,746 milliards d'euros en AE** et de **3,333 milliards d'euros en CP**. **Aucun fonds de concours** n'est attendu, pour 2012, en complément de ces dotations.

Ces crédits correspondent :

- d'une part, à **0,7 % du total des AE** et **0,9 % du total des CP demandés pour le budget général** en 2012 ;
- d'autre part, comme on l'a indiqué ci-dessus, seulement **34 %, en CP, des dépenses totales de l'APD française** prévues pour 2012.

Crédits de la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2011		PLF 2012			
	AE	CP	AE	Part des AE de la mission	CP	Part des CP de la mission
110 « Aide économique et financière au développement »	2 492,0	1 170,1	627,7	22,9 %	1 191,9	35,8 %
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 053,2	2 134,0	2 090,5	76,1 %	2 113,3	63,4 %
301 « Migrations et développement solidaire »	30,0	30,0	28,0	1,0 %	28,0	0,8 %
Total	4 575,1	3 334,1	2 746,1	100,0 %	3 333,2	100,0 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2012

Par rapport à la LFI pour 2011 (4,58 milliards d'euros en AE et 3,33 milliards d'euros en CP), la dotation pour 2012 de la mission correspond à une **forte baisse des AE**, de **40,0 %** ; **les CP sont quasiment constants** (– 0,03 %).

La baisse des AE précitée tient au programme 110 « Aide économique et financière au développement » : après avoir fortement augmenté en 2011, ses AE propres reviennent à un niveau proche de celui de 2010. Les variations d'une année à l'autre reflètent les calendriers de reconstitution de la contribution française à des fonds multilatéraux. Pour leur

part, les AE du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » progressent légèrement (+ 1,8 %).

Les dépenses retracées par la mission sont, **en majorité, des dépenses d'intervention** (titre 6). Celles-ci sont en effet prévues par le présent PLF à hauteur de 2,28 milliards d'euros en AE et 2,46 milliards d'euros en CP, soit respectivement 83 % du total des AE de la mission et 74 % du total de ses CP.

2. Une stabilité du niveau de CP dans 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 2013, se caractérise par la **stabilité des CP** prévus.

En effet, les **CP de la mission doivent conserver le même niveau, soit 3,3 milliards d'euros, sur l'ensemble de la période 2011-2013**. L'évolution des AE doit suivre une forte hausse en 2011, puis une nette **baisse** en 2012, avant de décroître moins rapidement en 2013 (- 2,6 % par rapport à 2012).

La programmation pluriannuelle des 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 « Migrations et développement solidaire »	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	28,0
Total	4 577,9	3 336,1	2 751,6	3 336,1	2 679,8	3 336,0

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

Comme observé ci-dessus, l'évolution des **AE, sur cette période, tient au cycle de reconstitution des fonds multilatéraux** auxquels la France contribue, et dont les opérations sont retracées dans le **programme 110** « Aide économique et financière au développement ». Les CP du programme, en revanche, augmenteront de 1,7 % entre 2011 et 2012, et ne devraient connaître qu'une baisse infime en 2013 (par rapport à 2012, - 0,1 %). **Cette évolution reflète.**

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 (hormis une augmentation de l'ordre de 0,1 million d'euros par rapport à 2012).

Le maintien du niveau des crédits traduit une priorité attachée aux moyens de la politique française d'APD par rapport à d'autres politiques publiques, mais **ne suffit pas atteindre les objectifs fixés lors du sommet du G8 à Gleneagles en 2005**¹.

Dans le projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement » annexée au projet de loi de finances pour 2012, **les prévisions d'évolution pluriannuelle ont été modifiées à la marge par des mesures de changement de périmètre**, notamment des transferts d'emplois détaillés plus haut.

Ainsi, le plafond des crédits de paiement de la mission fixé par la loi pluriannuelle de programmation des finances publiques (LPFP) a été réévalué à 3,309 milliards d'euros en LFI 2011 (au lieu de 3,336 milliards d'euros, soit une révision à la baisse de 0,8 %). Les nouveaux plafonds de CP révisés, en application de la LPFP, s'élèvent à 3,311 milliards d'euros en 2012 et 3,309 milliards d'euros en 2013. Les plafonds des AE selon la LPFP sont, quant à eux, révisés à 4,550 milliards d'euros en 2011 (au lieu de 4,578 milliards d'euros), 2,726 milliards d'euros en 2012 (au lieu de 2,752 milliards d'euros) et 2,653 milliards d'euros en 2013 (au lieu de 2,680 milliards d'euros).

A périmètre constant, les plafonds de la mission « Aide publique au développement » figurant au présent PLF sont pratiquement identiques à ceux révisés de la LPFP : 2,722 milliards d'euros en AE (au lieu de 2,724 milliards d'euros dans la LPFP) et 3,309 milliards d'euros en CP (au lieu de 3,311 milliards d'euros en LPFP).

B. DES DÉPENSES FISCALES QUASIMENT NULLES

1. Le compte épargne co-développement et le livret d'épargne pour le co-développement : deux dispositifs abrogés

Eu égard à l'importance des transferts de fonds effectués par les étrangers résidant en France (environ huit milliards d'euros, soit près de 3 %

¹ Cf. supra, I A 1(b)

du montant global de transferts des migrants dans le monde¹), le législateur avait 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, partie prenante de la politique française de « co-développement », n'ont toutefois pas connu le succès escompté, et **les dispositions législatives les concernant ont été abrogées** par l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2011, adopté sur l'initiative de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général.

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

En application des dispositions de l'article 199 *quinquies* du code général des impôts, le compte épargne co-développement ouvrait 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. Cet avantage fiscal, toutefois, se trouvait expressément limité aux sommes versées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011.

Le second produit d'épargne, le « **livret d'épargne pour le co-développement** » (LEC), avait 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 trouvait codifié à l'article L. 221-34 du code monétaire et financier. En vertu de ce texte, le LEC était destiné à recevoir **l'épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en voie de développement** figurant 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. Les sommes épargnées devaient **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 pouvait être insérée à cet effet dans les « accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » que conclut notre pays.

¹ Ces transferts sont estimés par la Banque mondiale à 325 milliards de dollars en 2010, soit plus de deux fois et demie le montant total de l'APD versée par les Etats membres du CAD de l'OCDE (128,7 milliards de dollars en 2010 ; cf. supra, I, A).

Les produits d'un compte épargne co-développement ou d'un livret d'épargne pour le co-développement bénéficiaient 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° du paragraphe III *bis* de l'article 125 A du code général des impôts.

Le CEC et le LEC pouvaient être proposés par tout établissement de crédit autorisé à recevoir des dépôts qui s'engageait, par convention avec l'Etat, à respecter les règles précitées. Ils étaient rémunérés par un taux librement fixé entre l'établissement et l'épargnant.

Lors de l'abrogation de ces dispositifs en 2010, ceux-ci n'avaient rencontré qu'un très faible écho.

S'agissant du CEC, seules deux conventions avaient 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 en novembre 2007. En outre, en pratique, seule l'Union tunisienne des banques distribuait ce produit. Seulement 31 CEC étaient souscrits au 31 juillet 2010, selon les informations communiquées l'an dernier à vos rapporteurs spéciaux. Le montant de l'encours correspondant était de 261 000 euros.

En ce qui concerne le LEC, aucune banque n'avait conclu de convention avec l'Etat et ce produit n'était donc pas distribué.

2. Des dépenses fiscales évaluées comme pratiquement nulles mais dont l'évaluation appelle des éclaircissements

Le compte épargne co-développement ayant été souscrit (à la différence du livret d'épargne pour le co-développement), les dépenses fiscales correspondantes continuent d'être retracées dans le PAP annexé au présent PLF :

- pour la réduction d'impôt visée à l'article 199 quinquies du code général des impôts, dans la présentation du programme 301 « Développement solidaire et migrations » ;

- pour le prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placement, dans les dépenses fiscales retracées au programme 209 « Aide économique et financière au développement ».

Comme les années antérieures, ces dépenses fiscales sont présentées comme ayant un coût inférieur à 500 000 euros. On observera cependant que le nombre de bénéficiaires en 2010 selon le Gouvernement – soit 625 ménages pour la réduction d'impôt, et 450 ménages seulement pour le prélèvement libératoire à taux réduit – n'est pas cohérent avec les seules 31 souscriptions d'un CEC à la date du 31 juillet 2010 par l'Union tunisienne des banques.

Par ailleurs, une instruction fiscale devant préciser les conditions d'extinction du CEC était en cours de préparation en juillet 2011, selon les

informations transmises par le Gouvernement à notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, dans un rapport d'information¹ sur l'application des mesures fiscales du PLF 2011.

En séance publique, vos rapporteurs spéciaux demanderont des précisions au Gouvernement sur le nombre réel de souscriptions d'un CEC et l'état d'avancement de l'instruction fiscale.

¹ *Assemblée nationale, rapport d'information n° 3 631 (XIII^{ème} législature).*

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 **627,7 millions d'euros en AE** et **1,192 milliard en CP** soit, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2011, une **diminution des AE de 40 %** et une **quasi-stabilité des CP (- 0,03 %)**.

Il n'est pas prévu de fonds de concours pour 2012 et le programme ne retrace **pas de dépenses de personnel**. Les **dépenses fiscales** rattachées devraient s'avérer **proches de zéro**¹.

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^{os} 851, 852 et 853) de la mission correspondant au compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » et dans le second (n^o 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 »².

¹ Cf. supra, première partie, chapitre I (II, B).

² Cf. infra, deuxième partie (section II).

Le programme est organisé en trois actions :

- l'action n° 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 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 groupement d'intérêt public (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 ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en pratique la direction générale du Trésor. **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 terme, 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 subsaharienne, 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 2011, qui s'élève à 22,0 millions d'euros, plus de la moitié (12,5 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. Vos rapporteurs spéciaux appellent 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 2012, le présent PLF inscrit en faveur du GIP une **subvention de fonctionnement de 4,3 millions d'euros**, d'un montant identique à celle versée en 2011, à partir de l'action n° 2 « Aide économique et financière bilatérale » du programme « Aide économique et financière au développement ».

En 2011, les effectifs d'ADETEF s'élevaient à **98 ETPT**. Les dépenses prévisionnelles du budget 2011 s'élevant à 23 millions d'euros, le déficit par rapport aux recettes (22 millions d'euros) atteint 1 million d'euros (en légère diminution par rapport à 2010, où il atteignait 1,2 million d'euros). Comme en 2010, ce déficit est financé par le report d'excédents des années antérieures, qui atteignent 1,3 million d'euros en début d'année 2011 et seraient ainsi ramenés à 0,3 million d'euro en fin d'exercice 2011.

Les reports d'excédents des années antérieures devant ainsi avoir pratiquement disparu fin 2011, le maintien des activités d'ADETEF

nécessitera soit une hausse de ses réponses aux appels d'offres et demandes de jumelage, soit une augmentation de la subvention de l'Etat.

2. L'Agence française de développement (AFD)

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, le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'intérieur, chargé de l'immigration.

Les missions de l'Agence française de développement

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

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

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

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

(1) Un statut hybride qui place l'AFD en dehors du champ des opérateurs de l'Etat

Bien que l'AFD remplisse *a priori* les quatre critères d'un opérateur au sens de la LOLF¹, **celle-ci n'est pas considérée 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** selon les dernières données communiquées le 1^{er} mars 2011 par l'agence², n'est **pas soumise au plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs** en place depuis 2009³.

A cette réserve près, **le compromis actuel consiste à faire « comme si »** l'AFD était un opérateur au sens strict, tant en termes de **gouvernance** (triple tutelle ministérielle, participation de l'Etat au conseil d'administration, contractualisation des relations avec l'Etat) que d'**information** dans les documents budgétaires (indicateurs spécifiques 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).

Mais ne pas considérer l'AFD comme un opérateur au sens de la LOLF pose un **problème de transparence** de son action, à laquelle ont été confrontés vos rapporteurs spéciaux dans l'exercice de leur mission d'examen et de contrôle du budget.

En effet, trois semaines après la date limite du 10 octobre 2011, l'AFD n'avait pas répondu à la plupart des questions figurant dans le questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux. Ces derniers n'ont ainsi pas été en mesure d'obtenir, par exemple, des données actualisées sur les ressources de l'AFD en 2011.

¹ 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.

² Plus d'un tiers des agents sont recrutés localement et travaillent dans la soixantaine d'agences du réseau situées en dehors de la France métropolitaine.

³ 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.

Pour l'avenir, vos rapporteurs spéciaux souhaitent donc que des informations relatives à l'AFD soient incluses dans le PAP de la mission « Aide publique au développement », avec le même degré de précision que pour les opérateurs de l'Etat *stricto sensu*.

(2) Une réforme en cours se traduisant par une diminution des frais généraux

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 pour la période 2011-2013**, 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 ». **Une première version de ce document n'a été débattue et discutée en interne, par le comité exécutif et le comité directeur de l'AFD, qu'en septembre 2011. Le COM comporte des plafonds de frais de fonctionnement (hors personnel) et de dépenses de personnel jusqu'en 2013 et s'inscrit dans une perspective de consolidation des équilibres de l'Agence.** Par ailleurs, le COM couvre 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. Vos rapporteurs spéciaux rejoignent les observations de leur prédécesseur, notre ancien collègue Michel Charasse¹, 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

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

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.

Afin d'assurer la **maîtrise de ses dépenses de fonctionnement**, qui doit donc être formalisée dans le cadre du COM en cours de préparation, l'AFD a procédé, au second semestre de l'année 2010, à une centralisation temporaire des engagements de dépenses au niveau de la direction générale et opéré un plafonnement du nombre d'agents du siège en expatriation par représentation à l'étranger. **Les frais généraux de l'Agence** se sont ainsi élevés à 251 millions d'euros en 2010, soit **une économie de plus de 21 millions d'euros par rapport au budget voté** par le conseil d'administration (272,7 millions d'euros). Le budget de l'AFD en 2011 s'élève à 265,1 millions d'euros.

Ces actions n'ont pas été conduites sans causer une certaine émotion parmi les personnels de l'agence, dont a été témoin votre rapporteur spécial Yvon Collin, qui siège au conseil d'administration de l'AFD. Suite à une assemblée générale ayant réuni 300 personnes, à l'appel de leurs syndicats, les agents de l'AFD se sont rassemblés et ont remis une lettre ouverte aux membres du conseil d'administration le 7 juillet 2011.

Pour vos rapporteurs spéciaux, le dialogue social est une ardente nécessité, pour que l'AFD poursuive dans les meilleures conditions l'exercice de ses missions qui l'ont consacrée comme un acteur-clé du rayonnement de notre pays à l'international.

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 a été 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 : le premier pour la lutte contre la **pauvreté**, le deuxième 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**.

L'élaboration du prochain POS de l'AFD, pour la période 2012-2016, est subordonnée à l'adoption du document cadre pour la politique de coopération au développement de la France et au contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2011-2013. Si le nouveau document cadre a bien été

adopté en 2010¹, la préparation du COM a en revanche entraîné le report de la mise en place du nouveau POS.

Les **indicateurs de suivi** du POS 2007-2011 ont témoigné que **l'activité de l'AFD a atteint, et souvent dépassé**, les objectifs qui lui avaient été fixés, tant quantitativement (dès 2009, le montant net d'APD, soit 1 455 millions d'euros, généré par l'AFD atteignait pratiquement la cible du POS pour 2011, soit 1 500 millions d'euros), que qualitativement, en prévoyant notamment d'orienter les nouveaux engagements sur l'atteinte des objectifs du Millénaire du développement. En revanche, alors qu'il était prévu de concentrer l'aide sur l'Afrique subsaharienne, à hauteur de 80 %, la part qui lui est dédiée stagne à 60 % en 2010².

c) Les ressources de l'Agence

Selon les dernières données disponibles, 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 fiscales³ 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).

¹ Cf. supra, première partie, chapitre I, I B 3 (b).

² Sur ces deux points, cf. supra, première partie, chapitre I, I A 1 b et I A 2.

³ 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.

Ressources de l'AFD

(en millions d'euros)

Ressources	2006	2007	2008	2009	2010 (prévision)	
Emprunts nets sur les marchés	-541,8	-314,7	77,7	2 201,0	1 851	
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
Ressources propres	179,4	339,1	369,3	282,5	0	
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	
Ressources en provenance de l'Etat (**)	516,3	374,8	357,5	381,5	562,0	
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
MAEE	PRCC (programme de renforcement des capacités commerciales)	4,5	4,5	4,5	1,5	0,5
	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

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.

En complément des données déjà anciennes (datant d'un an) sur les ressources de l'AFD résumées dans le tableau ci-dessus, vos rapporteurs spéciaux ont obtenu communication du montant des **dividendes versés par l'AFD à l'Etat : 220 millions d'euros en 2010**, soit un niveau intermédiaire entre ceux de 2008 (288,52 millions d'euros) et 2009 (167,17 millions d'euros). Vos rapporteurs spéciaux entendent **interroger le Gouvernement, en séance publique, sur le décalage entre les montants des dividendes versés en 2008 et 2009 et les résultats financiers de l'AFD** qui leur ont été communiqués l'an dernier (167,2 millions d'euros en 2008 et 242,4 millions d'euros en 2009).

d) Un exemple concret de coopération entre l'AFD et l'ambassade de France : la mission de contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial en Haïti

Lors de la modification des statuts de l'AFD opérée par le décret du 5 juin 2009, plusieurs principes ont été posés dans la conduite des projets de développement : une réorientation stratégique de l'aide, ainsi qu'une meilleure coordination entre les équipes des ambassades et les représentants de l'AFD.

Lors de la **mission de contrôle de budgétaire** qu'il a effectuée **en Haïti du 18 au 21 juillet 2011**, votre rapporteur spécial Yvon Collin a pu apprécier les capacités de réactivité de l'équipe de l'AFD et leur disponibilité au regard des objectifs réaffirmés en 2009.

Pour faire face au séisme qui a touché le pays le 12 janvier 2010 et causé près de 300 000 morts, **la France a répondu par des promesses d'aide à hauteur de 326 millions d'euros en 2010 et 2011.**

Cette action est d'autant plus remarquable que les équipes de l'AFD doivent souvent suppléer un Etat déficient dans l'exercice de ses fonctions régaliennes. Cependant, ces dernières semaines ont vu la mise en place d'un gouvernement haïtien, permettant d'espérer que le président Michel Martelly, élu au printemps, disposera désormais des moyens de conduire sa politique.

Comme le détaille le compte rendu de la mission de contrôle budgétaire en Haïti figurant en annexe au présent rapport, **l'action menée doit cependant s'accélérer dans sa mise en œuvre** : ainsi, les projets de l'AFD en cours à la mi-juin 2011 n'avaient été engagés financièrement qu'à hauteur de 20 % à cette date, alors même que certaines opérations datent déjà de 2005. Par ailleurs, votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de certains projets.

Sans occulter l'important effort conduit en Haïti, ces marges de progrès invitent à **une plus grande coordination de l'action des différents acteurs présents sur le terrain**, dans la continuité des « pôles de développement » prévus par le décret du 5 juin 2009. Le chef de poste diplomatique à naturellement vocation à exercer cette coordination.

II. LES CRÉDITS ET ACTIONS POUR 2012

A. UNE FORTE DIMINUTION DES AE APRÈS LA RECONSTITUTION DES FONDS MULTILATÉRAUX

Les crédits du programme 110 « Aide économique et financière au développement » sont prévus par le présent PLF à hauteur de **627,70 millions d'euros en AE** et **1,192 milliard d'euros en CP** soit, par rapport à la dotation inscrite en LFI pour 2011 (2,49 milliards d'euros en AE et 1,170 milliard en CP), une **division par quatre des AE** et une **légère hausse des CP**, à hauteur de 1,9 %.

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 2011 et le présent PLF, les AE prévues au titre de l'action n° 1 « Aide économique et financière multilatérale » sont divisées par 9,6, après avoir été multipliées par 5,8 entre 2010 et 2011.

Crédits du programme « Aide économique et financière au développement »

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2011/2012)	Part des CP (PLF 2012)
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012		
1 « Aide économique et financière multilatérale »	1 640,1	170,2	704,1	721,7	+ 2,5 %	60,6 %
2 « Aide économique et financière bilatérale »	469,6	351,2	352,6	371,7	+ 5,4 %	31,2 %
3 « Traitement de la dette des pays pauvres »	382,3	106,3	113,3	98,5	- 13,1 %	8,3 %
Total	2 492,0	627,7	1 170,1	1 191,9	+ 1,9 %	100,0 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2012

Les crédits sont consacrés à 99 % à des **dépenses d'intervention** (titre 6, à hauteur de 420 millions d'euros en AE et de 578 millions d'euros en CP) et à des **dépenses d'opérations financières** (titre 7, à hauteur de 198,3 millions d'euros en AE et 603,7 millions d'euros en CP), alors que la loi de finances initiale pour 2011 ne comportait pas de dépenses d'opérations financières.

Les crédits inscrits en dépenses d'opérations financières résultent principalement des **engagements pris par la France d'augmenter sa contribution à deux organisations internationales** :

- l'Agence internationale de développement (AID), à laquelle la France s'est engagée, en décembre 2010, à verser 1,2 milliard d'euros sur la période 2012-2014, au titre de la 16^{ème} reconstitution des fonds de l'AID assortie d'un instrument financier bilatéral accompagnant les activités de l'AID ;

- la Banque africaine de développement, dont le capital doit tripler suite aux engagements pris lors du G20 à Londres en avril 2009 ; en septembre 2010, la France a annoncé le versement de 400 millions d'euros sur la période 2011-2013.

Par ailleurs, les compensations d'annulations de dette multilatérale des pays pauvres très endettés (PPTE), suite aux engagements pris lors du sommet du G8 de Gleneagles, se traduisent par des sommes également

inscrites en dépenses d'opérations financières, détaillées ci-dessous dans la description de l'action n° 3 du programme 110.

B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

1. L'aide économique et financière multilatérale (170,2 millions d'euros en AE, 721,7 millions d'euros en CP)

L'action n° 1 « **Aide économique et financière multilatérale** » est dotée par le présent PLF de **170,2 millions d'euros en AE** et **721,7 millions d'euros 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 ».

Le cas des contributions aux banques régionales, qui se traduit par des dépenses d'opérations financières inscrites dans cette action, a été analysé ci-dessus.

a) La participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI (34,1 millions d'euros en AE, 34,17 millions d'euros en CP)

Des crédits à hauteur de **34,1 millions d'euros en AE** et **34,17 millions d'euros en CP** sont demandés au titre de la participation au groupe de la **Banque mondiale** et au **Fonds monétaire international (FMI)**.

Ces crédits sont en très forte diminution par rapport à l'année 2011, où ils avaient notamment permis de financer la reconstitution du capital de l'Association internationale de développement (AID), qui est le fonds multilatéral de la Banque mondiale.

Dans le présent PLF, la France finance notamment le soutien, sous forme de prêts concessionnels mis en œuvre par l'AFD, au dispositif de Facilités élargies de crédit (FEC) du FMI, dont la France est le troisième contributeur mondial, après le Japon et le Royaume-Uni. Les sommes inscrites à hauteur de 30 millions d'euros en AE et en CP correspondent à la différence entre le coût de la ressource (généralement en euros et à taux fixe) levée par l'AFD et le coût de la ressource prêtée au FMI, sous forme de droits de tirages spéciaux.

b) Les contributions aux fonds sectoriels (43,6 millions d'euros en AE, 120,9 millions d'euros en CP)

Pour les **contributions aux fonds sectoriels**, près de **43,6 millions d'euros en AE** et **120,9 millions en CP** sont inscrits dans le présent PLF.

Ces crédits sont destinés à couvrir les initiatives en faveur du développement devant être prises, les 3 et 4 novembre prochains, lors du sommet de G20 à Cannes (15,5 millions d'euros en AE et 1,5 million d'euros

en CP), sous forme de coopérations techniques du FMI (**METAC** pour le Moyen-Orient et **AFRITAC** pour l'Afrique), mais qui poursuivent des actions déjà engagées en 2011. Par ailleurs, il est remarquable que des crédits devant donner lieu à des annonces en cours d'exercice budgétaire puissent être inscrits en amont de la programmation budgétaire.

Outre ces initiatives du G20, les principales contributions à des fonds sectoriels sont :

- l'**Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique**, à hauteur de **4,5 millions d'euros en CP** ;

- 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 72 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)¹. 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 **27,65 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 **64 millions d'euros en CP** pour couvrir la deuxième 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** et **20,1 millions d'euros en AE** au titre de la première annuité pour la reconstitution de ce fonds à partir de 2012 ;

- 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 (351,2 millions d'euros en AE, 371,7 millions d'euros 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 **351,2 millions d'euros en AE** et **371,7 millions d'euros en CP**.

¹ Cf. supra, première partie, chapitre I (I, B).

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

- la **rémunération de l'AFD** (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** (6,4 millions d'euros en AE et CP), au titre de son activité de gestion de prêts de la « Réserve pays émergents » (RPE) et des dons aux Etats étrangers.

La majeure part des crédits de l'action vise des **dépenses d'intervention (341,4 millions d'euros en AE, 361,9 millions d'euros 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 (318,3 millions d'euros en AE, 318, millions d'euros en CP)

- Un montant de **22,6 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 **242 millions d'euros en AE et 179 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 »¹.

- 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 **5,16 millions d'euros en CP**.

- Les besoins du **Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**, géré par l'AFD, justifient l'ouverture de **15 millions d'euros en AE**, pour la reconstitution du Fonds sur la période 2011-2014, et de **26 millions d'euros 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 en Haïti mises en œuvre par l'AFD, sont prévus **61,3 millions d'euros en AE et 85,4 millions d'euros en CP**.

¹ Cf. infra, deuxième partie (section I, II).

b) Les activités de coopération technique et d'ingénierie (23,2 millions d'euros en AE, 43,9 millions d'euros 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 notamment à couvrir, à hauteur de 16 millions d'euros, les 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 **4,5 millions d'euros**, au titre de la quatrième tranche de la reconstitution de ce programme, engagée en 2009.

- 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** » (4,2 millions d'euros en AE et CP)¹.

3. Les dépenses liées aux traitements de dettes (106,3 millions d'euros en AE, 98,5 millions d'euros 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 **106,3 millions d'euros en AE** et **98,5 millions d'euros en CP**. Ces crédits doivent être employés pour les deux catégories d'opérations suivantes.

Outre des dépenses d'opérations financières correspondant à des annulations de dette multilatérale, analysées ci-dessus, les seules dépenses d'intervention inscrites dans cette action concernent une **indemnisation de l'AFD** au titre du **traitement de la dette multilatérale dans le cadre des accords de Dakar I et II**.

a) L'indemnisation de l'AFD (60 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

¹ Cf. *ci-dessus*, I.

compter du 1^{er} janvier 1989 au titre de prêts accordés par la France aux conditions de l'APD. La convention passée entre l'Etat et l'AFD, organisme gestionnaire de ces prêts, précise que l'Agence est **indemnisée pour ces annulations**, au fur et à mesure de la tombée des échéances.

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 (soit 61,37 millions d'euros) sont destinés à couvrir, à hauteur de **60,04 millions d'euros**, les échéances **2012 annulées au titre des accords de Dakar** et, pour **1,33 million d'euros**, les **annulations intervenues en Club de Paris**.

Le montant des AE demandées (soit 0,45 million d'euros) correspond aux traitements de dette entraînant des annulations de créances.

b) Les compensations à la Banque mondiale et au FAD (105,8 millions d'euros en AE, 37,1 millions d'euros en CP)

Le sommet du G8 de Gleneagles, en juillet 2005, a décidé d'annuler la **dette de PPTE envers l'Association internationale de développement (AID)**. A l'instar de ses partenaires, la France s'est engagée à compenser auprès de la Banque mondiale le coût de cette initiative, soit une charge de **346,8 millions d'euros sur dix ans**. Les AE déjà ouvertes en 2006 couvrent la période courant jusqu'en 2016. Le présent PLF prévoit des montants de **21,7 millions d'euros en CP** et **77,3 millions d'euros en AE**.

Les AE qu'il est proposé d'ouvrir en 2012 correspondent aux engagements additionnels, demandés par l'AID, pour la période 2017-2022.

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 premières AE nécessaires ont été engagées en 2006. Le présent PLF prévoit des montants de **15,4 millions d'euros en CP** et **28,55 millions d'euros en AE**.

Comme l'AID, le FAD a demandé des engagements additionnels sur la période 2017-2022, qui se traduisent par l'inscription de sommes en AE dans le présent PLF.

Ces engagements additionnels, tant auprès de l'AID que du FAD, offrent à ces organisations une meilleure **visibilité de leurs opérations à long terme, sur un horizon de dix ans (jusqu'en 2022)**.

III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE 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 2012, une part de **54 %** est prévue **pour les pays de l'Afrique subsaharienne**, contre 53 % pour 2011 et une réalisation de 56,6 % en 2009, et une part également de **54 % pour les PMA**, au lieu de 52 % en 2011, contre une réalisation de 58,4 % en 2010.

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 2012, comme en 2011, alors que les réalisations 2009 et 2010 ont dépassé la cible, en atteignant respectivement 82,4 % et 83,7 %.

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 **9,3 euros** en 2012, contre une prévision pour 2011 de 6 euros (actualisée à 9 euros dans le présent PLF) et une réalisation en 2010 de 6,7 euros ; les réalisations ont, une fois encore, dépassé les prévisions, ce qui traduit d'abord le développement des activités de prêt de l'AFD ;

- 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 2012 à hauteur de 80 %, contre une prévision pour 2011 de 79 % et une réalisation en 2010 de 76 % ;

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 2012, comme pour 2011, à hauteur de 80 %, contre une réalisation en 2010 de seulement 71 % ;

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 2012, comme en 2011, à hauteur de **80 %**, contre une réalisation en 2010 de 81 %.

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**, alimentant 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 2012**. Vos rapporteurs spéciaux estiment donc que les niveaux retenus pour cibles sont trop peu ambitieux.

Cette remarque s'applique **tout particulièrement à l'objectif n° 1**, qui mesure la part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires (Afrique subsaharienne, PMA). Au regard des réalisations en 2010 (56,6 % pour l'Afrique subsaharienne, 58,4 % pour les PMA), et de l'objectif de concentrer l'aide sur les PMA, il serait logique de **réviser nettement à la hausse les cibles de 2013** (53 % pour l'Afrique subsaharienne et pour les PMA). Par ailleurs, certains PMA n'appartenant pas à l'Afrique subsaharienne – comme Haïti – il serait logique que le pourcentage visé pour les PMA soit légèrement supérieur, et non plus identique, à la cible pour les seuls pays d'Afrique subsaharienne.

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 **2,090 milliards d'euros en AE** et **2,113 milliards d'euros en CP** soit, par rapport à la LFI pour 2011, une **hausse des AE** de 1,8 % et une **baisse des CP** de 1,0 %.

Il n'est pas prévu de fonds de concours pour 2012 et **aucune dépense fiscale** n'est rattachée au programme.

Les **dépenses de personnel** (titre 2) représentent **222,7 millions d'euros**, soit 10,5 % des CP du programme. Le plafond d'autorisations d'emplois correspondant est fixé à **2 380 ETPT**, soit par rapport au plafond pour 2011, à périmètre constant, une **diminution de 94 ETPT** (- 3,80 %).

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 depuis 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 PLF pour 2011 a procédé à une **importante redéfinition du périmètre de ce programme**, suite tant aux observations de la Cour des comptes que du Parlement.

Depuis l'an dernier, le programme « **Solidarité à l'égard des pays en développement** » est désormais articulé, de manière plus claire et lisible, **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 »¹. L'essentiel des crédits de la coopération culturelle (bourses, fonctionnement des SCAC et des établissements culturels) est par ailleurs retracé par le programme 185, rebaptisé « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Pour des raisons de lisibilité, notamment de comparaison entre plusieurs exercices, vos rapporteurs spéciaux plaident désormais pour une stabilité de l'architecture budgétaire.

2. Une architecture en quatre actions

Comme dans la LFI 2011, le programme 209 est composé dans le présent PLF de **quatre actions**, dont la **numérotation non continue** constitue toujours l'« héritage » de réorganisations antérieures.

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.

¹ 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'appuie 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 ».

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 des équipes de 48 établissements hospitaliers français qui interviennent sur 166 sites. Par son intermédiaire, en 2010, **près de 4 000 personnes ont été formées**, sur une douzaine de thématiques, et plus de **130 000 personnes ont bénéficié d'une prise en charge** de qualité. Plus de 140 associations de personnes vivant avec le VIH, réparties dans dix pays, ont bénéficié de son soutien.

La **subvention globale** d'ESTHER pour charges de service public est prévue par le présent PLF à hauteur de **7,64 millions d'euros** en AE et CP (contre 7,77 millions d'euros inscrits en LFI pour 2011) : **3,94 millions pour le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »** et 3,7 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 3,97 millions d'euros pour le programme 209 et 3,8 millions d'euros pour le programme 124 dans la LFI pour 2011).

Le **budget prévisionnel 2011** s'élève à 13,7 millions d'euros, en **hausse de 4 millions d'euros par rapport au compte financier 2010**. Cette augmentation traduit essentiellement (à hauteur de 3,6 millions d'euros) un **essor des interventions d'ESTHER**.

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 secrétariat d'Etat chargé du développement 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 2012 une **subvention pour charges de service public** retenue à hauteur de **5 millions d'euros en AE** et **4,1 millions d'euros en CP** par le présent PLF, en baisse par rapport à la LFI 2011, qui prévoyait respectivement une subvention à hauteur de 10 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP. Ces ajustements tiennent compte de la réévaluation des besoins du GIP, un an après sa création.

Une première vague d'équipement de 1 300 classes numériques est en cours en Afrique. Le nombre de classes équipées devrait augmenter à 6 000 fin 2011 et 15 000 fin 2012.

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 », etc.

En outre, le programme s'appuie de façon déterminante sur l'Agence française de développement (AFD), « quasi-opérateur »¹.

¹ Cf. supra, section I (I, B).

II. LES CRÉDITS, EMPLOIS ET ACTIONS POUR 2012

A. UN NIVEAU D'AE (2,090 MILLIARDS D'EUROS) EN HAUSSE (+ 1,8 %) ET UN NIVEAU DE CP (2,113 MILLIARDS D'EUROS) EN BAISSSE (- 1,0 %)

Les crédits du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont inscrits dans le présent PLF à hauteur de **2,090 milliards d'euros en AE** et **2,113 milliards en CP** – soit, par rapport à la LFI pour 2011 et à périmètre constant (2,053 milliards d'euros en AE et 2,134 milliards d'euros en CP), une **hausse des AE de 1,8 %** et une **légère baisse des CP (- 1,0 %)**.

Ces crédits se trouvent majoritairement consacrés à des **dépenses d'intervention** (titre 6, à hauteur de 1,831 milliard d'euros en AE et 1,849 milliard en CP pour 2012, soit respectivement 87,6 % des AE et 87,5 % 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 **222,7 millions d'euros**, soit **10,5 % du total des CP**, retracés dans l'action n° 8. Le reste des crédits (37,2 millions d'euros en AE et 41,6 millions d'euros en CP) 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 (2011/2012)	Part des CP (PLF 2012)
	LFI 2011*	PLF 2012	LFI 2011*	PLF 2012		
2 « Coopération bilatérale »	615,0	650,5	673,9	651,3	- 3,4 %	30,8 %
5 « Coopération multilatérale »	412,8	420,3	434,7	442,2	+ 1,7 %	20,9 %
7 « Coopération communautaire »	804,0	797,0	804,0	797,0	- 0,9 %	37,7 %
8 « Dépenses de personnel »	221,4	222,7	221,4	222,7	+ 0,6 %	10,5 %
Total	2 053,2	2 090,4	2 134,0	2 113,3	- 1,0 %	100,0 %

* : Retraitement au format 2011

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

Aucun fonds de concours n'est attendu pour 2012 en faveur de ce programme.

B. UNE POURSUITE DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS (2 380 ETPT) SUR FOND D'INTERROGATIONS QUANT À DES « CORRECTIONS TECHNIQUES »

Le plafond d'autorisations d'emplois du programme, qui se confond avec celui de la mission « Aide publique au développement », est fixé pour 2012 à hauteur de **2 380 ETPT**.

Ces 2 380 ETPT correspondent à : **212 titulaires** et agents recrutés sur contrat à durée indéterminée (CDI) **en administration centrale** ; **124 titulaires** et CDI **dans le réseau** ; **1 776 agents recrutés sur contrat à durée déterminée (CDD)** et volontaires internationaux ; enfin, **268 agents de droit local**, en nette diminution par rapport au plafond de la LFI 2011 (364 ETPT).

Ces effectifs relèvent :

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

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

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

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

- du réseau des **178 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 (839 ETPT imputés sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » en 2011, dont 694 agents sous contrat avec le MAEE et 145 volontaires internationaux).

Le plafond d'autorisations d'emplois, fixé à 2 380 ETPT dans le présent PLF, représente, par rapport au plafond autorisé pour 2011, une **diminution de 137 ETPT** (- 5,4 %), et l'équivalent de 0,12 % du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat (1 935 321 ETPT).

Cette diminution du plafond d'emplois traduit notamment :

- une correction technique (- 75 ETPT) afin de prendre en compte, selon les explications figurant au PAP, un écart entre le plafond et la consommation réelle des ETPT,

- des transferts d'emplois, notamment vers des établissements à autonomie financière (EAF) d'une quarantaine de pays dans le cadre de la

mise en œuvre de la fusion des services de coopération et d'action culturelle avec les EAF.

Eu égard aux effectifs du programme 209, la « **correction technique** » représente un niveau élevé de 3 % des emplois de la mission. Il conduit vos rapporteurs spéciaux à s'interroger sur la capacité du ministère des affaires étrangères et européennes à connaître précisément le périmètre de ses agents travaillant dans le domaine de la coopération.

Par ailleurs, le taux de non-remplacement des départs en retraite (94 ETPT pour 273 départs en retraite) s'élève à 34,4 %, soit en dessous de la norme du « un sur deux » : les fonctionnaires de la mission « Aide publique au développement » sont ainsi mieux sensiblement mieux lotis que ceux d'autres administrations.

A périmètre constant, le plafond d'emplois de la mission diminue de 94 ETPT dans le PLF 2012, soit une baisse de 3,8 % par rapport au plafond 2011 (hors corrections techniques et transferts).

C. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

1. La coopération bilatérale (650,5 millions d'euros en AE, 651,3 millions d'euros 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 **650,5 millions d'euros en AE** et **651,3 millions d'euros en CP**. Outre des dépenses de **fonctionnement** (limitées à 36,3 millions d'euros en AE et 37,2 millions d'euros en CP, dont les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs ESTHER et « GIP ENA »¹ et la rémunération de l'AFD, fixée à hauteur de 28 millions d'euros en AE et en CP), cette action retrace principalement des dépenses **d'intervention** (au total, 577,7 millions d'euros en AE et 579,5 millions d'euros en CP).

- Au titre des **bourses** sont prévus **7,5 millions d'euros** en AE et CP (pour environ 1 800 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**, **8,9 millions d'euros** en AE et CP sont ouverts, en hausse de 1,5 million d'euros par rapport à la LFI 2011, du fait notamment d'une augmentation, à hauteur de 2 millions d'euros, de la contribution française au Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée, afin d'organiser des conférences et des échanges pour accompagner les transitions démocratiques au Sud de la Méditerranée ; par ailleurs, **0,76 million d'euros** sont spécifiquement dédiés à l'intervention en ce domaine des centres culturels et de coopération.

¹ Cf. ci-dessus, I.

- Des **dons-projets** sont effectués par l'intermédiaire de l'**AFD (173 millions d'euros)**, du Fonds de solidarité prioritaire (**FSP, 62 millions d'euros**), des **ONG (41 millions d'euros)**, auxquels s'ajoutent des projets de coopération technique (45 millions d'euros) ; le montant de ces actions, cumulées, s'élève à **324,3 millions d'euros en AE** et **321,1 millions d'euros en CP**. Eu égard aux montants, il serait utile que la justification au premier euro soit davantage détaillée dans le PAP qui sera annexé au PLF 2013.

- 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 **10 millions d'euros en CP**, ce qui correspond à l'une des actions menées par la France en Haïti, dont le compte rendu du déplacement de votre rapporteur spécial en juillet dernier figure en annexe au présent rapport.

- 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** ») font l'objet d'une prévision de crédits à hauteur de **129,13 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** en AE et CP.

- Géré par le Centre de crise pour répondre aux situations d'urgence humanitaire, le **Fonds d'urgence humanitaire** est doté de **8,9 millions d'euros** en AE et CP.

- L'**aide alimentaire** s'élève à **37,3 millions** en AE et de CP.

- Des dotations de **21,6 millions d'euros** en AE et CP sont inscrites 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 **15,0 millions d'euros** en AE et CP, **en baisse de 0,4 million d'euros par rapport à la LFI, ce qui inquiète vos rapporteurs spéciaux** au regard des missions toujours plus nombreuses confiées à CFI, opérateur de la coopération audiovisuelle française du MAEE. Des attentes nouvelles sont notamment apparues lors des changements démocratiques dans les pays arabes.

2. La coopération multilatérale (420,3 millions d'euros en AE, 442,4 millions d'euros en CP)

L'action n° 5 « **Coopération multilatérale** » s'élève pour 2012 à **420,3 millions d'euros en AE** et **442,4 millions d'euros en CP**.

- Les contributions volontaires au système des **Nations-Unies** représentent près de **51,4 millions d'euros** en AE et CP. Comme il a été détaillé plus haut¹, la tendance au recul des contributions volontaires de la France aux agences des Nations-Unies est de nature à fragiliser les positions internationales de la France.

- 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 d'euros issus du produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion (CSV)**².

- L'initiative « **Education pour tous** » (« *Fast Track* ») a vocation à recevoir **16,7 millions d'euros en CP**.

- Le financement du programme des Nations-Unies **Jeunes experts associés** et du **Fonds fiduciaire**, qui est l'institut de formation de la Banque mondiale, est aussi logé dans ce programme (**7,9 millions d'euros en AE et en CP**).

- La **francophonie**, enfin, bénéficiera, d'une enveloppe globale de **61 millions d'euros** en AE et en CP, correspondant notamment à :

- des dépenses d'intervention, 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 ;

- 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 financement (à hauteur de 5 millions d'euros) du **XIV^{ème} sommet de la francophonie**, qui se tiendra en 2012 à Kinshasa ;

- à une contribution, pour un montant de 1,1 million d'euros, à l'**Association internationale des maires francophones**.

Le maintien, dans le présent PLF, des crédits de la francophonie au même niveau qu'en 2012, soit 61 millions d'euros, est décevant, eu égard aux demandes de coopération en ce domaine et aux baisses enregistrées avant 2011, comme il a été analysé plus haut³.

¹ Cf. supra, première partie, chapitre I, I B 1 (b).

² Cf. supra, première partie, chapitre I (I, B).

³ Cf. supra, première partie, chapitre I, I B 1 (b).

3. La coopération communautaire (797 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 2012, s'établira à hauteur de **797 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 FED, pour la période 2011-2013, une **baisse de sa clé de contribution** : celle-ci est ainsi passée de 24,3 % à 19,55 %, ce qui place à présent notre pays en position de **deuxième contributeur au FED, derrière l'Allemagne** (dont la part est fixée à 20,5 %). Compte tenu de l'importante pression que cette contribution obligatoire exerce sur l'effort français d'APD, cette évolution constitue un précieux progrès, **la marge économisée pouvant être utilement employée au rééquilibrage de notre aide bilatérale**, d'autant plus que les crédits inscrits à ce titre dans le présent PLF diminuent de 7 millions d'euros par rapport à la LFI 2011.

III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : LA NÉCESSITÉ DE FIXER DES OBJECTIFS PLUS AMBITIEUX

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.

A. « RELEVER 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 ; vos rapporteurs spéciaux ne peuvent 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, et qui pourraient être présentés sous **un nouvel intitulé de l'objectif libellé « Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement »**.

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 2012 à hauteur de 27 % et 40 % respectivement, contre une prévision pour 2011 actualisée à hauteur de 26 % et 37 % et des réalisations en 2010 de 27,5 % et 35,3 %) ;

- ensuite, la part des **engagements de l'AFD** concourant directement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en matière de lutte contre la pauvreté (sous-indicateur 3, donnant lieu à une prévision pour 2012 de plus de 60 %, comme en 2011, et une réalisation en 2010 à hauteur de 58 %), 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 2012 de 78 %, contre 77 % pour 2011 et une réalisation de 76 % en 2010) ;

- la part de l'**APD en santé** dans l'APD totale française hors annulations de dettes (sous-indicateur 5, anticipé à hauteur de 12,01 % pour 2012, contre une réalisation de 10,98 % en 2010, marquant **un recul peu satisfaisant** par rapport à la réalisation de 13,10 % 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 2012, déjà dépassée par la réalisation de 905 000 personnes en 2010).

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 2012, contre une réalisation de 1,804 tonnes en 2010 (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 2012, à la préservation des biens publics mondiaux (**biodiversité**, lutte contre les **maladies** transmissibles et émergentes, **climat**), contre une réalisation de 57 % en 2009.

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 91 % pour 2012, contre 90 % pour 2011 et une réalisation de 89 % en 2010 ; 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 4,9 en 2012, 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 4,8 prévus pour 2011 et 5,3 constatés en 2010 ; la cible est de 5 en 2013 ;

- les **experts placés sur financements internationaux**, intervenant dans le cadre de missions de services publics, devrait représenter un contingent global de 420 mois par homme en 2012, contre 230 prévus pour 2011 (prévision actualisée à 400 dans le présent PLF) et 408 constatés en 2010 ; compte tenu de la réalisation 2010, la cible pour 2013 a été réévaluée à la hausse de 250 à 450 mois par homme dans le présent PLF ;

- 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 1 400 jours en 2012, contre 1 250 prévus pour 2011 (prévision actualisée à 1 380 dans le présent PLF) et 1 378 effectués en 2010 ; la cible est de 1 400 jours pour 2013.

Comme pour le programme 110, la réalisation dès 2010, pour les objectifs associés au programme 209, de plusieurs des cibles fixées pour 2013 nécessite globalement de **fixer des niveaux à atteindre plus ambitieux**.

B. AMÉLIORER LE PILOTAGE ET 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 2012, comme en 2011 et une réalisation de 82 % en 2010 ; la cible est de plus de 80 % pour 2013). En regard, le document indique **la part de l'APD européenne allouée à l'Afrique subsaharienne** (estimée à hauteur de 50 % en 2012, contre une prévision de **seulement 32,8 % 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 2012 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 **28 millions d'euros en AE et CP** soit, par rapport aux prévisions de la LFI pour 2011, une baisse de 6,6 % des AE et des CP.

Il n'est pas prévu de fonds de concours pour 2012 et le programme ne retrace **pas de dépenses de personnel**. Les **dépenses fiscales** rattachées devraient s'avérer **proches de zéro**¹.

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 importants vers la France.* »

A la lecture de ces objectifs, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les sous-entendus** implicites concernant **l'impact des « flux migratoires »**, qualifiés de surcroît d'« *importants* », alors que les migrations ont constitué historiquement une chance pour la France, notamment en augmentant sa population active et sa richesse.

¹ Cf. supra, première partie, chapitre I (II, B).

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), a **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, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monténégro, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Serbie, Somalie, Surinam, 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. Selon les données figurant au PAP 2012, la France a signé de tels accords avec **treize pays** (par ordre chronologique : Sénégal, Gabon, République du Congo, Bénin, Tunisie, Cap Vert, Maurice, Burkina-Faso, Cameroun, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie, Liban). Mais **le PAP n'a pas été actualisé, plusieurs pays manquant** dans cette liste, notamment le Brésil et le Monténégro.

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 MAIS INSUFFISAMMENT VOLONTARISTE

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. A l'inverse, les associations de diasporas, ou les confréries musulmanes dans un pays comme le Sénégal, drainent des montants importants, susceptibles d'être mobilisés pour des investissements locaux en cofinancement avec l'Etat français. **Ce constat pose la question d'une refonte de l'actuelle politique de développement solidaire et de migration.**

2. Une cohérence à définir 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, une 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.

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. DES CRÉDITS ET ACTIONS EN BAISSÉ EN 2012

A. UN NET RECVL (- 6,6 %) DES CRÉDITS EN 2012 (28 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 **28 millions d'euros en AE et CP, en baisse de 6,6 % par rapport à la LFI** pour 2011.

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 (91,1 % des AE et des CP).

Crédits du programme « Développement solidaire et migrations »

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Evolution des CP (2011/2012)	Part des CP (PLF 2012)
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012		
1 « Aides multilatérales de développement solidaire »	0	0	2,0	0	- 100 %	0 %
2 « Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine »	2,5	2,5	2,5	2,5	0 %	8,9 %
3 « Autres actions bilatérales de développement solidaire »	27,5	25,5	25,5	25,5	0 %	91,1 %
Total	30,0	28,0	30,0	28,0	- 6,7 %	100,0 %

Source : PAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au PLF pour 2012

Il n'est pas escompté de fonds de concours en faveur du programme, pour 2012.

La prévision du solde des engagements non couverts par des CP s'élève à 23,0 millions d'euros pour la fin 2012. Les CP mobilisés pour couvrir ces engagements seraient de 11,7 millions d'euros en 2013 et de 5,6 millions en 2013, de sorte que le montant maximal de CP encore nécessaires après 2014 sur des engagements non couverts au 31 décembre 2012 est estimé à 5,7 millions d'euros, **ce qui traduit des délais dans la mise en œuvre des actions du programme, et donc la consommation des crédits.**

B. LES TROIS ACTIONS DU PROGRAMME

1. Les « aides multilatérales de développement solidaire » (pas de dotations en 2012)

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 millions a été effectué en 2009 ; 2,1 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés en décembre 2010, et les restes à payer (0,8 million d'euros) devraient être soldés d'ici le 31 décembre 2011.

S'il y a lieu de se féliciter que la première opération soit en voie d'être conduite à terme, la non-dotation de cette action dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013 traduit **un manque d'ambition de la politique française de développement solidaire**.

Vos rapporteurs spéciaux attendent du Gouvernement des justifications, au vu du bilan de l'action menée avec le FIDA, quant au choix de renoncer à ce dispositif dans le cadre de la maîtrise des finances publiques.

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. **Vos rapporteurs spéciaux saluent cette initiative, qui met en œuvre les préconisations répétées de leur prédécesseur, notre ancien collègue Michel Charasse¹**, le plafond de 7 000 euros pouvant se révéler insuffisant dans certains cas de création d'entreprise.

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

A ce jour, le dispositif **concerne trente-et-un pays**, dont quatorze avaient choisi, en avril 2009, le cadre d'une convention pour la mise en œuvre d'aides à la réinsertion signée entre l'OFII et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)².

D'après le PAP annexé au présent PLF, **en 2010, 1 338 projets ont été ainsi financés par l'OFII**, en augmentation constante et rapide (347 projets en 2007, 561 projets en 2009).

En 2009, l'**agriculture** et l'**élevage** ont été 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**.

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

² Afghanistan, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina-Faso, Cameroun, République du Congo, République démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Ethiopie, Géorgie, Guinée Conakry, Haïti, Inde, Irak (trois gouvernorats kurdes du Nord), Iran, Kenya, Kosovo, Mali, Moldavie, Pakistan, Roumanie, Sénégal, Serbie, Soudan, Sri Lanka, Togo, Tunisie et Ukraine.

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* », et en décalage avec l'essor rapide des projets menés.

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

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

A ce titre, sont soutenus des projets liés à des **politiques sectorielles** (santé, formation professionnelle, etc.) identifiées avec les Etats partenaires et tendant à favoriser le maintien des populations dans les zones concernées, ainsi qu'aux **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**.

Les crédits demandés pour 2012 (25,5 millions d'euros en AE et en CP) visent à couvrir :

- d'une part, à hauteur de **3 millions d'euros en AE et 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 ; ces **crédits**, qui ont conduit à la mise en œuvre de projets au Mali, au Maroc, en Haïti et dans les Comores, sont **en baisse** par rapport à la LFI pour 2011 (de 0,5 million d'euros en AE et de 0,2 million d'euros en CP), dans un contexte de limitation des dotations ;

- d'autre part, pour **22,5 millions d'euros en AE et 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**.

III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME : DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS NE RÉPONDANT PAS AUX PRINCIPES DE LA LOLF

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 PLF, à « *s'assurer que l'objectif de vingt 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, **ce qui n'est pas conforme aux principes posés par la LOLF**.

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 **vingt** accords était prévu pour la **fin 2011**, avant d'être ramené à quinze en 2011, tout en maintenant l'objectif de vingt pour 2012 et 2013. L'objectif correspond donc à la conclusion de cinq 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 vos rapporteurs spéciaux invitent à sa réévaluation, sinon à son abandon** ;

- 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 **80 % pour 2012, contre une réalisation en 2010 de 61 %**, en hausse constante (le taux de réalisation n'atteignant que 55 % en 2009).

Sur ce point, le PAP fait état d'un **objectif maximal de 80 % à l'horizon 2013**, certes élevé mais pas inatteignable, 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, vos rapporteurs spéciaux notent 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 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »

SECTION I. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « 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 **1,799 milliard d'euros en AE** et de **5,589 milliards d'euros en CP** (crédits évaluatifs), **dont 3,894 milliards d'euros, en CP, au titre du prêt accordé à l'Etat grec**. Par rapport aux prévisions inscrites dans la LFI pour 2011, la dotation correspond à une **hausse de 92 % des AE** et à une **baisse de 18,8 % des CP**.

I. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE

A. UN COMPTE DÉDIÉ AUX PRÊTS DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT OUVERT EN 2010 AU SOUTIEN À LA GRÈCE

1. 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**¹. 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 euro².

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

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

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

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

- la **deuxième section** retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des **prêts accordés à des Etats étrangers pour la consolidation de leur dette envers la France**. Ces opérations de refinancement participent des traitements de dettes consentis par notre pays dans le cadre du Club de Paris ou sur une base bilatérale¹ ;

- 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).

2. Un compte déficitaire

Le solde du compte « Prêts à des Etats étrangers » est prévu pour être négatif à l'issue de l'exercice 2012. **Le déficit est évalué à plus de 4,634 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.

¹ Cf. l'encadré *infra* (B,2).

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » prévu pour 2012

(en millions d'euros)

Sections	Recettes	Dépenses (CP)	Solde
Section n° 1 Prêts de la RPE	411,00	390,00	+ 21,00
Section n° 2 Prêts pour consolidation de dettes	386,91	986,64	- 599,73
Section n° 3 Prêts à l'AFD	156,28	318,00	- 161,72
Section n° 4 Prêts aux Etats de la zone euro	0	3 894,00	- 3 894,00
Total	954,19	5 588,64	- 4 634,45

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2012

B. 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, avec le concours de la Banque de France en ce qui concerne le programme 852. Ils sont placés sous la responsabilité du directeur général du Trésor.

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**.

II. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 2012 (1,799 MILLIARDS D'EUROS EN AE, 5,588 MILLIARDS D'EUROS EN CP)

La mission « Prêts à des Etats étrangers » est dotée par le présent PLF de **1,799 milliard d'euros en AE** et de **5,588 milliards d'euros en CP**, dont **3,894 milliards d'euros, en CP, au titre du prêt à la Grèce**. Par rapport aux prévisions inscrites dans la LFI pour 2011, la dotation correspond à une **hausse de 92 % des AE** et à une **baisse de 18,8 % des CP**.

Crédits de la mission « Prêts à des Etats étrangers »

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution 2011/2012	LFI 2011	PLF 2012	Evolution 2011/2012
851 « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure »	400	400	0 %	350	390	+ 11 %
852 « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »	156	987	+ 533 %	156	987	+ 533 %
853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »	380	412	+ 8 %	232	318	+ 37 %
854 « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »	0	0	0 %	6 143	3 894	- 37 %
Total	936	1 799	+ 92 %	6 881	5 588	- 19 %

Source : PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au PLF pour 2012

A. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS DE LA RPE (400 MILLIONS D'EUROS EN AE, 350 MILLIONS EN CP)

1. 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 françaises¹.

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

Les accords de financement conclus en 2010 et 2011 sont retracés dans le tableau ci-après. **De 1999 à fin 2010, le volume de prêts consentis au titre de la RPE s'est élevé à 1,4 milliard 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
Année 2010		245,2
Pakistan	Usine sud-ouest pour le traitement des eaux usées de Lahore	70,2
Tunisie	Fourniture de 16 voitures pour le réseau de métro léger de la ville de Tunis et maintenance de 55 voitures	31,3
Vietnam	Avenant au protocole de traitement des eaux usées de Hoi An	1,5
Pakistan	Projet d'extension des ressources en eaux de Faisalabad	33,4
République dominicaine	Projet d'assainissement de 5 villes	78,5
Indonésie	Projet de renforcement des capacités de l'Institut Météorologique national (BMKG)	30,3

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

Pays	Décisions de financements (susceptibles de donner lieu à des engagements en 2011)	Montant
Année 2011		
Tunisie	Projet de réseau ferroviaire rapide (RFR) – lot Equipements	123
Tunisie	Projet de réseau ferroviaire rapide (RFR) – lot Matériel Roulant	181
Indonésie	Projet de désenclavement de l’est indonésien par la sécurisation des liaisons aériennes	27
Indonésie	Modernisation du corridor ferroviaire de Bandung	80
Mongolie	Projet d’amélioration des structures de soins du Centre National de Traumatologie et d’Orthopédie d’Oulan Bator	5
Sri Lanka	Projet de fourniture de 46 ponts métalliques	22
Géorgie	Projet de fournitures de remontées mécaniques pour la station de Mestia	18
Serbie	Méto de Belgrade	160
Kazakhstan	Tramway d’Astana	100
Colombie	Assainissement de la rivière Ubate	10

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

2. La justification des crédits demandés

Les dotations de **400 millions d’euros en AE** et de **390 millions d’euros en CP**, dans le présent PLF, reposent 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 et qui sont susceptibles de donner lieu à exécution dès 2011.

Si les informations figurant dans le PAP sont lacunaires, une liste de ces projets, présentée dans le tableau ci-dessus, a été fournie dans les réponses au questionnaire budgétaire.

L’opération la plus importante en 2010, par son montant (78,5 millions d’euros d’engagements), concerne un projet d’assainissement de cinq villes en République dominicaine.

Concernant l’année en cours, les résultats de deux appels d’offres sont attendus fin 2011 pour les équipements et le matériel roulant d’un projet de réseau ferroviaire rapide en Tunisie, pour un montant total de 304 millions d’euros. Pour le méto de Belgrade et le tramway d’Astana, dont les besoins de financement s’élèvent respectivement à 160 et 100 millions d’euros, des déclarations d’intention pourraient être signées en 2011.

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

B. LES PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES (156 MILLIONS D'EUROS EN AE ET CP)

1. 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 additionnel¹. Il retrace les crédits requis pour le **refinancement de dettes**.

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

Les 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**. A 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

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 ».

¹ 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).

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-deux 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, Guinée-Bissau, Guyana, Ghana, Haïti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Sénégal, Tanzanie, Togo, Ouganda et Zambie) ;

- **quatre 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 et Tchad).

Les 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, tandis que la Somalie et le Soudan connaissent tous deux une situation d'arriérés prolongés vis-à-vis des créanciers multilatéraux qui empêche, à ce stade, toute avancée.

Le coût global des traitements de dettes pratiqués au titre de l'Initiative PPTE s'élevait, fin 2010, à 59,7 milliards de dollars (en valeur actuelle nette) pour les trente-six pays précités : 55,3 milliards de dollars pour les trente-deux pays qui ont franchi le point d'achèvement et 4,3 milliards de dollars pour les quatre pays situés entre le point de décision et le point d'achèvement.

Les créanciers multilatéraux représentent 45 % de ce total (34,3 milliards de dollars), les Etats membres du Club de Paris 36 % (27,7 milliards), les Etats non-membres du Club de Paris 13 % (10 milliards) et les créanciers privés 6 % (4,5 milliards).

Notre pays constitue le premier de ces contributeurs.

L'activité du Club de Paris pourrait 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 Gleanegles, 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

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 2010**, à **plus de 1,4 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. Le coût du dispositif pourrait atteindre **200 millions d'euros en 2012**.

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, un autre pour les annulations décidées par notre pays sur une **base bilatérale**. Ces plafonds s'entendent de façon cumulée, c'est-à-dire en tenant compte de toutes les remises déjà consenties par le passé.

Source : commission des finances

Vos rapporteurs spéciaux appellent 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'endurent les populations de ces pays.

2. La justification des crédits demandés

Les crédits inscrits par le présent PLF dans le programme 852, soit **986,64 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.

Comme les années précédentes, vos rapporteurs spéciaux regrettent 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.

C. LES PRÊTS À L'AFD (380 MILLIONS D'EUROS EN AE, 232 MILLIONS EN CP)

1. 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 »¹. Il correspond à la **mise à disposition de l'AFD** d'une

¹ Cf. supra, première partie (chapitre II, section I, II).

ressource octroyée à des conditions très concessionnelles : les prêts sont étalés sur trente ans, dont dix ans de différé, et portent un taux de 0,25 %.

Ces prêts sont affectés à deux types d'opérations :

- **l'adossément intégral** des prêts octroyés par l'AFD à des Etats ayant atteint le « point d'achèvement » de l'Initiative PPTE¹, 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 contrepartie².

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner le caractère exemplaire de l'initiative de l'AFD en ce qui concerne les **prêts très concessionnels contra-cycliques**, qui permettent d'adapter le profil des remboursements des pays débiteurs aux circonstances économiques. Ces procédures s'avèrent particulièrement utiles pour les pays emprunteurs qui exportent un nombre limité de produits dont les cours reposent sur ceux des matières premières, très fluctuants.

2. La justification des crédits demandés

La dotation de ce programme, prévue pour 2012 à hauteur de **412 millions d'euros en AE** et de **318 millions d'euros en CP**, fait l'objet dans le PAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au présent PLF d'une « **justification au premier euro** » **excessivement sommaire**. 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 et 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. Vos rapporteurs spéciaux le déplorent d'autant plus 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

¹ Cf. l'encadré ci-dessus, 2.

² 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.

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 2012 est destinée à hauteur de 318 millions d'euros à permettre la mise en œuvre d'engagements antérieurs à 2011, et ne vise que très marginalement (à hauteur de 2 millions) celle des engagements pris en 2011.

D. LE PRÊT À LA GRÈCE (6,143 MILLIARDS D'EUROS EN CP)

1. 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.

2. 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, auxquels s'ajoutent 30 milliards d'euros de soutien de la part du FMI.

Aussi, **seuls des CP se trouvent inscrits sur le programme par le présent PLF**, à hauteur de **3,894 milliards d'euros**. Ces crédits correspondent au montant que notre pays devrait prêter à l'Etat grec en 2012, selon la clé de répartition.

Fin septembre 2011, cinq tranches de prêts ont été effectivement déboursées, d'un montant total de 47,1 milliards d'euros pour les Etats membres de l'Union économique et monétaire, dont **10,1 milliards d'euros pour la France**, complétés par 17,9 milliards d'euros du FMI.

Depuis la création du programme, **deux autres Etats membres ont fait appel à la solidarité européenne : l'Irlande et le Portugal**.

L'aide qui leur a été accordée a cependant mobilisé le nouveau Fonds européen de stabilité financière (FESF), instrument intergouvernemental ayant pour objet de contribuer, jusqu'à 440 milliards d'euros, au refinancement des Etats membres de la zone euro en difficulté, et qui bénéficie à ce titre de la garantie apportée par l'ensemble des Etats membres de la zone euro. La garantie de la France a été accordée au FESF dans le cadre de la loi de finances rectificative n° 2010-606 du 7 juin 2010.

La France n'a donc pas eu à consentir de prêts bilatéraux supplémentaires, et ne devrait pas avoir à le faire dans le cadre du deuxième programme d'aide à la Grèce décidé par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro lors du sommet du 21 juillet 2011, puisqu'il a également été décidé de faire appel au FESF.

Le programme « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro » ne devrait donc pas être remobilisé à brève échéance.

III. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

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 »¹. 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.

A. 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 2010 a été de 80 %** (ce qui signifie que les quatre cinquièmes des protocoles de prêts signés en 2008 avaient donné lieu à l'imputation d'un contrat en 2010). La **prévision pour 2012**, comme pour 2011, de même que la cible pour 2013, est **identique** à ce taux de réalisation de 80 %.

B. 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 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 2010 a été de 75 %** : la France était l'un des cinq plus importants créanciers de vingt-quatre des trente-deux pays ayant alors franchi le « point d'achèvement » ; dix-huit de ces pays ont réussi à ramener leur dette à un niveau soutenable (Bénin, Cameroun, République centrafricaine, Congo, Ghana, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Togo, Zambie). Les six autres pays (Burkina Faso, Burundi, Gambie, Haïti, République démocratique du Congo et Sao Tomé et Príncipe) sont estimés comme étant à fort risque de

¹ Cf. supra, première partie (chapitre II, section I, III).

surendettement et, par conséquent, doivent aujourd'hui mener des politiques de réendettement prudentes, tant en termes de montant que de niveau de « concessionnalité ».

La **prévision pour 2012** est de **77 %**, la prévision actualisée pour 2011 s'établissant à **75 %** (au même niveau que la réalisation 2010) et la cible 2013 étant fixée à **90 %**.

Cependant, cet indicateur ne constitue que la reprise dans le cadre de la LOLF de l'objectif fixé par l'Initiative PPTE elle-même pour la fin de cycle du processus, et vos rapporteurs spéciaux regrettent 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.

C. 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, à savoir actuellement la Grèce, 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 », créé par l’article 63 de la loi de finances pour 2011, 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 est dotée, pour 2012, de **30 millions d’euros en AE et CP**, soit des montants nettement révisés à la baisse par rapport à la LFI pour 2011 (105 millions d’euros en AE et en CP).

I. UN FINANCEMENT INNOVANT POUR LUTTER CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

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

A 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 d’euros**.

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**, 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-Unies¹. 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**.

A 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 ;

¹ *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 ».*

- **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 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. LES RESSOURCES ALÉATOIRES D'UN COMPTE À L'AVENIR INCERTAIN

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 serre¹. Dans l'hypothèse où un pays émet plus de ces gaz que ses UQA ne l'y autorisent, il lui incombe d'acheter les quotas manquants sur le

¹ 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.

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

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

Créé par l'article 63 de la LFI pour 2011, le compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » traduit le choix du Gouvernement de financer partiellement, par le produit de cession de quotas carbone de l'Etat, l'aide française au développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation.

Le mécanisme retenu repose sur le mécanisme suivant : 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 contribuent 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.

Si ce dispositif est juridiquement prévu pour une durée indéterminée, le mécanisme de financement à titre de « démarrage précoce » défini lors de la Conférence de Copenhague est borné à la fin de l'année 2012.

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**.

¹ 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 CO₂ (PNAQ, lancé en 2005 pour décliner au niveau national les exigences issues du Protocole de Kyoto et du SCEQE).

Le produit de la vente est donc affecté en priorité au compte d'affectation spéciale dans cette limite de 150 millions d'euros. Au-delà de ce montant, le produit des ventes de quotas carbone se trouvera, comme actuellement, affecté au compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat ».

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** et européennes 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** :

- le programme 781 « Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce », dotée dans le présent PLF de 30 millions d'euros en AE et en CP (soit des niveaux identiques à ceux de la LFI 2011) ;

- le programme 782 « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce », qui ne fait l'objet d'aucune dotation dans le présent PLF, alors que ses crédits s'élevaient à 75 millions d'euros en AE et en CP dans la LFI 2011).

Les dépenses correspondent exclusivement à 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 30 millions d'euros pour 2012.

L'absence de vente de quotas carbone n'a pas permis, à ce jour, d'engager les actions prévues dans le cadre du CAS. Le ministère en charge du développement durable, responsable de la vente des quotas UQA, a pourtant approché différents acheteurs potentiels, notamment des gouvernements européens (le Luxembourg, la Norvège et l'Espagne) ainsi que des entreprises japonaises au travers d'un intermédiaire privé (EDF Trading). **Aucune vente n'a pu être conclue**, malgré des prix proposés bien inférieurs

au niveau de 10 euros par quota qui était retenu comme hypothèse par le Gouvernement lorsqu'ont été souscrits les engagements de la conférence de Copenhague.

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 2012, comme en 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.

Faute de recettes résultant de la vente de quotas UQA, aucune dépense n'a toutefois été engagée, et le ministère des affaires étrangères et européennes envisage d'ores et déjà, pour le programme 781 dont il est ordonnateur, des redéploiements de crédits à hauteur de 60 millions d'euros pour financer les actions prévues dans le programme 781.

b) Le programme « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce » (pas de dotations en 2012)

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, de 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.

Ce programme n'est pas doté en 2012, les engagements de la France en faveur de la lutte contre la déforestation devant être financés en 2012 par des crédits inscrits au programme 110 « Aide économique et financière » de la mission « Aide publique au développement ».

c) Une absence de mesure de la performance contraire à la LOLF

Aucun dispositif de mesure des performances n'est associé aux programmes de la mission, ce qui est contraire à l'article 7 de la LOLF.

Comme l'an passé, vos rapporteurs spéciaux déplorent cette situation qu'il conviendra dans le corriger dès le prochain PLF, si le CAS devait être maintenu.

Dans les réponses au questionnaire budgétaire, le **ministère des affaires étrangères et européennes a en effet jugé souhaitable le maintien du CAS au-delà de 2012**, au regard des besoins de financement des actions de lutte contre l'effet de serre dans les pays en développement et des ressources qui pourraient résulter de la mise aux enchères des quotas carbone.

Concernant la mesure de la performance, le ministère des affaires étrangères et européennes a indiqué la réalisation d'un suivi « *en conformité avec les règles de procédure de l'AFD* ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement du Gouvernement** visant à **majorer de 21,8 millions d'euros** le montant des autorisations d'engagement du programme « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement », au titre de **l'augmentation de la compensation des annulations de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés (PPTE) envers le Fonds africain de développement (FAD)**.

Il convient de rappeler que, lors du sommet du G8 de Gleneagles en juillet 2005, il a été décidé d'annuler la dette des pays pauvres très endettés envers le FAD. La France s'est engagée à compenser le coût de cette annulation auprès de la Banque africaine de développement (BAD), afin de maintenir la capacité d'intervention de la BAD dans les pays pauvres.

La loi de finances pour 2011 a donné une **visibilité sur dix ans au FAD** en prévoyant un montant d'autorisations d'engagement, à hauteur de 116,5 millions d'euros, jusqu'en 2021.

Afin de maintenir cette visibilité à dix ans pour le FAD, le présent projet de loi de finances a prévu que la France s'engage au titre d'une année supplémentaire, jusqu'en 2022. **Le FAD a toutefois souhaité prolonger cet engagement jusqu'en 2023**. En conséquence, l'amendement du Gouvernement a relevé de 21,8 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement ouvertes à ce titre en loi de finances pour 2012, en le portant à 50,3 millions d'euros.

En séance publique, le Gouvernement a expliqué à nos collègues députés que cette demande avait été présentée par le FAD après le dépôt du projet de loi de finances pour 2012.

Sans remettre en cause le bien-fondé de cette augmentation des autorisations d'engagement qui permet d'améliorer la visibilité des opérations de traitement de dette, vos rapporteurs spéciaux formulent le **vœu que, à l'avenir, de telles demandes du FAD puissent être connues avant le dépôt du projet de loi de finances**.

II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

A. MINORATION ET TRANSFERT DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

Une **minoration de 10 935 678 euros** en AE et en CP des crédits de la mission « Aide publique au développement » a été adoptée au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011. Elle se répartit comme suit :

1) une minoration de 7 935 678 euros en AE et en CP des dotations du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », correspondant à :

- une diminution de 320 705 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 214 973 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- une baisse de 7 400 000 euros des crédits destinés au Fonds européen de développement (FED), dont vos rapporteurs spéciaux regrettent qu'elle n'ait été que **sommairement justifiée** ;

2) la minoration de 3 000 000 euros en AE et en CP des **dotations du programme « Développement solidaire et migrations »**, au titre des actions d'aide à la résidentialisation des migrants, sans qu'il ait été précisé **s'il s'agit d'un ajustement des crédits aux besoins** ; les dotations du programme, qui s'élevaient à 30 millions d'euros en 2011 et à 28 millions d'euros dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2012, n'atteignent ainsi **plus que 25 millions d'euros à l'issue des votes de l'Assemblée nationale (en baisse de 16,7 % par rapport à 2011), ce qui conforte les observations de vos rapporteurs spéciaux sur la nécessité, pour la France, de se doter d'une vraie politique de développement solidaire.**

B. MAJORATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a adopté une majoration de crédits destinée à abonder, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par sa commission des finances, de 731 800 euros en AE et en CP le plafond de la mission « Aide publique au développement ».

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement », le compte de concours financiers « 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 ».

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Je ferai d'abord une présentation de la politique française d'aide publique au développement (APD), puis des crédits dont nous sommes co-rapporteurs avec Fabienne Keller.

La mission « Aide publique au développement » ne regroupe qu'un tiers des dotations que la France consacre à l'APD, soit 3,33 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) dans le présent projet de loi de finances. A cet égard, la non-transmission dans les délais, une fois encore, du document de politique transversale retraçant l'ensemble des moyens concourant à l'APD française n'a pas facilité les travaux de vos rapporteurs spéciaux, ainsi que nous avons eu l'occasion de le dire à Henri de Raincourt, ministre chargé de la coopération, lors de son audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 27 octobre. Il nous avait promis d'envoyer ce document dans les meilleurs délais, ce qu'il n'a pu faire, à notre grand regret.

Avec un montant global évalué à 9,7 milliards d'euros en 2010, la France est loin d'atteindre les engagements pris lors du sommet du G8 à Gleneagles, en 2005, de consacrer 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD en 2015.

A cette fin, un rendez-vous avait été fixé en 2010 par les pays européens, qui s'étaient engagés à allouer, à cette date, 0,56 % de leur RNB à l'aide publique au développement. Or, ce ratio n'a atteint que 0,50 % pour notre pays. Par ailleurs, la stabilité des crédits consacrés à l'APD dans la programmation pluriannuelle des finances publiques ne permet guère d'envisager de dépasser ce niveau dans un proche avenir. Le décalage entre les paroles, pavées de bonnes intentions, et les actes est d'autant plus flagrant que d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni ou la Belgique, ont accompli un effort significatif d'augmentation de leur APD en 2010 pour atteindre, quant à eux, le seuil de 0,56 % du RNB. En 2010, le Royaume-Uni a ainsi remplacé la France à la deuxième place mondiale des pays pour le volume global d'aide publique au développement.

S'agissant des crédits de la mission APD, leur montant en 2012 en crédits de paiement est stable à 3,33 milliards d'euros, respectant les

engagements de la programmation pluriannuelle des finances publiques. Ces crédits retracent les actions de trois ministères :

- le ministère de l'économie, dans le programme « Aide économique et financière au développement » (à hauteur de 1,19 milliard d'euros en CP dans le présent projet loi de finances) ;

- le ministère des affaires étrangères et européennes, dans le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,11 milliards d'euros en CP) ;

- et le ministère de l'intérieur, pour les actions retracées dans le programme « Migrations et développement solidaire » dont les crédits, modestes (28 millions d'euros en CP), sont de surcroît en recul de 6,7 % par rapport à 2011, ce qui soulève la question d'une vraie politique française de développement solidaire.

En ce qui concerne les autorisations d'engagement (AE) de la mission, elles baissent de 40 % en 2012 par rapport à 2011, pour s'établir à 2,7 milliards d'euros, mais les fortes évolutions observées d'une année sur l'autre ne font que refléter les calendriers de reconstitution de la contribution française aux fonds multilatéraux.

S'agissant des crédits de personnel, la correction technique du plafond d'emplois en 2012 porte sur 3 % des effectifs. Le ministère des affaires étrangères connaît-il donc précisément le nombre de ses agents travaillant dans le domaine de la coopération ?

La logique de maîtrise comptable des dépenses a parfois des effets particulièrement défavorables au rayonnement international de notre pays, ce qui est d'autant plus regrettable lorsque l'on considère le montant des sommes en jeu, dont le poids dans la réduction du déficit public est marginal. Je pense notamment aux crédits consacrés à la francophonie, qui ont été rabetés, et diminuent de 64 à 61 millions d'euros entre 2007 et 2012.

Je pense, plus encore, à la diminution drastique des contributions volontaires de notre pays aux agences des Nations-Unies : 86 millions d'euros en 2007, 71 millions en 2009, 64 millions en 2010, 49 millions en 2011, avant de remonter timidement à 51,4 millions d'euros en 2012.

Par ailleurs, une grande partie de notre APD transite par un quasi-opérateur de l'Etat, l'Agence française de développement (AFD), au conseil d'administration de laquelle j'ai l'honneur de représenter la commission des finances. A cet égard, comme les autres membres du conseil d'administration, j'ai reçu, le 7 juillet dernier, une lettre ouverte des syndicats traduisant le malaise tangible des personnels. L'AFD est engagée dans une importante opération de maîtrise de ses dépenses, ayant conduit en 2010 à une réduction de 8 % de ses frais généraux. Si cet effort doit être salué, les mesures conduites ne peuvent l'être que dans la plus étroite concertation avec le personnel et leurs organisations représentatives, ce qui n'est apparemment pas le cas au regard des tensions apparues avec la direction.

Toujours en ce qui concerne l'AFD, la préparation du contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2011 à 2013 a pris du retard. Par ailleurs, en application de dispositions de la loi de finances initiale pour 2009 introduites à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse, le résultat financier annuel de l'AFD est versé au budget général, au titre de dividende de l'Etat, en recettes non fiscales de l'exercice qui suit sa constatation. Si le résultat financier annuel de l'exercice 2008, d'un montant de 167,2 millions d'euros, correspond très exactement au dividende versé en 2009, le résultat financier annuel en 2009 – soit 242,4 millions d'euros – est supérieur au dividende versé en 2010 (220 millions d'euros), selon les informations qui ont été communiquées aux rapporteurs spéciaux. Nous interrogerons le Gouvernement en séance publique sur ce point.

De même, j'interrogerai le Gouvernement sur la suppression en 2010 d'une niche fiscale, à l'initiative de la commission des finances : il s'agissait du compte épargne co-développement qui ne concernait, selon le Gouvernement, que 31 souscripteurs. Or, le projet de loi de finances pour 2012 fait état de 625 ménages bénéficiaires. Qu'en est-il exactement ? Par ailleurs, où en est l'instruction fiscale prévue suite à la disparition de ce dispositif ?

Le compte de concours financiers « 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 en faveur de la Grèce.

La mission correspondante est dotée par le présent projet de loi de finances de 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagements et de 5,59 milliards d'euros en crédits de paiements, dont 3,89 milliards d'euros au titre du prêt accordé à l'Etat grec.

La première section du compte spécial retrace les versements et les remboursements des prêts consentis à des Etats émergents en vue de faciliter la réalisation d'infrastructures. Les projets susceptibles d'être soutenus dans ce cadre en 2011 sont détaillés dans le rapport. Force est de constater que les montants alloués, relativement faibles, traduisent l'insuffisante présence industrielle de la France dans les pays émergents.

La deuxième section porte sur les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes des pays pauvres très endettés.

La troisième section du compte spécial retrace des prêts à l'AFD pour octroyer des prêts dans des conditions préférentielles aux pays pauvres très endettés.

Enfin, la quatrième section correspond à la mise en œuvre, pour la deuxième année, du plan de soutien européen à la Grèce, dont le montant global représente 16,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement pour la France sur la période 2010-2013. Parmi les Etats membres de l'Union européenne, notre pays contribue à hauteur de 20,97 % au plan d'aide à la

Grèce. Je rappelle que ces dispositions ont été adoptées dans le cadre de la loi de finances rectificative du 7 mai 2010.

On relèvera que, pour les nouvelles tranches de prêts dont bénéficie la Grèce et en ce qui concerne les appels à la solidarité européenne en faveur de l'Irlande et du Portugal, un autre instrument financier a été utilisé : le nouveau Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Avant de céder la parole à ma collègue Fabienne Keller, je voudrais enfin dire un mot de la mission de contrôle budgétaire que j'ai effectuée en Haïti du 18 au 21 juillet 2011. Peut-être aurai-je d'ailleurs l'occasion, ultérieurement, Monsieur le Président, de présenter plus en détail cette mission. En tout cas, j'ai pu apprécier l'effort remarquable conduit sur place par l'équipe de l'AFD, après le terrible séisme qui a touché le pays, en causant près de 300 000 morts. La France a répondu présente par des promesses d'aide à hauteur de 326 millions d'euros en 2010 et 2011. Cependant, le taux d'engagement des crédits n'est pas satisfaisant puisqu'il n'atteignait que 20 % à la mi-juin 2011. Certains projets sont par ailleurs discutables dans leur choix. Ces marges de progression soulignent tout le bénéfice que l'action de la France retirerait d'une coordination accrue entre le directeur local de l'Agence et notre Ambassadeur, alors que j'ai ressenti quelques tensions.

Sous le bénéfice de ces observations, je propose que la commission des finances s'en remette à la sagesse du Sénat sur les 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 ».

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Je ferai simplement quelques réflexions sur des points précis, puisque Yvon Collin a présenté dans ses grandes lignes le budget de l'aide publique au développement, à la fois en termes de chiffres et d'analyse. Je partage pleinement ses observations sur la nécessité, pour notre pays, de respecter les engagements pris au G8 à Gleneagles, afin de converger vers le niveau de 0,7 % du revenu national brut consacré à l'aide publique au développement.

Permettez-moi d'insister sur quatre thèmes.

Quelques mots tout d'abord sur les engagements en faveur de la forêt et de la lutte contre le changement climatique. Un compte d'affectation spéciale, créé l'année dernière, vise à financer des actions dans les pays en développement pour la gestion durable de la forêt et la lutte contre la déforestation : « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ». Il était prévu de couvrir son besoin de financement par la cession de « quotas carbone » qui s'échangent entre les Etats. Il s'agit des unités de « quantité attribués » (UQA) de quotas carbone. Le Gouvernement escomptait 150 millions d'euros de recettes.

Ce ne sont ni les quotas carbone des entreprises, ni les quotas que peuvent acquérir les entreprises en investissant dans les pays en voie de

développement. Le marché des quotas carbone entre Etats n'est, lui, malheureusement pas liquide et il n'y a donc pas eu de vente de quotas par la France pour mettre en œuvre les actions prévues dans le compte d'affectation spéciale : l'imagerie satellite pour les pays d'Afrique centrale, la gestion forestière durable dans la province du Kalimantan en Indonésie, ou encore la coopération régionale sur le plateau des Guyanes.

Je partage la position du ministère des affaires étrangères et européennes sur le nécessaire maintien de ce compte. Nous pourrions peut-être nous intéresser, avec notre collègue Gérard Miquel, à ce marché d'échange des quotas carbone entre les Etats, dont les prix ne peuvent pas être complètement décorrélés de ceux des marchés de quotas carbone des entreprises.

La vente des quotas carbone montre l'intérêt des financements innovants. A cet égard, la contribution de solidarité sur les billets d'avion, parfois moquée lors son annonce par le Président Jacques Chirac, offre aujourd'hui une ressource stable, notamment auprès d'Unitaid qui reçoit 90 % du produit de la taxe. Cette ressource doit nous motiver pour évoquer la taxe sur les transactions financières (TTF).

La création de cette taxe a été soutenue depuis de longs mois par Christine Lagarde et par le Président de la République. Cette question est inscrite à l'ordre du jour du G20 des jeudi 3 et vendredi 4 novembre 2011. En janvier, le Président de la République avait mandaté Bill Gates pour la réalisation d'un rapport sur le financement du développement, en explorant notamment l'idée d'une taxe sur les transactions financières. Les conclusions de ce rapport devraient être débattues lors du prochain sommet du G20. Même si je ne doute pas que la crise grecque dominera l'ordre du jour, une décision devrait être prise à ce sujet.

En juin, à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté une résolution sur l'introduction de cette taxe en Europe. Au niveau européen, la Commission a adopté une proposition en vue de la création d'une telle taxe, après un vote favorable, à une large majorité, du Parlement européen au printemps dernier. Enfin, Wolfgang Schäuble, dans une interview au *Financial Times* du lundi 31 octobre, a réaffirmé le soutien de l'Allemagne à un tel dispositif. Les estimations du rendement varient entre 15 et 55 milliards d'euros. La taxe devrait avoir une assiette large et un taux bas, même si des débats continuent sur le type de transactions entrant dans son champ d'application, ainsi que sur son affectation.

Je rappelle que notre collègue Yvon Collin a été l'auteur d'une proposition de loi sur la taxation de certaines transactions financières, déposée le 11 février 2010. Pour ma part, je voudrais former le vœu que nous puissions porter ensemble, majorité sénatoriale et majorité présidentielle, un amendement au projet de loi de finances qui pourrait prévoir l'instauration d'une telle taxe. Ce serait un signal fort en faveur de sa création, au lendemain du G20.

Rappelons brièvement l'intérêt de la taxe sur les transactions financières :

- elle possède une dimension morale : réguler un certain nombre d'excès, créer un frottement sur les marchés financiers et faire contribuer à la coopération et au développement le secteur financier qui est l'origine de la crise actuelle ;

- elle procède, deuxièmement, d'une nécessité budgétaire : compléter le budget européen, fournir une aide au développement et à la lutte contre le changement climatique, et réduire les déficits dans une certaine proportion qui sera affectée au budget national ;

- enfin, elle résulte d'un engagement politique, celui de mettre en œuvre un dispositif partagé par plusieurs Etats à travers le monde. Tel est l'enjeu du G20.

J'en viens aux deux derniers points de mon intervention.

Je voudrais tout d'abord évoquer la coopération décentralisée, dont les actions ont été estimées à 75 millions d'euros dans le budget 2011. On peut estimer que ce montant est très largement sous-évalué, puisque la mise à disposition de personnels, pourtant largement utilisée par les collectivités, n'est pas incluse dans son évaluation. S'agissant de la coopération entre un département et un territoire, entre deux villes, entre deux régions, on peut presque parler de coopération technique. Il est très naturel, pour les collectivités, d'échanger sur des sujets techniques, sociaux ou culturels.

Ma dernière remarque a trait aux changements politiques survenus au Maghreb, où la France a une responsabilité particulière. Le Président de la République a pris des engagements lors du sommet du G8 à Deauville en 2011 : un plan de soutien à l'Egypte et à la Tunisie a été adopté, d'un montant de 40 milliards de dollars, et il a été décidé l'extension du mandat de la BERD. C'est là aussi un axe majeur en termes d'aide au développement, et qui montre le besoin d'être plus présent. Nous pouvons ainsi regretter que la dotation de Canal France International (CFI), qui est un des supports de France 24 et a eu rôle d'information très important au moment des révolutions arabes, soit érodée dans ce budget.

Pour conclure, je me réjouis que le budget de l'APD ait été sanctuarisé, puisqu'il n'a pas subi la réduction généralement appliquée aux autres budgets de l'Etat. Cette sanctuarisation des crédits traduit l'engagement du Gouvernement à protéger l'aide au développement en période de tempête budgétaire. Je vous proposerai donc d'adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement », ainsi que ceux 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 ».

Enfin, pour conclure, je voudrais dire également ma joie de partager ce rapport très riche avec Yvon Collin.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je souhaiterais faire deux observations. Tout d'abord, concernant la taxe sur les billets d'avions, je rappelle que la gauche l'a votée. J'ai vu dans le rapport écrit qu'elle a rapporté 707 millions d'euros depuis sa création, dont 163 millions d'euros en 2010, malgré une légère diminution l'an dernier par rapport à 2008, en raison notamment de la crise des transports aériens. C'est aux rapporteurs spéciaux de veiller à ce que le produit de la taxe soit effectivement affecté à des achats de vaccins et de médicaments.

Je voudrais ensuite parler de la taxation des transactions financières. Son principe donne lieu à un consensus entre l'Allemagne et la France, mais l'assiette, le taux et l'affectation font débat. Je trouve très optimiste de considérer qu'une partie puisse être dédiée à l'aide au développement. Dans la première version de cette taxe, telle qu'elle a été présentée il y a plus de dix ans à l'Assemblée nationale, celle-ci devait avoir un effet dissuasif sur les mouvements spéculatifs, comme la crise financière nous l'a rappelé. Mais pour beaucoup d'ONG, une telle taxe devait être consacrée au développement. Aujourd'hui, il est proposé qu'elle complète le budget de l'Union européenne, surtout au vu de la tendance à la baisse du prélèvement sur recettes au profit de l'Union, et qu'une autre partie soit affectée au budget des Etats. Je vous trouve donc optimiste, ma chère collègue, mais pourquoi pas ?

Ma deuxième question concerne l'aide aux pays émergents, désormais « émergés », comme les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Pouvez-vous nous éclairer sur les montants d'aide publique au développement que reçoivent ces pays, alors que diverses estimations circulent dans la presse ?

M. Philippe Marini, président. – Je joins ma voix à celle de la rapporteure générale, puisque nous avons déjà formulé ce type de remarques sur le financement de l'Agence française de développement (AFD) au cours des années passées. Le bureau de la commission des finances avait effectué une mission au Brésil, et nous nous étions étonné de la participation de l'AFD sur un projet, qui était importante en valeur absolue mais minoritaire dans l'ensemble des financements. Quelle était l'utilité d'apporter un financement dans un tel cadre ? Ne s'agissait-il pas de nourrir l'activité de l'AFD dans un pays comme le Brésil, dont l'Agence ne peut pas être absente ? Peut-être nos deux rapporteurs spéciaux auraient-ils l'un et l'autre quelques éléments d'information à nous apporter, en vue éventuellement d'un contrôle sur pièces et sur place...

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Suivant la même logique, une question récurrente est l'aide à la Chine et la justification de la présence de l'AFD dans ce pays. En réalité, il n'y a pas d'aide directe dans un pays émergent sans un retour pour notre pays, cette aide prenant notamment la forme de prêts qui sont remboursés. Il est aussi souhaitable que la France, à travers l'AFD, soit présente dans ces pays, car ils constituent des relais de notre présence, et ils apportent une aide technique dans certains secteurs.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Sur ce point, je ne peux que confirmer les explications de mon collègue. Le rapport détaille le mécanisme des prêts en fonction des pays, qui diffère entre les pays les moins avancés (PMA) et les pays émergents, dont les prêts sont les mieux remboursés.

Concernant la taxe sur les transactions financières, ce projet a plusieurs origines. Cette taxe a été imaginée à l'origine par un libéral dans les années 1970, après la fin du système de Bretton Woods, pour réguler les marchés financiers. Elle fut ensuite défendue par les ONG pour financer des projets liés à la lutte contre le changement climatique dans les pays les plus fragiles, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie. Plus récemment, au niveau européen, il est apparu que la création d'une ressource propre pourrait s'appuyer sur cet instrument, pour desserrer l'étau des perspectives budgétaires de l'Union européenne. Enfin, un principe de pragmatisme budgétaire s'applique : pour créer une nouvelle fiscalité, il vaut mieux qu'il y ait un large consensus, d'où l'idée de partager le produit de cette taxe.

Dans la durée, ce sont plutôt les ONG qui ont défendu cette idée, mais celle-ci a fini par faire école. Compte tenu de la crise économique dans laquelle nous nous trouvons, c'est maintenant que nous pouvons surmonter les barrières techniques pour la mettre en place. Le simple fait de prélever cette taxe conduira à suivre un mouvement général. Il y aura une obligation de déclarer les transactions, et nous disposerons d'un suivi sur la nature et le volume des produits financiers échangés.

Concernant la taxe sur les billets d'avion, cette ressource est affectée à 90 % au fonds Unitaid, qui est l'un des fonds de prévention pour le sida. C'est une des grandes aides structurelles de nature multilatérale. Philippe Douste-Blazy dirige avec succès ce programme, grâce notamment à cette aide qui s'inscrit dans la durée, à l'échelle d'une maladie qui agit sur le long terme, et qu'elle permet de combattre dans les pays les plus pauvres.

M. Philippe Marini, président. – Je me permets de rappeler que les matières fiscales sont traitées, dans l'Union européenne, par un vote à l'unanimité. La Grande-Bretagne, notamment, n'appliquera jamais une taxe sur les transactions financières. Nous pouvons craindre que les choses s'arrêtent au niveau du verbe.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Je suis plus optimiste s'agissant de l'Union européenne. On peut espérer que sur un tel sujet, à l'image de la taxe sur les billets d'avions, plusieurs pays appliquent simultanément le dispositif. Ceci devrait être vrai pour l'Union européenne et les pays membres du G20. Nicolas Sarkozy essaie en effet de monter un groupe pilote, notamment avec des pays membres du G20, qui accepteraient de mettre en place cette taxe, sur des bases harmonisées.

Nous sommes en période d'innovation, et l'Union européenne n'a jamais progressé qu'en phase de crise.

M. Philippe Marini, président. – Nous pouvons donc avoir de grands espoirs !

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Nous pouvons donc espérer une action sur la fiscalité, sujet majeur de blocage en Europe, par la mise en place de ce dispositif à l'échelle européenne. Un amendement au projet de loi de finances pour 2012 présenté par nos collègues députés à l'Assemblée nationale prévoyait une coordination des dispositifs entre la France et l'Allemagne. On peut espérer que ce projet, dans ses grandes lignes, sera validé lors du sommet du G20.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Pour apporter une précision sur l'aide au développement, elle devrait s'orienter dans les années à venir vers l'agriculture. Il y a là un espoir de prospérité accrue pour plusieurs pays, notamment en Afrique. Le rapport de Bill Gates préconise un soutien majeur à l'agriculture. Il faudra s'attendre, à terme, à une réorientation des aides en ce sens.

M. Philippe Marini, président. – J'en déduis que la préconisation commune des rapporteurs spéciaux est de s'en remettre à la sagesse du Sénat. Y a-t-il des objections ?

La Commission suit cet avis.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mission « Aide publique au développement », du compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » et du compte d'affectation spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a décidé de confirmer sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mission tels que modifiés par l'Assemblée nationale et sur les crédits des deux comptes spéciaux.

ANNEXES

ANNEXE 1

COMPTE RENDU DE LA MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN HAÏTI DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principales données socio-économiques de la République d'Haïti

Population	environ 10 millions d'habitants
Capitale	Port-au-Prince (environ 3 millions d'habitants)
Langues officielles	créole (langue parlée par la majorité de la population) et français (langue d'apprentissage scolaire et des médias)
Indice de développement humain	149 ^{ème} sur 180 pays (78 % des Haïtiens vivent avec moins de 2US\$ par jour)
Croissance démographique annuelle	+ 1,7 % (la moitié de la population a moins de 20 ans)
Taux annuel de croissance démographique	1,1 %
Espérance de vie	61 ans
Taux d'alphabétisation	52 %
PIB / habitant	700 \$
Taux de croissance du PIB (2010)	- 5,1 % (+3 % en 2009)
Taux de chômage (officiel)	27 % mais deux-tiers des Haïtiens sont touchés par le chômage et le sous-emploi

Source : ministère des affaires étrangères

I. UN CONTEXTE TOUJOURS TRÈS DIFFICILE

A. UN NOUVEAU PRÉSIDENT, LONGTEMPS DÉPOURVU DE MAJORITÉ ET DE GOUVERNEMENT

La large victoire (avec 67 % des voix) de M. Michel Martelly au scrutin présidentiel, annoncée le 20 avril 2011, a mis fin à une période électorale difficile, émaillée de contestations des résultats et de violences. Les dysfonctionnements du processus électoral et les fraudes observées notamment lors du premier tour du 28 novembre avaient, dans un premier temps, conduit à l'exclusion de M. Martelly du second tour. L'investiture du 56^{ème} président de la République d'Haïti a finalement eu lieu le 14 mai 2011, en présence de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères et européennes.

Avec Michel Martelly, que votre rapporteur spécial a pu rencontrer, les électeurs ont choisi un candidat hors des cercles politiques traditionnels, incarnant une certaine rupture. Ancien chanteur, M. Martelly s'est appuyé sur les secteurs ruraux, la jeunesse et la nouvelle classe moyenne. Son charisme a suscité un réel engouement populaire mais son expérience politique est très faible.

Il doit désormais composer avec un Parlement dominé par l'ancien parti au pouvoir, Inité, qui dispose du groupe parlementaire le plus important à la Chambre des députés et de la majorité au Sénat. La difficulté à nommer et à faire ratifier un Premier ministre illustre cette « cohabitation » : après le rejet de Daniel Gérard Rouzier, le 21 juin, et de Bernard Honorat Gousse, le 2 août 2011, il a fallu attendre le 13 octobre pour qu'un Premier ministre soit enfin investi par le Parlement en la personne de M. Garry Conille.

M. Conille, âgé de 47 ans, a été chef de cabinet en Haïti de l'ex-président américain Bill Clinton à la tête de la Commission pour la reconstruction d'Haïti (CIRH). 17 ministres, dont 3 femmes, composent le nouveau gouvernement.

Même si Haïti dispose désormais d'un vrai gouvernement, ces six mois de paralysie ont incontestablement fragilisé le chef de l'Etat et ralenti un peu plus encore le processus de reconstruction.

B. UNE SITUATION HUMANITAIRE ENCORE PRÉCAIRE

Classé 149^{ème} par le PNUD en termes de développement humain (sur 180 Etats), Haïti est le pays le plus pauvre des Amériques et le seul Etat du continent à faire partie du groupe des Pays les Moins Avancés (PMA).

Les trois-quarts de la population vivent dans la pauvreté, avec moins de 2 dollars par jour et par personne. Plus d'un Haïtien sur quatre est sous-alimenté et Haïti fait partie de la vingtaine de pays identifiés par la FAO comme particulièrement vulnérables dans ce domaine.

Le séisme du 12 janvier 2010, qui a dévasté Port-au-Prince et plusieurs villes du sud du pays, a causé de lourdes pertes humaines : entre 250 000 et 300 000 morts et autant de blessés. Les destructions matérielles et les pertes économiques associées sont évaluées à 8 milliards de dollars, supérieures au PIB annuel du pays.

La situation humanitaire demeure aujourd'hui précaire : l'épidémie de choléra qui s'est déclarée mi-octobre 2010 a touché près de 325 000 personnes et provoqué le décès de plus de 5 300 malades, alors que plus de 600 000 Haïtiens vivent toujours sous des abris de fortune.

La tâche des nouvelles autorités reste immense : relogement des populations déplacées, déblaiement de Port-au-Prince, lancement des grands chantiers de la reconstruction, réforme d'envergure des institutions et renforcement de l'Etat de droit.

II. L'APD FRANÇAISE EN HAÏTI : UNE AIDE MULTIFORME

Proche par une langue et une histoire partagées, au voisinage des départements français d'Amérique (DFA), Haïti est lié à la France par des relations étroites d'amitié et de solidarité. Si les relations commerciales avec ce pays sont traditionnellement modestes, les relations politiques de haut niveau se renforcent par de nombreuses visites. Le Président de la République a effectué, le 17 février 2010, la première visite d'un chef de l'Etat français en Haïti, et a posé les bases d'un engagement durable en faveur de ce pays.

A. LA COOPÉRATION BILATÉRALE

Les actions de la coopération française bilatérale se sont considérablement développées depuis le départ du Président Aristide (2004) -- et la tenue d'élections libres -- puis l'arrivée du Président Préval en 2006. De 12 millions d'euros en 2005, leur volume a atteint 26 millions d'euros en 2008 et avoisinait les 30 millions d'euros en 2009.

Les projets de coopération bilatérale, mis en œuvre par le SCAC et l'Agence française de développement (AFD), se déclinent selon les priorités définies par les deux gouvernements dans le Document Cadre de Partenariat (DCP) 2008-2012 signé entre la France et Haïti fin 2007. Ce document avait retenu deux secteurs de concentration de l'aide - les infrastructures (route, eau, gestion des déchets) et l'éducation - et deux secteurs hors concentration - la santé et le développement rural.

Le séisme a naturellement bouleversé cette programmation stratégique et entraîné un approfondissement important de la coopération française dans le cadre de la reconstruction.

Par une aide en provenance de Martinique et de Guadeloupe, la France a ainsi été le premier pays à envoyer des secours dès le lendemain du séisme du 12 janvier 2010. Notre pays a déployé plus de 1 170 personnes pour venir en aide aux sinistrés. Nos équipes ont dégagé des survivants, effectué 17 000 consultations médicales, 2 550 hospitalisations, 1 300 interventions chirurgicales et évacué environ 3 000 personnes, dont 1 200 Haïtiens soignés aux Antilles. Ces opérations d'urgence ont représenté un coût estimé à 25 millions d'euros.

Au cours de la visite qu'il a effectuée le 17 février 2010, le Président de la République a annoncé un effort d'une exceptionnelle ampleur puisque l'aide française à la reconstruction doit atteindre, pour 2010 et 2011, un volume de 326 millions d'euros. A la mi-2011, plus de la moitié de cette somme avait été décaissée.

1. L'aide budgétaire

Lors de la Conférence de New York du 31 mars 2010, la France s'est engagée à apporter une aide budgétaire globale de 40 millions d'euros répartis sur 2010 et 2011 pour la reconstruction post-séisme, notamment le recouvrement des dépenses budgétaires de la République d'Haïti.

En 2010, 20 millions d'euros ont été versés, dans le cadre de conventions préparées par l'Agence Française de Développement (AFD) : 15 millions d'euros au Trésor public haïtien et 5 millions d'euros au Fonds pour la Reconstruction d'Haïti, dont un million pour un programme de distribution de semences. Les affectations précises de cette somme sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

Répartition sectorielle de l'aide française en Haïti après le séisme

(en euros)

Secteur	Montant de l'aide	Part de l'aide totale
Redressement de l'Etat haïtien	2 120 000	10,5 %
Renforcement des capacités administratives	420 000	2,1 %
Développement de l'ensemble du territoire	6 520 000	32,6 %
Appui aux populations - Santé	7 600 000	38,0 %
Relance de l'éducation	3 140 000	15,7 %
Relance de l'activité économique	150 000	0,8 %
Culture et patrimoine	50 000	0,3 %
Total	19 980 000	100,0 %

Source : commission des finances, d'après le ministère des affaires étrangères et européennes

Pour l'année 2011, les modalités de versement de cette aide budgétaire n'étaient pas encore arrêtées lors de la venue à Port-au-Prince de votre rapporteur spécial. De fait, un désaccord existe au sein des autorités françaises entre les partisans d'une aide bilatérale directe à l'Etat haïtien et ceux qui privilégient plutôt une aide transitant par des bailleurs de fonds internationaux de type Banque mondiale.

Par ailleurs, l'enveloppe bilatérale de coopération s'est élevée à 1,5 million d'euros en 2010 et à 1,4 million d'euros en 2011. Les crédits du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) accordés au poste en 2010 se montent à 1 million d'euros en autorisation d'engagement et 390 000 euros en crédits de paiement.

L'appui financier de la France s'est également traduit par l'annulation de la totalité de la dette haïtienne envers la France (57,5 millions d'euros), dans le cadre d'un accord signé le 18 novembre 2010.

2. L'aide à projets

Le montant total de l'aide à projets est de 100 millions d'euros sur les années 2010 et 2011. Les priorités de la coopération française sont la réaffirmation de l'Etat haïtien, en particulier dans ses fonctions régaliennes, le soutien à la reconstruction et au développement du pays, le renforcement du secteur éducatif et la valorisation de la culture haïtienne.

a) L'aide au redressement de l'Etat haïtien pour lui permettre d'exercer ses missions et de restaurer ses fonctions régaliennes

La France apporte son appui au rétablissement des capacités de l'Etat haïtien, à la formation des cadres administratifs et de magistrats, à la fourniture d'équipements et de véhicules pour la police et la sécurité civile. Elle participe à la mise en place d'un projet foncier, préfigurant un cadastre.

On soulignera notamment l'existence d'un appui au renforcement du système judiciaire haïtien et à la promotion de l'Etat de droit, doté de 500 000 euros sur deux ans et d'une assistance technique, avec trois objectifs : formation continue des magistrats, des greffiers et des avocats ; aide à l'organisation des greffes avec reconstitution des dossiers dispersés lors du séisme ; accompagnement de la réforme de la politique pénale et pénitentiaire à l'égard des mineurs. Ainsi depuis septembre 2010, l'accueil de la première promotion de 20 élèves-magistrats à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) et de 8 formateurs de l'encadrement de l'Ecole de la Magistrature (EMA). Les magistrats haïtiens pourront être opérationnels dès janvier 2012.

b) Le soutien à la reconstruction et au développement du pays

La France s'attache à la remise sur pied du système de santé en participant, notamment, à la réhabilitation-reconstruction de l'Hôpital-Université d'Etat de Port-au-Prince, en partenariat avec les Etats-Unis.

L'Hôpital de l'Université d'Etat d'Haïti (HUEH) sera en effet reconstruit selon les normes parasismiques et totalement restructuré au cours des cinq prochaines années. Un accord entre la France, les Etats-Unis et Haïti a été signé pour un montant évalué à 53 millions de dollars, dont 25 millions de dollars apportés par la France, 25 millions de dollars par les Etats-Unis et 3 millions de dollars par Haïti. Une première tranche de financement, approuvée à hauteur de 11,7 millions d'euros, a fait l'objet d'une convention de financement, signée le 17 mars 2011 par l'Agence française de développement et le ministère de l'économie et des finances. Cet établissement d'instruction servira de base à la formation des cadres en santé et des spécialistes qui font défaut au pays. L'Ecole nationale d'infirmières et une autre école de sages-femmes seront également reconstruites dans le cadre de ce projet.

La France apporte également son soutien à des centres de santé maternelle et infantile, en partenariat avec le Brésil, et a conduit une étude de faisabilité pour la mise en place d'un système de couverture maladie minimum pour les populations les plus défavorisées.

c) Le soutien aux initiatives de la société civile et à des projets de développement local

Dans le cadre du Fonds social de développement (FSD), une enveloppe de 800 000 euros a été mise à disposition de l'ambassade sur trois années pour financer des projets de lutte contre la pauvreté ou favorisant l'activité économique. En 2010, cette nouvelle enveloppe a permis de financer six projets structurants sur l'ensemble du territoire. Ces projets ont été sélectionnés dans deux domaines d'action prioritaires (environnement et développement rural) : mise en place de potagers, valorisation de l'écotourisme, gestion et tri des déchets, mise en valeur de la filière canne à sucre, ateliers de transformation du manioc et de la canne à sucre, reconstruction d'une école-orphelinat.

d) Les actions dans les secteurs des infrastructures routières, de l'eau, de l'assainissement et de l'aménagement urbain

Au lendemain du séisme, et conformément aux vœux des autorités haïtiennes, l'AFD s'est engagée à poursuivre les projets initiés avant le 12 janvier 2010, avec les inflexions nécessaires pour répondre pleinement aux besoins liés à la reconstruction et au développement maîtrisé du territoire.

Ces projets concernent la réhabilitation de la route Hinche-St Raphaël pour désenclaver la région du Plateau Central (39,1 millions d'euros), la lutte contre les inondations et le drainage des eaux pluviales à Jacmel (12 millions d'euros).

Parallèlement, de nouveaux financements ont été octroyés en 2010 par l'AFD dans les secteurs de l'aménagement urbain et de la reconstruction des édifices publics.

La France mène *via* l'AFD une opération de rénovation urbaine et de construction d'au moins 1 000 logements dans deux quartiers populaires touchés par le séisme à Port-au-Prince. Ainsi, une subvention de 6,46 millions d'euros a été octroyée pour la première phase d'un projet de rénovation urbaine de deux quartiers touchés par le séisme à Port-au-Prince : Martissant (50 000 habitants) et Baillergeau (15 000 habitants). Votre rapporteur spécial a pu visiter les projets menés dans ce dernier quartier et a pu mesurer à cette occasion combien les besoins des populations restent considérables.

En outre, une centaine de chantiers de réhabilitation, de déblaiement et l'installation de camps d'accueil ont été effectués par 150 jeunes des régiments du service militaire adapté (SMA) de Martinique et de Guadeloupe et par des régiments du génie, dans les mois qui ont suivis le séisme.

e) L'aide alimentaire

En 2010, l'aide alimentaire de la France s'est élevée à 3,4 millions d'euros : 2 millions d'euros ont été versés dès le lendemain du séisme, pour soutenir les actions du Programme alimentaire mondial (PAM) et de l'ONG Action contre la Faim (ACF), et 1,4 million d'euros ont été apportés pour poursuivre le programme d'achats locaux, ce qui a permis de livrer au PAM 1 000 tonnes métriques de céréales (riz et maïs moulu). Les organisations de producteurs, partenaires de ce programme, ont également bénéficié de financements pour améliorer leurs infrastructures et moderniser leurs équipements (entrepôts, glacières de séchage, moulins motorisés, etc.) afin de mieux répondre à la demande en quantité et en qualité.

f) L'aide au secteur éducatif

L'AFD continue d'apporter son soutien à la réforme du ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP) par un projet d'amélioration de la gestion du personnel de l'éducation. Le financement de ce projet s'élève à 1,5 million d'euros.

En matière de coopération culturelle et linguistique, la programmation française s'appuie sur les activités des six alliances françaises implantées dans le pays, de l'Institut Français d'Haïti, dont les salles de cours ont été rapidement reconstruites, et du lycée Alexandre Dumas, premier établissement à avoir rouvert ses portes après le séisme, qui accueille 670 élèves. La France mène seule, ou avec des partenaires francophones, des opérations de restauration du patrimoine, des dons de livres, l'installation de bibliothèques dans les camps et la constitution d'une bibliothèque numérique haïtienne. Elle apporte aussi son soutien aux médias audiovisuels par des dons de programmes et des sessions de formation.

En matière éducative, des volontaires du service civique travaillent à la rescolarisation des enfants et des adolescents ; le réseau universitaire français, notamment dans les Antilles et en Guyane, s'est mobilisé pour apporter son concours à la reconstruction de l'enseignement supérieur en Haïti grâce à des programmes de formation à distance, des stages et l'accueil d'au moins 700 étudiants et universitaires haïtiens supplémentaires en 2010 et 2011.

B. UNE ACTION DE LA FRANCE S'INSCRIVANT DANS UN CADRE EUROPÉEN ET MULTILATÉRAL

L'action de la France s'inscrit également dans un cadre européen et multilatéral. L'Union européenne (Commission européenne et Etats membres) a mobilisé près de 295 millions d'euros d'aide humanitaire immédiate. Pour la poursuite de l'assistance humanitaire, la reconstruction et l'appui budgétaire au gouvernement haïtien, l'Union européenne mobilise plus de 1,2 milliard d'euros en 2010 et 2011.

La France contribue pour sa part au budget que consacre l'Union européenne en Haïti à hauteur de 65 millions d'euros.

Dans le cadre de la force de gendarmerie européenne, la France a mis en 2010 deux escadrons de gendarmes mobiles à disposition de la Mission des Nations-Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), soit 146 gendarmes formant une unité de police constituée, dont un escadron est demeuré sur place jusqu'à la fin 2010, en plus de la soixantaine de gendarmes et policiers déployés individuellement.

Sur le plan diplomatique et dans les enceintes impliquées dans la reconstruction, la France est un membre actif du groupe des partenaires-clés d'Haïti qui, outre les grandes organisations multilatérales (ONU, Banque mondiale, BID, UE, OEA), regroupe les Etats-Unis, le Canada, le Brésil et l'Espagne notamment. Le ministre des affaires étrangères et européennes a coprésidé la Conférence internationale des donateurs pour un nouvel avenir en Haïti, organisée le 31 mars 2010 au siège des Nations-Unies à New York. Les autorités haïtiennes y ont présenté leur « Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement National » (PARDN), soutenu par des annonces de financement de la communauté internationale de 9,9 milliards de dollars (soit 7 milliards d'euros) qui s'inscrit sur le long terme.

Les principes de l'action de la communauté internationale y ont été consacrés : reconstruction du pays (et pas seulement de ses infrastructures), devant être pilotée par les Haïtiens eux-mêmes, avec l'implication d'acteurs non-étatiques (ONG, entreprises, diaspora, collectivités territoriales) et avec le soutien sur le long terme de la communauté internationale. La France siège au sein de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIRH) qui rassemble, à parité, des représentants haïtiens et internationaux et est au cœur du système de validation, de coordination et de suivi des projets de reconstruction.

C. L'ACTION DE LA FRANCE MOBILISE ÉGALEMENT DE NOMBREUX ACTEURS NON-ÉTATIQUES.

Au-delà des 65 millions d'euros de dons récoltés dans les semaines qui ont suivi le séisme du 12 janvier 2010 par les organismes caritatifs français, la solidarité avec Haïti mobilise depuis longtemps le milieu associatif, les grandes ONG et de nombreuses collectivités territoriales françaises. Plus d'une centaine d'associations françaises ou franco-haïtiennes œuvrent dans les domaines de l'intégration et du droit de séjour en France, de l'aide au développement ou des échanges artistiques.

Les grandes ONG, pour la plupart présentes sur le terrain depuis plus de 20 ans, interviennent dans les domaines de l'éducation, de la santé ou de l'agriculture.

La coopération décentralisée, mise en œuvre par une trentaine de collectivités territoriales françaises, est dynamique et répond à une volonté des

autorités haïtiennes de mener un ambitieux processus de décentralisation. Les collectivités françaises interviennent en matière de formation des élus, de gestion municipale, d'aménagement du territoire, de relance des activités économiques et pour l'affirmation de la culture haïtienne. Un effort de coordination est engagé au sein du groupe-pays Haïti de Cités-Unies France (CUF).

Une conférence internationale des collectivités territoriales pour Haïti, rassemblant des élus ou experts haïtiens et internationaux, s'est tenue à Fort-de-France le 23 mars 2010, à l'initiative de la France, et a permis une prise en compte de la gouvernance locale lors de la conférence des donateurs à New York (31 mars). Grâce à l'appui des associations des collectivités territoriales que sont l'Association des Maires de France (AMF) et l'Assemblée des Départements de France (ADF), 1 429 communes, 16 départements et une région ont contribué au fonds de concours mis en place par le ministère des affaires étrangères et européennes à hauteur de 2 millions d'euros, alloués essentiellement à des projets menés par des ONG présentes en Haïti, le reliquat étant affecté à la lutte contre l'épidémie de choléra.

L'adoption en Haïti

En matière d'adoption, la France est traditionnellement le premier pays d'accueil des enfants adoptés en Haïti : 403 en 2007, 731 en 2008 et 652 en 2009. Depuis le séisme du 12 janvier 2010, et afin d'éviter les dérives et les trafics dont les enfants abandonnés ou en difficulté sont les premières victimes, la France avait décidé le gel de toutes les nouvelles adoptions, en attendant la mise en place d'un cadre adapté. Cependant, en accord avec les autorités haïtiennes, le mouvement a été accéléré pour les enfants qui se trouvaient en cours de procédure d'adoption à la date du séisme : près de 1 000 enfants ont ainsi pu, en 2010, être accueillis par leur famille en France.

La situation a aujourd'hui évolué en Haïti. A l'occasion de la conférence du « groupe de Montréal » qui s'est tenue à Port-au-Prince du 22 au 24 juin 2011, les autorités haïtiennes ont tenu à faire part de leur volonté de sécuriser les procédures d'adoption et se sont engagées de façon précise sur le calendrier de remise à niveau de leur législation en matière d'adoption et de ratification de la Convention de La Haye. C'est la raison pour laquelle, après s'être concertée avec les autres Etats qui accueillent traditionnellement des enfants haïtiens, la France a décidé la reprise progressive des adoptions en Haïti.

Cette décision, dictée par le souci d'offrir aux enfants privés de famille, notamment aux enfants devenus orphelins après le séisme ou abandonnés dans des centres d'enfants, un projet de vie meilleure, prendra effet à compter de l'adoption d'un arrêté du Président haïtien mettant un terme aux adoptions individuelles. Le président Martelly a en effet officiellement annoncé qu'Haïti ne donnerait plus suite à aucune demande d'adoption individuelle. La France a pris acte de cette décision et ne saurait que s'y conformer.

La reprise des adoptions revêtira dans un premier temps un caractère probatoire afin de s'assurer que les procédures se déroulent dans le strict respect des règles qui régissent les adoptions internationales. Cette période de probation bénéficiera aux familles dont les demandes ont été gelées à la suite du séisme. La France souhaite qu'elle débouche à brève échéance sur la réouverture complète de l'adoption internationale en provenance d'Haïti.

Source : commission des finances, d'après le ministère des affaires étrangères et européennes

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial entend tout d'abord rendre un hommage tout particulier à l'ensemble des personnels de l'ambassade et de l'AFD en Haïti, qui accomplissent leur mission avec beaucoup de dévouement, dans des conditions souvent extrêmement difficiles. Beaucoup d'entre eux ont été directement frappés par le séisme du 12 janvier 2010 et ont pourtant décidé de rester sur place pour continuer et mener à bien leur mission.

A. LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS D'AIDE ET DE COOPERATION EN HAÏTI

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que la clé du développement d'Haïti repose sur la reconstruction de son Etat : sans Etat fort, présent et crédible, les projets ne peuvent guère prospérer. Comme l'a souligné l'un de ses interlocuteurs, « *il faut réinventer l'Etat en Haïti* ».

Aujourd'hui, en raison d'une crise politique qui dure depuis près d'un an, l'Etat haïtien est encore largement paralysé, le gouvernement se contentant de traiter les affaires courantes et les ministères se réfugiant dans l'attentisme.

Beaucoup d'Haïtiens considèrent que ce contexte d'Etat faible n'est pas nécessairement pour déplaire à certaines organisations internationales ou non gouvernementales qui jouissent ainsi d'une liberté d'action quasi-absolue. Certains Haïtiens ont ainsi le sentiment de vivre dans un pays « *sous occupation* ».

D'une manière plus générale, tous les interlocuteurs rencontrés ont souligné la difficulté à mettre en œuvre des projets et des programmes de coopération en Haïti. La difficulté ne réside donc pas dans la rareté des fonds disponibles mais dans bien plutôt dans leur utilisation : « *le problème d'Haïti, c'est de dépenser l'argent* ».

Cette très grande lenteur à démarrer des projets est illustrée dans le tableau suivant qui dresse la liste des projets en cours de l'AFD.

Les restes à verser des conventions signées par l'AFD

(en euros)

Numéro de convention	Libellé	Montants alloués	Reste à verser au 28 juin 2011
CHT 3005 (2005)	PSI – Irrigation Arcahaie	5 364 634,00	2 200 533,25
CHT 3007 (2007)	Microfinance Haïti	2 050 000,00	802 937,16
CHT 3008 (2007)	Environnement Jacmel	12 000 000,00	8 106 495,82
CHT 3009	Fonds d'études (FERC)	1 000 000,00	408 464,63
CHT 3013 (2007)	Projet santé mère enfants dans 4 départements	6 000 000,00	5 729 116,43
CHT 3014 (2008)	Projet éducation	1 500 000,00	797 652,68
CHT 3015 (2010)	GIDE / Gonaïves – Cap Haïtien	6 000 000,00	5 970 588,00
CHT 1033	Fonds d'étude FERC	400 000,00	197 360,00
CHT 1044 (2009)	Facilité alimentaire	4 081 528,00	3 227 478,31
CHT 1045 (2010)	Hôpital universitaire de Port-au-Prince	11 900 000,00	11 900 000,00
CHT 1046 (2010)	Reconstruction quartier	5 814 000,00	5 734 000,00
CHT 1050	Fonds d'étude FERC	1 000 000,00	1 000 000,00
Total		57 110 162,00	46 074 626,28

Source : AFD

On constate ainsi que, à la mi-2011, **sur 57,1 millions d'euros alloués dans le cadre de douze conventions signées, 46,1 millions d'euros restaient à verser : seulement 19,3 % des montants alloués avaient ainsi été attribués.**

S'agissant des projets datant de 2010, on conçoit aisément que les sommes versées soient encore très faibles (80 000 euros sur 5,8 millions d'euros pour la reconstruction de certains quartiers de Port-au-Prince) voire nulles (comme pour l'hôpital universitaire de Port-au-Prince).

En revanche, il est plus surprenant que des projets datant de 2005, 2006 ou 2007 soient aussi peu avancés : ainsi le projet d'environnement et de développement urbain à Jacmel, prévu pour 12 millions d'euros et signé en mars 2007, n'avait donné lieu à aucune dépense à la mi-juin 2011, alors que la convention doit prendre fin le 31 décembre 2012.

Certes, l'AFD n'a jamais la maîtrise totale de ces projets. Elle se borne généralement à financer un partenaire en s'efforçant de coordonner son action avec celle des autres bailleurs de fonds. Elle est également tributaire des procédures de marchés publics souvent longues et bureaucratiques menées par les administrations haïtiennes. Toutefois, la lenteur dans le déploiement des fonds devrait parfois amener à s'interroger sur la pertinence même de certains projets.

***B. CERTAINS DES PROJETS FINANCÉS PAR L'AFD MÉRITERAIENT
SANS DOUTE UN RÉEXAMEN***

Votre rapporteur spécial n'a pas toujours été convaincu de la qualité et de l'intérêt de certains des projets financés par l'AFD.

Il en est ainsi par exemple de deux projets menés au Cap Haïtien, deuxième ville du pays, que votre rapporteur spécial est allé examiner sur place.

Le premier est celui de la décharge qui doit être construite à Limonade, à 15 kilomètres de Cap Haïtien. En temps de trajet, le site est de fait assez éloigné de la ville et supposerait des rotations importantes des camions-bennes. Ses délimitations exactes paraissent en outre encore plutôt floues. Les études préalables semblent enfin très peu avancées.

Le second projet est le transfert du site du marché du Cap haïtien, aujourd'hui implanté de manière anarchique sur la place centrale de la ville, vers la périphérie. Le nouveau site, situé à 3 kilomètres du centre, est aujourd'hui occupé par une décharge. Il n'est pas certain qu'il soit aussi aisément accessible que le précédent pour les populations, ce qui serait de nature à compromettre le succès du projet.

D'une manière plus générale, votre rapporteur spécial a eu le sentiment que l'AFD gagnerait à réexaminer de manière systématique l'ensemble des projets de son portefeuille de façon à clore ceux qui paraissent mal engagés ou d'un intérêt limité.

De même, l'AFD et l'ambassade de France devraient sans doute se rapprocher davantage lors des choix et du suivi des projets financés par l'AFD. Il est en effet de l'intérêt de tous que la France parle d'une même voix en Haïti.

ANNEXE 2

COMPTE RENDU DE LA MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN HAÏTI DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Programme du déplacement en Haïti (18-21 juillet 2011)

Lundi 18 juillet

- 17h15** Arrivée à Port-au-Prince en provenance de Paris
- 18h00** Installation à la Résidence de France
- 20h00** **Dîner à la Résidence de France avec S.E. M. Michel MARTELLY Président de la République**

Mardi 19 juillet

- 08h00** Réunion de travail avec le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC)
- 10h30** Réunion de travail à la Direction nationale de l'eau potable et de l'assainissement (Dinepa) avec des agents du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT), les agents de la Dinepa et leurs assistants techniques de Suez Environnement
- 12h00** Déjeuner avec des représentants des entreprises françaises implantées en Haïti (Total, Air France, Suez, Technigroup...) et avec les membres haïtiens de la Chambre de commerce et d'industrie franco-haïtienne
- 14h30** Réunion de travail avec la délégation de l'AFD
- 16h30** Visite du projet de « bornes fontaines » à Carrefour-Feuilles et des quartiers susceptibles d'être reconstruits avec le soutien de l'AFD
- 19h30** Dîner à la Résidence de France avec Jean-Rodolph JOAZILE, Président du Sénat, et quatre Sénateurs haïtiens

Mercredi 20 juillet

- 07h15** Départ en avion pour le Cap-Haïtien
- 08h00** Arrivée au Cap-Haïtien
- 09h00** **Entretien avec M. Michel SAINT-CROIX, maire du Cap-Haïtien, les membres du conseil municipal et les autorités locales.**
- 10h00** **Visite des sites de l'ancien et du futur marché du Cap-Haïtien**
- 10h45** **Visite du site de la future décharge de Limonade**
- 13h00** **Visite de la Citadelle du Roi Christophe**
- 16h45** Départ pour Port-au-Prince
- 17h20** Arrivée à Port-au-Prince
- 20h00** **Dîner à la Résidence de France, en présence des représentants des grands bailleurs de fonds multilatéraux (Banque Mondiale, Banque interaméricaine de développement, Commission européenne, PNUD)**

Jeudi 21 juillet

- 11h10** Départ pour Paris