

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

*(Compte spécial : prêts à des États étrangers
Compte spécial : accords monétaires internationaux)*

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
PREMIÈRE PARTIE : GRANDES TENDANCES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE.....	13
SECTION I. ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE.....	13
I. LA POURSUITE DE L'AUGMENTATION DE L'AIDE INTERNATIONALE	13
A. UN NIVEAU INÉDIT EN 2004	13
B. ÉVOLUTION EN 2004 POUR LES PRINCIPAUX PAYS DU CAD	15
C. PRINCIPALES TENDANCES CONSTATÉES DEPUIS 2003.....	16
D. ÉVOLUTIONS ATTENDUES EN 2005 ET 2006	17
II. LES RÉCENTES INITIATIVES INTERNATIONALES.....	18
A. DÉVELOPPEMENT ET FINANCEMENTS INNOVANTS	18
B. L'ANNULATION DES DETTES MULTILATÉRALES DES PAYS LES PLUS PAUVRES	19
SECTION II. L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION DÉDIÉE	21
I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2006.....	21
A. UNE FORTE HAUSSE DEPUIS 2000	21
B. LES AMBIGUÏTÉS DE L'AUGMENTATION DE L'APD.....	25
1. <i>L'évolution de l'APD « réelle » doit être nuancée.....</i>	25
2. <i>Ecolage et aide aux réfugiés : des composantes importantes de l'aide qui souffrent d'imprécisions</i>	25
C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE.....	26
II. LES PROGRÈS INÉGAUX DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE	28
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES D'APD VENTILÉS SUR PLUSIEURS PROGRAMMES.....	28
B. LES MULTIPLES ACTIONS DE COOPÉRATION DES MINISTÈRES	31
C. LA NÉCESSITÉ DE LA COORDINATION	31

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	33
SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	33
I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS	33
II. STRATÉGIE ET RÉFORMES INDUITES PAR LA LOLF	35
A. DU POINT DE VUE BUDGÉTAIRE : LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE.....	35
B. DU POINT DE VUE ORGANISATIONNEL : UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA COOPÉRATION.....	38
1. <i>La nouvelle réforme décidée par le CICID</i>	38
2. <i>La réorganisation de la DGCID</i>	41
III. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005	42
A. LES CRÉDITS DE LA DGCID AU TITRE DU PROGRAMME 209.....	42
1. <i>Exercice 2004</i>	42
2. <i>Exercice 2005</i>	43
B. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES FINANCES AU TITRE DU PROGRAMME 110	44
1. <i>Exercice 2004</i>	44
2. <i>Exercice 2005</i>	44
SECTION II. LE PROGRAMME 110 « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »	46
I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS	46
II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	48
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	52
A. QUATRE OBJECTIFS	52
B. DIX INDICATEURS.....	53
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	54
A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 612,4 MILLIONS D'EUROS	54
1. <i>D'importantes contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux</i>	54
2. <i>Les risques de diminution de l'influence française dans les plus grandes institutions financières internationales</i>	55
B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE : 182,9 MILLIONS D'EUROS	57
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	57
a) <i>La part prépondérante de la rémunération de l'AFD</i>	57
b) <i>Evolution des ressources et des concours de l'AFD</i>	58
2. <i>Les dépenses d'intervention</i>	61
C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : 171,2 MILLIONS D'EUROS	64

SECTION III. LE PROGRAMME 209 « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »	65
I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS	65
A. ARCHITECTURE ET OPÉRATEURS.....	65
B. 3.131 EMPLOIS À TEMPS PLEIN	68
1. Des statuts et affectations multiples	68
2. Les effectifs du personnel d'assistance technique.....	70
II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS	71
A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS	71
B. CONTENU DES ACTIONS	73
III. OBJECTIFS ET INDICATEURS	75
A. CINQ OBJECTIFS	75
B. QUATORZE INDICATEURS	76
IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION	78
A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX.....	78
1. Bourses, missions, invitation et aide-projet.....	78
2. Une hausse artificielle des autorisations d'engagement ?	80
3. Les modalités de transfert des projets du FSP à l'AFD.....	80
B. ANIMATION ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : 35,7 MILLIONS D'EUROS.....	82
C. AFFIRMATION DE LA DIMENSION CULTURELLE DU DÉVELOPPEMENT : 198,7 MILLIONS D'EUROS	82
1. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement	82
2. Les dépenses d'intervention	83
D. PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT : 146,3 MILLIONS D'EUROS.....	84
E. AIDE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS : 529,9 MILLIONS D'EUROS	84
1. Les dépenses de fonctionnement.....	84
2. Les dépenses d'intervention	87
F. PARTICIPATION AUX DÉBATS SUR LES ENJEUX GLOBAUX ET AUX DISPOSITIFS MULTILATÉRAUX D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : 1,07 MILLIARD D'EUROS	91
1. Une forte augmentation de la contribution de la France au FED.....	91
2. La France, premier contributeur du Fonds de lutte contre le sida.....	92
3. Le doublement des contributions volontaires aux organismes des Nations Unies.....	93
4. La reconduction des crédits de la francophonie	93
G. AIDE AUX POPULATIONS TOUCHÉES PAR LES CRISES	94

TROISIÈME PARTIE : LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL	97
SECTION I. LA MISSION « <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS</i> »	97
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	97
A. LA SUCCESSION DE DEUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	97
B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	99
C. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005	100
1. <i>Le programme 851</i>	100
2. <i>Le programme 852</i>	100
3. <i>Le programme 853</i>	100
D. DES PRÊTS DIVERSIFIÉS RELEVANT DE PLUSIEURS PROGRAMMES	101
1. <i>Typologie des prêts octroyés par la France</i>	101
2. <i>Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers</i>	102
II. LE PROGRAMME 851 « <i>PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES</i> »	104
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	104
1. <i>Nature des prêts financés sur ce programme</i>	104
2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	105
B. OBJECTIF ET INDICATEUR	106
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO	106
III. LE PROGRAMME 852 « <i>PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE</i> »	108
A. LE TRAITEMENT DE LA DETTE : UN IMPACT MAJEUR SUR L'APD FRANÇAISE	108
B. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	112
1. <i>Un programme dédié aux allègements de dette</i>	112
2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	113
C. OBJECTIF ET INDICATEUR	116
D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO	117
1. <i>Des explications quasiment inexistantes</i>	117
2. <i>Le cadre multilatéral et bilatéral des annulations de la dette irakienne</i>	119
IV. LE PROGRAMME 853 « <i>PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS</i> »	122
A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME	122
1. <i>Nature des prêts financés sur ce programme</i>	122
2. <i>Equilibre financier et justification des recettes</i>	122

B. OBJECTIFS ET INDICATEURS	123
C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO.....	123
SECTION II. LA MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX ».....	125
I. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC.....	125
II. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE	126
A. QUATRE PRINCIPES	126
B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES.....	127
C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA	128
III. LE PROGRAMME 811 « RELATIONS AVEC LES BANQUES CENTRALES LIÉES À LA FRANCE PAR UN ACCORD MONÉTAIRE INTERNATIONAL ».....	129
LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	131
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	133
ANNEXE.....	137
EXAMEN EN COMMISSION.....	143

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Rappel : le présent rapport porte sur la mission « *Aide publique au développement* » du budget général, ainsi que sur les deux comptes spéciaux « *Accords monétaires internationaux* » et « *Prêts à des Etats étrangers* ».

I – MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT »

- La réforme de la coopération décidée par les CICID de juillet 2004 et mai 2005 devrait permettre de **renforcer la coordination, la prévisibilité et la cohérence stratégique de l'aide**, à laquelle participe une multiplicité d'acteurs. Les **sept stratégies sectorielles pluriannuelles** contribuent à mieux formaliser les orientations de l'aide mais ne constituent cependant pas de réelles priorités, compte tenu de leur nombre et de ce qu'elles couvrent l'essentiel des dimensions du développement.

- Après une forte hausse en 2005 (+ 18,7 % prévus) portée par les annulations de dettes, l'évolution de l'APD en 2006 devrait se traduire par une augmentation limitée en volume (+ 1,5 %) et une part stable du RNB (0,47 %), qui demeure toutefois en ligne avec l'objectif de 0,5 % du RNB en 2007. **L'aide multilatérale augmenterait fortement**, en particulier du fait des contributions au FED, au fonds de lutte contre le sida et aux banques et fonds de développement tandis que l'aide bilatérale diminuerait de 6,3 %. **L'APD « réelle », concrétisée sur le terrain, représente 61 % de l'APD globale** en 2006 si l'on exclut l'écolage, l'aide aux réfugiés et les annulations de dettes, ces dernières contribuant encore pour près du quart de l'APD.

- Votre rapporteur spécial insiste sur la **nécessité pour les ambassadeurs de disposer sur place de la connaissance et de la pleine maîtrise de la totalité des moyens de coopération mis en œuvre par la France**. Les documents cadres de partenariat conclu avec les Etats partenaires doivent donc mentionner l'ensemble des financements français directs ou indirects, transitant par les canaux bilatéraux et multilatéraux et par des opérateurs publics, parapublics ou privés. Il est, en outre, indispensable que l'administration centrale du MAE assure une information exhaustive des ambassadeurs sur les crédits de coopération qu'elle gère directement, et surtout, **que toute initiative de coopération d'un autre ministère soit préalablement communiquée à l'ambassadeur concerné, qui donne le cas échéant son accord**. Il est également nécessaire que le préfet, dès qu'il a connaissance d'un projet de coopération décentralisée, en informe l'ambassadeur intéressé, afin d'assurer une parfaite cohérence de ces actions décentralisées avec la stratégie et les priorités de l'Etat en matière de coopération.

- En dépit de certaines difficultés de comparaison avec le « jaune », le DPT traduit cette volonté de coordination et améliore la lisibilité des crédits budgétaires d'APD, qui demeurent néanmoins **dispersés sur une dizaine de programmes**, la mission « *Aide publique au développement* » représenterait en 2006 59 % des dépenses d'APD du budget général, 48 % de l'ensemble des crédits budgétaires d'APD (incluant la quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget européen), et 41,5 % de l'APD au sens du CAD. **Certains crédits budgétaires auraient sans doute vocation à être logés dans cette mission ; a contrario**, les crédits de francophonie et de promotion de la langue française ne constituent pas réellement une aide au développement et devraient rejoindre la mission « *Action extérieure de l'Etat* ». **Les dépenses d'écolage connaissent une forte augmentation depuis dix ans, alors que la transparence de leur comptabilisation en APD n'est pas assurée**.

- Les objectifs et indicateurs des deux programmes de la mission ont été **concentrés et améliorés**, et sont pour la plupart correctement renseignés, en particulier sur le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* ». Des améliorations sont toutefois possibles sur le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » géré par le MAE. Les justifications au premier euro des actions de ce programme se révèlent également **insuffisantes**.

- Le recours à l'aide multilatérale, la diminution du nombre d'assistants techniques et le grand nombre d'opérateurs (ADETEF, EGIDE, FCI, ONG...) auxquels les deux principaux ministères délèguent une part croissante de leurs missions **introduisent le doute quant à la maîtrise des objectifs et des moyens de la coopération**. Si l'externalisation de certaines actions auprès d'opérateurs spécialisés apparaît justifiée, elle ne doit pas pour autant conduire à une dilution de la cohérence recherchée et à la **perte de visibilité, pour les Etats partenaires, d'une aide française pourtant en constante augmentation depuis quatre ans**. Ce risque doit être notamment apprécié à l'égard des **ONG**, qui ne reconnaissent pas toujours le caractère essentiellement public de leurs financements, ainsi que l'a montré la récente enquête de la Cour des comptes demandée par la commission. Les ONG doivent acquérir une plus grande visibilité à l'échelle internationale et être davantage impliquées dans une logique de partenariat avec le MAE, *via* les conventions d'objectifs. Cette démarche est nécessaire, dès lors que ces associations se révèlent essentiellement dépendantes des fonds publics et bénéficient du soutien du ministère pour acquérir la taille critique.

- **La sincérité de certaines dotations budgétaires est sujette à caution**. Il apparaît en particulier que les montants des crédits de paiement inscrits au titre de la contribution au Fonds européen de développement et des contrats de désendettement-développement (C2D) se révéleront vraisemblablement sous-évalués, quand ils n'entrent pas en contradiction avec les hypothèses sur lesquelles se fondent le MINEFI et l'AFD (cas des C2D).

- **L'évaluation globale de l'APD française est déficiente et parcellaire** : la structure interministérielle qui avait été mise en place en 2000 n'a plus d'existence et seules les actions de certains opérateurs (AFD ou ADETEF par exemple) font l'objet d'une évaluation sérieuse de leur impact. Les nouveaux indicateurs de performance ne sauraient tenir lieu d'instrument exclusif de l'efficacité de l'aide.

- La nouvelle **taxe sur les billets d'avion**, applicable dès 2006 et dont les modalités seront discutées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2005, aurait un rendement escompté de 200 millions d'euros et serait affectée au fonds multilatéral de lutte contre le sida. **Elle ne sera crédible et économiquement acceptable que si d'autres Etats partenaires adoptent rapidement une initiative analogue**.

II – MISSION « PRETS A DES ETATS ETRANGERS »

- La création de cette mission, et les justifications de crédits qu'elle comporte, contribuent à **une présentation beaucoup plus claire des dépenses engagées par l'Etat au titre des prêts à des Etats étrangers**. Les informations fournies dans le « jaune » sur l'imputation budgétaire des différents mécanismes d'annulation constituent également une réponse aux remarques formulées depuis plusieurs années par votre rapporteur spécial et certains de ses collègues du Sénat ou de l'Assemblée nationale. **Plusieurs lacunes peuvent cependant être identifiées** : la justification des prévisions de recettes pour les trois programmes se révèle insuffisante, les montants d'annulations portés par la Coface, bien que n'exerçant qu'un impact budgétaire indirect, ne font l'objet d'aucune explication, et la justification des crédits imputés sur le programme 852 « *Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France* » est quasiment inexistante. **Faute de réponse précise, votre rapporteur spécial estime qu'un contrôle sur pièces et sur place s'imposera à brève échéance**.

- Il importe de relever **l'impact déterminant des annulations de dettes du Nigeria et de l'Irak sur l'APD française en 2005 et 2006**. Le traitement de la dette irakienne (qui impactera l'APD française à hauteur de respectivement 510 millions d'euros et 200 millions d'euros en 2005 et 2006) intervient dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord multilatéral en Club de Paris du 21 novembre 2004. Ces montants demeurent évaluatifs, et la France exercera une option de l'accord permettant de lisser jusqu'en 2008 la contribution de ces annulations à l'effort français d'APD. **Le poids des annulations de dettes du Nigeria est encore plus important**, puisque l'accord du Club de Paris conclu le 20 octobre 2005 devrait conduire la France à annuler près de 2,4 milliards d'euros de dettes intégralement comptabilisables en APD, dont 1,1 milliard d'euros en 2005 et 1,3 milliard d'euros en 2006.

- La part élevée des annulations de dette dans l'APD française, tributaire de la montée en puissance de l'initiative PPTE et de certains dispositifs bilatéraux, **peut susciter des inquiétudes quant à la capacité de la France à honorer à moyen terme ses engagements d'APD**, compte tenu du caractère additionnel des annulations par rapport à l'APD « traditionnelle ». La probable diminution de ces traitements de la dette à compter de 2008 ne pourra qu'être relayée par une forte augmentation des crédits budgétaires si la France veut respecter son engagement d'une APD équivalente à 0,7 % du RNB en 2012.

- Le programme 851 finance des prêts essentiellement dédiés aux pays émergents, et **ne constitue pas à cet égard le « cœur de cible » de l'APD française**. La cible de l'indicateur de ce programme, fixée pour 2009, serait en outre déjà atteinte en 2005, ce qui témoigne soit de son manque d'ambition, soit de l'inadéquation dudit indicateur.

III – MISSION « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

Compte tenu de l'absence d'opérations budgétaires sur cette mission, qui n'a vocation à être dotée qu'en cas de dégradation de la situation économique et financière des Etats de la zone Franc, **voire rapporteur spécial n'a pas de remarques particulières à formuler** sur le contenu de la mission « *Accords monétaires internationaux* ».

Voire rapporteur spécial s'interroge toutefois sur le caractère non déclarable auprès de l'OCDE, en tant que dépense d'APD, du coût que peut occasionner pour la France le maintien de la parité entre l'euro et le franc CFA ou le franc comorien. Il considère que ce type de dépense ressortit en effet à l'APD, dans la mesure où il constitue, au même titre que les annulations de dette, un soutien économique et financier aux pays concernés de la ZSP. Elle devrait en tout état de cause figurer dans le récapitulatif des crédits octroyés par la France que comporte le document-cadre de partenariat qui a vocation à être conclu avec chaque Etat partenaire.

PREMIÈRE PARTIE : GRANDES TENDANCES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

SECTION I. ÉVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONALE

I. LA POURSUITE DE L'AUGMENTATION DE L'AIDE INTERNATIONALE

A. UN NIVEAU INÉDIT EN 2004

Selon les données fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'aide publique au développement (APD) internationale a augmenté à nouveau en 2004 pour **atteindre le niveau sans précédent de 78,6 milliards de dollars, soit une augmentation de 4,6 % en termes réels** (3,1 milliards de dollars) par rapport à 2003, qui fait suite à un accroissement de 4,3 % en 2003 et de 7 % en 2002. Ce total représente **0,25 % du revenu national brut (RNB)** global des membres du Comité d'aide au développement (CAD), soit le même niveau qu'en 2003, mais davantage qu'en 2002 où il était de 0,23 %, et qu'en 2001 où il atteignait 0,22 %. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation, notamment :

- les contributions aux organisations internationales se sont accrues de 3,7 milliards de dollars ;
- l'aide à l'Afghanistan et à l'Irak a progressé au total d'au moins 1,5 milliard de dollars ;
- les dons au titre de la coopération technique ont augmenté de 1,2 milliard de dollars ;
- le montant brut des dons pour allègement de la dette a diminué de 2,1 milliards de dollars, et le montant net des prêts a baissé de 1,3 milliard de dollars.

Définition de l'aide publique au développement selon l'OCDE

Ce sont les directives du Comité d'aide au développement de l'OCDE qui déterminent la comptabilisation française de l'aide au développement. L'OCDE distingue l'aide publique au développement et l'aide publique.

L'aide publique au développement inclut tous les apports de ressources qui sont fournies aux pays de la partie I de la liste du CAD, ou à des institutions multilatérales pour être ensuite acheminées vers des pays de la partie I, et qui répondent aux critères suivants :

- émaner d'organismes publics, y compris les Etats et collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;

- sachant que chaque opération doit en outre avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide, et être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %).

L'aide publique recouvre tous les apports qui satisfont les critères voulus pour être considérés comme une APD, mais qui sont destinés à des pays de la partie II de la liste établie par le CAD, ou à des institutions multilatérales dont l'activité bénéficie en majorité à ces pays.

La partie I de la liste du CAD comprend depuis le 1^{er} janvier 2003 152 pays et territoires en développement, rangés en 5 catégories :

- PMA – 50 pays les moins avancés (RNB par habitant inférieur à 900 dollars, et critères de développement humain et de vulnérabilité économique) : Angola, Ethiopie, Laos, Mauritanie, Yémen... ;

- PFR – 22 pays à faible revenu (PFR, RNB par habitant inférieur à 745 dollars en 2001) : Azerbaïdjan, Côte d'Ivoire, Indonésie, Nicaragua, Zimbabwe... ;

- PRITI – 47 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche inférieure (RNB par habitant compris entre 746 et 2.975 dollars) : Afrique du Sud, Colombie, Bolivie, Egypte, Maroc, Philippines, Syrie... ;

- PRITS – 32 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche supérieure (RNB par habitant compris entre 2.976 et 9.205 dollars) : Botswana, Brésil, Gabon, Liban, Oman... ;

- PRE – un pays à revenu élevé : le Bahrein.

La partie II comprend les Etats et territoires en transition, qui ne sont pas classés en fonction du PNB par habitant :

- les 12 pays d'Europe centrale et orientale et nouveaux Etats indépendants ;

- 23 pays et territoires en développement plus avancé : Bahamas, Chypre, Corée du Sud, Israël, Polynésie française...

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

B. ÉVOLUTION EN 2004 POUR LES PRINCIPAUX PAYS DU CAD

Quinze des vingt-deux pays membres du CAD ont fait état d'un accroissement de leur APD en 2004. Les États-Unis sont restés le donneur d'aide le plus important en volume, suivis par le Japon, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Les seuls pays qui dépassent l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations Unies pour l'APD sont toujours le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

L'APD nette des États-Unis a atteint 19 milliards de dollars en 2004, soit 14,1 % de plus qu'en 2003 en termes réels. La majeure partie de cette augmentation est due à une contribution de 1,8 milliards de dollars à l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale. L'aide à l'Afghanistan (875 millions de dollars) et à l'Irak (2,9 milliards de dollars) a également fortement augmenté. L'APD des États-Unis représentait ainsi 24,2 % du total du CAD en 2004, soit leur contribution la plus importante à ce total depuis 1986, et près du double du faible niveau (12,5 %) enregistré en 1995.

L'APD nette du Japon a diminué de 4,8 % en termes réels en passant à 8,9 milliards de dollars, mais l'APD brute a augmenté de 24,5 % à 16,1 milliards de dollars. Cette situation résulte en partie de l'aide à la reconstruction de l'Irak, mais surtout de l'augmentation des allègements de dette. L'augmentation des remboursements de prêts d'APD, en particulier par des pays qui ont été affectés par la crise financière asiatique, a également un impact sur l'APD nette du Japon.

L'APD globale des 15 pays membres du CAD qui appartiennent à l'Union Européenne (hors aide versée par la Commission européenne) s'est accrue de 2,9 % en termes réels, passant à 42,9 milliards de dollars, soit 55 % de l'APD du CAD. Ce montant représentait 0,36 % du RNB de l'ensemble de ces pays, ce qui les rapproche de l'objectif de 0,39 % fixé par l'UE pour 2006, quoique cinq membres aient encore à augmenter leur APD de manière substantielle pour atteindre le minimum visé par pays de 0,33 %.

La Belgique s'est engagée à atteindre l'objectif de 0,7 % préconisé par les Nations Unies d'ici à 2010, et la France d'ici 2012 (avec un objectif intermédiaire de 0,5 % pour 2007). La Suède a annoncé qu'elle comptait parvenir à un ratio de 1 % d'ici à 2006, l'Espagne compte atteindre 0,5 % en 2008, et le Royaume-Uni 0,47 % d'ici à 2008 et 0,7 % avant 2013.

Au sein de l'Union européenne, les augmentations les plus fortes de l'aide en termes réels en 2004 ont été enregistrées en Autriche (22 %) ; en Espagne (14,5 %), du fait du calendrier des contributions aux organisations internationales ; en Grèce (13,1 %), par suite de l'augmentation de l'effort de coopération technique et des secours d'urgence ; au Portugal (avec une hausse exceptionnelle de 187,5 %), en raison d'une importante opération

d'allègement de la dette en faveur de l'Angola ; et au Royaume-Uni (8,8 %), en raison d'un accroissement de l'aide-projet et de l'aide-programme, et de l'allègement de la dette.

L'APD a en revanche diminué en termes réels en Belgique¹ (-30,3 %), en Italie (- 9,7 %), essentiellement du fait d'une diminution des remises de dettes, et aux Pays-Bas (- 4 %), sous l'effet du remboursement par l'Inde de tous les prêts d'aide qu'ils lui avaient accordés. Les Pays-Bas comptent néanmoins maintenir en moyenne leur objectif de 0,8 % du RNB sur la période 2004-2007.

APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD (estimations pour 2004)

(en millions d'euros courants)

	2001	2002	2003	2004	Variation 2001/2004	Variation 2003/2004 en termes réels*	APD/ PNB en 2004
Allemagne	5.571	5.650	6.005	6.437	15,5 %	-0,4 %	0,28 %
Belgique	968	1.137	1.640	1.169	20,8 %	-30,3 %	0,41 %
Canada	1.712	2.129	1.798	2.042	19,3 %	12,2 %	0,26 %
Danemark	1.825	1.744	1.547	1.630	-10,7 %	3,5 %	0,84 %
Etats-Unis	12.762	14.102	14.445	15.292	19,8 %	14,1 %	0,16 %
France	4.688	5.821	6.420	6.820	45,5 %	4,3 %	0,41 %
Italie	1.817	2.475	2.153	1.999	10 %	-9,7 %	0,15 %
Japon	10.995	9.850	7.860	7.131	-35,1 %	-4,8 %	0,19 %
Norvège	1.503	1.800	1.807	1.771	17,8 %	-2,9 %	0,87 %
Pays-Bas	3.542	3.542	3.524	3.409	-3,8 %	-4 %	0,74 %
Royaume-Uni	5.113	5.225	5.560	6.307	23,3 %	8,8 %	0,36 %
Suède	1.860	2.113	2.124	2.176	17 %	1,4 %	0,77 %
Suisse	1.014	996	1.150	1.108	9,3 %	4,6 %	0,37 %
Etats de l'UE	29.354	31.779	32.872	34.546	17,7 %	2,9 %	0,36 %
Commission européenne	6.656	5.781	6.349	6.926	4,1 %	7,1 %	N.S.
Total G7	42.657	45.250	44.239	45.627	7 %	5,4 %	0,22 %
Total CAD	58.439	61.835	61.155	63.237	8,2 %	4,6 %	0,25 %

* La variation en termes réels entre 2003 et 2004 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

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

C. PRINCIPALES TENDANCES CONSTATÉES DEPUIS 2003

La répartition de l'aide par pays bénéficiaires fait apparaître les tendances suivantes : augmentation de l'aide reçue par les pays dits

¹ Après le pic de 2003 dû à une importante opération d'allègement de la dette en faveur de la République démocratique du Congo.

performants (« *menant des politiques saines* »), stabilité depuis 10 ans de la répartition entre tranches de revenus (environ 30 % de l'aide va aux PMA, et une part équivalente aux pays « à faible revenu » - au nombre desquels se rangent l'Inde et la Chine). **Aucune tendance à la concentration de l'aide bilatérale n'est décelée.** Après l'augmentation très forte qu'elle a connue dans les décennies récentes, la part de l'Afrique peine, pour l'instant, à s'accroître (les difficultés d'acheminement de l'aide dans les pays en conflit sont présentées comme la cause principale).

La répartition par secteurs confirme l'importance grandissante des secteurs sociaux et des programmes liés à la gouvernance dans l'aide bilatérale des 23 membres du CAD. En outre, au sein des domaines santé et éducation, la part des services de base s'est nettement accrue depuis 1996, conformément aux recommandations du CAD. Le recul des aides aux secteurs productifs est manifeste sur la longue période (1985-2001).

S'agissant des modalités d'aide, **la part très élevée des dons et de l'aide déliée se confirme**, puisqu'elle atteint plus de 80 %. L'importance relative de la coopération technique tend à grandir par rapport à celle des aides financières¹. La part **de l'aide multilatérale reste stable aux alentours de 30 %**, mais sa composition témoigne d'un accroissement des contributions au système onusien et à l'Union européenne, alors que celles à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement diminuent.

D. ÉVOLUTIONS ATTENDUES EN 2005 ET 2006

Dans son rapport 2003, le CAD a tenté de cerner l'évolution prévisible de l'aide au développement au cours des prochaines années dans la perspective des projections 2006, construites à partir des engagements pris lors de la conférence de Monterrey de 2002. **Ces projections tablent sur une APD de 76,8 milliards de dollars en 2006, soit un surplus de 18,6 milliards de dollars par rapport à 2002**, provenant essentiellement des États-Unis (6,2 milliards de dollars) et des quatre plus grands pays de l'Union européenne (dont 2 milliards de dollars pour la France).

Suite à la décision du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, **l'Union européenne devrait doubler son APD entre 2004 et 2010**, passant de 34,5 milliards d'euros à 67 milliards d'euros. Au moins la moitié de l'aide supplémentaire devrait être affectée à l'Afrique subsaharienne. Les États-Unis ont également proposé de doubler leur aide à l'Afrique subsaharienne entre 2004 et 2010. Le Japon envisage de faire de même sur les trois prochaines années et d'augmenter son volume d'APD à hauteur de 10 milliards de dollars sur les cinq prochaines années.

¹ *Excepté en France...*

Si les membres du CAD respectent les engagements qu'ils ont pris à la conférence de Monterrey et par la suite, **le rapport APD/RNB devrait passer de 0,25 % en 2004 à 0,30 % en 2006**. Cette progression serait principalement due aux facteurs suivants :

- **contributions à la XIV^e reconstitution de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale** : en février 2005, les donateurs sont convenus d'apporter une contribution de 18 milliards de dollars à l'AID, afin de permettre un accroissement d'au moins 25 % du montant de ses dons et prêts ;

- **augmentation des budgets d'aide bilatérale** : plusieurs membres du CAD ont entrepris de renforcer sensiblement leurs programmes d'aide bilatérale. Par exemple, le *Millennium Challenge Account* mis en place par les États-Unis est opérationnel et le Royaume-Uni procède à l'accroissement de son APD bilatérale ;

- **aide aux victimes du tsunami** : le tsunami qui a dévasté les rives de l'Océan indien a suscité une mobilisation exceptionnelle de ressources tant privées que publiques pour les secours et la reconstruction. Le CAD suivra de près les versements effectués pour donner suite aux engagements pris ;

- **allègement de la dette de l'Irak** – À la fin de 2004, le Club de Paris est convenu d'alléger en grande partie la dette de l'Irak. Selon le rythme de la mise en œuvre des accords bilatéraux conclus entre l'Irak et ses créanciers, les membres du CAD pourront peut-être notifier en 2005 dans l'APD jusqu'à 15 milliards de dollars au titre de cet effort d'allègement.

II. LES RÉCENTES INITIATIVES INTERNATIONALES

A. DÉVELOPPEMENT ET FINANCEMENTS INNOVANTS

En complément des hausses des budgets d'APD, nécessaires pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, des mécanismes de financements innovants sont en discussion. **Un projet de facilité financière internationale (IFF) et un projet de taxe de solidarité sur le transport aérien sont plus particulièrement en cours d'élaboration.**

L'initiative franco-britannique de facilité financière internationale permet de traduire les engagements d'augmentation de l'APD en ressources financières immédiatement disponibles pour les pays en développement, **en les « titrisant » sur les marchés financiers**. L'IFF émet ainsi des emprunts obligataires dont le remboursement est garanti par ces engagements

d'augmenter l'APD au-delà des niveaux actuels. Les ressources collectées sont versées aux pays en développement, et les remboursements assurés par les pays riches. **Un projet pilote doit être prochainement lancé.** Elaboré par le *Vaccine Fund*, l'OMS et l'UNICEF, ce prototype baptisé **IFFIm** doit être consacré à une campagne de vaccination dans les pays pauvres. La France, le Royaume-Uni, la Suède, l'Italie et l'Espagne ont annoncé leur participation. En fonction du retour d'expérience sur le prototype IFFIm, la France sera en mesure de décider de sa participation au projet global IFF.

Parallèlement à l'élaboration de l'IFFIm, un **projet pilote de taxation sur le transport aérien** est en cours de conception, dans la continuité du rapport de M. Jean-Pierre Landau¹, remis en septembre 2004. Une telle contribution de solidarité serait simple à mettre en œuvre et ne soulèverait pas de difficultés juridiques, puisqu'elle viendrait s'ajouter aux différentes taxes et redevances aéroportuaires. La France, soutenue par deux pays n'appartenant pas au G8², le Chili et le Brésil, a exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'instaurer une contribution **obligatoire** sur les billets d'avion, applicable dès 2006, qui est **concrétisée par l'article du projet de loi de finances rectificative pour 2005**. Son taux serait différencié à la fois en fonction de la classe du passager et du type de vol (intra ou extra-communautaire), et le produit escompté de 200 millions d'euros serait affecté aux actions multilatérales relatives à la santé. Concernant les autres membres du G8, l'Italie apporte un intérêt de principe et le Royaume-Uni, qui dispose déjà d'une telle taxe, l'affectera en partie au financement du développement. Le Japon, les Etats-Unis et le Canada n'entendent pas pour leur part instaurer ce type de taxe.

Indépendamment du débat sur les éventuels effets économiques de cette taxe pour le secteur français du transport aérien, **votre rapporteur spécial estime que cette initiative, dont la France a le mérite d'être à l'origine, ne pourra être réellement pérennisée que si un nombre substantiel de pays s'y joint, afin de ne pas créer de distorsions de concurrence et de créer un volume additionnel d'aide qui soit réellement significatif.**

B. L'ANNULATION DES DETTES MULTILATÉRALES DES PAYS LES PLUS PAUVRES

Les chefs d'Etat et de gouvernement du G8 ont validé lors du dernier sommet de Gleneagles début juillet 2005 la proposition faite par les ministres

¹ *Président du groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales, constitué le 7 novembre 2003 à l'initiative du Président de la République.*

² *Au plan européen, le conseil ECOFIN informel de Manchester du 9 septembre 2005 a permis de montrer que plusieurs pays européens étaient disposés à mettre en œuvre une contribution sur les billets d'avion, **obligatoire ou non.***

des finances du G8 en juin 2005 d'annuler la dette multilatérale des pays pauvres très endettés (PPTE). **Cette initiative concerne les créances du FMI, de la Banque mondiale** (Association internationale de développement – AID) **et de la Banque africaine de développement** (BAD).

L'accord repose sur l'annulation de ces dettes, à hauteur de 55 milliards de dollars pour 38 pays, avec une annulation immédiate pour les 18 pays¹ qui sont parvenus au terme de l'initiative PPTE pour un montant de 39,7 milliards de dollars. Les 55 milliards de dollars d'annulations se décomposent en 44 milliards de dollars pour la Banque mondiale, 5 milliards de dollars pour la Banque africaine de développement, et 6 milliards de dollars pour le FMI.

Les modalités de financement des annulations de dettes ne sont pas encore exactement fixées. Néanmoins **la position activement soutenue par la France, consistant à compenser intégralement le coût des annulations auprès de l'AID et de la BAD par des contributions bilatérales additionnelles jusqu'à la fin de la période d'annulation a été retenue**. Il s'agit en effet de ne pas entraver les capacités d'intervention de ces fonds malgré les flux non recouverts en raison des annulations de dettes. Deux solutions sont envisageables pour le moment : la création d'un nouveau fonds fiduciaire de même nature que le fonds PPTE² qui verserait la compensation à l'AID et à la BAD, ou encore la mise en place de deux fonds, l'un dédié à l'AID et l'autre au FAD. Concernant le FMI, les annulations seront financées principalement sur les ressources du Fonds, mais la France a obtenu que des contributions additionnelles soient prévues si la mise en œuvre des annulations devait faire apparaître des difficultés pour le FMI à financer de manière pérenne son intervention dans les pays pauvres.

¹ Ces pays sont le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, l'Ethiopie, le Ghana, le Guyana, le Honduras, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

² Auquel la France contribue par l'intermédiaire du programme 110 « Aide économique et financière au développement ».

SECTION II. L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT, UN PÉRIMÈTRE PLUS VASTE QUE LA MISSION DÉDIÉE

I. ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'APD FRANÇAISE ET PERSPECTIVES POUR 2006

A. UNE FORTE HAUSSE DEPUIS 2000

L'aide française au développement inclut **trois composantes** : l'aide publique au développement (APD) au sens du CAD de l'OCDE, les apports du secteur privé à des conditions de marché et les apports des ONG aux pays tiers. Les apports du secteur privé, qui s'entendent en solde net (ce qui limite la portée de l'évolution des données), comprennent les investissements directs, les crédits à l'exportation et les investissements de portefeuille. Ils s'élevaient en 2004 à 3,5 milliards d'euros.

La décennie 90 a été peu propice à l'APD : l'effort français en la matière est passé de 5,09 milliards d'euros en 1996 – hors TOM¹ – à 4,5 milliards d'euros en 2000, soit une **baisse de plus de 10 %**. Le ratio APD/RNB² hors TOM, plus éclairant en termes d'effort réel, est également tombé **de 0,42 % en 1996 à 0,32 % en 2000**.

Entre 2000 et 2005 (selon les prévisions d'exécution à fin septembre), **l'aide aux Etats étrangers au sens du CAD a en revanche progressé de 83,6 %** pour s'établir à 7,9 milliards d'euros, soit 0,46 % du RNB. Par rapport à 2003, l'année 2004 a été marquée par une baisse des annulations de dette et une augmentation des remboursements sur les prêts du Trésor, créant ainsi de l'APD « négative », et une très nette augmentation des contributions multilatérales, au profit de l'aide européenne pour plus de 300 millions d'euros, de l'AID de la Banque mondiale (60 millions d'euros) et du Fonds de lutte contre le sida (100 millions d'euros).

Les estimations pour 2005 prévoient une augmentation d'environ 1,2 milliard d'euros, largement portée par de **fortes annulations de dettes**

¹ Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, dans le cadre de sa révision triennale de la liste des pays bénéficiaires de l'APD, a en 2000 induit un changement de périmètre de l'APD globale de la France, puisque la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ont été exclues du groupe des TOM bénéficiaires, ce qui a contribué à diminuer le montant de l'APD globale de près de 580 millions d'euros. **Aujourd'hui seuls Wallis-et-Futuna et Mayotte sont éligibles à l'APD au sens du CAD.**

² Le revenu national brut constitue la nouvelle unité de mesure du CAD et demeure proche du PNB.

non PPTE (Nigeria et Irak), les remboursements de prêts très importants étant contrebalancés par d'autres postes.

L'évolution escomptée en 2006 (cf. tableau ci-après) s'inscrit dans le cadre des priorités énoncées en 2002 par le Président de la République, qui a annoncé un objectif de parvenir à un ratio APD/PNB de 0,5 % d'ici 2007 et de 0,7 % d'ici 2012, afin d'atteindre sur le long terme le niveau préconisé par les Objectifs du millénaire pour le développement. **L'augmentation de 1,5 % serait toutefois plus mesurée que lors des exercices précédents et permettrait d'atteindre une APD globale de 8,2 milliards d'euros, soit 0,47 % du RNB, conformément aux orientations du CICID du 18 mai 2005.**

Evolution de l'effort français d'aide publique au développement (au sens du CAD) depuis 2000

(en millions d'euros)

	2000	2004	2005 (1)	PLF 2006	Part de l'APD 2006 (hors TOM)	2000 / 2006 en %	Evolution 2005/2006	
1. Aide bilatérale	2.901	4.258	5.599	5.244	65,6 %	80,8 %	-355	-6,3 %
Ministère des affaires étrangères (2)	981	1.132	1.179	1.194	15 %	21,7 %	15	1,3 %
Ministère des finances et AFD	795	1.204	2.426	2.026	25,4 %	154,8 %	-400	-16,5 %
Autres ministères et frais administratifs	1.125	1.923	1.994	2.024	25,3 %	79,9 %	30	1,5 %
Soit :							N.S.	
- prêts nets	-89	-236	-468	-18	N.S.			
- dons	2.470	3.083	3.264	3.330	41,7 %	34,8 %	66	2 %
- annulations et consolidations de dettes	520	1.412	2.803	1.932	24,2 %	271,5 %	-871	-31,1 %
2. Aide multilatérale	1.384	2.339	2.268	2.740	34,3 %	98 %	472	20,8 %
Dont :								
- aide européenne	859	1.500	1.442	1.538	19,3 %	79 %	96	6,7 %
dont FED	N.P.	658	642	726	9,1 %	N.S.	84	13,1 %
- banques et fonds de développement (3)	390	694	667	1.017	12,7 %	160,8 %	350	52,5 %
- institutions des Nations Unies	135	145	159	185	2,3 %	37 %	26	16,4 %
Total Etats étrangers	4.285	6.597	7.867	7.984	100 %	86,3 %	117	1,5 %
APD (hors TOM) rapportée au RNB	0,31 %	0,40 %	0,46 %	0,45 %			N.S.	
TOM (4)	168	222	226	229		36,3 %	3	1,3 %
Total APD	4.453	6.820	8.093	8.213		84,4 %	120	1,5 %
APD (TOM inclus) rapportée au RNB	0,32 %	0,41 %	0,47 %	0,47 %				

(1) Prévision d'exécution à fin septembre 2005. Chiffres définitifs pour l'exercice 2004.

(2) Y compris la coopération décentralisée.

(3) Y compris FRPC du FMI et Fonds multilatéral unique de la francophonie.

(4) Depuis 2000, ces données ne concernent que Mayotte et Wallis-et-Futuna.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006 et ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Si l'on considère la ventilation de l'aide au développement par structure gestionnaire (et donc pas nécessairement selon l'imputation budgétaire) et par instrument (cf. tableau ci-après), on constate un certain maintien de la **prépondérance croissante du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**. Avec 40,6 % de l'APD, les crédits gérés par ce ministère connaîtraient toutefois une diminution brute et relative en 2006, du fait de la décroissance des allègements de dette.

Evolution des versements nets d'APD par instrument et par structure

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	Prévisions 2006	Variation 2005/2006
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	2.970,8	2.566,9	3.657	3.339,1	-8,7 %
Aide multilatérale	1.210,4	1.414,4	1.288,2	1.575,4	22,3 %
Prêts et dons du Trésor (nets)	-82,1	-270,9	-501,5	-248,5	N.S.
Allègements de dettes	1.842,5	1.411,5	2.803,2	1.932,2	-31,1 %
Dons projet et dons à l'ajustement structurel	-	11,9	67	80	19,4 %
Ministère des affaires étrangères	1.581,7	2.007,1	2.103,8	2.306,6	9,6 %
Action multilatérale*	594,9	921,5	979,9	1.198,8	22,3 %
Coopération technique	573,6	585,7	605,7	585,7	-3,3 %
Fonds de solidarité prioritaire (CP)	121,1	159,5	153,3	171	11,5 %
Concours financiers	25,9	9,2	20	20	0 %
Dons projet et dons à l'ajustement structurel	179	256,8	264,6	250	-5,5 %
Transport d'aide alimentaire (et valeur depuis 2005)	21,9	27,5	37,8	38,2	1,1 %
Autres dons	39,5	34,8	30,4	30,8	1,3 %
Aide d'urgence	25,7	12,1	12,1	12,1	0 %
Agence française de développement (CP nets)	-19,6	53,5	57,4	261,8	N.S.
Prêt du premier guichet	44,6	123,7	213,1	339,5	59,3 %
Prêts d'ajustement structurel (nets)	-67	-77,6	-161	-83	N.S.
Coopération technique	2,8	5,3	5,3	5,3	0 %
Aide multilatérale	-	2	-	-	-
Ministère de la recherche	322,4	396,1	400,1	404,9	1,2 %
Ministère de l'éducation nationale : écolage **	640	736,6	746,6	757,8	1,5 %
Autres ministères	504,2	542,3	602,1	607,8	0,9 %
Agriculture (dont aide alimentaire jusqu'en 2004)	13,4	14,7	2	2,5	25 %
Aide aux réfugiés	394	438,1	506,5	510,8	0,8 %
Coopération décentralisée (y compris MAE)	40,5	46,1	55,1	55,9	1,5 %
Autres	56,3	43,4	38,5	38,6	0,3 %
TOM	195,4	222,4	225,7	229,1	1,5 %
Coûts administratifs	224,6	294,7	300,5	309,5	3 %
TOTAL APD	6.419,7	6.819,6	8.093,1	8.213,4	1,5 %
Effort en % du RNB	0,40 %	0,41 %	0,47 %	0,47 %	

* Y compris le FED depuis 2002 et le Fonds sida depuis 2005.

** Le terme « écolage » désigne le coût induit en France par les étudiants étrangers en deuxième et troisième cycles provenant des pays éligibles à l'APD.

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

B. LES AMBIGUÏTÉS DE L'AUGMENTATION DE L'APD

1. L'évolution de l'APD « réelle » doit être nuancée

La hausse de l'APD française est réelle mais doit également être appréciée au regard des éléments suivants :

- l'aide **bilatérale**, qui devrait augmenter fortement de 31,5 % en 2005 du fait du doublement des annulations de dette, **s'inscrirait en baisse de 6,3 % en 2006** pour des raisons symétriques (diminution de 31,1 % des annulations et consolidations de dettes). Les annulations de dette en 2006 seraient majoritairement hors du cadre de l'initiative PPTE, puisque **1,5 milliard d'euros sont prévus pour le traitement de la dette du Nigeria et de l'Irak** ;

- une caractéristique marquante réside dans **l'augmentation de près de 21 % de l'aide multilatérale en 2006**, en particulier du fait de la forte croissance des contributions obligatoires et volontaires aux organismes des Nations-Unies, et de 13,1 % des versements au profit du Fonds européen de développement (FED). Comme en 2004 et 2005, **les prêts contribuent à créer une « APD négative »**, le montant des remboursements étant supérieur à celui des versements opérés par la France ;

- **L'écolage et l'aide aux réfugiés**, qui sont des dépenses constatées *ex post*, représenteraient 1,27 milliard d'euros en 2006, soit plus de 15 % de l'APD globale, mais ne se traduisent pas par une aide sur le terrain.

Si l'on exclut du périmètre ces deux dernières composantes et les annulations de dette, **l'APD française serait en diminution de 4,6 % en 2005 et en augmentation de 24,2 % en 2006.**

2. Ecolage et aide aux réfugiés : des composantes importantes de l'aide qui souffrent d'imprécisions

Votre rapporteur spécial relève une **augmentation très soutenue des dépenses d'écolage depuis une décennie**, puisqu'elles étaient d'un peu plus de 100 millions d'euros en 1990 et seraient comptabilisées en APD pour plus de 750 millions d'euros en 2006. La hausse enregistrée depuis 2004 serait essentiellement due à une augmentation de la part des étudiants étrangers issus de pays éligibles à l'APD. Faute de précisions sur les critères de comptabilisation de cette dépense d'APD, **votre rapporteur spécial considère que le poids croissant de l'écolage dans l'APD française doit être examiné avec prudence**, d'autant que ce type de dépense n'est retenu que par trois autres membres du CAD (l'Allemagne, l'Autriche et le Canada).

Votre rapporteur spécial n'a en particulier aucune assurance sur le strict respect par la France des critères de notification de cette dépense à l'OCDE, qui prévoient trois conditions cumulatives de comptabilisation du coût imputé aux étudiants : que ceux-ci soient issus des pays en développement, qu'ils poursuivent leurs études en France dans des domaines liés au développement, et qu'ils retournent ensuite dans leur pays. Compte tenu du manque de coordination entre le MAE, le ministère de l'éducation nationale et les universités sur les axes qui pourraient orienter l'accueil des étudiants étrangers en France, on peut émettre des doutes sur le niveau de précision des données relatives aux étudiants des pays en développement.

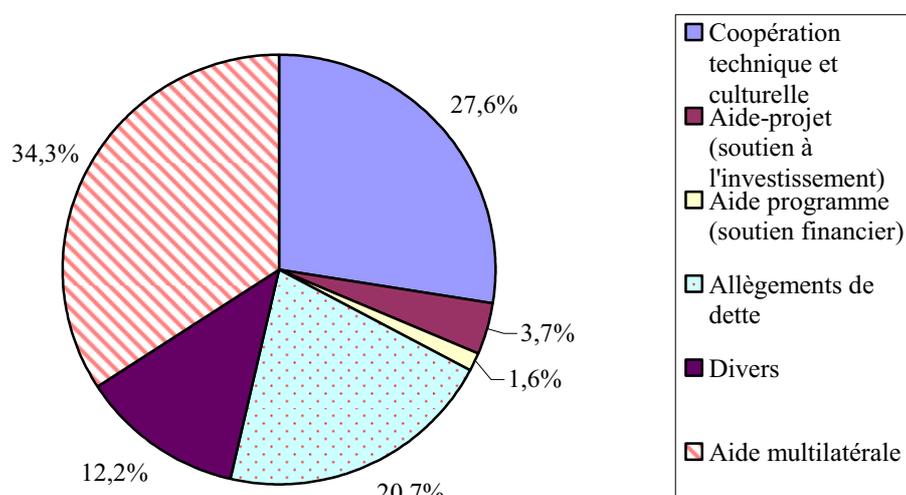
L'aide et l'accueil des réfugiés a pour sa part quasiment doublé depuis 2001 et devrait impacter l'APD à hauteur de 467 millions d'euros en 2006¹. Là encore, on ne peut que constater que **les critères de comptabilisation sont imprécis**. Il n'existe pas de consensus au sein du CAD sur l'opportunité ou la faisabilité de leur notification, et des disparités existent entre les pays membres qui, tels la France, ont fait ce choix.

C. VENTILATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE

Ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après, **la France a consacré en 2004 plus de la moitié de son APD aux pays les moins avancés et aux pays à faible revenu**, conformément aux orientations fixées par le CICID.

¹ Selon les données du document de politique transversale (DPT), qui diffèrent sur ce point – comme sur d'autres – de celles fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les crédits de paiement pour 2006 inscrits dans le DPT au titre de l'accueil et de l'intégration des étrangers s'élèvent ainsi à 567 millions d'euros, mais le même document retient une quote-part d'APD de 467 millions d'euros, soit 82 %, tandis que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie retient 511 millions d'euros (cf. document précédent), soit 90 %.

Répartition sectorielle de l'APD en 2004



Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Répartition de l'aide bilatérale par groupe de revenu en 2004

(en millions d'euros)

Pays les moins avancés (PMA)	1.826,7	40,8 %
Pays à faible revenu (PFR)	405,9	9,1 %
Revenus intermédiaires tranche inférieure (PRITI)	815,2	18,2 %
Revenus intermédiaires tranche supérieure (PRITS)	328,4	7,3 %
Revenus élevés (PRE)	0,9	0,02 %
Non ventilés	1.103,7	24,6 %
Total aide bilatérale pays APD	4.480,8	100 %
Aide bilatérale pays non APD	1.258,5	

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

Dix principaux pays bénéficiaires de l'APD en 2003-2004

(moyenne en millions d'euros)

Rép. démocratique du Congo	618
Sénégal	258
Madagascar	251,7
Cameroun	180,6
Maroc	178,5
Mayotte	157,4
Niger	147,8
Algérie	124,9
Tunisie	104,5
Serbie-Monténégro	95,6
Total	2.117,1

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

II. LES PROGRÈS INÉGAUX DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE

A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES D'APD VENTILÉS SUR PLUSIEURS PROGRAMMES

La nouvelle « nomenclature LOLF » appliquée à l'APD française introduit des progrès réels résultant de la « philosophie » même de cette réforme : meilleure identification des objectifs de l'aide, justification plus précise des crédits demandés, logique de performance, création d'une mission dédiée à l'APD, meilleure lisibilité des processus d'annulation de dettes. **Les avancées sont en revanche plus limitées sur les terrains de la lisibilité des actions ministérielles et de la concordance entre la structure budgétaire et la comptabilisation selon les normes de l'OCDE.**

L'amélioration de la cohérence entre les normes de comptabilisation de l'OCDE, qui fondent les objectifs français de relèvement de l'APD, et la comptabilisation budgétaire connaît certes des **limites**. Un volume important de dépenses ne peut ainsi être constaté qu'*ex post* (cf. *supra*), et l'impact budgétaire des annulations de dette est distinct du montant pris en compte au titre de l'APD. **L'effort d'APD des collectivités territoriales** n'a en outre pas d'incidence budgétaire et représenterait 57 millions d'euros en 2006 (56 millions d'euros en 2005), soit 0,7 % de l'effort global.

Le document de politique transversale (DPT) « *Politique française en faveur du développement* » illustre cependant le **maintien de l'éparpillement des crédits d'APD**, puisque pas moins de **onze programmes** concourent directement à cette politique, dont les deux programmes constitutifs de la mission interministérielle « *Aide publique au développement* » et les trois programmes de la mission extra-budgétaire « *Prêts à des Etats étrangers* ».

Les données fournies par l'annexe 2 de ce DPT sont toutefois difficiles à comparer avec celles figurant dans le « jaune », qui se réfère à l'ancienne nomenclature ministérielle, et ne semblent pas exemptes d'incohérences, ce qui complique l'analyse. Selon le « jaune », les ministères qui contribuent à la coopération, autres que ceux principalement impliqués dans l'APD que sont les ministères des affaires étrangères (MAE), de l'éducation nationale et de la recherche, et de l'économie et des finances (MINEFI), ne représentent ainsi que **1,3 % des crédits de paiement d'APD en 2006** (cf. tableau *infra*).

La réintégration de ces multiples actions dans le périmètre de la mission « *Aide publique au développement* » serait donc sans doute souhaitable sur le plan théorique, mais **créerait en pratique des difficultés de gestion et de présentation supérieures aux avantages escomptés**. Certains financements dont la quote-part d'APD se révèle inférieure à 100 %, tels que

les subventions accordées au CIRAD et à l'IRD ou les contributions à certains fonds multilatéraux figurant dans le programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* », sont également logés hors de la mission « *Aide publique au développement* ».

Votre rapporteur spécial considère néanmoins que les crédits d'APD figurant dans le programme « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* » (287 millions d'euros) – qui incluent notamment la quote-part d'APD des subventions de fonctionnement versées au CIRAD et à l'IRD – et ceux de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » (234 millions d'euros) auraient vocation à intégrer la mission « *Aide publique au développement* ».

Récapitulatif des crédits budgétaires d'APD par ministère

(en millions d'euros)

Ministère	LFI 2005		PLF 2006		Evolution CP 2005 / 2006	Part dans les CP 2006
	AP	DO/CP	AE	CP		
Affaires étrangères	1.352,2	2.000	2.180,5	2.053,2	2,7 %	62,2 %
Emploi, cohésion sociale et logement	0	1,06	0	1,06	Stable	0,03 %
Santé et solidarités	1,36	1,36	1,83	1,83	34,6 %	0,06 %
Agriculture et pêche	0	8,72	8,73	8,13	-6,8 %	0,2 %
Culture et communication	0	4,15	0	4,2	1,2 %	0,1 %
Défense	0	0	0,5	0,5	N.S.	0 %
Ecologie et développement durable	1,68	1,68	1,15	1,15	-31,5 %	0,03 %
Economie, finances, industrie	622,84	931,82	3.180,77	1.012,51	8,7 %	30,6 %
Transports, équipement, tourisme, mer	1,33	1,57	1,34	1,52	3,2 %	0,03 %
Intérieur et aménagement du territoire	21,19	21,19	21,19	21,19	Stable	0,6 %
Education nationale et enseignement supérieur	0	1,14	0	1,13	-0,1 %	0,03 %
Recherche	191,42	191,42	195,88	195,88	2,3 %	5,9 %
Jeunesse, sport et vie associative	0	0,99	1,09	1,09	10 %	0,03 %
Total	2.192,02	3.165,1	5.592,98	3.303,39	4,4 %	100 %
Dont : action multilatérale	670,61	1.595,58	2.447,46	1.867,87	17,1 %	56,5 %
action bilatérale	1.521,39	1.569,48	3.145,56	1.435,55	-8,5 %	43,5 %

Source : « *jaune* » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Ventilation des dépenses du budget général concourant à la politique d'aide publique au développement

(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Crédits* 2005	Estimation APD 2005*	APD / crédits 2005	CP PLF 2006	Estimation APD 2006	APD / PLF 2006
Aide publique au développement	Aide économique et financière au développement	1 028	955	107,7 %	966	1.380	142,8 %
	Solidarité à l'égard des pays en développement	2 042	2 010	98,5 %	2048	2.034	99,4 %
	Total	3.070	2.965	96,6 %	3.014	3.414	113,3 %
Action extérieure de l'Etat	Action de la France en Europe et dans le monde	1.343	88	6,6 %	1 421	92	6,5 %
	Français à l'étranger et étrangers en France	611	137	22,5 %	604	142	23,5 %
	Total	1.954	225	11,5 %	2 025	234	11,6 %
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	709	4	0,6 %	741	4	0,6 %
Recherche et enseignement supérieur	Formations supérieures et recherche universitaire	9.210	739	8,0 %	10.125	750	7,4 %
	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3.685	63	1,7 %	3.602	64	1,8 %
	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1.134	283	25 %	1.137	287	25,3 %
	Autres programmes	5.168	58	1,1 %	5.097	59	1,2 %
	Total	19 197	1.143	6,0 %	19 961	1.160	5,8 %
Solidarité et intégration	Accueil des étrangers et intégration	566	458	80,8 %	570	467	81,9 %
	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1.015	1	0,1 %	1.065	1	0,1 %
	Total	1 582	458	29 %	1 636	467	28,6 %
Autres dépenses du budget général		316			500		
Total			5.113			5.780	

* Cette colonne correspond, pour la mission « Aide publique au développement », aux prévisions de consommation de 2005. Pour les autres missions sont repris les crédits votés en loi de finances initiale.

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » pour 2006.

B. LES MULTIPLES ACTIONS DE COOPÉRATION DES MINISTÈRES

Au-delà du MAE et du MINEFI, une dizaine de ministères techniques exerce des actions de coopération¹, pour des montants généralement réduits. Le ministère de l'intérieur, *via* le Service de coopération technique internationale de police (SCTIP), et le ministère de l'éducation nationale et de la recherche, par les subventions qu'il accorde au **CIRAD** et à **l'IRD** (outre le cas particulier des dépenses d'écolage), se distinguent toutefois dans cet ensemble hétéroclite.

Le SCTIP dispose de **100 implantations dans le monde**, soit 96 délégations et 4 antennes. Trois nouvelles délégations ont été ouvertes en 2004 : au Yémen, en Suisse et en Angola. Les délégations du SCTIP emploient en 2005 209 fonctionnaires de police, 27 officiers de gendarmerie et 160 agents recrutés localement, 40 policiers exerçant également sous contrat du ministère des affaires étrangères.

Le service a été opportunément rationalisé au début de la présente décennie, avec la mise en place d'un réseau unique de la police nationale à l'étranger, regroupant les officiers de liaison des directions et services spécialisés sous l'autorité de l'attaché de sécurité intérieure (ASI), et le rapprochement avec le réseau de la gendarmerie. Ces dispositifs agissaient en effet séparément, ce qui se traduisait non seulement par une absence de complémentarité et un défaut de coordination préjudiciables aux actions internationales, mais aussi par une dualité de représentation générant incompréhension ou embarras chez bon nombre de nos partenaires étrangers. L'ASI représente donc désormais la police et la gendarmerie nationales (hors ses missions strictement militaires) dans toutes leurs composantes ; il est placé sous l'autorité de l'ambassadeur et est membre de la mission diplomatique.

Un **projet de décret portant statut des ASI** est en cours de négociation entre les ministères des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur au sein de la commission *ad hoc* chargée de sa rédaction. Ce texte définira précisément le cadre juridique des ASI qu'ils soient policiers ou gendarmes, et sera complété par une circulaire.

C. LA NÉCESSITÉ DE LA COORDINATION

Sur les plans stratégique et organisationnel, la **nouvelle réforme de la coopération** décidée lors des réunions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004 et du 18 mai 2005, dont les principales dispositions sont détaillées *infra* et qui

¹ Dont plusieurs exemples sont mentionnés dans le rapport budgétaire de votre rapporteur spécial sur le projet de loi de finances pour 2005.

tend à répondre à certaines critiques formulées par l'OCDE dans son examen de l'aide française publié en mai 2004, devrait permettre de mieux structurer l'aide, de renforcer son efficacité, de lui assigner des objectifs plus précis et de mieux coordonner les actions des différents intervenants, au premier rang desquels figurent le MAE, le MINEFI et l'Agence française de développement, « opérateur-pivot » de la coopération.

Votre rapporteur spécial estime que la coordination et une stratégie pluriannuelle constituent des impératifs pour notre coopération, compte tenu du choix assumé par la France de maintenir une double tutelle et un grand nombre d'intervenants, sous peine de voir émerger progressivement une APD sans projet, motivée exclusivement par une cible quantitative.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION **« AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »**

SECTION I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. PRÉSENTATION GLOBALE DES EMPLOIS ET DES CRÉDITS

La mission « *Aide publique au développement* » est une mission interministérielle qui traduit la double tutelle du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) sur cette politique publique. Elle représente :

- un plafond de **3.131 emplois** équivalents temps plein travaillé (ETPT) autorisés, soit 0,1 % du total des emplois autorisés pour l'ensemble des missions de l'Etat. Ces effectifs sont **tous logés dans le programme 209** « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », géré par le MAE ;

- **5,31 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 3,01 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 1,1 % du total des CP des missions. Les CP de la mission s'inscrivent en hausse de 5,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. Ces crédits seront marginalement complétés à hauteur de 165.600 euros en CP, par un **fonds de concours**, affecté au programme 209. Ce faible montant de recettes provient du logement des assistants techniques et du fonctionnement des établissements à autonomie financière.

Un faible montant de dépenses fiscales est lié au programme 209 de cette mission, et consiste en un amortissement exceptionnel des matériels consacrés à la recherche sur les maladies infectieuses touchant gravement les pays en développement, pour un montant évalué à 5 millions d'euros en 2005 et à 4 millions d'euros en 2006. **Votre rapporteur spécial émet des réserves sur cette « niche fiscale » supplémentaire, et considère qu'il serait opportun de la supprimer**, d'autant qu'elle avait été créée sur proposition du Sénat mais à titre provisoire.

La mission est constituée de deux programmes d'importance inégale, gérés respectivement par le MINEFI et le MAE. **Le programme 209 géré par le MAE représente ainsi plus des deux tiers des CP de la mission.**

Ces programmes bénéficient, en **comptabilité analytique**, de la ventilation de **260,1 millions d'euros de crédits** imputés sur d'autres

programmes et missions. Le programme 110 est ainsi récipiendaire de 4,1 millions d'euros de crédits issus de deux programmes de la mission « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* », également gérée par le MINEFI, et le programme 209 se voit affecté 256,4 millions d'euros de crédits de soutien ou polyvalents, issus du programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ».

AE et CP demandés pour 2006, en comptabilité budgétaire et analytique

(en millions d'euros)

Programme	AE	Part des AE de la mission	CP avant ventilation	Part des CP de la mission	CP après ventilation
110 – Aide économique et financière au développement	3.134,7	59 %	966,4	32,1 %	970,5 (29,6 %)
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	2.175,9	41 %	2.047,6	67,9 %	2.304 (70,4 %)
Total	5.310,6	100 %	3.014	100 %	3.274,6

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Conformément à sa vocation, **cette mission est essentiellement constituée de crédits d'intervention**, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Présentation des CP demandés pour 2006 par programme et par titre

(en millions d'euros)

Titres	110 – Aide économique et financière au développement	209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	Total	Part
2 – Personnel	-	202,55	202,55	6,7 %
3 – Fonctionnement	30,65	52,1	82,76	2,7 %
5 - Investissement	-	0,95	0,95	0,03 %
6 – Intervention	930,23	1.791,97	2.722,2	90,3 %
7 – Opérations financières	5,53	-	5,53	0,2 %

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006

Aucun changement de périmètre n'est intervenu en 2005 sur le programme 209. Sur le programme 110, les changements sont mineurs et se traduisent par la « sortie » d'environ 650.000 euros sur l'action 2 « *Aide économique et financière bilatérale* ».

II. STRATÉGIE ET RÉFORMES INDUITES PAR LA LOLF

A. DU POINT DE VUE BUDGÉTAIRE : LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE

Cette mission est rattachée à un document de politique transversale (DPT) intitulé « *Politique française en faveur du développement* », et tient compte de l'ensemble des missions du budget général et des comptes spéciaux qui concourent à cette politique. Cette présentation doit permettre de mettre en évidence une politique transversale pilotée par plusieurs institutions (telles que le CICID) et processus communs (en particulier les **stratégies sectorielles et documents cadres de partenariat**, préconisés par le CICID de juillet 2004). Sont par exemple recensées la mission « *Solidarité et intégration* », commune à plusieurs ministères, et la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », qui relève du ministère de l'éducation nationale et de la recherche (cf. *infra*). Le chef de file de ce DPT est le ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie.

Votre rapporteur spécial considère que le document qui lui a été – tardivement – transmis par le MAE est **globalement satisfaisant**, bien que les onze programmes budgétaires qui lui sont rattachés témoignent des limites de la LOLF dans l'amélioration de la lisibilité de l'action gouvernementale. Ce document contribue néanmoins à rassurer votre rapporteur spécial **quant à la capacité du gouvernement à rendre compte d'un pilotage présenté comme coordonné de l'APD. Le DPT revêt en effet une importance majeure**, compte tenu de la multiplicité des intervenants (ministère ou opérateurs), de la difficulté du MAE à faire valoir son rôle de chef de file dans ce domaine, et de la traditionnelle discordance entre la nomenclature budgétaire et la comptabilisation des crédits d'APD communiqués à l'OCDE.

Le DPT décrit le contenu de ces programmes et leur contribution à la politique transversale d'APD et identifie **trois axes stratégiques** (« *Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies* », « *Promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français* », « *Gérer l'aide publique au développement de façon efficiente* »), que votre rapporteur spécial juge adéquats. A ces axes sont associés **treize objectifs¹ et vingt indicateurs** sélectionnés au sein des programmes

¹ Dont trois ressortissent à des programmes qui ne sont pas spécifiquement dédiés à l'APD :

- l'objectif n° 7 « Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique », qui est associé au programme « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » ;

- l'objectif n° 8 « Développer la coopération internationale à travers les échanges et les transferts scientifiques et techniques » du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » ;

participant à la politique d'APD, exposés dans le tableau ci-après. Parmi les objectifs et indicateurs retenus, **votre rapporteur spécial considère que ceux relatifs à l'attractivité de la formation au français** (au sein du deuxième axe relatif à la promotion du développement à travers les idées et le savoir-faire français) **ne ressortissent pas réellement à l'APD**, à l'instar des actions de francophonie et de promotion de la culture française.

Axes, objectifs et indicateurs du document de politique transversale

Objectifs	Programme concerné	Indicateurs
Axe 1 : Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies		
1 (du point de vue du citoyen) : contribuer à l'atteinte des ODM adoptés par les Nations Unies	Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	Part de l'aide française à destination des secteurs prioritaires définis par le CICID Part de l'aide gérée par le MAE dirigée vers l'Afrique sub-saharienne, les PMA et la ZSP
2 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux	Aide économique et financière au développement (MINEFI)	Part des ressources subventionnées des banques et fonds multilatéraux affectée aux secteurs prioritaires pour la France
3 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales	Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	Part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA
4 (du point de vue du citoyen) : contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit	Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	Taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers
5 (du point de vue du citoyen) : participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement	Aide économique et financière au développement et <i>Prêts à des Etats étrangers</i> (MINEFI)	Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional
		Pourcentage des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative PPTE
Axe 2 : promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français		
6 (du point de vue du citoyen) : promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche	Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections et filières bilingues nationales et dans les établissements culturels
		Nombre de candidats aux diplômes et certifications de français
		Qualité des programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers
		Nombre des étrangers inscrits dans les 2 ^e et 3 ^e cycles de l'enseignement supérieur français

- l'objectif n° 9 « Améliorer la qualité de la contribution du ministère de l'écologie et du développement durable à l'action internationale de la France » du programme « Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable ».

7 (du point de vue du citoyen) : contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	<i>Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources (ministère de la recherche)</i>	Part de co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme
8 (du point de vue du citoyen) : développer la coopération internationale à travers les échanges et les transferts scientifiques et techniques	<i>Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales</i>	Effet de levier de la subvention du GIP Esther auprès des partenaires (hôpitaux ; ONG et autres partenaires nationaux et internationaux)
9 (du point de vue du citoyen) : améliorer la qualité de la contribution du ministère de l'écologie et du développement durable à l'action internationale de la France	<i>Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable (ministère de l'écologie)</i>	Pourcentage des interlocuteurs du ministère considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international
10 (du point de vue du citoyen) : promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière	Aide économique et financière au développement (MINEFI)	Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet d'investissement
		Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet avec participation d'au moins une entreprise française
11 (du point de vue du citoyen) : permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français	<i>Prêts à des Etats étrangers de la RPE (MINEFI)</i>	Pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature
Axe 3 : gérer l'aide publique au développement de façon efficiente		
12 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement	Aide économique et financière au développement (MINEFI)	Montant d'aide au développement apporté par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat
		Part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui sont jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs de développement
13 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : assurer un service culturel et de coopération de qualité	Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE)	Ratio d'efficience du réseau de coopération

N.B : en italiques figurent les programmes autres que ceux de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Source : document de politique transversale

L'annexe 2, intitulée « *Ventilation de l'effort d'aide publique au développement au sens du Comité d'aide au développement de l'OCDE* », **est particulièrement utile en ce qu'elle permet d'identifier clairement l'ensemble des dépenses du budget général, ventilées par mission et programme, contribuant à l'effort d'APD.** Il apparaît ainsi que trois missions, outre la mission « Aide publique au développement », contribuent de façon significative à l'APD :

- la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », pour un montant estimé à 1.160 millions d'euros en 2006, au titre de l'écolage et de la coopération technique ;

- la mission « *Solidarité et intégration* », qui comprend les crédits d'aide aux réfugiés à hauteur de 467 millions d'euros en 2006 ;

- la mission « *Action extérieure de l'Etat* », qui contribue à hauteur de 234 millions d'euros et finance de nombreuses actions de coopération technique ainsi que, pour une part réduite, certains organismes internationaux.

Toutefois, les crédits de coopération relatifs à l'outre-mer et les actions de coopération technique relevant de programmes ministériels qui contribuent de façon plus marginale à l'APD, tels que ceux des ministères de l'intérieur, des transports, de la culture ou de la jeunesse, des sports et de la vie associative, sont globalisés au sein de la ligne « *Autres dépenses du budget général* ».

B. DU POINT DE VUE ORGANISATIONNEL : UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA COOPÉRATION

1. La nouvelle réforme décidée par le CICID

Parallèlement à la mise en place de la LOLF, les outils et la stratégie de la coopération française ont été rénovés, afin d'accroître la cohérence et du dispositif et de clarifier les axes sectoriels et géographiques. Les orientations fixées par le CICID devaient ainsi permettre de **répondre à certaines des critiques¹ et recommandations formulées par l'OCDE dans l'« examen par les pairs » de l'aide française**, achevé en mai 2004.

La réforme de la coopération, définie par le CICID du 20 juillet 2004, a été précisée et complétée par le CICID du 18 mai 2005. Elle recentre le MAE sur la stratégie, la programmation et le pilotage de l'APD et confie de nouvelles tâches opérationnelles à l'AFD. En termes d'outils, des **stratégies pluriannuelles de référence** doivent être établies pour les sept secteurs d'intervention prioritaires, et des **documents cadre de partenariat** (DCP), préparés sous l'autorité de l'ambassadeur et discutés avec les autorités locales, fixent le cadre de coopération bi- et multilatérale pour une période de cinq ans

¹ *Le CAD relevait notamment que « l'approche française entraîne l'éparpillement des interventions à différents niveaux et implique une gamme variée d'acteurs et d'instruments dont la mise en cohérence et l'articulation pourraient être mieux assurées. Des priorités sectorielles ont été établies (...) mais le lien avec la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas toujours établi. (...) ».*

avec chaque pays récipiendaire. **Dans chaque DCP, 80 % de l'aide doit être concentrée sur trois secteurs prioritaires.**

Le CICID qui s'est réuni le 18 mai 2005 a ainsi validé les orientations des **sept stratégies sectorielles pluriannuelles** de référence dans les domaines suivants : l'éducation, la santé et la lutte contre le sida, l'eau et l'assainissement, l'agriculture et la santé alimentaire, la protection de l'environnement et de la biodiversité, le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne et le développement du secteur privé.

Le CICID de juillet 2004 a également **élargi la compétence opérationnelle de l'AFD**, opérateur-pivot de la coopération française dans la ZSP. Elle s'étend désormais aux secteurs suivants : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain. Cette redéfinition des secteurs de compétence a conduit **au transfert à l'Agence de plusieurs projets du FSP au cours de l'année 2005**. Les modalités de ce transfert, qui devrait être achevé début 2006, sont détaillées *infra* dans la partie relative au programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

Afin de clarifier les relations entre l'Agence et ses tutelles (et avec les ambassadeurs au niveau local) et de préciser ses modalités de rémunération ainsi que le régime juridique applicable à ses opérations, le CICID du 20 juillet 2004 a acté le principe d'une **convention-cadre** liant l'établissement à l'Etat, dont le projet a été présenté lors du CICID de mai 2005. Ce projet prévoit notamment que **l'AFD puisse gérer des opérations pour le compte des collectivités territoriales**. En outre, un contrat d'objectifs et de moyens doit être signé entre le MAE et l'AFD et est subordonné à l'avis que rendra le Conseil d'Etat sur les nouveaux statuts de l'Agence. **L'ensemble du processus connaît un certain retard, mais doit constituer, selon votre rapporteur spécial, l'occasion pour le MAE de mieux s'investir dans les activités de l'AFD et d'exercer une tutelle plus vigilante que par le passé sur ses opérations.**

Le MAE intervient pour sa part dans les secteurs suivants : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques, soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale, appui à la francophonie et à l'enseignement du français, coopération culturelle et scientifique, formation et enseignement supérieurs, recherche.

Une des conséquences de ce transfert de compétences tient au recentrage des fonctions occupées par les agents des SCAC, conduisant à certaines fermetures de postes. Les 55 SCAC de la ZSP sont concernés en l'état actuel, et **les économies suscitées s'élèveraient sur trois années à 4,7 millions d'euros.**

En complément de ces orientations, le CICID de mai 2005 a rappelé le rôle dévolu au ministre chargé de la coopération. Il est le chef de file au sein du gouvernement pour l'APD, composante de l'action extérieure de la France. A ce titre, **il préside la nouvelle Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)**, qui regroupe l'ensemble des acteurs de l'APD dans le cadre du DPT et coordonne l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD. Au niveau local, l'ambassadeur veille à la cohérence du dispositif général de coopération de la France.

Le CICID du 18 mai 2005 a également demandé au MAE d'élaborer une **nouvelle stratégie en matière de gouvernance** afin de contribuer à la consolidation de l'Etat de droit, des droits de l'homme et de la démocratie et de renforcer la gestion transparente et efficace des affaires publiques.

Au MINEFI, la création de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), issue de la fusion de trois directions, a déjà suscité une réorganisation des services, notamment ceux en charge des affaires internationales. **La fusion a ainsi permis de dégager des synergies nouvelles** entre services et rationaliser leurs compétences respectives. La SMR du MINEFI pour 2005 n'intègre dès lors aucune action relevant du programme 110.

Votre rapporteur spécial relève cependant que l'évaluation de l'APD française souffre de réelles lacunes. Ainsi le groupe de travail interministériel sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement¹ n'a fonctionné que durant une période de trois ans – avec une activité réduite² – et n'existe plus depuis le départ à la retraite de son président en 2003. En outre, l'enquête de la Cour des comptes sur les fonds octroyés par le MAE aux ONG française, remise en juin 2005 et que votre commission des finances avait sollicitée en application de l'article 58 2° de la LOLF, a révélé que **la démarche évaluative n'était pas systématique, peu suivie d'effets et pouvait donner lieu à une certaine endogamie.** La DGCID a en effet parfois recours à des ONG ou des collectifs qui sont à la fois financés pour des projets et retenus comme évaluateurs d'autres projets, d'où des risques de conflit d'intérêt³.

¹ *Prévu au titre de l'article 5 du décret du 4 février 1998 relatif au nouveau dispositif de la coopération française.*

² *Un rapport portant sur « l'évaluation des programmes d'évaluation » de la coopération internationale a été présenté par le président du groupe de travail à une réunion du CICID fin 2000. Il n'y a pas eu d'autres rapports depuis cette date.*

³ *La Cour relève ainsi que « les liens qui existent entre ces évaluateurs et les opérateurs de terrain d'une part, et d'autre part l'influence que peut avoir sur la démarche évaluative la perspective d'être à l'avenir jugé à son tour en tant qu'opérateur peuvent altérer la sérénité et l'objectivité du jugement porté ».*

2. La réorganisation de la DGCID

Un projet de nouvel organigramme de la DGCID a été élaboré au cours du premier trimestre 2005, et tient essentiellement compte du nouveau dispositif bilatéral d'aide au développement mis en place par le CICID. **Le choix a été fait de conserver une structure transversale en gestion et non de séparer les services selon les deux programmes**, nonobstant la création d'un bureau de la tutelle des opérateurs, afin de marquer la volonté de renforcer le suivi et la coordination avec les opérateurs de la DGCID. Les principaux axes de la réorganisation sont les suivants :

- rationaliser le travail de la direction générale en la dotant, plus nettement que dans l'ancienne organisation, d'une **direction par grand métier** : développement, enseignement/recherche, culture, audiovisuel. Un **service transversal**, rebaptisé « *Service des moyens et du réseau* », comprendra la sous-direction budgétaire et financière ainsi que deux bureaux, en l'occurrence le bureau de la communication et le bureau de l'évaluation. Il ne sera plus en charge des questions de pilotage de l'APD et apportera à l'ensemble des directions de métier deux services de pilotage budgétaire et financier, et de coordination géographique ;

- il a ainsi été décidé de **rétablir la coordination géographique**, sous la forme d'une sous-direction placée au sein du service transversal précité, et **d'instaurer un suivi séparé des collectivités locales et des ONG**. Un doublon est supprimé à cette occasion : le bureau de la coopération décentralisée de l'ex-mission pour la coopération non gouvernementale et la délégation à l'action extérieure des collectivités locales sont en effet fusionnés et placés auprès du DGCID.

Votre rapporteur spécial rappelle également que, dans le cadre du suivi de **l'enquête demandée à la Cour des comptes¹ par la commission des finances et portant sur les subventions accordées par le ministère aux ONG françaises**, il est prévu que l'instruction et le contrôle des dossiers de subventions, aujourd'hui séparé entre le bureau des ONG (instruction des dossiers et examen des rapports techniques d'exécution des projets) et celui des affaires générales (réception des comptes-rendus financiers d'exécution), soient unifiées au sein d'une même structure ;

- enfin la **création d'une direction des politiques de développement**, dans la continuité des décisions du CICID visant à renforcer la cohérence et l'efficacité du dispositif bilatéral d'aide au développement.

¹ Enquête réalisée en application de l'article 58-2 de la LOLF, et qui a donné lieu à la remise d'une enquête par la Cour des comptes le 15 juin 2005, ainsi qu'à une audition par votre commission des finances des magistrats et représentants concernés du MAE, le 25 octobre 2005. La commission a autorisé la publication d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial en présentant la synthèse.

Deux bureaux sont, en outre, dédiés au suivi des affaires multilatérales et des questions européennes. Dans les secteurs et pays ayant fait l'objet d'un transfert de responsabilités à l'AFD, les services seront déchargés du suivi opérationnel de la coopération. La sous-direction de la gouvernance démocratique est également renforcée par la création d'un bureau chargé de la coopération avec les pays en crise et en sortie de crise.

III. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005

A. LES CRÉDITS DE LA DGCID AU TITRE DU PROGRAMME 209

1. Exercice 2004

La gestion 2004 s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes au regard des autres politiques ministérielles, puisque **le MAE a été exempté de régulation en 2004** à la suite d'une lettre du Président de la République de mars 2004. Ce « traitement de faveur » a permis au ministère d'obtenir le report de la totalité des 20,6 millions d'euros de crédits non consommés en 2003. Environ la moitié de ces reports (10,5 millions d'euros), selon une procédure qualifiée de « *taxation* » par le ministère, a néanmoins été affectée aux besoins complémentaires du sommet du G8 à Evian et... des commémorations du Débarquement !

Sur la totalité des crédits ouverts en 2004, 98,7 % ont été engagés. Les crédits non engagés concernent pour l'essentiel des crédits dont l'engagement n'est pas autorisé, en raison d'une mise en réserve. Certains engagements de la France, comme sa contribution de 100 millions d'euros au fonds de lutte contre le sida, n'ont toutefois pu être tenus que par la prise en charge par l'AFD des contrats de désendettement-développement (C2D). Par ailleurs, un important report de charges sur 2005 pourrait accroître les difficultés de gestion en fin d'exercice.

Grâce au **déblocage de 50 millions d'euros de CP**, la gestion du Fonds de solidarité (FSP) n'a pas connu les difficultés constatées au cours des deux exercices antérieurs. Votre rapporteur spécial s'était de fait alarmé, à l'issue de sa mission de contrôles dans quatre Etats d'Afrique de l'ouest en février 2004, de la gestion erratique de ce Fonds, qui conduisait à une discordance croissante entre AE et CP, dont les effets tant diplomatiques qu'opérationnels sur le terrain devenaient visiblement néfastes. **Un rattrapage ponctuel était donc nécessaire, sans pour autant exonérer le FSP et les SCAC des exigences de rigueur, d'évaluation de l'impact des actions et de**

programmation réaliste à moyen terme qui conditionnent une gestion efficace des deniers publics. En d'autres termes, votre rapporteur spécial considère que l'absence de régulation en 2004 et cette relative aisance budgétaire n'ont vocation à se pérenniser que si elles sont accompagnées par de véritables réformes.

A cet égard, les orientations fixées par le CICID devraient contribuer à renforcer l'efficacité et la planification stratégique de la coopération française. On peut toutefois penser que le transfert d'un nombre important de projets à l'AFD constitue une forme de « désavoue » pour le MAE, dont la gestion du FSP n'est pas exempte de critiques. Il est vrai que **les exigences de rentabilité de l'AFD et sa capacité à faire appel à des ressources non budgétaires tendent à en faire l'instrument idoine pour remédier à certaines difficultés budgétaires¹ et lenteurs de gestion.**

Considérant la « porosité » entre les objectifs de la diplomatie française et les actions d'APD, **votre rapporteur spécial estime indispensable de ne pas céder aux effets d'annonce, aux promesses inconsidérées et aux « à-coups » budgétaires sans vision de moyen terme.** Les ambassadeurs doivent aborder avec courage et réalisme la traduction financière des relations que la France entretient avec les Etats de la ZSP. **La France traverse de réelles difficultés budgétaires, et cette situation doit être clairement expliquée à nos partenaires.**

2. Exercice 2005

L'assouplissement des contraintes en 2004 ne s'est pas reproduit durant l'exercice suivant. En mai 2005, les crédits ouverts mis à la disposition de la DGCID ont ainsi fait l'objet d'un **gel d'un montant d'environ 82 millions d'euros**, imputé essentiellement sur les crédits d'intervention, dont 70 millions d'euros sur les concours financiers. De même, les reports de 2004 sur 2005 (soit 11,1 millions d'euros) ont été gelés en quasi-totalité, et de manière inédite pour les crédits automatiquement reportés inscrits à l'état H (3,3 millions d'euros²). Sur l'ensemble de ces gels, **un montant de 23,4 millions d'euros a d'ores et déjà été annulé.**

D'après le ministère, cette régulation, qui n'a cependant eu aucune conséquence sur les crédits des postes diplomatiques, a pour effet d'empêcher de remplir certains engagements internationaux, notamment le paiement des bourses de l'agence universitaire pour la francophonie (AUF) de 10 millions d'euros, et un risque important de reports de charges.

¹ Comme en témoignent la prise en charge des C2D et le prélèvement de la moitié du résultat courant avant impôt de l'Agence.

² Sur les concours financiers, l'aide alimentaire et l'aide aux pays en sortie de crise.

Votre rapporteur spécial relève également que le projet de loi de finances rectificative pour 2005 prévoit un abondement supplémentaire de 27 millions d'euros des crédits d'APD du ministère, correspondant à une dotation de 14 millions d'euros pour les subventions aux projets de l'AFD et à un abondement supplémentaire de 13 millions d'euros de la contribution au Fonds européen de développement, **ce qui illustre une nouvelle fois la sous-estimation du montant de ces crédits inscrit en loi de finances initiale** (cf. *infra* sur le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* »).

B. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES FINANCES AU TITRE DU PROGRAMME 110

1. Exercice 2004

En 2004, le montant des crédits disponibles, sur le même périmètre que le programme « *Aide économique et financière au développement* », s'est élevé à 955,6 millions d'euros, pour un montant de 941,8 millions d'euros adopté en loi de finances initiale. **Le taux de consommation global sur l'exercice se situe à 90 %**, principalement en raison d'une exécution faible sur :

- les bonifications accordées à l'AFD pour ses prêts aux Etats étrangers (37,3 %) et à l'outre-mer (19,5 %). Le ministère explique sommairement cette sous-exécution par des difficultés rencontrées en exécution avec l'AFD, qui ont entraîné des retards de paiement en 2004 ;

- ainsi que sur le FASEP-études (35,1 %). Selon le ministère, la concrétisation des décisions de financement dépend fortement d'un certain nombre de facteurs exogènes faisant peser un aléa important sur les délais d'engagement et de tirage, ce qui se répercute sur le taux de consommation des crédits.

Les reports se sont élevés à 66,5 millions d'euros, et les annulations à 12,75 millions d'euros.

2. Exercice 2005

Les prévisions de consommation pour 2005 s'établissent en revanche à 121,5 %, compte tenu d'une forte exécution des crédits de

bonification¹ et de rémunération des prêts de l'AFD, des annulations de dette décidées de manière bilatérale ou dans le cadre du Club de Paris² (130,3 %), ainsi que du FASEP-études (126,8 %).

Les reports de l'exercice 2004 ont atteint un niveau élevé avec 84,2 millions d'euros, et les annulations début septembre 2005 étaient limitées à 500.000 euros.

Aucune observation n'a toutefois été formulée par la Cour des comptes au titre de 2004 ou 2005 concernant les comptes et crédits concourant à l'effort d'APD, et aucune instruction écrite n'a été adressée par les contrôleurs financiers.

¹ Le montant des bonifications pour les prêts aux Etats étrangers devrait ainsi atteindre plus du triple du montant prévu en loi de finances initiale, du fait de la compensation des importants arriérés enregistrés en 2004.

² Ces traitements conduisent à annuler tout ou partie de prêts accordés par l'AFD aux conditions de l'APD. Le Mali, la Mauritanie, le Rwanda et le Ghana devaient bénéficier en 2005 d'annulations échéances par échéances suite à des accords signés en Club de Paris. Malgré l'absence d'accord avec le Rwanda d'ici la fin de l'année, la dotation sur l'article 50 du chapitre originel 44-97 devrait être largement dépassée en raison d'un traitement de stock des créances du Ghana (et non par échéances) d'un montant de 55,2 millions d'euros.

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

I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS

Le programme 110, mis en œuvre par le service des affaires financières internationales et du développement et par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises de la DGTPE du MINEFI, participe à la politique française d'APD, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement (cf. *supra*). Il est doté de **3,13 milliards d'euros d'AE et de 966,4 millions d'euros de CP** en 2006. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, les CP **augmentent de 9 %**, en particulier du fait de la hausse de l'aide économique et financière **multilatérale**.

Le MINEFI assure avec le MAE la **co-tutelle de l'Agence française de développement (AFD)**, dont certains crédits (bonifications de prêts concessionnels et indemnisation pour des annulations de dette) ressortissent à cette mission. Les subventions accordées à l'AFD pour le financement de dons-projets aux pays de la ZSP sont en revanche logées dans le programme 209. La DGTPE est également représentée au sein des banques centrales de la zone franc et assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris, qui met en œuvre les annulations de dette décidées par les créanciers publics internationaux.

Ce programme s'appuie sur un **opérateur unique**, le groupement d'intérêt public Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF), rattaché à l'action 2 du programme. **Les actions de l'ADETEF ne sont toutefois pas principalement tournées vers les pays en développement**, mais en bonne partie vers les pays émergents ou les Etats candidats à l'adhésion européenne. L'AFD, en raison de son activité bancaire et commerciale, **n'a pas été retenue comme opérateur de l'un des deux programmes de la mission**.

Le groupement d'intérêt public ADETEF

Le GIP ADETEF est en charge de la coopération technique internationale de la France dans les domaines de responsabilité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'ADETEF finance, gère, coordonne et facilite la mise à disposition de l'expertise et du savoir-faire du MINEFI pour des actions et programmes de coopération définis avec les institutions publiques des pays partenaires. **Elle intervient sous de multiples formes** : conseil, assistance à court, moyen et long terme, méthodologie et ingénierie pédagogique, audits de procédures budgétaires, de systèmes de prévision et de systèmes fiscaux.

Les actions menées par l'ADETEF peuvent être financées sur sa dotation budgétaire, par le budget des pays avec lesquels il coopère ou par des financements internationaux (Union européenne, Banque mondiale...). Cette coopération peut s'appuyer sur des partenariats public/privé, notamment dans le cadre des appels d'offres.

L'ADETEF intervient ainsi selon **trois modalités** qui correspondent à des démarches et à des financements distincts :

- la coopération **bilatérale** entre des administrations étrangères et des directions du MINEFI ;

- la coopération sous forme de **jumelages** entre administrations, sur financements de l'Union européenne (d'abord uniquement avec les pays candidats, et de plus en plus avec tous les pays bénéficiant de financements européens) ;

- la coopération **multilatérale** lorsque le GIP prend en charge des projets lancés par des organismes internationaux, attribués en général après appels d'offres.

En 2004 et 2005, ces actions ont concerné la quasi totalité des directions du MINEFI. L'activité a porté sur les pays candidats à l'adhésion, ainsi que les Balkans et la CEI, l'Asie du Sud-Est (Vietnam en particulier), la Chine, les pays d'Afrique subsaharienne, le Maghreb, le Proche et le Moyen-Orient et l'Amérique Latine.

La part des activités du GIP provenant des contrats obtenus à la suite de réponse aux appels d'offres lancés par les bailleurs internationaux a tendance à s'accroître, compte tenu de l'option stratégique retenue par le GIP. Cette tendance s'exerce sans préjudice du nombre de jumelages institutionnels, le nombre de jumelages dans les pays candidats (Roumanie, Bulgarie, puis Croatie et Turquie) et les pays des Balkans occidentaux (Bosnie-Herzégovine, Serbie Monténégro, Albanie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine) remplaçant le volume important des jumelages qui ont été gagnés par la France dans les pays de la première vague d'élargissement et membres de l'Union européenne depuis le 1^{er} mai 2004. **Cette nouvelle stratégie appelle une réflexion sur les adaptations à moyen terme des moyens du GIP.**

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

Aucun ETPT relevant du plafond d'emploi de la mission n'est financé sur ce programme ; **32 emplois hors plafond seront rémunérés par l'ADETEF**, sur les 60 qu'il comporte. Votre rapporteur spécial considère que

cette absence de dépenses de personnel, qui apparaissent toutefois dans les coûts analytiques (cf. infra), est légitime compte tenu du nombre très réduit d'effectifs concernés.

La ventilation des coûts analytiques du programme fait apparaître les contributions, à hauteur de 4,13 millions d'euros, de deux programmes émanant de deux missions distinctes gérées par le MINEFI : le programme « *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* » de la mission « *Gestion et contrôle des finances publiques* », et le programme « *Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat* » de la mission « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* ». Ces coûts correspondent aux ressources humaines de la DGTPE concourant à la mise en œuvre du programme 110, soit **33 ETPT**. **Le ministère, toujours soucieux de se singulariser et de préserver sa sourcilleuse autonomie, a estimé qu'il n'était pas opportun d'imputer directement à ce programme les crédits du titre 2 correspondant à ces emplois**, compte tenu de leur faible volume au regard des crédits du programme (0,4 %) et des rigidités de gestion qu'une telle imputation aurait introduites, sans pour autant permettre une fongibilité significative avec les autres titres de dépenses. Quelles que soient les raisons invoquées et la modestie de la dépense concernée, **cette manière de faire reste néanmoins contraire à la philosophie et aux principes de la LOLF**.

La part des coûts salariaux des effectifs de la DGTPE relevant des programmes « *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* » et « *Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat* » est ainsi de **5,49 %**, et est répartie entre les actions du programme 110 au prorata des ETPT, soit 1,78 % pour l'action « *Aide économique et financière multilatérale* », 1,65 % pour l'action « *Aide économique et financière bilatérale* » et 2,06 % pour l'action « *Traitement de la dette des pays pauvres* ».

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

La structure du programme 110 n'a pas évolué par rapport à la maquette présentée le 16 juin 2004. Elle comprend **trois actions**, dont celle relative à l'aide économique et financière multilatérale représente près des deux tiers des CP.

**Crédits demandés et évolution à périmètre constant en 2006
pour les actions et sous-actions du programme 110
« Aide économique et financière au développement »**

(en millions d'euros)

Actions et sous-actions	CP LFI 2005*	AE PLF 2006	CP PLF 2006	Evolution des CP 2005/2006	En % des CP du programme
01 – Aide économique et financière multilatérale	525,9	1.127,6	612,4	16,4 %	63,4 %
1.1 – Participation au groupe de la Banque mondiale et au FMI	285,5	1.084,3	374,5	31,2 %	38,7 %
1.2 – Participation aux groupes des banques régionales	151,1	0	150,2	-0,6 %	15,5 %
1.3 – Contributions aux fonds sectoriels	89,3	43,3	87,7	-1,8 %	9,1 %
02 – Aide économique et financière bilatérale	179,2	1.770,9	182,9	16,8 %	18,9 %
2.1 – Interventions d'aide bilatérale relevant de l'AFD	88,1	1.642,3	84,8	-3,7 %	8,8 %
2.2 – Aide budgétaire à destination des Etats étrangers	55	85	65	18,2 %	6,7 %
2.3 – Gestion des opérations de prêts de la Réserve pays émergents	4,5	4	4	-11,1 %	0,4 %
2.4 – Coopération technique et ingénierie	31,6	39,6	29,1	-7,9 %	3 %
03 – Traitement de la dette des pays pauvres	180,8	236,2	171,2	-5,4 %	17,7 %
3.1 – Indemnisation de l'AFD au titre du traitement de la dette	180,8	166,2	166,2	-8,1 %	17,2 %
3.2 – Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	0	70	5	N. S.	0,5 %
Total	886	3.134,7	966,5	9,1 %	100 %

Source : « bleu » de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2006 ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'action 1 regroupe les participations (actionnariat et contributions) **de la France dans les banques et fonds sectoriels multilatéraux**, tels que les entités du groupe de la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine de développement, la Banque africaine de développement, le Fonds international de développement agricole ou le Fonds pour l'environnement mondial.

L'action 2 contribue au maintien de la stabilité macro-économique et à la création des conditions de croissance des pays en développement, à travers **plusieurs canaux d'intervention** : l'aide budgétaire sectorielle dans le cadre de programmes multi-bailleurs, la Réserve pays émergents (RPE), les bonifications de prêts (afin d'abaisser le taux d'intérêt de la ressource financière proposée par l'AFD aux bénéficiaires publics et privés) et

rémunérations accordées à l'AFD, les dons du FASEP-études¹, le Programme français de renforcement des capacités commerciales (PRCC, cogéré par l'AFD), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et la mise à disposition de l'expertise du ministère.

Les actions financées par le FASEP-études et leur impact

1 – Critères d'instruction des projets

Le FASEP-Études finance principalement des études de faisabilité, ainsi que des opérations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle à finalité économique et financière, destinées à des bénéficiaires étrangers et **réalisées par des prestataires français**, en amont de projets d'infrastructures dans les pays émergents et en transition.

L'instruction des dossiers s'attache à sélectionner les interventions qui, tout en s'inscrivant dans les priorités des pays bénéficiaires, sont susceptibles de promouvoir les technologies et le savoir-faire français, en amont d'opérations qui ont les meilleures chances d'être ensuite réalisés. **Sont ainsi privilégiées les interventions en amont de projets dont les perspectives de financement paraissent a priori favorables**, soit grâce aux ressources propres du pays concerné, soit en faisant appel aux sources de financement disponibles, notamment auprès des banques multilatérales. L'instruction s'attache également à vérifier que des entreprises françaises sont susceptibles, de fait, de participer à la réalisation du projet, si celui-ci est lancé.

2 – Impact pour les entreprises françaises

L'impact du FASEP pour les entreprises concernées doit être apprécié dans une perspective de **long terme**, du fait des délais entre le lancement des études et la concrétisation éventuelle des investissements. S'agissant d'interventions dans des pays étrangers, un certain nombre de facteurs exogènes ((forte concurrence internationale, déroulement des procédures d'approbation locales, délai de passation des marchés, *etc*) font toutefois peser un aléa important sur les décisions finales d'investissement.

Plus de la moitié des prestataires soutenus directement par le FASEP sont des **entreprises de taille moyenne** (chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et moins de 250 salariés), mais disposent d'une réelle ouverture à l'international (80 % des utilisateurs déclarent ainsi au moins 20 % de chiffre d'affaires réalisé à l'exportation).

Les entreprises françaises concernées par ces opérations en retirent un bénéfice à plusieurs titres. C'est d'abord un soutien direct en termes de notoriété et de présence locale sur des marchés à potentiel pour les ingénieries qui développent leurs activités à l'international. Le levier apporté s'apprécie en termes de **notoriété acquise et de référence visible** auprès des décideurs locaux, mais également auprès des bailleurs multilatéraux du fait de la coordination assurée avec ces institutions. Le levier apporté s'apprécie également en termes de participation aux projets qui suivent les interventions soutenues par le FASEP.

A titre d'exemple, le FASEP a permis de porter le développement de l'ingénierie française de l'environnement en Chine en retenant l'approche originale d'utiliser l'instrument comme fonds de préparation des programmes d'environnement urbain financés par la Banque mondiale.

¹ *Qui financent des études de faisabilité, réalisées par des consultants français, de projets de développement d'infrastructures impliquant des entreprises françaises.*

Cette approche permet ainsi aux prestataires français d'être en charge de la définition des axes de ces programmes d'environnement urbains, qui concernent des deux tiers de ces projets de la Banque mondiale en Chine pour les cinq ans à venir, soit près de 800 millions de dollars de financements. Elle a également permis à l'ingénierie de s'implanter en Chine, marché difficile et fermé, le secteur local étant très développé à travers des bureaux publics d'études techniques et souvent intégrés au maître d'ouvrage.

3 – Affectations sectorielle et géographique en 2004

Répartition sectorielle en 2004

(en millions d'euros)

Secteurs	Volume	Part
Agriculture	0,22	2 %
Energie	1,55	12 %
Eau	7,47	58 %
Environnement	0,42	3 %
Industrie-services	0,41	3 %
Transport	2,81	22 %

Répartition par zone géographique en 2004

Zones	Nombre de dossiers	En % du nombre	Montant en euros	En % du montant
Afrique	2	8 %	790.800	6,1 %
Amérique latine	5	20 %	2.341.300	18,2 %
Afrique du Nord, Moyen-Orient	3	12 %	1.230.000	9,6 %
Asie	9	36 %	6.117.390	47,5 %
Europe centrale et orientale	6	24 %	2.397.875	18,6 %
Total général :	25	100 %	12.877.365	100 %

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

L'action 3 met en œuvre les traitements de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire décidés dans le cadre du Club de Paris, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE, ou de manière bilatérale (tels que les dispositifs « Dakar I » et « Dakar II »). Les crédits de cette action sont destinés à indemniser l'AFD et à compenser le coût supporté par les institutions multilatérales de développement pour les annulations décidées.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. QUATRE OBJECTIFS

Le programme 110 comporte **quatre objectifs**, sur lesquels votre commission des finances avait émis un jugement plutôt positif en mars 2005¹. Le premier objectif (« *Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux* ») a été reformulé afin de ne plus recourir aux termes de « développement durable », que votre commission avait jugés quelque peu « fourre-tout ». Les trois autres objectifs n'ont pas été modifiés par rapport à l'avant-projet annuel de performance (PAP) de 2005. **Le point de vue du contribuable n'a pas été éludé**, puisque le troisième objectif a trait à la gestion efficace et rigoureuse des crédits d'APD.

Le premier objectif rappelle les **priorités géographiques et sectorielles affirmées par le CICID**. Les premières incluent les pays les moins avancés, l'Afrique et les 56 Etats de la ZSP (y compris l'Afghanistan) ; les secondes comprennent six secteurs : l'eau et l'assainissement, l'éducation, la santé et la lutte contre le sida, les infrastructures et le développement urbain, l'environnement et les ressources naturelles, l'agriculture et la sécurité alimentaire. Les deux principaux secteurs d'affectation de l'aide française en 2004 étaient ainsi les infrastructures et le développement urbain (21,1 %) et l'agriculture et la sécurité alimentaire (17,1 %). Votre rapporteur spécial juge que ces sept axes sont légitimes, **bien qu'ils ne puissent réellement être qualifiés de « priorités »** dans la mesure où ils couvrent la grande majorité des composantes du développement.

Le deuxième objectif s'inscrit dans la tendance, constatée depuis quelques années chez les principaux bailleurs, à **l'accroissement de l'harmonisation de l'aide**, en particulier dans le cadre de l'aide budgétaire, qui relève de l'« aide programme ». Votre rapporteur spécial partage la volonté ainsi affichée d'accroître l'efficacité de l'aide et de réduire les coûts de transaction liés à la coexistence (voire à la concurrence) de plusieurs procédures et cahiers de charges émanant de multiples bailleurs. Il rappelle néanmoins que l'aide budgétaire, dont le principe avait été contesté il y a une décennie, **doit être transparente et ne pas compromettre la capacité de la France à mettre en évidence ses apports**.

¹ Rapport d'information n° 220 (2004-2005) sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, présenté par M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances.

B. DIX INDICATEURS

Les dix indicateurs de ce programme (9 dans l'avant-PAP), et de la mission en général, **illustrent dans une certaine mesure la difficulté à mesurer l'efficacité de l'aide au développement** et le lien entre les financements octroyés et la réduction de la pauvreté – *a fortiori* lorsque l'aide française ne constitue qu'un canal parmi de multiples autres sources d'assistance – qui sont liées à l'importance des volumes engagés mais n'en sont pas exclusivement dépendants.

La plupart des indicateurs paraissent néanmoins **pertinents**, relèvent de l'efficacité de la gestion ou de l'efficacité socio-économique, et **sont mieux renseignés que dans le second programme de la mission**. Les indicateurs des objectifs 3 et 4 (effet de levier et qualité des projets¹ de l'AFD, performance et niveau d'autonomie financière de l'ADETEF, pérennité des études du FASEP) sont particulièrement éclairants sur l'efficacité de la dépense publique. Les prévisions pour 2004, jugées peu utiles par le ministère, ne sont pas mentionnées, et celles pour 2005 le sont partiellement.

Deux des recommandations formulées par votre commission ont été retenues : l'harmonisation, entre les deux programmes, des indicateurs de ciblage géographique de l'aide (qui ressortit à l'objectif 1), et la **création pour l'objectif 4 d'un indicateur relatif à l'ADETEF**, qui n'est pas celui proposé par votre commission², mais n'en est pas moins pertinent puisqu'il évalue la capacité de ce groupement à mobiliser des ressources extérieures, en mesurant le ratio entre ses ressources propres et sa dotation budgétaire. **Votre rapporteur spécial regrette cependant qu'aucun indicateur ne rende compte de l'impact socio-économique de l'effort français en faveur de l'initiative PPTE**, et considère que les motifs avancés par le MINEFI ne sont pas convaincants³.

Les cibles retenues correspondent aux années 2008 ou 2009, et témoignent d'un certain **réalisme, bien qu'elles ne relèvent parfois que d'une extrapolation de la tendance constatée au cours de la période récente**. Il est ainsi prévu que les deux tiers des projets de l'AFD soient jugés satisfaisants en 2008, contre 64 % aujourd'hui et 82 % pour les projets de la Banque mondiale à la même échéance. L'indicateur portant sur la part des études FASEP achevées ayant abouti à la réalisation de projets d'investissement témoigne du **fort aléa pesant sur la portée de ce type**

¹ Par référence au niveau de qualité des projets de la Banque mondiale.

² Du type « nombre de contrats obtenus par des entreprises françaises / nombre d'appels d'offres souscrits ».

³ Le ministère a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que « la part des annulations de dette octroyées par la France s'insérant dans le processus PPTE et la part des annulations PPTE de la France dans les annulations globales consenties dans ce cadre ne renseignent pas l'efficacité socio-économique des annulations décidées. Par ailleurs, la part des annulations PPTE de la France dans les annulations globales consenties dans ce cadre fluctue fortement ».

d'étude, puisque la cible retenue pour 2009 n'est que de 22 % (20 % prévus en 2005). **Il convient sans doute de s'interroger sur les moyens d'améliorer le « retour sur investissement » de ce type d'instrument.** En outre, il serait logique que la cible de l'indicateur relatif à la part des études du FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d'au moins une entreprise française soit fixée à 100 % (quitte à ce qu'elle soit plus lointaine), plutôt qu'à 82 %. **Cette participation devrait en effet constituer une condition de l'aboutissement des études.**

La cible d'affectation géographique de la moitié de l'aide multilatérale aux PMA et à la ZSP serait néanmoins atteinte dès 2006, et dès 2005 s'agissant de « l'effet de levier » de l'AFD (et donc sa capacité à faire appel à des ressources de marché) mesuré par le montant d'aide au développement apportée par cette agence sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat¹.

Un certain nombre de biais et de limites ont été identifiés par le ministère, affectant en particulier les deux indicateurs du premier objectif, et les indicateurs n° 3 et 4, relatifs au FASEP-études², du quatrième objectif.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE MULTILATÉRALE : 612,4 MILLIONS D'EUROS

1. D'importantes contributions obligatoires aux banques et fonds multilatéraux

Les crédits demandés pour l'aide économique et financière multilatérale comportent **612,4 millions d'euros de CP**, dont 5,5 millions d'euros de dépenses de participation financière (titre 7) au titre des augmentations de capital de trois banques régionales³, et le solde en

¹ La cible est de 3 euros de prêts pour un euro de subvention publique.

² Il apparaît ainsi que la nature du FASEP-études justifie de prendre une cible relativement lointaine, car il convient de tenir compte du délai parfois long entre les études de faisabilité et la réalisation effective des projets (du fait de la longueur des délais entre le lancement des études et la réalisation éventuelle des projets d'investissement). De plus, les résultats dépendent pour partie d'éléments exogènes dont l'évolution ne peut être maîtrisée par les acteurs français du programme.

³ La Banque africaine de développement, la Société interaméricaine d'investissement et la Banque ouest-africaine de développement.

dépenses d'intervention (titre 4) correspondant aux engagements de participation à divers fonds sectoriels, au FMI (bonification de la Facilité pour la réduction de la pauvreté) et aux entités du groupe de la Banque mondiale et de ses banques régionales, dont le capital est reconstitué à échéances régulières. Les contributions les plus importantes concernent :

- la quatorzième reconstitution du capital de l'Association internationale de développement, fonds multilatéral de la Banque mondiale, dont la France est le cinquième contributeur. Notre pays s'est engagé le 22 février 2005 à verser 1.073 millions d'euros sur 3 ans, les **363,2 millions d'euros de CP programmés en 2006** constituant la première annuité ;

- le deuxième versement (**114,2 millions d'euros**) de la dernière reconstitution du Fonds africain de développement, dont la France est le premier contributeur ;

- le deuxième versement (**30,4 millions d'euros**) de la huitième reconstitution du Fonds asiatique de développement, pour laquelle la France s'est engagée le 12 mai 2004 à hauteur de 121,8 millions d'euros sur quatre ans ;

- la dernière annuité (**41 millions d'euros**) de la troisième reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial.

Les versements seront notamment effectués au profit de la Banque africaine de développement (3,06 millions d'euros), du Fonds international de développement agricole (8 millions d'euros), du Fonds de lutte contre la poliomyélite (10 millions d'euros), de l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural (10 millions d'euros), du Protocole de Montréal¹ (8,4 millions d'euros) et du Fonds « sarcophage » de Tchernobyl (4,5 millions d'euros). **Votre rapporteur spécial considère que ce dernier versement ne constitue pas une dépense d'APD.**

2. Les risques de diminution de l'influence française dans les plus grandes institutions financières internationales

Votre rapporteur spécial se montre traditionnellement vigilant sur la présence et l'influence françaises dans les institutions financières internationales (IFIs). **Il apparaît que la présence de nos ressortissants au sein de la Banque mondiale est toujours nettement inférieure à la quote-**

¹ Ce fonds a été créé par l'« amendement de Londres » au protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Une nouvelle reconstitution de ce fonds est prévue pour la période 2006-2008, et conduit à l'inscription de 40,8 millions d'euros d'AE dans le projet de loi de finances pour 2006, au titre d'une contribution triennale de la France équivalente à celle de la période 2003-2005.

part française dans le capital du groupe, avec respectivement 2,98 % et 4,41 % fin 2004. Le ministère reconnaît lui-même que notre présence aux plus hauts niveaux de la hiérarchie de la Banque mondiale « *reste nettement insuffisante* »¹. Le constat est le même au FMI², à la Banque interaméricaine de développement, à la Banque asiatique de développement et à la Banque européenne de reconstruction et de développement ; les Français sont en revanche beaucoup plus présents dans les institutions européennes et francophones. Les problèmes identifiés n'ont guère changé : la reconnaissance de la valeur des diplômes et cursus français, la langue, la localisation et les modes de recrutement inspirés des critères anglo-saxons. Le bilan chiffré de la présence française est le suivant :

Présence française et détention du capital dans les institutions financières internationales fin 2004

Institutions financières	Nombre total d'agents	Nombre de cadres français	Part des cadres français	Part des agents français	Part du capital détenue par la France	Nationalité du président
Groupe de la Banque mondiale	10.839	N.D.	N.D.	2,98 %	4,41 %	Américain
FMI	2.723	N.D.	N.D.	3,96 %	5,05 %	Espagnol
Banque africaine de développement	1.043	40	6,1 %	4,7 %	3,75 %	Rwandais
Banque interaméricaine de dvpt	1.687	16	1 %	0,9 %	1,9 %	Colombien
Banque asiatique de dvpt	2.392	21	2,4 %	0,8 %	2,37 %	Japonais
Banque européenne de reconstruction et de dvpt	965	46	7,1 %	6,2 %	8,52 %	Français
Fonds international de développement agricole	453	11	5,5 %	8,1 %	4,81 %	Suédois
Banque européenne d'investissement	1.251	117	14 %	17,8 %	16,8 %	Belge
Banque de développement du Conseil de l'Europe	133	17	23 %	47 %	16,92 %	Français
Banque centrale européenne	1.314	107	N.D.	9,28 %	N.D.	Français
Banque des règlements Internationaux	556	51	14 %	12,8 %		Canadien

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

Votre rapporteur spécial reconnaît que le renforcement de l'influence française est une œuvre difficile et de longue haleine. Il n'existe toutefois pas de fatalité en la matière, et **votre rapporteur spécial ne saurait trop inciter le MINEFI à élargir le soutien à la candidature de cadres issus du secteur privé et à renforcer les instruments déjà mis en place** : programmes de mise à disposition de fonctionnaires français à la Banque mondiale³ et à la Banque interaméricaine de développement, alerte précoce sur les postes vacants, constitution d'associations d'agents français dans les institutions

¹ Avec deux vice-présidents, derrière les Britanniques, les Indiens (3) et les Américains (8).

² Le personnel français représente 3.96 % des effectifs totaux employés par le FMI en 2004. Ce taux reste loin de notre quote-part de 5,05 %, de notre pourcentage de 1989 (4,9 %) et de celui des Britanniques présents dans l'institution (pour une quote-part identique).

³ Ce programme a concerné 20 fonctionnaires depuis 1999, ce qui demeure insuffisant.

multilatérales, politique de stages, accords d'échange avec l'AFD, ... Un certain nombre d'outils *a priori* pertinents¹ ne sont pour le moment qu'envisagés.

**B. AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE BILATÉRALE :
182,9 MILLIONS D'EUROS**

1. Les dépenses de fonctionnement

a) La part prépondérante de la rémunération de l'AFD

Les crédits prévus au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3) s'élèvent à **30,65 millions d'euros** de CP et concernent :

- l'évaluation rétrospective d'opérations relevant de l'AFD (600.000 euros) ;

- la gestion des opérations de prêts aux Etats étrangers dans le cadre de la Réserve pays émergents (RPE), qui comprend la **rémunération versée à Natexis Banques Populaires** pour la gestion d'opérations qu'elle assure pour le compte de l'Etat² (3,7 millions d'euros), et 300.000 euros consacrés à l'évaluation et à l'appui pour le montage de projets RPE ;

- les subventions pour charge de service public accordées à l'ADETEF³ (4,55 millions d'euros), agence de coopération technique du ministère ;

- la **rémunération de l'AFD au titre de quatre instruments** : la Réserve pays émergents, les dons projets (10 % de l'assiette) financés par le programme 209, les contrats de désendettement-développement (3 % des décaissements pour les contrats d'un montant inférieur à 1,5 million d'euros, et 1,5 % au-delà) et les aides budgétaires (1 % des décaissements), pour un montant global de **21,5 millions d'euros de CP**. L'évolution de ces remboursements en CP depuis 2003 est la suivante :

¹ *Prise en considération des demandes des IFIs par la Mission des fonctionnaires internationaux, échanges de fonctionnaires et non plus uniquement de personnels de l'AFD, extension des détachements au-delà du seul poste concerné au FIDA.*

² *Gestion des prêts RPE et des dons dans le cadre du FASEP-études.*

³ *Les ressources de l'ADETEF s'élèvent en 2005 à 8,75 millions d'euros, dont deux tiers de ressources propres.*

Ventilation par instrument des rémunérations (CP) versées à l'AFD
(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
RPE	5,3	5,1	5,2	Non précisé
Dons-projets	16,2	13,9	15,8	
C2D	0,16	0,58	0,73	
Aide budgétaire	-	-	0,55	
Total	21,7	19,6	22,3	21,5

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

Votre rapporteur spécial relève néanmoins que le montant des CP en 2006 ne tient pas compte de la rémunération associée aux projets du FSP transférés à l'Agence, dont le montant n'était pas encore connu. **Cette situation est surprenante**, dans la mesure où le conseil de surveillance de l'AFD du 10 mars 2005 a adopté une résolution, dans laquelle il était précisé que le montant total des autorisations de paiement correspondant au transfert de ces 62 projets (liste initialement fixée) était de 103,29 millions d'euros. Il est possible que les incertitudes entourant le délai et les modalités de transfert à l'AFD de la gestion de l'assistance technique¹, comme la révision ultérieure de la liste des projets transférables, aient contribué à retarder la détermination des nouveaux coûts à la charge de l'AFD, et donc de sa rémunération.

b) Evolution des ressources et des concours de l'AFD

Les activités pour compte propre de l'AFD sont financées à partir de **trois sources de financement** : des **emprunts réalisés sur les marchés financiers** sans la garantie explicite de l'Etat (émissions obligataires et placements privés), des **ressources propres** (reprises sur provisions et, depuis 2004, réinvestissement de la moitié du résultat de l'exercice précédent), et des **ressources budgétaires** issues du programme 109 (bonifications d'intérêts, rémunérations et subventions destinées à financer les aides budgétaires), du programme 853 de la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » (emprunts auprès du Trésor d'une durée de 30 ans dont dix ans de différé et au taux de 0,25 %), et du programme 209 (subventions pour les dons-projets et les C2D). L'évolution de ces ressources depuis 2003 est la suivante :

¹ Il n'y aura toutefois pas à proprement parler de transfert de l'assistance technique à l'AFD, dans la mesure où les assistants – dont l'AFD ne souhaite pas devenir l'employeur direct – conserveront leur statut et le contrat qui les lie au MAE.

Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 2003

(en millions d'euros)

Catégories de ressources		2003	2004	2005	2006 (prévision)
Emprunts nets sur les marchés		- 16	- 23	47	149
Besoins propres	Emission simple	845	300	0	0
	Emission subordonnée	0	300*	0	500
	Placement privé	121	57	76	n. d.
	Remboursements	- 982	- 680	- 735	- 721
Financement de la FRPC du FMI	Emissions	0	0	706	370
	Remboursements	0	0	-546	-370
Ressources propres		0	113	83,5	76,5
Dividende réinvesti dans l'activité				83,5	76,5
Reprise de provisions			113		
Ressources en provenance de l'Etat		424,3	251,4	473,1	398,1
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Bonifications	146,6	67,2	217,2	62,7
	Tirages nets sur emprunts	63,4	45,5	45,9	49,5
	Aides budgétaires	46	40,5	55	65
	Rémunérations	34	14,5	25	21,5
Ministère des affaires étrangères	Subventions projet	127,8	75,6	130	185
	Refinancements par dons	6,5	8,1	0	14,4
	Assistance technique				n.d.
Total		408,3	341,4	603,6	623,6
Total hors remboursements d'émissions		1.390,3	1.021,4	1.338,6	1.344,6

* L'émission de « titres super subordonnés » de 2004 constituait une innovation et utilisait une faculté nouvelle offerte par la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003.

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

L'encours brut global des prêts s'élève à 10,7 milliards d'euros fin 2004, dont 7 milliards d'euros aux risques de l'Agence. Il se répartit géographiquement entre 7,6 milliards d'euros dans les Etats Etrangers et 3,1 milliards d'euros dans les DOM-TOM. Les engagements en aide projet de l'AFD pour son compte propre dans les pays étrangers se sont élevés en 2004 à **953 millions d'euros** (contre 804 millions d'euros en 2003) dont 174 millions d'euros en subventions et 779 millions d'euros sous forme de prêts. Par ailleurs, l'AFD a également octroyé pour le compte de l'Etat 49,9 millions d'euros dans le cadre de l'initiative PPTE et 41 millions d'euros d'aides budgétaires globales ou affectées¹. Enfin les engagements dans l'outre-mer ont diminué pour s'établir à 371 millions d'euros, après 593 millions d'euros en 2003, du fait de la baisse des financements non concessionnels.

La situation financière de l'Agence est satisfaisante. Compte tenu de son périmètre d'intervention, l'AFD présente de **bons résultats en matière**

¹ Contre 546 millions d'euros en 2003, dont 500 millions d'euros au titre du prêt d'ajustement structurel au Liban.

de recouvrement de créances, puisque le montant des impayés représentait **12 %** de l'encours fin 2004 (en hausse d'un point par rapport à fin 2003), dont 640 millions d'euros garantis par l'Etat français¹ et 513 millions d'euros d'impayés souverains éligibles à des traitements en Club de Paris. **Le ratio de solvabilité de l'AFD est élevé avec 47,6 % fin 2004** contre 37,1 % fin 2003, le niveau minimum réglementaire au titre du « ratio Cooke » étant de 8 %.

Au 30 août 2005, le **ratio de décaissement** sur les concours vivants (c'est-à-dire ceux dont le reste à verser est positif) de l'Agence² était de **30 %**, dont 28 % pour les prêts et 34 % pour les subventions, ce qui constitue une **diminution par rapport à fin 2003** (36 %). Les engagements bruts antérieurs à 2001 représentaient 1,08 milliard d'euros, soit 27,1 % des concours. La **nouvelle notation du portefeuille de projets** mise en place fin 2002 fait apparaître les tendances suivantes fin 2004 sur les 266 projets notés :

- 85 projets en situation de risque, représentant 31 % du portefeuille de projets en exécution, ont été recensés fin 2004 (contre 83 fin 2003), dont seulement 58 projets « à problèmes ». En montant, les engagements en situation de risque sont en croissance de 28 % par rapport à 2003 avec 715 millions d'euros, soit **27 % du total des engagements en cours de mise en œuvre** ;

- on assiste à une **convergence des situations par zone géographique**, puisque le nombre de projets en risques décroît en Afrique subsaharienne (32 %) et augmente dans les autres régions (31 % fin 2004 contre 24 % fin 2003) ;

- corrélativement, la situation s'améliore pour les projets financés sur subventions (32 % de projets en risque fin 2004), et se détériore sur les projets financés sur prêts ou en garantie (31 %)

- les projets en risque se caractérisent le plus souvent par des **retards dans les décaissements** (67 % des projets), et des **faiblesses dans la maîtrise d'ouvrage** (60 %). La microfinance et la formation professionnelle sont les secteurs qui présentent les difficultés les plus marquantes.

Le 12 décembre 2003, le champ d'intervention de l'Agence a été **étendu hors de la ZSP dans six nouveaux pays** : Egypte, Jordanie, Syrie, Turquie, Chine et Thaïlande. Un certain nombre de projets ont déjà été engagés dans ces pays, dont les plus significatifs consistent en un prêt de 35 millions d'euros pour un projet routier de désenclavement et un prêt de 33,5 millions d'euros pour une liaison ferroviaire au Yunnan (Chine), et en un prêt de 50 millions d'euros en intermédiation bancaire pour le refinancement à

¹ 457 millions d'euros au titre de la Côte d'Ivoire et 160 millions d'euros sur le Congo-Brazzaville.

² Hors refinancements de PROPARCO, fonds d'étude, décaissements du Fonds français pour l'environnement mondial, concours d'ajustement structurel et protocoles du Trésor.

moyen terme d'entreprises privés en Turquie. **Une réflexion a été engagée par le CICID de mai 2005 sur les conditions d'une éventuelle ouverture complémentaire du champ d'intervention de l'AFD.**

Votre rapporteur spécial que les concours de l'AFD dans les pays émergents doivent demeurer limités, d'autant que la ZSP demeure vaste et que l'Agence a été confirmée par le CICID comme principal opérateur de l'APD française. L'attractivité manifeste des pays émergents et l'accroissement des moyens d'intervention de l'AFD ne devraient pas conduire celle-ci à opérer un revirement stratégique consistant à multiplier les implantations hors du « cœur de cible » de l'APD française. A cet égard, votre rapporteur spécial estime que les projets d'implantation dans un pays tel que le Brésil, motivés par la volonté de participer au financement de « biens publics mondiaux » (tels que l'eau, le climat ou les nouvelles pandémies), **doivent être examinés avec prudence et de manière très progressive.**

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention sont fixées à 1.740 millions d'euros en AE et 152,2 millions d'euros en CP, et comprennent des transferts aux collectivités locales et à d'autres entités. Les transferts aux collectivités locales consistent en des bonifications pour des projets financés par l'AFD outre-mer, à hauteur de 194,4 millions d'euros en AE et 18,2 millions d'euros en CP (dont 670.000 euros pour de nouveaux projets). Les autres interventions incluent :

1) **Les bonifications d'intérêts versées à l'AFD dans le cadre de ses prêts concessionnels aux Etats étrangers.** Des montants de 1.225,5 millions d'euros en AE, dont 220 millions d'euros pour de nouveaux engagements¹, et de 44,5 millions d'euros en CP (essentiellement pour des projets déjà engagés), sont demandés. Les CP demandés correspondent à un besoin de financement de 120,1 millions d'euros, après déduction du **prélèvement par l'Etat de la moitié du résultat courant avant impôt de l'AFD,** mis en place en 2003.

Ce prélèvement se fonde sur l'hypothèse – que votre rapporteur spécial juge raisonnable – d'un résultat au moins égal à 151,2 millions d'euros en 2005, après 138,3 millions d'euros en 2003 et 166 millions d'euros en 2004. Votre rapporteur spécial, comme les rapports annuels de l'AFD pour les exercices 2003 et 2004, relevait cependant dans son rapport budgétaire sur le

¹ *Ces nouveaux engagements sont également financés à hauteur de 210 millions d'euros par l'action 2 du programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers ». Ces financements doivent contribuer à la mise en place par l'Agence de nouveaux projets à hauteur de 1,14 milliard d'euros.*

projet de loi de finances pour 2005 que **ce prélèvement était instauré à titre exceptionnel**, d'abord pour faire face à l'insuffisance du volume des CP puis en tant que contribution de l'Agence à l'accroissement de l'effort de la France en matière d'APD. Il semblerait que cette contribution exceptionnelle ait désormais un caractère permanent...

2) **L'aide budgétaire sectorielle** à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien, pour 85 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP. Ce type d'aide se distingue de l'aide programme proprement dite, confiée au MAE. La doctrine élaborée en concertation avec le MAE précise les modalités d'emploi des aides budgétaires globales, qui en 2005 doivent **soutenir les pays en sortie de crise** (Centrafrique, République démocratique du Congo, Burundi), **faciliter la conclusion d'accords avec le FMI et la réinsertion dans la communauté financière internationale** (Niger, Guinée-Bissau, Togo), **favoriser les pays les plus performants**, notamment en matière de gestion de leurs finances publiques, dans une perspective pluriannuelle (Burkina-Faso, Mali, Bénin).

La programmation peut être révisée en cours d'année en fonction des événements. Ainsi, en 2005, la crise institutionnelle au Togo a définitivement éloigné la perspective d'un programme FMI au Togo en 2005, libérant 1,5 million d'euros par rapport à la programmation initiale, et la situation budgétaire catastrophique en Centrafrique ainsi que la crise alimentaire au Niger ont conduit le MINEFI à leur affecter les montants ainsi libérés. La ventilation géographique de l'aide budgétaire a été la suivante en 2004 et en 2005 :

Affectation des CP d'aide budgétaire en 2004 et 2005

(en millions d'euros)

Pays	2004	2005	
	exécution	programmation	exécution
Burkina-Faso	5,5	5,5	5,5
Burundi	5	3	3
Centrafrique	6	1,5	0 (1,5+1 transférés au MAE)
Congo-Brazza.	24 (LFR04)		
Djibouti	3 (reporté)		
RDC	5	5	5
Tchad			
Togo		1,5	0
Sénégal			
Bénin		1,5	1,5
Guinée-Bissau	1 (reporté)	1	1
Mali	9	9	9
Madagascar			
Comores			
Niger	10	7	7,5
Gabon			
régionalUEMOA		20	20
Total	64,5	55	52,5

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

3) Des actions de coopération technique et d'ingénierie menées dans le cadre du **FASEP-études** (20 millions d'euros en AE et CP) et du **PRCC** (15 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP), ce dernier dispositif bilatéral ayant été créé fin 2001 dans la continuité des engagements pris lors du cycle de Doha en faveur du renforcement des capacités commerciales des pays en développement.

Votre rapporteur spécial constate que les dossiers du FASEP-études ne concernaient que marginalement les pays les moins avancés en 2004. Environ 6 % des montants ont ainsi été affectés à l'Afrique (dont 4 % pour l'Afrique du Sud), et plus de la moitié (55 %) à des pays émergents tels que le Brésil, l'Uruguay, la Chine, l'Indonésie, la Turquie, l'Inde, la Thaïlande et des pays d'Europe centrale et orientale. Cette affectation certes conforme à la vocation affichée de cet instrument, **gagnerait à être davantage consacré aux PMA dans un souci de cohérence avec les objectifs de l'APD.**

**C. TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES :
171,2 MILLIONS D'EUROS**

Cette action ne comporte que des crédits d'intervention, à hauteur de **236,2 millions d'euros** en AE et de 171,2 millions d'euros en CP. Ces crédits sont consacrés :

- à **l'indemnisation de l'AFD** (166,2 millions d'euros) au titre des annulations de dette consenties dans le cadre des dispositifs « Dakar » I et II et des réductions de taux d'intérêt consenties à quatre Etats¹ de la zone Franc en application de l'accord de La Baule de juin 1990 ;

- à la reconstitution du « **fonds fiduciaire PPTE** » (auquel la France contribue à hauteur de 6,6 %), dont les négociations sont prévues fin 2005, pour 70 millions d'euros d'AE et 5 millions d'euros de CP. Ce fonds multilatéral est destiné à couvrir auprès des institutions financières régionales participant à l'initiative PPTE le coût des allègements et annulations de dettes multilatérales des pays éligibles.

**QUESTIONS ET OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 110 « AIDE ECONOMIQUE
ET FINANCIERE AU DEVELOPPEMENT »**

- Les objectifs et indicateurs sont dans l'ensemble **bien conçus**.

- Les dépenses d'intervention de l'action 1 relatives au Fonds « sarcophage » de Tchernobyl (4,5 millions d'euros de CP) et au *Northern dimension environmental partnership* (3,6 millions d'euros) ont trait à la dépollution et à la sécurité nucléaires, **ce qui ne constitue pas à proprement parler de l'APD**.

- Le Fond de Doha pour le développement, qui finance des formations de politique commerciale pour des fonctionnaires de pays en développement, est présenté comme « efficace ». Compte tenu des enjeux importants que revêt pour la France le cycle de négociations de Doha, au cheminement chaotique, il conviendrait de disposer de davantage de précisions sur cette contribution de un million d'euros : combien de fonctionnaires sont formés, quel est le coût moyen, quelles obligations de compte-rendu des intéressés ?

- L'influence de la France sur les orientations géographiques et sectorielles des institutions multilatérales, que l'objectif 1 entend accroître, demeure **desservie par la sous-représentation de nos ressortissants dans les échelons décisionnels des institutions financières multilatérales**.

- **Le périmètre d'intervention de l'AFD doit être cohérent avec son statut d'opérateur privilégié de l'APD française**. Les implantations – en cours ou projetées – dans les pays émergents doivent clairement être limitées, et en tout état de cause ne pas être effectuées au détriment des concours aux pays les moins avancés et de la ZSP.

¹ *Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Congo et le Gabon.*

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

I. PRÉSENTATION ET EFFECTIFS

A. ARCHITECTURE ET OPÉRATEURS

Le programme 209 regroupe l'essentiel, **mais pas la totalité**, des moyens du MAE consacrés à l'APD dans ses dimensions économiques, sociales et culturelles, et aux interventions dans les pays en situation de crise et de post-crise. Ces actions s'inscrivent dans le cadre des orientations interministérielles fixées par le CICID, et reposent sur des partenariats avec des organismes nationaux et multinationaux, ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales (ONG).

Votre rapporteur spécial estime que **l'architecture ainsi retenue peut faire l'objet de critiques**, certains crédits de coopération du ministère, tels qu'ils sont comptabilisés par le CAD, ne figurant pas dans ce programme mais dans deux programmes de la mission ministérielle « *Action extérieure de l'Etat* », tandis que d'autres ont vocation à être logés dans cette même mission. Relèvent ainsi de la première catégorie :

- la part des crédits de l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger) correspondant aux **élèves étrangers** scolarisés dans les établissements des pays en développement (soit 29 % de la subvention à l'AEFE, d'un montant de 323 millions d'euros). Ces crédits se trouvent dans l'action 2 « *Service public d'enseignement à l'étranger* » du programme 151 « *Français de l'étranger et étrangers en France* » ;

- la part des crédits de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) correspondant à des **demandeurs d'asile** des pays en développement (soit 92 % de la subvention à l'OFPRA, d'un montant de 49 millions d'euros). Ces crédits sont logés dans l'action 4 « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* » du même programme 151 « *Français de l'étranger et étrangers en France* » ;

- de plus, les directives du CAD pour l'établissement des rapports statistiques contiennent la liste de tous les organismes internationaux en faveur desquels les contributions peuvent être, en totalité ou en partie, comptabilisées dans l'APD. Des **coefficients d'APD**¹ sont fournis pour les organismes des

¹ Parmi les organisations du système des Nations Unies bénéficiant de contributions obligatoires, une seule, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), est

Nations Unies dont une partie des activités relèvent du domaine du développement. Certaines contributions obligatoires relèvent donc de l'action 3 « *Régulation de la mondialisation* » du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* », **la quote-part d'APD n'ayant pas été inscrite dans le programme 209** « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

A contrario, la **coopération militaire et de défense** (112,5 millions d'euros de CP demandés en 2006) constitue l'action 5 du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », mais n'est toujours pas comptabilisée par le CAD comme de l'APD.

Le programme 209 est mis en œuvre par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (**DGCID**), et implique également, au niveau central, la Direction des Nations Unies et des organisations internationales, la délégation à l'action humanitaire (DAH) et le service des affaires francophones. Il s'appuie également sur un **réseau diplomatique étendu**, au sein duquel les 112 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), en collaboration avec 79 établissements culturels, 147 alliances françaises et 21 centres de recherche, jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre concrète des actions de coopération.

Ce programme s'appuie aussi sur un grand nombre d'opérateurs, qui pour la plupart ne ressortissent pas exclusivement à l'APD : l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), l'Agence française d'action artistique (AFAA), l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI), l'agence Edufrance (groupement d'intérêt public assurant la promotion dans le monde de l'offre française de formation supérieure), Egide (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et Canal France international (CFI).

intégralement prise en compte par le CAD au titre de l'APD. Cinq autres font l'objet d'une comptabilisation partielle : l'OMS, l'OMM, l'OAA, l'OIT et l'UNESCO, dont la quote-part d'APD est respectivement de 70 %, 4 %, 51 %, 15 % et 25 %. La quote-part d'APD attribuée à l'ONU elle-même est quant à elle de 12 %.

Le groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI)

1 – Missions et évolution

FCI a été créé en avril 2002 pour faciliter la mise en place de missions de coopération de courte et moyenne durées et apporter des services en appui aux professionnels de ce secteur d'activité. A l'issue de sa deuxième année de fonctionnement (2004), **ses opérations représentaient 3,8 millions d'euros de commandes et 1,7 million d'euros de missions exécutées**. Ces opérations se sont largement diversifiées, couvrant tous les continents et la plupart des spécialités de l'expertise de coopération et de développement. Les décisions du CICID de 2005 relatives au transfert de l'assistance technique du MAE vers l'AFD et au nouveau rôle de FCI dans la gestion d'une partie de ces experts techniques, conduisent à un **changement de dimension et à une modification de l'organisation du GIP**.

2 – Actions conduites en 2005

Les missions au bénéfice du MAE, initialement de courte et moyenne durée, ont été **progressivement étendues aux missions de longue durée**. Les actions et missions conduites en 2005 se sont déroulées soit dans le cadre de programmes en faveur de la ZSP, soit au bénéfice de pays en transition ou en situation de post-crise. Ont ainsi été menées des actions de réforme administrative (Afghanistan, Tchad), de lutte contre le blanchiment des capitaux (Algérie), d'évaluation des systèmes de formation (Mauritanie, Tchad), d'audits sur la reconstruction ou la construction (Maroc, Niger). Parallèlement, FCI a pris en charge des experts longue durée auprès de l'Union européenne – « experts nationaux détachés » à Bruxelles, en Haïti, en Ethiopie –, auprès d'autres instances (UNESCO, CONADER en République Démocratique du Congo), ainsi que dans le cadre de programmes locaux financés par la France (élevage au Yémen).

Par ailleurs, au profit de l'Union Européenne (jumelages ou appels à proposition), FCI a développé une forte activité dans le **domaine des marchés publics administratifs**, en soutien des opérateurs publics, puis en tant qu'opérateur lui-même. Comme support autonome de gestion, FCI agit souvent en coopération avec d'autres ministères (intérieur, finances, justice) et d'autres Etats (Slovénie, Autriche) pour des projets à moyen et long termes, tels le contrôle des frontières dans les Balkans ou la formation administrative des fonctionnaires serbes et monténégrins.

Le soutien aux opérateurs s'exprime, outre par l'animation de réunions d'opérateurs publics et privés, par le développement d'une base de données de suivi des marchés multilatéraux (FCI/IFIS), ainsi que par des actions individuelles de formation (150 stagiaires en 2004).

3 – Moyens humains et budgétaires

Les effectifs de FCI s'élèvent à 24 personnes. A la suite des décisions du CICID, le principe du **recrutement de 16 personnels supplémentaires**, à partir de l'automne 2005, a été entériné par le conseil d'administration.

Le GIP reçoit une subvention annuelle du MAE qui décroît chaque année (750.000 euros en 2003, 625.000 euros en 2004, 500.000 euros, en 2005), et **se finance principalement sur les commandes des opérations**. En 2004, les parts des bailleurs de fonds ont été les suivantes : Union européenne (44 %), MAE (31 %), opérateurs publics français (16 %), divers (9%).

Pour 2005, les missions de courte et moyenne durée et la gestion des experts de long terme du MAE devraient représenter un chiffre d'affaires de 1.350.000 euros, les marchés de coopération administrative environ un million d'euros et les prestations de service (abonnements au site Internet et formations) 120.000 euros, **soit un total de 2.470.000 euros**. Ces activités devraient dégager une marge de 371.000 euros. Avec la subvention de 500.000 euros, **le produit d'exploitation atteindrait ainsi 2.970.000 euros**.

4 – Perspectives pour 2006

Il est possible de tabler sur une **forte croissance des marchés de coopération administrative** (2 millions d'euros) et le portage d'experts long terme du MAE, soit 1.800.000 euros, ainsi que sur un accroissement raisonnable des missions de courte et moyenne durée (500.000 euros), d'une part, et des prestations de service (200.000 euros), d'autre part. Le résultat d'exploitation de cette seule partie des activités de FCI devrait approcher de l'équilibre.

Avec la prise en compte des activités d'expertise technique internationale financées par l'AFD, **les résultats pour 2006 seraient négatifs quelles que soient les hypothèses de marge de gestion** (8, 10 ou 12 %). La cause réside dans l'investissement initial nécessaire en matière de recrutement de personnels pour gérer cette activité ; le retour à l'équilibre se faisant plus ou moins rapidement en deux ou trois ans.

Source : ministère des affaires étrangères

B. 3.131 EMPLOIS À TEMPS PLEIN

1. Des statuts et affectations multiples

L'ensemble des 3.131 ETPT de la mission pour 2006 relève de ce programme et du plafond d'emplois du MAE. Ils s'inscrivent en diminution importante de 4,8 % par rapport à 2005, soit une **réduction nette de 159 postes**. Cette diminution est cependant principalement liée au transfert de 91 assistants techniques à l'AFD en 2006, dans le cadre de la réforme décidée par le CICID. **Les suppressions nettes réelles représentent donc 62 ETPT**, qui rapportés au nombre de départs à la retraite estimé en 2006 (240), fait apparaître un « taux de sortie » d'environ 25 %.

Le ministère subventionne également 228 ETPT rémunérés par les **deux opérateurs FCI et EGIDE**, soit 79 % des emplois en fonction dans le groupement FCI et la totalité (214 ETPT) des emplois d'EGIDE.

Les effectifs financés par le programme sont ceux de la DGCID (480 agents début 2005, dont 56 % de catégorie A), du service des affaires francophones et de la délégation à l'action humanitaire, des 112 SCAC du réseau diplomatique, de 79 établissements culturels à autonomie financière,

des 21 centres de recherche, de 147 alliances françaises (260 agents expatriés), et de l'assistance technique mise à la disposition des institutions des pays partenaires (1.410 ETPT, dont 210 volontaires internationaux).

Ces emplois comportent **essentiellement des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux**. Leur répartition au sein du programme par action et par catégorie est la suivante :

Répartition des ETPT autorisés* du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » en 2006

Actions	Titulaires et CDI en adm. centrale	Titulaires et CDI dans le réseau	CDD et volontaires internat.	Militaires	Recrutés locaux	Total	En % des ETPT du programme
01 – Animation et coordination de l'aide au développement	138	96	14		557	805	25,7 %
02 – Affirmation de la dimension culturelle du développement			810			810	25,9 %
03 – Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement			357			357	11,4 %
04 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités			1.056	17		1.073	34,3 %
05 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	49		16			65	2,1 %
06 – Aide aux populations touchées par les crises	17		4			21	0,7 %
Total	204	96	2.257	17	557	3.131	100 %
En % des effectifs	6,5 %	3,1 %	72,1 %	0,5 %	17,8 %	100 %	

* Non compris les 2.265 recrutés locaux des établissements à autonomie financière, compte tenu de leur financement par ces établissements.

Source : « bleu » de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2006.

Les AE et CP de titre 2 du programme 209 demandés pour 2006 s'élèvent à **202,55 millions d'euros**, dont 201,35 millions d'euros de dépenses de personnel (y compris les charges sociales), soit une **diminution de 30,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

Votre rapporteur spécial relève que la mise en place de la LOLF et l'identification des crédits de rémunération dans le titre 2 a contribué à la **suppression de la « ligne souple »**, qui était auparavant financée sur les moyens d'intervention du titre IV des crédits de la DGCID. Cette dotation,

également présente dans d'autres budgets ministériels, était destinée à pallier les imprécisions tenant aux modes traditionnels d'évaluation des crédits nécessaires au paiement des rémunérations principales, et permettait donc aux SCAC d'ajuster en cours d'année leurs effectifs en fonction des besoins. La création de postes par imputation sur la « ligne souple », bien que n'ayant pas permis d'enrayer la déflation enregistrée au cours de la période 2002-2005 **avait ainsi permis de faire passer la part de ces postes de 1 % à 10 % de l'effectif total**. Les hausses les plus importantes ont toutefois porté sur les pays du continent américain, de l'Asie et de l'Océanie, ainsi que sur l'Europe.

La reconfiguration des titres de dépenses a cependant conduit la direction du budget du MINEFI à extraire cette « ligne souple » de la masse salariale, sans pour autant l'intégrer dans le titre 6 des dépenses d'intervention, qui correspond *grosso modo* à l'ancien titre IV. **La souplesse née du principe de fongibilité asymétrique se voit donc tempérée par la suppression de ce facteur d'ajustement**. La Cour des comptes avait toutefois critiqué à plusieurs reprises le recours excessif à la « ligne souple », qui dans le cas de la coopération, tendait effectivement à devenir un facteur de **contournement** de la budgétisation des dépenses de rémunération.

2. Les effectifs du personnel d'assistance technique

Le personnel d'assistance technique, qui représenterait près de 10.500 personnes en 2006 dont plus de la moitié affectées dans les Etats de la ZSP, recouvre un périmètre beaucoup plus vaste que les seuls ETPT affectés à la mission « *Aide publique au développement* », et est essentiellement impliqué dans les secteurs de l'enseignement, de la francophonie, de la formation et de la recherche, et de la santé et de l'éducation de base. **Les données disponibles dans le « jaune » présentent toutefois des incohérences**, le total mentionné étant supérieur à la ventilation par secteur d'activité.

Effectifs par secteur du personnel d'assistance technique dans la ZSP en 2005 et 2006

Secteurs	2005	Prévisions 2006	Evolution
Soutien à l'Etat de droit ou à la réforme de l'Etat	388	393	1,3 %
Soutien à la gouvernance institutionnelle et financière, et à la définition des politiques publiques	163	166	1,8 %
Coopération décentralisée et non gouvernementale	2	2	Stable
Francophonie et enseignement du français	2.599	2.599	Stable
Coopération culturelle et scientifique	253	253	Stable
Formation, enseignement supérieur et recherche	607	607	Stable
Agriculture et développement rural	168	168	Stable
Santé et éducation de base	675	670	- 0,7 %
Formation professionnelle	45	45	Stable
Environnement	92	92	Stable
Secteur privé	61	61	Stable
Infrastructures et développement urbain	123	123	Stable
Coopération militaire	329	329	Stable
Total	5.505	5.508	0,05 %
Dont volontaires internationaux	206	206	Stable

N.B : les totaux mentionnés dans le « jaune » sont différents, avec respectivement 5.411 et 5.952 AT pour 2005 et 2006.

Source : « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2006

II. STRUCTURE, CONTENU ET FINANCEMENT DES ACTIONS

A. VENTILATION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Le programme 209 comprend **six actions** d'importance très variable, les actions 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » et 5 « *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement* » constituant près de 80 % des CP du programme, compte tenu en particulier des importantes contributions au Fonds européen de développement (FED) et au Fonds mondial pour le sida, la tuberculose et le paludisme. **Ces deux versements représenteront en effet près de 32 % des CP de la mission en 2006**, et plus de 46 % des CP du programme 209.

Aucun changement de périmètre n'est intervenu entre 2005 et 2006. Le montant global des CP s'inscrit en **augmentation de 3,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, mais les évolutions sont très contrastées selon les chapitres. Les CP des actions 3 et 4, qui regroupent essentiellement des crédits d'aide bilatérale, sont ainsi en diminution de respectivement 25,8 % et 9,2 %, tandis que **l'action 5, représentative de l'aide multilatérale**

et qui représente plus de la moitié des CP du programme, connaît une forte hausse de 22,5 %.

La ventilation des coûts analytiques au sein du programme 209 fait apparaître, outre les crédits issus de l'action « *Animation et coordination de l'aide au développement* », qui constitue l'action interne de soutien du programme, la contribution, à hauteur de 256,4 millions d'euros, du programme 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde* » de la mission ministérielle « *Action extérieure de l'Etat* », qui comprend deux actions (l'action 1 « *Coordination de l'action diplomatique* » et l'action 6 « *Soutien* ») de support à l'ensemble des actions des quatre programmes du MAE.

Quatre critères de ventilation sur les actions du programme 209 ont été retenus : la nature des crédits (cabinet des ministres, gestion des ressources humaines, informatique, communication, équipement immobilier...), le poids budgétaire relatif de chaque action, les ETP, et la sélection de l'action de destination. Un montant de 100 millions d'euros provenant de la première action est ainsi « déversé » sur le programme 209 au titre des fonctions d'état-major, des affaires politiques et transversales, et de la gestion du réseau ; 156 millions d'euros proviennent de la seconde action.

**Crédits demandés et évolution en 2006 pour les actions du programme 209
« Solidarité à l'égard des pays en développement »**

(en euros)

Actions	CP LFI 2005*	AE PLF 2006	CP PLF 2006	Evolution CP 2005/2006	En % des CP du programme
01 – Animation et coordination de l'aide au développement	73.118.849	35.717.632	35.717.632	-51,1 %	1,7 %
02 – Affirmation de la dimension culturelle du développement	185.138.523	199.171.030	198.748.030	7,3 %	9,7 %
03 – Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	197.121.932	141.004.791	146.293.791	-25,8 %	7,1 %
04 – Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités	583.669.260	672.430.680	529.938.680	-9,2 %	25,9 %
05 – Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	878.929.631	1.076.767.474	1.077.043.474	22,5 %	52,6 %
06 – Aide aux populations touchées par les crises	54.114.099	50.844.671	59.844.671	10,6 %	2,9 %
Total	1.972.092.294	2.175.936.278	2.047.586.278	3,8 %	100 %

Source : « bleu » de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2006.

B. CONTENU DES ACTIONS

Le programme 209, et la politique d'APD du MAE de manière générale, se voient assigner les **priorités suivantes** : rendre l'aide plus efficace ; opérer un plus grand ciblage stratégique s'exprimant dans la concentration géographique et sectorielle ; approfondir le partenariat avec les pays bénéficiaires : rechercher des interactions positives avec les autres bailleurs de fonds et les représentants de la société civile, mettre en œuvre une vision large du développement, englobant la bonne gouvernance, la culture et l'expression artistique. **Votre rapporteur spécial relève que cette dernière priorité n'est pas totalement cohérente avec la volonté affichée de ciblage sectoriel.**

L'action 1 est une « action support » regroupant les **activités transversales** du ministère participant à la mise en œuvre de l'APD, destinées à assurer la coordination et la cohérence des actions mises en œuvre par l'administration centrale et le réseau des SCAC, dans le cadre des orientations fixées par le CICID et des programmations annuelles sectorielles ou géographiques. Elle comprend essentiellement des dépenses de personnel du titre 2.

L'action 2 est consacrée au développement culturel – entendu au sens large et incluant une partie des crédits de la francophonie – des pays bénéficiant de l'APD, selon trois axes :

- la **promotion de la langue française**, qui témoigne d'une transition d'une logique d'offre vers une logique de demande, inclut des programmes régionaux¹ et s'appuie sur des acteurs et supports variés (productions audiovisuelles, enseignement apporté dans les centres culturels, soutien aux enseignants des pays partenaires). L'AEFE contribue à cette politique, mais la subvention que lui verse le MAE relève logiquement du programme « *Français à l'étranger et étrangers en France* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* » ;

- la **diversité culturelle et les cultures du Sud**, qui comprend des programmes de soutien à la création audiovisuelle (Fonds Sud Cinéma, Plan Images Afrique), de professionnalisation des médias, de réduction de la « fracture numérique » (projet ADEN), de développement de la lecture publique, de soutien aux festivals locaux et d'extension de la visibilité internationale des cultures des pays en développement², conjointement avec le ministère de la culture et de la communication. Ces actions s'appuient

¹ Tels que le plan d'action pour le français dans le monde arabe et les pays émergents, ou le projet « Français et audiovisuel » en Afrique francophone.

² Après le Brésil en 2005, les Saisons culturelles seront ainsi consacrées en 2006 aux pays francophones et en 2007 à l'Arménie.

essentiellement sur des opérateurs spécialisés¹, et incluent une dimension multilatérale avec le soutien apporté par la France à l'élaboration, sous l'égide de l'UNESCO, d'une convention mondiale sur la diversité culturelle ;

- **l'animation du réseau** des 79 centres et instituts culturels et des 147 alliances françaises des pays de la ZSP.

Votre rapporteur spécial considère cependant que la promotion de la langue et de la culture françaises, et la francophonie de manière générale, ne constituent pas de l'APD ; les crédits y afférents auraient donc vocation à rejoindre le programme 185 « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ». Les opérateurs sur lesquels s'appuie le ministère pour mettre en œuvre l'action 2 sont plutôt dédiés à la diffusion de la culture française qu'au soutien à la culture locale des pays de la ZSP. Il propose donc un **amendement** de suppression de certains crédits relevant de cette action, afin d'inciter le ministère à les insérer dans le programme 185.

L'action 3, dédiée aux activités du ministère dans les domaines universitaire, scientifique et de recherche, a une **double finalité** : la participation à la formation des élites (bourses, diplômes conjoints, ...) et au développement de la recherche dans les Etats partenaires, et la coopération scientifique avec les pays en développement ou émergents, par le soutien à la formation des chercheurs, aux établissements locaux et à la participation de ces pays dans les débats internationaux.

Le MAE exerce, avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, **la co-tutelle de l'IRD et du CIRAD, dont les crédits ne relèvent pas de la mission « Aide publique au développement »**, mais des huit actions du programme 187 « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* » de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », pour un montant total de 299,6 millions d'euros en AE comme en CP². Votre rapporteur spécial considère que **ces crédits doivent être logés dans le programme 209**, et vous propose donc un **amendement** en ce sens.

L'intitulé de **l'action 4** « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » est pour le moins flou et extensif – notamment par le recours au concept protéiforme voire informe de « développement durable » – et mériterait donc d'être reformulé. Cette action correspond de fait à un ensemble très varié de financements **bilatéraux** contribuant aux huit objectifs du Millénaire, et logés dans **deux sous-actions** :

¹ L'AFAA, l'ADPF, le Bureau international de l'édition française, Unifrance (pour le cinéma), le Bureau export pour la musique française et CFI.

² Soit 175,3 millions d'euros pour l'IRD et 124,3 millions d'euros pour le CIRAD. Le DPT indique qu'un montant de 287 millions d'euros serait comptabilisé en APD en 2006.

- **l'appui aux politiques de lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre de stratégies sectorielles**, qui s'insère dans le cadre des documents stratégiques de réduction de la pauvreté, élaborés par les pays partenaires sous l'égide de la Banque mondiale. L'action 4 incorpore ainsi les subventions destinées aux dons-projets de l'AFD, l'appui aux ONG et les contrats de désendettement-développement (C2D), volet bilatéral de l'initiative PPTE, l'aide alimentaire, les crédits du Fonds de coopération pour le Pacifique Sud et l'appui à la coopération décentralisée ;

- **la contribution à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit**, via l'aide-programme du FSP, le financement de processus électoraux, l'appui au renforcement d'ONG étrangères ou la coopération décentralisée.

L'action 5, la plus importante en termes budgétaires, concerne **l'aide multilatérale** et la présence française dans les enceintes et débats internationaux relatifs au développement. Structurée en **trois sous-actions** (« *Participation à des programmes européens et multilatéraux de développement économique et social* », « *Participation à des programmes de gouvernance démocratique et de consolidation de l'Etat de droit* », « *Participation à des programmes multilatéraux francophones* »), elle inclut la **contribution de la France au Fonds européen de développement (FED)**, instrument financier de l'Accord de Cotonou dont la France est le premier contributeur avec une quote-part de 24,3 %, le **versement au Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme**, les **contributions volontaires aux organismes des Nations Unies** et la participation française au Fonds multilatéral unique (FMU) et à l'Agence internationale de la francophonie (AIF), qui sont les deux principaux instruments de la **francophonie**.

Enfin **l'action 6** comporte **deux sous-actions**, relatives à l'aide humanitaire et alimentaire d'urgence et à l'appui à la sortie de crise. Elle inclut à ce titre les crédits afférents au Fonds d'urgence humanitaire (FUH), les contributions obligatoires et volontaires aux fonds et institutions spécialisés des Nations-Unies, les actions du FSP au titre de la « sortie de crise » et le fonds de « post-crise », créé en 2002.

III. OBJECTIFS ET INDICATEURS

A. CINQ OBJECTIFS

Les objectifs du programme 209 ont fait l'objet de quelques modifications par rapport à l'avant-projet annuel de performance (PAP) de 2005. **Le nombre d'objectifs est ainsi passé de six à cinq**, avec la

suppression de l'ancien objectif n° 5 « Réagir aux catastrophes humanitaires et participer aux plans de reconstruction ». Si les objectifs n° 1 (« Contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable »), n° 2 (« Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit »), n° 3 (« Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche ») et n° 6 (« Assurer un service culturel et de coopération de qualité », devenu objectif n° 5) ont été maintenus, **l'objectif n° 4 a en revanche été modifié**. Auparavant intitulé « Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral », son libellé est désormais « Faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales ».

Votre rapporteur spécial considère que **cette formulation est plus précise**, la notion de « renforcement du partenariat mondial » se révélant plutôt floue, mais pourrait encore être **simplifiée**, en supprimant la référence au développement durable et aux biens publics mondiaux. La France doit en effet accomplir un réel effort de promotion de ses idées dans toutes les composantes du développement. **Votre rapporteur spécial estime que ce rôle est aujourd'hui trop largement assumé par l'AFD**, alors que la France, au cours des dernières années, a prouvé sa capacité à formuler des propositions innovantes.

B. QUATORZE INDICATEURS

Conformément aux recommandations formulées par le Parlement, le nombre d'indicateurs a été resserré par rapport à l'avant-PAP, qui comportait de nombreuses imperfections et incluait 21 indicateurs, et **les indicateurs d'activité ou de moyens¹ ont en particulier été supprimés**.

L'indicateur qui rend compte de la proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers les PMA et l'Afrique sub-saharienne intègre désormais la ZSP, par cohérence avec le programme 110. L'indicateur mesurant la proportion de l'aide affectée aux principales priorités sectorielles définies par le CICID est plus précis que la version proposée dans l'avant-PAP, **mais les neuf secteurs définis ne correspondent pas aux sept priorités sectorielles effectivement définies par le CICID de juillet 2004²**.

¹ Tels que la part moyenne des programmes locaux dans les grilles de télévision dans la ZSP, le nombre d'inscrits dans les bibliothèques soutenues au titre de l'effort de la France en faveur de la lecture publique, les contributions françaises aux organisations internationales contribuant à l'aide au développement ou le rang de la France dans l'aide d'urgence.

² L'indicateur mentionne ainsi également l'enseignement supérieur et la recherche, ainsi que la gouvernance.

De nouveaux indicateurs ont été introduits : l'amélioration de la gouvernance de certains pays (évaluée selon l'indicateur « CPIA » de la Banque mondiale, qui inclut cinq composantes¹), le nombre d'élèves inscrits dans les sections scolaires bilingues et dans les filières bilingues universitaires, le nombre de candidats aux diplômes et certifications de français, le nombre de projets de recherche bénéficiant de la meilleure note possible rapporté au nombre de projets éligibles, la proportion de l'aide bilatérale allouée à des organisations régionales en Afrique subsaharienne, ou le **ratio d'efficacité du réseau de coopération culturelle**.

Ce dernier indicateur se révèle particulièrement complet et inclut cinq composantes, **mais ne pourra être renseigné que très tardivement**, dans le projet de loi de finances pour 2008, ce qui nuance sa portée.

D'autres indicateurs ont été affinés, tels que l'amélioration de l'accès à l'éducation de base (les cinq pays cibles² de l'initiative multilatérale « *Fast track Education pour tous* » sont retenus), et la part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne, à la ZSP et aux PMA.

Un trop grand nombre d'indicateurs (quatre) est toutefois consacré à l'impact de l'enseignement français et en langue française ou bilingue, qui ne sont pas des composantes essentielles du développement de la culture et de la formation locales.

Les **cibles** sont fixées pour les années 2006 à 2008 ; **plus de la moitié des indicateurs ne comportent toutefois aucune cible chiffrée ni datée**, en particulier ceux associés aux objectifs n^{os} 1 (« *Contribuer à l'atteinte des objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable* ») et 4 (« *Faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales* »).

En outre, **la cible afférente à la qualité des programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers est vraisemblablement mal calibrée**, car elle était déjà atteinte en 2004, et même dépassée en 2003. Le projet annuel de performance tend cependant à justifier cette cible en précisant que l'augmentation du nombre de projets déposés devrait conduire à une diminution tendancielle du ratio, et reconnaît que « **la diminution de la qualité des projets est plus préoccupante** » et qu'« *une mobilisation des postes (...) est plus qu'indispensable* ». Ce constat de carence témoigne d'une certaine transparence mais **préoccupe votre rapporteur spécial**, compte tenu de la modestie de la cible affichée.

¹ Les droits de propriété et les règles de gouvernance, la qualité de la gestion budgétaire et financière, l'efficacité de l'utilisation des recettes, la qualité de l'administration publique, et la transparence et la corruption dans le secteur public.

² Le Burkina-Faso, le Niger, la Mauritanie, la Guinée et le Cameroun.

Les indicateurs sont inégalement renseignés, et de façon moins satisfaisante que dans le programme 110. Selon les informations fournies par le MAE, **deux indicateurs ne disposent pas à ce jour d'une méthodologie définitivement arrêtée** : la part de l'aide consentie à des organisations régionales en Afrique subsaharienne, et le ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle, qui suppose que soient déterminés le coût réel des dépenses de personnel et de fonctionnement et les paramètres de cofinancement, qui varient considérablement d'un poste à l'autre.

IV. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO PAR ACTION

A. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX

1. Bourses, missions, invitation et aide-projet

Bien que la « nomenclature LOLF » contribue globalement à améliorer la lisibilité des crédits d'APD du ministère, cinq instruments transversaux très représentatifs de l'action du ministère en matière d'APD ne sont pas isolés dans des actions et doivent donc faire l'objet d'une analyse consolidée de leurs moyens. **Le « bleu » tend toutefois à détailler les seules prévisions d'exécution pour 2005**, au détriment des orientations et dotations budgétaires pour 2006.

Les **bourses**, mises en œuvre par l'administration centrale ou les postes, devraient représenter un montant de 87,5 millions d'euros en 2005 (dont plus de la moitié pour les bourses nouvelles), au profit de 18.900 bénéficiaires. Ce montant (réparti sur les actions 3 et 4 du programme) serait reconduit en 2006, et **la priorité sera donnée aux élites des grands pays émergents**. Votre rapporteur spécial souligne que cet axe témoigne de l'attractivité des pays émergents, **au détriment de nos partenaires de la ZSP**.

Les **missions d'expertise** de courte ou moyenne durée, au nombre de 8.950, devraient représenter un coût de 12,1 millions d'euros en 2005. Elles sont plus particulièrement confiées à l'association EGIDE, qui communique tous les deux mois un tableau décrivant les missions dont la mise en place a été demandée. Les experts sont normalement tenus de fournir un rapport de mission, qui constitue une **pièce justificative essentielle pour le paiement**, mais votre rapporteur spécial a pu constater, lors de diverses missions de contrôle, que **les rapports adressés aux postes étaient parfois tardifs ou**

lacunaires, quand ce n'est inexistant, au même titre que les comptes-rendus que doivent établir les ONG et les universitaires.

Environ 3.700 **invitations**, pour un montant global de 8,7 millions d'euros et une durée moyenne de six jours, devraient être accordées en 2005. Cet instrument, tout comme les bourses, demeure sensible aux aléas et à la régulation budgétaire. Au total, les CP demandés pour les invitations et missions d'expert se chiffrent à **21,5 millions d'euros en 2006**, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à 2005.

L'aide-projet dans les pays de la ZSP est financée par le FSP et l'AFD, dont les AE et CP prévus en 2005 et 2006 sont les suivants :

Dotations du MAE au titre de l'aide-projet du FSP et de l'AFD en 2005 et 2006

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2005	PLF 2006	Evolution	LFI 2005	PLF 2006	Evolution
FSP	104,5	150	43,5 %	174,1 ⁽¹⁾	147,7 ⁽²⁾	-15,2 %
AFD	170	300	76,5 %	110	184 ⁽³⁾	67,3 %
Total	274,5	450	63,9 %	284,1	331,7	16,8 %

(1) Dont 10 millions d'euros au titre des projets « sortie de crise ».

(2) Dont 9 millions d'euros pour les projets « sortie de crise ».

(3) Dont 11 millions d'euros au titre du transfert de 62 projets du FSP.

Source : « bleu » de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de finances pour 2006.

Les crédits attribués au FSP relèvent de 5 actions différentes du programme et financent un portefeuille de 420 projets vivants, mais les deux tiers concerneront les activités de l'action 4, et l'accent sera mis sur la gouvernance démocratique. Le montant total des AP ouvertes pour les projets vivants s'élève à 693,8 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial souhaite que la gestion par certains postes des crédits délégués au titre du FSP ne connaisse pas les mêmes difficultés, imputables à l'administration centrale, qu'au début de l'année 2005. L'introduction de l'application de gestion comptable COREGE, liée au déploiement des nouveaux outils informatiques mis en place et pilotés par le MINEFI¹, a en effet conduit à **retarder la disponibilité des crédits au 15 avril 2005**, ce qui a pu nuire à la conduite des projets.

A ce titre, votre rapporteur spécial a demandé aux postes de la ZSP, par courrier en date du 23 mars 2005², de lui fournir certaines informations

¹ Accord pour les services centraux et NDJ pour les services déconcentrés.

² Cette requête s'inscrivait en particulier dans la continuité des observations que votre rapporteur spécial avait formulées (cf. le rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour

afférentes, notamment, aux montants des crédits notifiés et consommés en 2004 et 2005 et au solde des factures dues en 2004 et devant être acquittées en 2005.

Après examen des 22 réponses qu'il a reçues, votre rapporteur spécial relève que les postes n'ont, pour la plupart, pas rencontré de difficultés majeures dans la mise en œuvre des projets, sauf en début d'exercice 2005 pour certains postes¹, et que les montants de factures à acquitter en 2005 au titre de l'exercice 2004 ne sont pas aussi alarmants que ceux qu'il a pu constater lors de sa mission de contrôle de février 2004 dans quatre pays d'Afrique de l'ouest. **Il s'étonne toutefois du très faible nombre de projets anciens annulés par la DGCID²**, alors que l'administration centrale du MAE avait pris l'engagement, en mars 2004, de se livrer à un examen sévère des projets vivants du FSP afin d'interrompre ceux qui se révélaient trop anciens ou se heurtaient à une réelle inertie de l'Etat partenaire.

2. Une hausse artificielle des autorisations d'engagement ?

Afin de tenter de compenser la forte hausse de l'aide multilatérale, le MAE compte ouvrir **450 millions d'euros d'AE** au titre de l'aide projet en 2006, et ainsi se « lier pour l'avenir ». Votre rapporteur spécial considère toutefois que cette augmentation substantielle – et quasiment cyclique – **ne relèvera guère que de l'affichage si elle n'est pas suivie d'une hausse similaire des CP en 2007 et 2008, et ferait alors courir de nouveau le risque d'une nouvelle crise de paiements**, analogue à celle qu'a subie le FSP en 2003 et 2004, et du non respect des engagements de la France.

3. Les modalités de transfert des projets du FSP à l'AFD

L'évolution en 2006 témoigne de la poursuite du transfert de projets du FSP au profit de l'AFD, décidé par le CICID en juillet 2004 et dont la liste

2005) à la suite de sa mission de contrôle dans quatre pays d'Afrique de l'ouest, conduite en février 2004, au cours de laquelle il avait relevé la crise de paiements dont souffrait le FSP.

M. Michel Barnier, alors ministre des affaires étrangères, avait répondu à votre rapporteur spécial dans un courrier en date du 25 avril 2005, confirmant que la mise en place des nouveaux outils informatiques était à l'origine d'un « retard d'environ trois semaines (système devenu opérationnel à partir du 29 mars) » dans la délégation des crédits de paiement pour les dépenses en capital des anciens titres V et VI. Le passage à la nouvelle application COREGE a, « outre les difficultés liées à l'apprentissage d'une nouvelle procédure, posé des problèmes techniques réels aux équipes spécialisées, qui n'ont pu éviter ce retard ». La Direction de la réforme budgétaire et la Direction générale de la comptabilité publique ont néanmoins été informées des conséquences dommageables de ces dysfonctionnements informatiques pour l'action et l'image de la France.

¹ Par exemple au Laos, au Kenya, en Namibie ou au Cambodge.

² Deux réponses, sur les 22 reçues, font état de deux projets annulés en Afrique du Sud et en Tunisie.

a été arrêtée conjointement par le MAE et l'AFD, et d'une **augmentation globale des moyens consacrés à l'aide-projet, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.**

Le processus de transfert des projets a été entrepris dans le cadre d'un étroit partenariat avec les pays bénéficiaires (clôture des conventions et des contrats, transfert de la maîtrise d'ouvrage, transfert des crédits en AP et en CP). En cours de procédure, la décision a été prise, pour des raisons d'opportunité politique ou technique, de laisser le MAE poursuivre jusqu'à leur achèvement 14 des 62 projets initialement identifiés. **Ce sont donc 48 projets qui seront effectivement transférés en 2005.** Fin septembre 2005, la procédure était achevée pour 46 d'entre eux (arrêtés comptables, signature des procès-verbaux de clôture et signature d'une nouvelle convention entre l'AFD et l'Etat bénéficiaire, transfert de crédits du MAE à l'Agence). **Une seconde liste d'une douzaine de projets¹** a été récemment arrêtée en vue d'achever le transfert de tous les projets relevant désormais de la compétence de l'Agence. Le transfert devrait être effectif début 2006.

Ces opérations de transfert ont conduit à réintégrer le solde d'AP disponible sur les projets et à le transférer du chapitre 68-91 au chapitre 68-93 de l'ancienne nomenclature. Pour les CP, c'est la tranche de crédits encore nécessaire pour achever les opérations prévues au cours de l'exercice 2005 qui a été transférée d'un chapitre budgétaire à l'autre. **En 2005, 90 millions d'euros d'AP et 17 millions d'euros de CP seront ainsi transférés.**

Concernant l'assistance technique, le CICID du 18 mai 2005 a conclu au transfert d'AE correspondant à **320 postes**. Le périmètre du transfert a été déterminé comme suit :

- Les assistants techniques intervenant sur les secteurs de la responsabilité de l'AFD sont concernés ;
- dans tous les cas, les assistants techniques en position de conseil auprès des autorités des pays partenaires ou des organisations multilatérales ou régionales restent dans le périmètre du MAE.

Les **assistants techniques** affectés sur les projets transférés à l'AFD doivent terminer jusqu'à leur terme normal le contrat qu'ils ont souscrit avec le MAE. Au-delà, **si le projet se poursuit, c'est l'AFD qui procédera à leur recrutement** dans le cadre de ses procédures propres et en faisant appel en tant que de besoin aux services du GIP FCI. En vue de couvrir la dépense, un transfert de crédits d'un montant de 11 millions d'euros sera effectué début 2006 au profit de l'Agence. Sur les secteurs d'intervention de l'AFD, l'assistance technique fera l'objet d'une clause d'origine compatible avec les

¹ Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie fait état d'une liste provisoire de 42 projets, établie fin juin 2005.

recommandations du CAD et l'AFD s'engage à maintenir le potentiel de l'assistance technique résidentielle.

***B. ANIMATION ET COORDINATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT :
35,7 MILLIONS D'EUROS***

Cette action, en tant qu' « action support » **comporte essentiellement des dépenses de personnel** (cf. *supra*), à hauteur de près de 29 millions d'euros pour le titre 2. Le solde se répartit entre 5,48 millions d'euros de dépenses de fonctionnement (communication, évaluation, frais de contentieux, de mutuelles et de pertes d'emplois afférents aux assistants techniques, frais de mission et de réception de la DGCID et des SCAC) et 1,26 million d'euros de dépenses d'intervention, qui financent les subventions accordées par le cabinet de la ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie.

Votre rapporteur spécial regrette que le ministère ne soit pas en mesure de justifier au premier euro les dépenses de fonctionnement budgétées pour 2006, au motif, selon le « bleu », que « *les programmations des postes et de la centrale ne sont pas encore achevées* ». Il souhaite que les crédits, certes modestes, dont bénéficie le cabinet du ministre pour attribuer des subventions de manière discrétionnaire et hors programmation de la DGCID, **fassent l'objet d'un compte-rendu annuel d'utilisation adressé avec les réponses aux questionnaires budgétaires des commissions des finances.**

***C. AFFIRMATION DE LA DIMENSION CULTURELLE DU
DÉVELOPPEMENT : 198,7 MILLIONS D'EUROS***

1. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Avec 60,7 millions d'euros, les crédits de titre 2 représentent 30,5 % de la dotation globale de cette action. Les dépenses de **fonctionnement** (titre 3), d'un montant de 33,5 millions d'euros, comprennent les subventions de fonctionnement aux 79 centres et instituts culturels¹ (27,1 millions d'euros) et les subventions pour charge de service public (6,2 millions d'euros, soit une diminution de 4,6 % par rapport à 2005) à l'Association française d'action artistique (AFAA) et à l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF). **Votre rapporteur spécial considère que les subventions versées à ces deux associations ne devraient pas figurer dans le programme 209, mais hors de la mission « Aide publique au développement » dans le programme 185, et vous propose à cet égard un amendement.**

¹ Dont le taux d'autofinancement en 2004 s'élevait à 46 %.

Les dépenses **d'investissement** (titre 5), d'un montant faible avec 2 millions d'euros en AE et 950.000 euros en CP, concernent exclusivement les opérations immobilières des centres culturels, en particulier en Algérie où est affecté l'essentiel des AE ouvertes.

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses **d'intervention** (titre 6) représentent plus de la moitié des crédits de l'action avec 103,2 millions d'euros en AE et 103,8 millions d'euros en CP. Outre les crédits afférents à certaines bourses, invitations et missions d'expertise, détaillés *supra*, un grand nombre d'activités sont financées :

- les subventions à **CFI** et **Medi 1 Sat**, pour des montants équivalents à ceux de 2005, soit respectivement 20,5 millions d'euros et 1 million d'euros ;

- les projets du **FSP** relevant de la coopération culturelle et du français, pour un montant de 19,7 millions d'euros de CP, en baisse de 20% par rapport à 2005 ;

- les subventions de fonctionnement et pour opérations accordées à 147 **alliances françaises**, pour un montant de 9,5 millions d'euros de CP, et aux centres culturels, dont la dotation en 2006 n'est pas précisée ;

- le **portail Internet Idées de France**, qui s'adresse aux élites francophones et francophiles du monde entier. Le financement global de cet outil, à hauteur de 2,5 millions d'euros, comprend une quote-part de 600.000 euros sur le programme 209. Votre rapporteur spécial partage pleinement l'avis de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », qui considère que ce portail est **coûteux, redondant** par rapport aux nombreux autres sites Internet culturels français, et d'un **contenu moins riche** que celui de sites comparables. Il vous propose donc un **amendement** de suppression de cette subvention ;

- de multiples opérations contribuant à la coopération culturelle et audiovisuelle, à la promotion et à la diffusion de la langue française, dont le coût global prévisionnel n'est pas précisé, hormis celui des opérations nouvelles, estimé à 2 millions d'euros. Ainsi qu'il l'a déjà précisé, **vo**tre rapporteur spécial estime que les crédits afférents à la diffusion du français ne concourent pas réellement à l'APD.

D. PROMOTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT : 146,3 MILLIONS D'EUROS

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent 26,8 millions d'euros, soit 18,3 % de la dotation globale.

Les dépenses de **fonctionnement**, d'un montant de 8,15 millions d'euros en AE et CP, correspondent au fonctionnement des 21 centres de recherche (reconduction de 5,7 millions d'euros) et à la subvention pour charges de service public accordée à l'opérateur Edufrance (1,04 million d'euros, soit 5 % de moins qu'en 2005).

Plus des trois quarts des dépenses demandées pour cette action relèvent des crédits **d'intervention**, avec 106,1 millions d'euros en AE et 111,4 millions d'euros en CP. Outre certaines bourses, invitations et missions d'experts, sont ainsi financés, à hauteur de 58,6 millions d'euros en 2006 :

- les projets du FSP dans les domaines de la coopération, universitaire, scientifique et de recherche, à hauteur de 24,6 millions d'euros en CP, soit 20 % de moins qu'en 2005 ;

- les subventions aux alliances françaises et aux établissements de recherche, pour un montant non précisé (respectivement 150.000 euros et 2,7 millions d'euros en 2005) ;

- les programmes d'échanges scientifiques bilatéraux et régionaux, dont le montant prévisionnel n'est pas précisé ;

- des subventions et prestations diverses (22,3 millions d'euros en 2005) : crédits déconcentrés aux postes (15 millions d'euros en 2005, pour environ 350 opérations), partenariats universitaires, organismes et programmes de recherche, missions archéologiques (2,4 millions d'euros en 2005).

E. AIDE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS : 529,9 MILLIONS D'EUROS

1. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent 81,4 millions d'euros, soit 15,4 % de la dotation globale.

Les dépenses de **fonctionnement** sont limitées avec 5,22 millions d'euros en 2006, et comprennent notamment la subvention

octroyée à la Commission de coopération et de développement et la subvention pour charge de service public (subvention dite de « restructuration ») accordée à l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), en diminution d'un tiers par rapport à 2005 avec 600.000 euros.

La gestion de l'AFVP a fait l'objet de critiques par la Cour des comptes et l'inspection générale des affaires étrangères. Dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2005, votre rapporteur spécial relevait ainsi les inquiétudes du ministère quant à la capacité de l'AFVP à se réformer¹. La diminution de la subvention accordée à cette association constitue donc une nécessité, afin de l'inciter à dynamiser sa recherche de cofinancements. Une **convention par objectifs** sera également signée et complètera la convention-cadre de 2005-2007.

Votre rapporteur spécial est cependant réservé sur le principe de la « réserve de crédits » constituée en 2005 sur le solde non consommé des commandes au FONJEP, destinée à accroître le soutien au volontariat international en 2006. Ce type de réserve de précaution nuit en effet à la sincérité budgétaire.

Le soutien du MAE au volontariat de solidarité internationale

Le soutien au volontariat associatif de solidarité internationale (VSI) reste l'une des priorités exprimées par le CICID, dans la logique du doublement de la part de l'APD mise en oeuvre par les organisations non gouvernementales. Le **nouveau dispositif législatif et réglementaire** en cours de finalisation – loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale et décret n° 2005-600 du 27 mai 2005 pris pour son application – s'inscrit dans une démarche de rénovation et de revalorisation du dispositif d'appui à ce type d'engagement dans la solidarité internationale.

¹ *Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère indiquait en effet : « Il apparaît particulièrement difficile pour l'association de modifier sa façon de fonctionner en acceptant les contraintes financières de toute association qui doit rechercher son autonomie par rapport aux financements publics en sollicitant d'autres bailleurs de fonds (...). L'association continue à établir ses budgets prévisionnels en comptant sur une subvention du ministère des affaires étrangères, fixe sur plusieurs exercices. Dans ces conditions, la diminution de la subvention est un moyen de contraindre l'association à une gestion plus prudente et réaliste ».*

La dotation budgétaire correspondante, stable depuis cinq ans avec **19,6 millions d'euros**, serait reconduite en 2006 (dont 19,4 millions d'euros imputés sur le programme 209) selon les modalités suivantes :

- commande à l'AFVP : 8,5 millions d'euros ;
- subvention de restructuration à l'AFVP : 600.000 euros ;
- aides au VSI (décret de 2005) : 7,8 millions d'euros ;
- réserve de précaution constituée en 2005 (report de charges du FONJEP) : 2 millions d'euros ;
- évaluation de 10 ans de volontariat : 100.000 euros ;
- communication sur le volontariat (dépliant, journée d'information,...) : 100.000 euros ;
- appui divers : 300.000 euros.

En application de la réforme préconisée par l'audit conjoint mené en 2001 par les inspections générales des finances et des affaires étrangères, la convention passée avec l'AFVP prévoit une **subvention de restructuration et un coût unitaire du mois-volontaire dégressifs sur les trois prochaines années**. La subvention de restructuration doit en effet suivre l'évolution à la baisse d'un plan social en cours d'exécution. En outre, le déménagement de l'association a été réalisé en 2005. La part du cofinancement dans le coût unitaire du mois-volontaire doit également **diminuer au profit des cofinancements apportés par les autres bailleurs de fonds** « utilisateurs » des volontaires du progrès. Le coût unitaire lui-même doit diminuer parallèlement à la baisse des coûts indirects (fonctionnement, administration de l'association).

Selon le ministère, **les aides au volontariat de solidarité internationale devraient enregistrer une augmentation significative dès le début de l'année 2006**. Deux arrêtés, relatifs au nouveau dispositif législatif et réglementaire, sont prévus : l'un fixera la composition de la commission du volontariat et l'autre les montants des aides de l'Etat. Ce second arrêté prévoit la revalorisation de l'ensemble des aides qui n'avaient subi aucune hausse depuis 1995, voire 1986, date du dispositif antérieur au décret de 1995.

Le ministère a d'ores et déjà constitué une importante réserve de crédits en prévision d'un report de charge sur 2006 du solde non consommé des commandes 2004 et 2005 au FONJEP. En effet, le total non consommé au 30 août 2005, pour 2005 uniquement, s'élevait à 2,55 millions d'euros.

Enfin, plusieurs associations ont déjà fait connaître leurs projets en matière de volontariat en 2006 et leur souhait de déposer une demande de cofinancement au ministère des affaires étrangères : réinsertion des volontaires au retour, aides aux partenaires des pays les plus pauvres pour obtenir l'affectation de volontaires, ... **Le MAE paraît a priori disposé à soutenir quelques uns de ces projets.**

Au-delà du soutien aux ONG, le MAE pourrait amorcer une **politique de valorisation du volontariat de solidarité internationale par l'évaluation et la communication**. Les services du ministère réfléchissent aux termes de référence d'une évaluation de 10 années de soutien de l'Etat au volontariat associatif (1995-2005). D'autre part, le site Internet du ministère devrait être mis à jour afin de mieux faire connaître le VSI. D'autres moyens de communication pourraient être mobilisés en concertation avec les ONG. En effet, l'enquête cofinancée par le ministère et pilotée par le Comité de liaison des ONG de volontariat et l'institut IPSOS en 2003 a révélé la **méconnaissance du volontariat en ONG dans les administrations comme dans le secteur privé**. Cette méconnaissance explique partiellement la mauvaise image du volontaire en ONG auprès des employeurs potentiels à son retour. La communication sur le VSI permettrait ainsi de revaloriser cette image et de jouer un rôle bénéfique en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des volontaires de retour de mission.

Source : ministère des affaires étrangères

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses **d'intervention** de l'action 4 sont estimées à 585,8 millions d'euros en AE et 443,3 millions d'euros en CP, soit près de 84 % des CP de cette action. Outre les dotations afférentes à certaines bourses, invitations et missions d'experts, ces crédits ont pour objet de financer :

- **l'aide alimentaire**, qui depuis cette année est essentiellement financée par le MAE, et non plus scindée entre ce ministère (pour le transport) et le ministère de l'agriculture (pour l'achat des denrées). **Ce regroupement opportun était demandé depuis longtemps par votre rapporteur spécial**. Les crédits correspondants, soit 28,6 millions d'euros hors aide d'urgence, seraient reconduits par rapport à 2005, et devraient permettre à la France de **respecter l'engagement annuel de 200.000 tonnes équivalent céréales**, que prévoit la Convention de Londres du 30 juin 1999. Votre rapporteur spécial se félicite également de ce que ce changement de nomenclature se soit accompagné d'un **plus grand recours aux achats de denrées locales** : 60 % de l'aide alimentaire a ainsi été achetée dans un environnement régional en 2005, contre seulement 30 % en 2004.

Le dispositif de mise en oeuvre de l'aide alimentaire, désormais placé sous l'autorité du **comité interministériel de l'aide alimentaire**, se traduit notamment par des indicateurs de suivi de la situation alimentaire des pays bénéficiaires, un appel d'offres unique et sous la responsabilité d'un office pour l'achat et les transports, une gestion du transports assurée par la seule DGCID, et un contrôle de qualité des transports (induisant toutefois de nouveaux coûts) ;

- le **Fonds de coopération pour le Pacifique Sud**, dont le comité directeur s'est réuni le 6 mai et le 18 octobre 2005. La programmation pour 2006 n'est pas achevée, de telle sorte que l'estimation de l'enveloppe pour 2006 n'est pas connue. La prévision d'exécution pour 2005 porte sur 3,2 millions d'euros ;

- **l'appui aux processus démocratiques**, en particulier aux élections, dont la prévision d'exécution sur 2005 s'établit à 15 millions d'euros ;

- **l'appui à la coopération décentralisée**, pour 11,5 millions d'euros, dont 2 millions d'euros au titre de la dernière tranche des contrats de plan Etat-régions ;

- le **soutien aux ONG et à leurs collectifs**, dont le montant pour 2006 n'est pas connu. Les crédits devraient toutefois augmenter, dans la mesure où le Président de la République s'est engagé à les doubler en cinq ans. Ainsi que le directeur général de la coopération internationale et du développement l'a précisé à votre commission lors de son audition le 25 octobre 2005¹, le MAE entend également **encourager les ONG françaises à acquérir une taille plus élevée**, comparable à celles des autres organismes européens, afin qu'elles puissent en particulier améliorer leurs chances de remporter des appels d'offres internationaux. Les **conventions d'objectifs** devraient ainsi être dans un premier temps étendues à un nombre réduit d'ONG, sur une base volontaire ;

- les projets du **FSP** relevant de l'action 4, qui constituent la majeure partie de la dotation du FSP avec 107,1 millions d'euros d'AE et 80,6 millions d'euros de CP prévus en 2006 ;

- les subventions consacrées aux **dons-projets de l'AFD**, pour un montant de 300 millions d'euros en AE, conformément à l'élargissement de son périmètre d'intervention, et de 184 millions d'euros en CP ;

- des prestations et subventions diverses (32 millions d'euros de prévision d'exécution en 2005), correspondant aux **crédits déconcentrés aux postes** et de soutien à l'intégration régionale ;

- enfin, les contrats de désendettement-développement (**C2D**), pour un montant limité à 15 millions d'euros en 2006. Ce montant repose sur une **hypothèse a minima** et exclut les C2D non encore conclus du Cameroun et de la République démocratique du Congo, qui représentent des montants élevés (respectivement 1,24 milliard d'euros et 146 millions d'euros) mais dont la réalisation est toujours soumise à de très fortes incertitudes. Les crédits budgétés devraient permettre d'honorer les sept contrats déjà signés et qui se

¹ Audition consécutive à l'enquête conduite par la Cour des comptes sur les fonds octroyés par le MAE aux ONG française, qui avait été demandée par la commission des finances en mai 2004, en application de l'article 58 2° de la LOLF.

poursuivront en 2006¹, et deux nouveaux C2D devraient être conclus fin 2005 ou début 2006 avec le Honduras et le Rwanda. En cas de dépassement du montant budgété, le solde sera versé par l'AFD, comme cela a déjà été le cas en 2004.

Votre rapporteur spécial relève que la budgétisation des C2D reste soumise à de fortes incertitudes. Après une sur-dotation manifeste dans la loi de finances initiale pour 2005², une sous-dotation n'est pas à exclure en 2006. De fait, la rémunération de l'AFD pour 2006, inscrite dans l'action n° 2 du programme 110, s'appuie sur une hypothèse de 62 millions d'euros d'AE et de CP, ce qui témoigne pour le moins de perceptions différentes...

Rappelons que les C2D constituent le **volet français additionnel à l'initiative PPTE pour l'annulation de créances d'APD**. Il s'agit d'un dispositif original de financement des stratégies nationales de réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires (élaborées avec l'accord des institutions de Bretton Woods), sous forme de refinancement par dons des échéances de dette, dès lors qu'est atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE. **Quatre domaines principaux d'affectation sont privilégiés** : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Pour les pays de la ZSP, **l'AFD a un rôle de mise en œuvre des C2D** (instruction et exécution des points d'affectation) sous le pilotage stratégique de la DGTPE et de la DGCID.

¹ *Au profit du Mozambique, de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Nicaragua, de Madagascar, du Ghana et de la Bolivie.*

² *Le montant prévisionnel décaissé en 2005 serait ainsi de 36,5 millions d'euros, alors que 103 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale.*

Montant des refinancements estimés au titre des C2D de 2005 à 2008

(en millions d'euros)

Pays éligibles	CP ¹⁾ (date effective / anticipée)	Date C2D	Cumul échéances à partir du CP ¹⁾	2005	2006	2007 ²⁾	2008 ²⁾	Commentaires
Ouganda	mai-2000	mars-2002	12,3	-	0,8	0,7	0,7	2 ^{ème} C2D prévu en 2005
Mozambique	sept-2001	nov-2001	95,7	10,8	7,2	6,6	5	2 ^{ème} C2D signé en novembre 2004
Tanzanie	nov-2001	juin-2003	12,7	2,8	0,9	0,9	0,9	
Mauritanie	juin-2002	juillet 2003	69,6	10,5	4	4	4	
Bolivie	juin-2001	mai-2003	20,0	6,5	2,2	1,7	1,3	
Nicaragua ²⁾	janv-2004	mars 2005	2,4	-	1,2	-	-	
Ghana	juil-2004	novembre 2004	56,3	-	7	7	7	
Madagascar	oct-2004	février 2005	49,7	-	6,5	6,1	5,7	Dont 3,4 millions d'euros au titre de 2004
Malawi	1 ^{er} trimestre 2006		5,0	-	2	2	1	Hypothèse : C2D unique (2006-2008) de 5 millions d'euros
Honduras	avril 2005		10,0	-	3,5	3	3,5	Hypothèse : regroupement des échéances sur un C2D unique 2006-2008 de 10 millions d'euros
Rwanda	Avril 2005		15	-	2	1,5	4	
Sierra Leone	1 ^{er} trimestre 2006		3,6	-	1,2	1,2	1,2	Hypothèse : C2D unique (2006-2008) de 3,6 millions d'euros
Sao Tome	3 ^e trimestre 2006		5,5	-	-	2	2	Hypothèse : C2D unique (2007-2009) de 5,5 millions d'euros
Cameroun	2 ^e trimestre 2006		1.241	-	108	107	104	
Guinée	4 ^e trimestre 2006		139	-	-	13,5	11,4	
RDC	3 ^e trimestre 2006		146	-	20	41,3	40	
Côte d'Ivoire	pas avant fin 2007		1.140	-	-	-	134	
Burundi	pas avant fin 2006		22,5	-	-	3	2,8	
Congo	pas avant fin 2006		176	-	-	20	20	
Soudan	pas de calendrier		9					
Liberia	pas de calendrier		2					
Myanmar	pas de calendrier		6,6					
Somalie	pas de calendrier		nd					
Total			3 239,9	36,5	166,5	223,5	348,5	

(1) : CP : point d'achèvement de l'initiative PPTE.

(2) : C2D unique (toutes échéances 2004-2025 regroupées) versé en deux échéances (mars 2005 et mars 2006).

(3) : Il s'agit ici d'une évaluation car les prévisions de décaissements demeurent difficiles dans la mesure où elles sont liées, notamment, aux perspectives d'atteinte du point d'achèvement, de la réunion du Club de Paris.

Source : AFD, FMI

F. PARTICIPATION AUX DÉBATS SUR LES ENJEUX GLOBAUX ET AUX DISPOSITIFS MULTILATÉRAUX D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : 1,07 MILLIARD D'EUROS

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent **3,5 millions d'euros**, soit une part très marginale de la dotation globale. Cette action ne comprend que des dépenses d'intervention, pour un montant de 1,07 milliard d'euros en AE comme en CP, selon quatre destinations.

1. Une forte augmentation de la contribution de la France au FED

La **participation de la France au FED** représente une part importante de l'APD puisqu'elle s'établit à 726 millions d'euros, en hausse de 15,6 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2005.

Votre rapporteur spécial relève que le FED, dont la France est le premier contributeur avec une quote-part de 24,3 % (supérieure de plus de sept points à sa participation au budget communautaire), **a substantiellement accru ses décaissements au cours des dernières années**, puisqu'ils sont passés de 2 milliards d'euros en 200 et 2001 à 2,3 milliards d'euros en 2003 et 2,5 milliards d'euros en 2004, l'objectif étant de parvenir à 3 milliards d'euros en 2005. Cette augmentation est toutefois liée à l'affectation de volumes élevés à l'aide budgétaire directe et à l'ajustement structurel, ou à certaines grandes opérations transversales et fonds multilatéraux (originellement sur initiative française), tels que le Fonds de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le soutien en faveur de l'initiative PPTE, le projet « *Fast Track* » pour l'éducation de base ou encore l'initiative de la Commission en vue de la création d'un Fonds européen de l'eau. **Ce type de versement tend cependant à faire du FED un « sas » budgétaire supplémentaire.**

En dépit de leur montant élevé, **les contributions de la France au FED budgétées en loi de finances se révèlent sous-évaluées depuis deux ans**, et cette tendance risque de se reproduire en 2006, ce qui **contrevient au principe de sincérité budgétaire**. Ainsi les CP inscrits en loi de finances initiale pour 2005 s'élevaient à 628 millions d'euros, mais la contribution effective devrait au moins être de 676 millions d'euros¹, ce qui conduira à ouvrir une nouvelle dotation en loi de finances rectificative et à acquitter des pénalités de retard. **Votre rapporteur spécial n'a aucune assurance que le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2006 soit conforme à des hypothèses rationnelles de versement**, et *a fortiori* à celles de la Commission européenne.

¹ En outre, la loi de finances initiale pour 2004 avait ouvert 565 millions d'euros de crédits, mais la quote-part française s'était révélée supérieure en fin d'exercice avec 591 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial rappelle, ainsi qu'il a eu l'occasion de l'exprimer dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2005, qu'il est **favorable à la perspective d'une budgétisation du FED**, défendue par la Commission européenne et qui figure dans ses propositions pour les perspectives pluriannuelles 2007-2013 du budget européen. Cette évolution, qui pourrait par exemple être introduite à l'occasion de l'entrée en vigueur du X^e FED en 2008, **permettrait de mettre fin à la clef de répartition dérogatoire à laquelle la France a consenti en 1999** pour faciliter les négociations sur l'« Agenda 2000 », et de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires au profit de l'aide bilatérale. L'accord des Etats les plus favorisés par le système actuel (en particulier le Royaume-Uni) serait toutefois difficile à obtenir.

2. La France, premier contributeur du Fonds de lutte contre le sida

La participation, à hauteur de 225 millions d'euros, au **Fonds pour le sida, la tuberculose et le paludisme**, s'inscrit en augmentation de 75 millions d'euros par rapport à 2005, conformément aux engagements du Président de la République. Cette contribution devrait être portée à 300 millions d'euros en 2007, ce qui fait de la France le premier contributeur à ce fonds, devant les Etats-Unis.

L'objectif est de doter rapidement ce fonds d'une taille critique élevée avec 7 milliards de dollars, contre 4 milliards de dollars actuellement, montant qui permet de poursuivre les programmes en cours, mais non d'en engager de nouveaux. L'ampleur des crédits ainsi mobilisés est à la mesure du défi que constitue la lutte contre le sida, pandémie qui concerne jusqu'à 30 % de la population de certains pays d'Afrique¹, entraîne une diminution de l'espérance de vie, compromet fortement la croissance à moyen terme des pays concernés et obère toute stratégie de développement.

¹ Sur les six millions de personnes qui ont aujourd'hui besoin d'un traitement, la moitié vivent sur le continent africain.

Les besoins financiers pour la lutte contre les trois principales maladies infectieuses (sida, paludisme et tuberculose) ont été évalués à un montant de 18 milliards de dollars pour l'année 2006, dont 13,4 milliards devaient provenir de l'aide internationale. Aujourd'hui cette aide représente environ 6 milliards de dollars. Cependant, pour la seule affection du sida, les estimations des besoins de financement en 2008 s'élèvent à **22,2 milliards de dollars**.

3. Le doublement des contributions volontaires aux organismes des Nations Unies

Les **contributions volontaires** aux organismes des Nations Unies¹ **augmentent de 81,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2005² et atteignent 50,3 millions d'euros (hors contributions « post-crise », qui figurent dans l'action 6), conformément aux engagements du Président de la République pris en juillet 2003 et aux recommandations qui avaient été formulées dans le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères, remis en décembre 2002.

Le CICID, dans le relevé de conclusions de sa session du 11 décembre 2002, avait également recommandé que les ministères concernés examinent la possibilité de consacrer une part de l'accroissement de l'APD à l'augmentation des contributions au système des Nations Unies, en sélectionnant celles des agences des Nations Unies qui intervenaient dans des domaines ou des zones correspondant aux priorités françaises, ainsi que de se mettre en situation de répondre plus substantiellement aux appels des institutions de l'ONU en cas de crise.

4. La reconduction des crédits de la francophonie

Les dotations affectées aux programmes multilatéraux pour la **francophonie** sont reconduites et s'établissent à 58,4 millions d'euros, dont 45,2 millions d'euros pour le Fonds multilatéral unique et 11,9 millions d'euros de contributions obligatoires à l'Agence internationale de la francophonie.

Le français occupe le 11^{ème} rang dans le monde en tant que langue maternelle, sur plus de 2.000 langues comptabilisées, et le 9^{ème} rang si l'on prend en compte le français langue seconde. Mais il se trouve à la 5^{ème} place des langues à diffusion intercontinentale, après l'anglais (600 millions de locuteurs courants), l'espagnol (315 millions), l'arabe (210 millions) et le portugais (170 millions). **On estime à 118 millions les francophones dans le monde**, auxquels il faut joindre près de 60 millions de francophones partiels, On compte également 90 millions de personnes apprenant le français.

¹ Tels que l'Office des Nations Unies pour les réfugiés en Palestine, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

² Le ministère des affaires étrangères avait demandé l'inscription d'une mesure nouvelle de 37 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, qui n'avait pas été accordée en raison de la contrainte budgétaire.

G. AIDE AUX POPULATIONS TOUCHÉES PAR LES CRISES

Les crédits de titre 2 imputés sur cette action représentent 1,1 million d'euros, soit 1,9 % de la dotation globale. L'essentiel consiste donc en des dépenses d'intervention, qui recouvrent deux niveaux :

- **l'aide humanitaire et alimentaire d'urgence**, à hauteur de 38,2 millions d'euros. La dotation du **Fonds d'urgence humanitaire (FUH)**, qui depuis cinq ans est inférieure à dix millions d'euros en loi de finances initiale, n'est pas précisée. Les principales interventions de ce Fonds en **2004** ont concerné le séisme survenu dans la ville de Bam en Iran, les populations réfugiées ou déplacées dans le Darfour, la crise civile et les inondations en Haïti, la situation précaire des populations d'Irak, du Libéria et des Territoires palestiniens, et l'invasion de criquets dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne.

Le budget du FUH pour 2005 a été largement sollicité dès le début de l'exercice au titre des opérations d'urgence humanitaire pour les victimes du tsunami en Asie du sud est¹, puis par la crise alimentaire au Niger² et l'assistance humanitaire à la région du Darfour. Au 18 août 2005, la quasi intégralité de la dotation budgétaire du FUH (complétée par les contributions versées sur les fonds de concours) était ainsi engagée ou versée, soit **10,7 millions d'euros d'aide à 41 pays. La marge de manœuvre de la Délégation à l'action humanitaire d'ici la fin de l'année 2005 se révèle donc réduite** et ne permet pas de financer certaines priorités fixées en début d'année pour Haïti et les Territoires palestiniens ;

- **l'aide à la reconstruction et au retour à la démocratie**, pour 11,6 millions d'euros d'AE et 20,6 millions d'euros de CP, dont 9 millions d'euros seront affectés aux projets du FSP en cours.

Des **contributions volontaires** aux organismes des Nations Unies sont imputées sur ces deux axes d'intervention, pour un montant de 33,6 millions d'euros, soit un quasi doublement par rapport à 2005.

¹ Cf. le rapport d'information n° 202 (2004-2005) « **L'aide française aux victimes du tsunami en Indonésie** » de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, déposé le 16 février 2005.

² Cf. le rapport d'information n° 512 (2004-2005) « **Niger : sortir de la crise alimentaire, répondre à la malnutrition infantile** » de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, déposé le 29 septembre 2005.

**QUESTIONS ET OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 209
« SOLIDARITE A L'EGARD DES PAYS EN DEVELOPPEMENT »**

- Le programme 209 comporte des crédits de francophonie et de diffusion de la culture et de la langue françaises qui, selon votre rapporteur spécial, **ne relèvent pas de l'APD mais de la mission « Action extérieure de l'Etat »**. *A contrario*, cette mission inclut des crédits comptabilisés en APD, tels que la part des crédits de l'AEFE correspondant aux élèves étrangers, celle des crédits de l'OFPRA relative aux demandeurs d'asile des pays en développement, ou certaines contributions à des organismes des Nations Unies.

- Indépendamment des changements de périmètre liés au transfert de projets du FSP vers l'AFD, **les CP attribués à l'aide-projet sont en augmentation** (au profit de l'AFD), ce dont se félicite votre rapporteur spécial. **L'aide bilatérale du ministère diminuerait néanmoins de 12,7 %**, selon les crédits ministériels répertoriés par le « jaune », et ce faisant, l'APD que les pays bénéficiaires sont réellement susceptibles d'associer à la France. De fait, les contributions au FED, au fonds de lutte contre le sida (alors même que le produit de la future taxe sur les billets d'avion lui sera sans doute affecté) et les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies représentent, avec 1.035 millions d'euros, **plus de la moitié des CP du programme**. Cette priorité accordée à l'aide multilatérale, jointe au recours croissant du ministère à des opérateurs publics ou privés (EGIDE, FCI, ONG...) **fait craindre à votre rapporteur spécial que le MAE perde progressivement les moyens et la maîtrise de la coopération**.

En outre, la forte augmentation de l'aide multilatérale permet de respecter plus aisément les objectifs d'augmentation de l'APD, compte tenu des moindres contraintes techniques que comporte ce canal.

- **La forte augmentation des contributions volontaires aux organismes des Nations Unies** est conforme aux priorités affirmées par le CICID, mais réduit les moyens disponibles pour des actions de terrain visibles. Compte tenu du contexte budgétaire tendu, cette évolution n'était sans doute pas prioritaire, d'autant qu'elle apparaît plutôt motivée par des considérations de « *benchmarking* » et d'alignement sur les donateurs les plus généreux en volume (mais pas nécessairement en part du RNB consacrée à l'APD)

- Le nouveau traitement des dépenses de personnel induit par la LOLF a conduit à la suppression de la « ligne souple ». Bien que le recours à cet instrument ait sans doute été excessif au cours de la période récente, **cette suppression tend à diminuer les capacités d'adaptation des postes** au contexte par nature fluctuant de la conduite des projets, et tend à faire des assistants techniques la variable d'ajustement immédiate en cas de régulation.

- **Les objectifs et indicateurs ont été recentrés et améliorés** par rapport à l'avant-projet annuel de performance de 2005, notamment en ce qui concerne l'efficacité du réseau de coopération, mais présentent encore une marge de progression et sont globalement de qualité moindre que ceux du programme 110. Il est vrai que les actions de coopération du MAE sont moins aisées à cerner et à évaluer que celles du MINEFI.

L'action n° 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » fait quelque peu figure de « **fourre-tout** », son intitulé même se révélant assez imprécis.

- **La justification au premier euro pour 2006 des crédits des actions apparaît souvent insuffisante voire inexistante**, dès lors que seules les prévisions d'exécution pour 2005 sont mentionnées. Le caractère tardif de la programmation des postes, qui n'est arrêtée qu'en novembre ou décembre pour l'exercice suivant, ne peut justifier toutes ces imprécisions.

- La participation de la France au FED, qui représente plus du tiers des CP du programme, pourrait être une nouvelle fois **sous-évaluée** (comme en 2004 et 2005), ce qui contribuera à relever davantage la part de l'aide multilatérale. **L'insertion à moyen terme de cet instrument dans le budget communautaire est souhaitable**, tant pour mettre fin à certains archaïsmes de son fonctionnement, que pour aboutir à une quote-part française qui soit plus neutre et conforme à sa participation réelle aux dépenses de l'Europe.

- **La sincérité des dotations au titre des C2D est toujours sujette à caution**. Celles de 2005 avaient été surestimées, celles de 2006 seront vraisemblablement sous-estimées, compte tenu des hypothèses différentes retenues dans le programme 110, et ce, même si l'on ne retient pas les perspectives de déboursement pour le Cameroun et la RDC, sur lesquelles pèse un fort aléa depuis deux ans.

- Votre rapporteur spécial rappelle que les SCAC comme la DGCID doivent se montrer **vigilants sur le rythme d'avancement des projets du FSP** et éviter tout « acharnement thérapeutique » en annulant les projets trop anciens ou qui ne répondent manifestement plus aux priorités de l'Etat partenaire.

- La **hausse des subventions accordées aux ONG**, qui témoigne d'une volonté de « rattrapage » par rapport aux autres pays donateurs, n'est concevable que si cette forme d'aide est réformée et fait l'objet d'une **véritable réflexion stratégique**, contribuant notamment à ce que les actions des ONG soient véritablement cohérentes avec les axes prioritaires de notre coopération. Le MAE y est sensibilisé et votre rapporteur spécial veillera à ce que les réformes, annoncées lors de l'audition consécutive à l'enquête de la Cour des comptes sur les fonds octroyés par le ministère aux ONG, soient suivies d'effets, **notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre progressive des conventions d'objectifs et la transparence des financements des ONG sur fonds publics**.

- **Votre rapporteur spécial regrette la lenteur des décaissements de certains projets de l'AFD, ainsi qu'il a pu le relever au Niger** lors de la mission de contrôle sur place qu'il a conduite au Niger fin août 2005 avec notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la mission « *Action extérieure de l'Etat* ». M. Jean-Michel Séverino, directeur général de l'AFD, a répondu sur ce point à votre rapporteur spécial, par un courrier reproduit en annexe du présent rapport.

- Bien que d'un montant modeste, les crédits dont bénéficie le cabinet du ministre pour attribuer des subventions de manière discrétionnaire et hors programmation de la DGCID, devraient faire l'objet d'un compte-rendu annuel d'utilisation adressé avec les réponses aux questionnaires budgétaires des commissions des finances.

TROISIÈME PARTIE : LES MISSIONS HORS BUDGET GÉNÉRAL

SECTION I. LA MISSION « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. LA SUCCESSION DE DEUX COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

La mission « *Prêts à des Etats étrangers* » constitue un **compte de concours financiers**, doté de **crédits évaluatifs** et composé de trois sections présentées sous forme de programmes :

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

- « *Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France* » (programme 852), qui représente **plus de la moitié des crédits de paiement de la mission** ;

- et « *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers* » (programme 853).

Ces trois programmes résultent de la réorganisation des comptes spéciaux du Trésor (CST) n^{os} 903-07 et 903-17, intitulés respectivement « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social* » et « *Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France* ». Leur suppression est prévue dans le projet de loi de finances pour 2006, à l'instar de l'ensemble des comptes de prêts ou d'avances. **Le programme 852 correspond ainsi à l'ancien CST n^o 903-17, tandis que les programmes 851 et 853 correspondent respectivement aux chapitres 03 (article 10) et 02 (article 10) du CST n^o 903-07.**

Les dotations sur ces trois programmes permettent l'octroi de prêts à des Etats étrangers **directement** – s'agissant de la Réserve pays émergents sur le programme 851 ou des prêts accordés en application d'accords de

consolidation sur le programme 852 – ou **indirectement** pour le programme 853 (financement de l'activité de prêts très concessionnels de l'AFD et de la couverture du risque pays sur les contreparties non souveraines).

Le **responsable** de ces trois programmes est le directeur général du Trésor et de la Politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), qui assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris et qui négocie pour la France les accords bilatéraux de traitement de la dette.

Conformément à sa nature, **cette mission ne comporte que des dépenses d'opérations financières relevant du titre 7**. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, les autorisations d'engagement (AE) s'inscrivent en augmentation de 34,6 %, et les crédits de paiement (CP) en diminution de 31,1 %.

Montant et évolution des AE et CP demandés pour 2006

(en millions d'euros)

Programme	AE 2005	AE 2006	Evolution 2005/2006	CP 2005	CP 2006	Evolution 2005/2006	Part des CP de la mission en 2006
851 – Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	90	300	233,3 %	105	150	42,9 %	26,4 %
852 – Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	618,66	314,06	-49,2 %	618,66	314,06	-49,2 %	55,4 %
853 – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers	100	474,6	374,6 %	100	103,2	3,2 %	18,2 %
Total	808,66	1.088,66	34,6 %	823,66	567,26	-31,1 %	100 %

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006

En tant que compte de concours financiers, la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » est structurée en **dépenses et recettes** (essentiellement des remboursements du capital des prêts consentis), dont la nature et les justifications sont détaillées *infra* pour chaque programme. Le compte devrait être **largement créditeur** en 2006, ainsi que l'indique le tableau suivant :

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » pour 2006

(en millions d'euros)

Section	Recettes	Crédits	Solde
Section 1 - Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	427	150	277
Section 2 - Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	459,19	314,06	145,13
Section 3 - Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers	53,7	103,2	-49,5
Total	939,89	567,26	372,63

Source : « bleu » annexé au projet de loi de finances pour 2006

B. UNE MISSION DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Cette mission concourt à l'aide publique au développement (APD) de la France et est donc intégrée dans le **document de politique transversale (DPT) « Politique française en faveur du développement »**, qui recense les principaux programmes et missions du budget général et des comptes spéciaux qui concourent à cette politique publique.

Les annulations de dette ne sont toutefois pas intégralement comptabilisées dans l'APD. En premier lieu, seule l'annulation de créances civiles peut donner lieu à déclaration en APD, ce qui exclut par conséquent toutes les dépenses militaires. En second lieu, seules les annulations de prêts consentis à des conditions commerciales sont comptabilisées en APD. Par ailleurs, lorsqu'une annulation concerne un prêt consenti initialement aux conditions de l'APD, le montant de l'annulation n'est pas totalement intégré à l'effort d'APD. En effet, le principal du prêt (issu du principal et des intérêts de l'ancien prêt) a déjà été déclaré en APD au moment de son déboursement ; son annulation ne s'impute donc pas en APD pour éviter une double comptabilisation, et **seule la part en intérêts ressortit à l'APD.**

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2005, **votre rapporteur spécial s'était interrogé sur la pertinence d'une comptabilisation reposant sur la valeur nominale de la dette originelle, plutôt que sur sa valeur de marché**, compte tenu en particulier du risque d'irrécouvrabilité pesant sur nombre des créances d'APD. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère indique que la déclaration en APD de la valeur nominale de la créance annulée **correspond à l'impact réel en terme de développement de l'annulation de dette pour le pays débiteur et au coût pour le créancier.** Pour le pays débiteur, le montant

nominal correspond en effet au montant qui a été mis à sa disposition à l'origine de la créance, en prenant en compte les remboursements successifs. Que ce pays ait ou non l'intention ou la capacité de rembourser sa créance ne change rien au bénéfice qu'il en aura retiré.

C. EXÉCUTION SUR LES EXERCICES 2004 ET 2005

1. Le programme 851

En 2004, les dépenses sur le chapitre 3 du CST n° 903-07 chapitre 03, correspondant au programme 851, se sont élevées à 139,7 millions d'euros, et les recettes à 500,4 millions d'euros.

Au 30 juin 2005, les dépenses s'élevaient à 58 millions d'euros et les recettes à 118,8 millions d'euros.

2. Le programme 852

Après un niveau de dépenses élevé (2,4 milliards d'euros) en 2003, qui s'est concentré essentiellement sur trois pays (République démocratique du Congo, Nigeria et Pakistan), les dépenses autorisées par la loi de finances pour 2004 ont été évaluées à 1,09 milliard d'euros, auxquelles s'ajoutait le report de 410,7 millions d'euros non consommés en 2003, soit **1,5 milliard d'euros de crédits disponibles**.

Les recettes prévues étaient de 742,9 millions d'euros, conduisant à une charge nette de 755,7 millions d'euros en 2004 après report. Le retard dans la signature de certains accords bilatéraux (République du Congo, Gabon et Yémen) n'a pas permis de consommer la totalité des crédits alloués en 2004 et s'est donc traduit par un **report massif de crédits sur 2005, à hauteur de 1,4 milliard d'euros**, qui a permis de refinancer ces créances sur la gestion 2005. Les refinancements sur 2005 concernent également des pays tels que le Nigeria et la République dominicaine. Au total les dépenses devraient s'élever à 1,77 milliard d'euros en 2005.

3. Le programme 853

Les dépenses autorisées dans les lois de finances pour 2004 et 2005 ont été évaluées à 100 millions d'euros, et aucun report n'a été enregistré. L'année 2004 a vu la montée en puissance de deux types d'utilisation de cette ressource dédiée à l'AFD :

- l'octroi de **prêts souverains très concessionnels** (PTC) au profit des catégories de pays dont le cadre de soutenabilité de la dette ne permet pas d'octroyer des ressources moins concessionnelles, notamment les pays éligibles aux prêts de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale, y compris ceux ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) ;

- la couverture du risque pays pour les **prêts non souverains**.

La dotation permet également de financer des **prestations intellectuelles** dans des pays pour lesquels l'AFD n'est pas autorisée à utiliser des subventions, tels que le Vietnam ou le Maroc.

L'AFD a ainsi soumis en 2004 à l'approbation de son conseil de surveillance 37,3 millions d'euros de PTC et 134,3 millions d'euros de prêts non souverains. En 2005, les estimations¹ portent sur 38,5 millions d'euros d'engagements de PTC (au profit du Ghana et du Vietnam) et 314 millions d'euros de prêts non souverains (essentiellement pour l'Afrique du Sud et la Turquie).

D. DES PRÊTS DIVERSIFIÉS RELEVANT DE PLUSIEURS PROGRAMMES

1. Typologie des prêts octroyés par la France

La France octroie, au titre de l'aide au développement, quatre grandes catégories de prêts comptabilisés sur trois programmes :

- les prêts de la **Réserve pays émergents** (programme 851) ;

- les **prêts dits de « premier guichet » de l'AFD**. Les prêts de l'AFD sont financés par **deux canaux** (bonifications financées sur le programme 110, et prêts sur le programme 853). Par convention, les montants d'APD correspondant à ces prêts sont intégralement comptabilisés dans les dépenses du programme 110 du budget général;

- les prêts en faveur de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (**FRPC**) gérée par le FMI. Ces prêts sont intégralement financés sur le programme 110 gérés par le MINEFI ;

¹ Il convient de relever que les crédits de paiement de l'année en cours sont majoritairement fonction des décaissements sur les projets acceptés lors des années antérieures pour les PTC, et de la date de signature des contrats pour les prêts souverains, qui déclenche la constitution de la provision pour risque pays. L'impact des décisions de prêts sera donc étalé dans le temps.

- enfin, les **prêts d'ajustement structurel**. Les remboursements afférents à ces prêts, auparavant financés sur le budget du MAE (chapitre 41-43, article 20, paragraphe 10) engendrent des flux négatifs importants d'APD.

Au total, les montants budgétisés s'élèvent à respectivement 298 millions d'euros et 327 millions d'euros en 2005 et 2006, pour un **impact inférieur sur l'APD** (compte tenu des remboursements), négatif en 2005 avec - 436 millions d'euros, et estimé à 116 millions d'euros en 2006.

Récapitulatif de l'impact des prêts sur le budget et sur la comptabilisation en APD en 2005 et 2006
(en millions d'euros)

Missions	Programmes	Objet	LFI 2005	Estimation impact APD	PLF 2006	Estimation impact APD
Prêts à des Etats étrangers	851 - Prêts à des Etats étrangers de la RPE	Réalisation de projets d'infrastructures	105	-516	150	-272
	853 - Prêts à l'AFD	- Prêts très concessionnels - Couverture du risque pays sur les prêts non souverains	100	213	103	340
Aide publique au développement	110 - Aide économique et financière au développement	Crédits de bonification AFD pour les Etats étrangers et l'outre-mer	66		63	
		FRPC du FMI	27	-1	11	120
Prêts d'ajustement structurel				-132		-72
Total			298	-436	327	116

Source : document de politique transversale « Politique française en faveur du développement »

2. Aperçu global des créances détenues par la France sur les Etats étrangers

Avec 44,2 milliards d'euros fin 2004, le montant global restant dû par la France aux pays emprunteurs s'inscrivait en hausse de 10,7 % par rapport à fin 2003. Environ 39 % de ces créances sont des créances d'APD. **Le montant des arriérés dus à la France, de 7,83 milliards d'euros** (principal et intérêts) **s'inscrivait en revanche en forte diminution de 35,2 % par rapport à fin 2003.**

Principales créances globales et relevant de l'APD détenues par la France sur les Etats étrangers au 31 décembre 2004

(en millions d'euros)

	Arriérés		Capital restant dû	Commentaire du Trésor
	Principal	Intérêts		
Angola	424,7	150,6	52,3	La reprise des paiements sur les arriérés dépend de la conclusion d'accords avec le FMI et le Club de Paris
dont créances APD	142,3	64,7	52,3	
Brésil	9,8	3,5	675,9	
dont créances APD	-	-	71,3	
Cameroun	26,7	17,4	2.190	Pays éligible à l'initiative PPTE, dont il a atteint le point de décision en octobre 2000
dont créances APD	25,5	15,9	1.828,1	
Chine	25,2	1	990	
dont créances APD	-	-	990	
Congo-Brazzaville	288,8	106,7	1.239,1	Pays éligible à l'initiative PPTE mais n'ayant pas encore atteint le point de décision
dont créances APD	288,5	106,7	322,2	
RD Congo	61,5	50,7	966,2	Pays éligible à l'initiative PPTE dont il atteint le point de décision en juillet 2003
dont créances APD	57,9	48,9	192,3	
Côte d'Ivoire	958,2	272,2	2.676,3	Pays éligible à l'initiative PPTE mais n'ayant pas encore atteint le point de décision. Attente d'un Club de Paris pour une reprise des paiements
dont créances APD	886,2	215,1	1.884	
Egypte	1,2	-	3.867,5	
dont créances APD	-	-	715,7	
Gabon	-	13,3	1.527	Arriérés apurés par accord en Club de Paris en juin 2004, suite à la conclusion d'un accord de confirmation avec le FMI
dont créances APD	-	-	273,9	
Indonésie	3	-	1.843,1	Protocole d'accord post-tsunami signé en mai 2005
dont créances APD	-	-	1.195,1	
Irak	2.591,6	132,5	2.887,8	300 millions d'euros ne sont pas garantis par l'Etat. Traitement en Club de Paris en novembre 2004
dont créances APD	-	-	-	
Liban	0,1	-	1.097,7	
dont créances APD	-	-	1.091,5	
Maroc	12,2	2,7	1.917,8	
dont créances APD	9	2,7	1.887,2	
Nigéria	361,7	532,4	3.874,7	Le Nigéria accumule de nouveaux arriérés. Le Club de Paris s'efforce d'obtenir la reprise des paiements
dont créances APD	7,2	1,2	7,7	
Pakistan	0,1	-	1.657,7	
dont créances APD	-	-	596,9	
Pérou	-	-	1.024,3	Accord de remboursement anticipé en date du 29 juillet 2005
dont créances APD	-	-	75,2	
Pologne	-	-	2.576,4	
dont créances APD	-	-	0,7	
Russie	-	-	2.451,5	Accord de remboursement anticipé en date du 12 juillet 2005
dont créances APD	-	-	-	
Tunisie	-	3,5	1.234,7	
dont créances APD	-	2,3	823,1	
Total 19 principaux débiteurs	4.764,8	1.286,5	33.223	
TOTAL tous débiteurs	6.097,3	1.730,7	44.238,2	

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

N.B. Les montants indiqués correspondent à des totaux, sans précision sur les comptes d'imputation (ex CST 903-17 et 903-07, comptes de Natexis, de la Coface et de l'AFD pour compte propre).

II. LE PROGRAMME 851 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS, DE LA RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS, EN VUE DE FACILITER LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES »

A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Nature des prêts financés sur ce programme

Le programme 851, qui reprend intégralement le chapitre 03 de l'ancien CST n° 903-07, a pour finalité la mise en œuvre d'une aide économique et financière dans les **pays émergents**, *via* des 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**. De ce fait, ces financements contribuent à soutenir l'expansion internationale des entreprises françaises impliquées dans la réalisation des projets et participent à la création d'activité et d'emplois en France.

Ces financements sont tous comptabilisés dans l'APD française et se veulent cohérents avec les stratégies et les interventions des banques de développement multilatérales dans les pays concernés, comme avec les huit objectifs du millénaire adoptés par les Nations Unies. **Votre rapporteur spécial demeure toutefois réservé sur la comptabilisation de ces crédits dans l'APD**, compte tenu du niveau de développement des pays récipiendaires, qui sont certes inscrits sur la liste du CAD mais sont essentiellement des pays émergents.

La **Réserve pays émergents (RPE)** résulte de la réforme des protocoles financiers intervenue en 1998. Aux enveloppes financières par pays s'est substituée une logique d'aide-projet, dans des pays dont la liste est arrêtée en début d'année. La mise en place d'une aide au titre de la RPE se traduit par la signature d'un protocole avec les autorités du pays bénéficiaire, pour un projet précis, et après évaluation de ce projet et approbation par un comité interministériel.

Les prêts doivent en outre 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, appliquées depuis le 15 février 1992 sous l'égide de l'OCDE et qui ont été révisées en avril 2005. Ces règles fixent notamment les niveaux minima de concessionnalité des financements.

Les opérations de prêts au titre de la RPE se déroulent en **deux étapes** : engagement sur les AE du montant du prêt RPE lors de la signature du protocole, puis règlement sur les CP des montants déboursés par la Direction des activités institutionnelles de Natexis Banques Populaires, qui agit au nom et pour le compte de l'Etat dans le cadre d'une convention avec l'emprunteur, et correspondant à la mise en place réelle du prêt. Le montant global des financements octroyés depuis la création de la RPE s'élève à **plus de 1,3 milliard de dollars**.

La ventilation sectorielle des projets financés met en exergue **l'importance accordée à l'objectif de développement durable** : le secteur des transports représente ainsi la moitié des prêts consentis, l'eau et l'environnement plus d'un tiers.

Quatorze pays sont aujourd'hui éligibles à ces financements à titre exclusif (Afrique du Sud, Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Sri Lanka, Pakistan, Philippines, Serbie-Monténégro, Tunisie et Vietnam), **et six autres de préférence en cas de cofinancement** (Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbekistan et Salvador).

Le programme, comme tous ceux de cette mission, ne comporte **qu'une seule action** dont l'intitulé est identique.

2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 851 est débité annuellement du montant des prêts consentis à des Etats étrangers, dans le cadre de la RPE, et crédité des remboursements en capital sur les prêts ainsi octroyés. Chaque protocole financier qui matérialise l'accord intergouvernemental de prêt en précise les conditions de remboursement. Pour chaque prêt utilisé, le montant et le calendrier des échéances sont précisément connus en fonction des tirages effectués. L'ensemble de ces échéanciers détermine le profil de remboursement annuel de la dette des États étrangers à l'égard de la France au titre de cette section. **C'est à partir du suivi de ces échéanciers que sont établies les prévisions de recettes, qui prennent également en compte les remboursements anticipés et les accords de consolidation ou d'annulation qui sont connus à la date d'établissement des prévisions.** Les prévisions de recettes pour 2006 tiennent ainsi compte du moratoire intervenu en faveur de deux pays affectés par le tsunami.

Les remboursements en capital ont été de 500,4 millions d'euros en 2004, et s'élevaient à 118,8 millions d'euros au 30 juin 2005, pour une **prévision d'exécution de 392,4 millions d'euros**. Les prévisions de recettes pour 2006 ne sont pas suffisamment explicitées par le « bleu » et portent sur **427 millions d'euros, soit une augmentation de 8,8 % par rapport à 2005**.

La section correspondant à ce programme devrait dès lors se révéler **largement créditrice** en 2006, à hauteur de 277 millions d'euros.

B. OBJECTIF ET INDICATEUR

Le programme 851 ne comporte **qu'un seul objectif, qui traduit directement la vocation des financements RPE** puisqu'il s'intitule « *Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ». Cet objectif n'appelle pas de remarque particulière de votre rapporteur spécial.

Il est assorti d'un **indicateur** de performance, qui rend compte de la mobilisation effective des fonds en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours de l'année ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. Cette période de deux ans a été choisie en référence au délai de validité des offres de financements concessionnels retenu par l'OCDE. Le « bleu » précise néanmoins que des facteurs exogènes sont susceptibles d'interférer dans la concrétisation des décisions, notamment en termes de délais. **Votre rapporteur spécial relève que la cible de 65 % de protocoles de prêts, fixée pour 2009, serait déjà atteinte en 2005, ce qui témoigne soit du manque d'ambition de cette cible, soit de l'inadéquation de l'indicateur.**

C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

L'évolution des dotations du programme 851 depuis 2004 est la suivante (en millions d'euros) :

	2004	2005	2006	Evolution 2005/2006
AE	247,6 (dont reports)	90	300	233,3 %
CP	125	105	150	42,9 %

La forte augmentation des AE demandés pour 2006 est justifiée par la **montée en puissance des besoins de financement de projets d'infrastructure dans un grand nombre de pays émergents**, tendance qui a déjà été constatée à partir de 2004. De même, les accords-cadres signés au niveau ministériel, en 2004, avec des pays d'Asie et du Maghreb devraient se traduire par de nouveaux engagements sur des grands projets. Dans le cadre d'une politique de concertation accrue avec les bailleurs de fond multilatéraux, se dessinent également des perspectives de financement parallèles avec des

banques multilatérales (notamment en Asie, dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement). Enfin il faut tenir compte des engagements officiels de la France au titre de la facilité pour les **opérations de reconstruction « post-tsunami »** en Asie du sud-est (enveloppe de 300 millions d'euros de crédits très concessionnels sur trois ans, dont 100 millions d'euros au titre de la RPE pour l'Indonésie et le Sri Lanka).

Le montant de CP de 150 millions d'euros est fondé sur les **estimations de tirages**. Le principe d'un versement progressif en fonction des besoins de paiements induits par la réalisation des projets engendre mécaniquement un délai entre les engagements et les paiements qui s'effectuent sur une base pluriannuelle. Les demandes de CP pour 2006 reposent donc sur des estimations des tirages effectués au titre des protocoles déjà signés, dont les projets sont en cours de réalisation ou vont entrer en vigueur en 2006.

III. LE PROGRAMME 852 « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS POUR CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE »

A. LE TRAITEMENT DE LA DETTE : UN IMPACT MAJEUR SUR L'APD FRANÇAISE

Les annulations et allègements de dette consenties par la France jusqu'à fin 2004 représentent un montant de **12,85 milliards d'euros**, selon les données fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce volume se décompose en deux grandes masses :

- la première, d'un montant de **6,2 milliards d'euros**, correspond aux contributions **multilatérales** du « compteur de Toronto », c'est-à-dire aux annulations réalisées en Club de Paris au titre de la mise en œuvre des termes de Toronto, de Naples puis des suivants, et à l'application de l'initiative PPTE, lancée à Lyon en juin 1996 puis renforcée à Cologne en 1999 (cf. encadré *infra*). La France, en tant que premier créancier public des pays éligibles à l'initiative PPTE, **est le pays qui consent l'effort d'annulation le plus important** ;

- la seconde fraction, qui représente **6,65 milliards d'euros**, correspond au volet **bilatéral** volontaire et additionnel, qui est réalisé au-delà du cadre de base de l'initiative PPTE renforcée.

Compte tenu de la situation troublée de plusieurs pays n'ayant pas encore atteint le point de décision, la **clause d'extinction de l'initiative PPTE** (« *sunset clause* ») a été repoussée de deux ans à deux reprises, en 2000 et 2002, puis à nouveau reportée au **31 décembre 2006**¹ par les conseils du FMI et de la Banque mondiale. Ils ont également décidé de limiter l'application de PPTE aux pays qui remplissaient les critères d'endettement à fin 2004.

Cette analyse pourrait conduire à une extension de la liste des pays potentiellement éligibles à PPTE. Au terme d'une première évaluation, sur la base des données afférentes à la dette à fin 2004, quatre pays supplémentaires² pourraient être éligibles à PPTE (Haïti, République Kirghize, Érythrée et Népal). Les conseils du FMI et de la Banque mondiale se prononceront définitivement sur la liste définitive des pays éligibles à PPTE au début 2006, après avoir recueilli l'ensemble des données de dette concernant ces pays.

¹ A cette date, les pays potentiellement éligibles à l'initiative PPTE devront donc disposer d'un programme soutenu par le FMI pour en bénéficier.

² Le FMI n'a pas pu se prononcer sur le cas de cinq autres pays compte tenu du caractère incomplet des données : le Bangladesh, le Bouthan, le Sri Lanka et Tonga. L'Afghanistan pourrait également être éligible sous réserve qu'il reconnaisse certaines créances.

Les Etats de la ZSP qui ont déjà bénéficié des montants les plus élevés d'annulation de dette, au titre de l'initiative PPTE ou d'autres dispositifs, sont la Côte d'Ivoire (2,47 milliards d'euros à fin 2004), le Sénégal (1,78 milliard d'euros), le Cameroun (1,5 milliard d'euros) et Madagascar (1,32 milliard d'euros).

Les différents dispositifs bilatéraux et multilatéraux de traitement de la dette et l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE)

1 – Les dispositifs multilatéraux d'allègement de dette décidés par le Club de Paris

Plusieurs traitements conduisant à des niveaux croissants de concessionnalité ont été introduits :

1) En 1988, à l'issue du sommet des principaux pays industrialisés tenu à **Toronto**, parmi les trois menus d'options proposés, a été introduite l'annulation (à hauteur d'un tiers) des échéances faisant l'objet de consolidation en Club de Paris.

2) En septembre 1990, le Club de Paris a décidé, à la suite du sommet de Houston des pays les plus industrialisés d'un ensemble de mesures nouvelles dites « **traitement de Houston** », et appliquées, au cas par cas, aux plus pauvres et aux plus endettés des pays à revenu intermédiaire. Il s'agissait essentiellement d'allonger les périodes de consolidation et de grâce (remboursement sur 15 ans dont 8 de grâce) et d'ouvrir la possibilité, pour les pays créanciers qui le souhaitent, de procéder à des opérations de conversion de dette en monnaie locale, en vue d'investissement sur place.

3) En décembre 1991, un nouveau traitement dit de « **Londres** » a été mis en oeuvre. Ce nouveau traitement permet d'accorder un allègement de 50 % des échéances consolidées et a **remplacé le traitement de Toronto**.

4) En décembre 1994, les pays les plus pauvres et les plus endettés se sont vus attribuer un nouveau traitement dit de « **Naples** », qui remplace le traitement de Londres et constitue une avancée considérable pour les pays lourdement endettés. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

a) **Allègement de 50 % ou de 67 % de la dette non APD** selon deux options :

- option A : réduction du principal et rééchelonnement du solde sur 23 ans dont 6 de grâce au taux du marché ;

- option B : réduction des taux d'intérêts de façon à obtenir une réduction de 50 % (ou de 67 %) en valeur nette actualisée, avec remboursement sur 23 ans (ou 33 ans).

b) **Rééchelonnement sur 30 ans dont 12 de grâce (50 % de réduction) ou sur 40 ans dont 16 de grâce (67 % de réduction)** de la dette APD. La possibilité de convertir des dettes en investissement est conservée.

5) Depuis le sommet des pays industrialisés qui s'est tenu le 28 juin 1996 à Lyon et dans le cadre de l'Initiative PPTE, les pays créanciers du Club de Paris se sont mis d'accord sur les « **Termes de Lyon** » qui portent le **taux d'annulation de la dette jusqu'à 80 %** pour les pays qui ont mis en oeuvre de façon continue et satisfaisante une politique d'ajustement et qui ont besoin d'un traitement exceptionnel pour que leur dette soit définitivement ramenée à un niveau soutenable. La dette APD bénéficie d'un rééchelonnement sur 40 ans dont 16 ans de grâce, et la dette non APD d'une réduction de 80 % avec remboursement sur 23 ans dont 6 ans de grâce pour l'option DR (réduction de la dette), et 40 ans dont 8 ans de grâce pour l'option DSR (réduction du service de la dette).

6) Dans le cadre de l'Initiative PPTE, les pays créanciers du Club de Paris se sont mis d'accord sur les « **Termes de Cologne** », qui se substituent au traitement de Lyon et portent le **taux d'annulation de la dette jusqu'à 90 %** ou davantage pour les pays répondant aux mêmes conditions que les Termes de Lyon (politique d'ajustement et de réduction de la pauvreté, traitement exceptionnel).

La dette APD bénéficie d'un rééchelonnement sur 40 ans dont 16 ans de grâce, et la dette non APD d'une réduction de 90 % avec remboursement sur 23 ans dont 6 ans de grâce pour l'option DR (réduction de la dette) et 125 ans dont 65 ans de grâce pour l'option DSR (réduction du service de la dette). **La France a décidé de ne retenir que l'option DR.**

7) Le Club de Paris a adopté, en octobre 2003, une nouvelle approche du traitement de la dette des pays qui ne répondent pas aux critères PPTE mais sont néanmoins confrontés à une dette insoutenable, approuvée par les chefs d'Etat et de gouvernement du G7 en juin 2003 lors du **sommet d'Evian**.

L'approche d'Evian vise à définir une réponse sur mesure et adaptée à la situation de chaque pays, et non plus à reposer sur des termes standards comme dans la pratique passée du Club de Paris. En outre, elle vise à assurer que la restructuration de la dette est accordée seulement dans le cas d'un défaut imminent et n'est pas considérée par les pays débiteurs comme une alternative à des sources de financement plus onéreuses. Enfin, elle répond aux besoins financiers des pays débiteurs et à l'objectif d'assurer la soutenabilité de la dette à long terme. **L'approche d'Evian s'articule ainsi autour de trois axes :**

- la prise en compte de considérations de soutenabilité de la dette ;
- une mise en oeuvre par étapes afin d'assurer un lien entre allègements de dette et performance économique ;
- le renforcement de la coordination avec les créanciers privés, notamment à travers des consultations préalables à la négociation en Club de Paris.

Les créanciers du Club de Paris ont procédé en 2004 et 2005 aux quatre premiers traitements de dette dans le cadre de l'approche d'Evian (Kenya, République dominicaine, Gabon et Géorgie). L'Irak et la République kirghize ont été les premiers pays à faire l'objet d'un traitement global de la dette dans le cadre de cette approche.

2 – Les annulations bilatérales sur initiative française

1) A la suite de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, qui s'est tenue à **Dakar en mai 1989**, la France a décidé d'accorder aux 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne une annulation partielle de leur dette, dite **initiative Dakar I**.

Cette annulation a pris effet à compter du 1^{er} janvier 1989 et concerne les prêts relevant de l'APD accordés et versés à ces pays avant le 31 décembre 1988. Elle s'applique également aux prêts d'ajustement structurel (PAS) consentis à cinq pays pour leur redressement économique et financier avant 1986, à des taux non concessionnels.

2) En juin 1990, de nouvelles initiatives en faveur des quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc ont été annoncées au **sommet de La Baule**. Elles ont eu pour effet de réduire à 5 % les taux d'intérêt annuels des prêts accordés par la Caisse française de développement (ancienne dénomination de l'AFD).

3) Le **sommet de Libreville de septembre 1992** a été l'occasion pour la France d'annoncer une nouvelle initiative en faveur de ces pays : la création d'un **Fonds de conversion de créances** pour le développement doté de 4 milliards de francs. Dans ce cadre, la France procède à des annulations de créances d'APD à la hauteur de l'effort des gouvernements concernés en faveur de projets précis, liés à la protection de l'environnement, au soutien des activités productives de base et au développement social. Les critères d'accès à ce Fonds ont été récemment élargis par l'octroi d'une nouvelle tranche de 61 millions d'euros. La loi n° 2002-267 du 26 février 2002 portant règlement définitif du budget de 2000 a ramené le plafond autorisé de 4 milliards de francs à 2,37 milliards de francs (361,3 millions d'euros), soit le total des projets acceptés jusqu'en 1998, et a ainsi **clos le fonds**.

4) Une nouvelle mesure a été annoncée par la France au sommet de Dakar en janvier 1994 en faveur des pays de la Zone franc, après la dévaluation du franc CFA. Cette nouvelle mesure, dite « **Dakar II** » a consisté :

- pour le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon : annulation bilatérale de 50 % de l'encours de la dette d'APD (y compris l'ensemble des arriérés) au 31 décembre 1993 ;

- pour les pays les moins avancés : annulation de la totalité des encours d'APD et des autres prêts accordés par l'AFD après la remise de dettes dite « Dakar I » intervenue en 1989.

5) Ces efforts significatifs ont été poursuivis :

- la France a annoncé lors du **sommet du G8 de Cologne de juin 1999**, puis lors du sommet de Yaoundé de janvier 2001 de porter de 90 à 100 % les annulations de dette commerciale décidées en Club de Paris sur la période intérimaire (entre le point de décision et le point d'achèvement) pour les pays bénéficiant de l'initiative PPTE. Cette annonce a fait l'objet de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2001 ;

- la totalité de ses créances d'APD sur les pays bénéficiant de l'initiative PPTE est annulée (refinancée par don) au point d'achèvement grâce au **dispositif du C2D** (contrat de désendettement-développement), mis en œuvre en 2003.

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

B. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Un programme dédié aux allègements de dette

Ce programme participe à la politique transversale de l'APD et s'inscrit dans le contexte des objectifs d'augmentation de l'APD française d'ici 2012. Il est planifié et mis en œuvre par le service des affaires multilatérales et du développement du MINEFI. **La Banque de France participe également à sa mise en œuvre**, puisqu'elle est chargée de la réalisation des accords de rééchelonnement et gère le recouvrement des prêts de consolidation.

Le programme 852 reprend l'intégralité de l'ancien CST n° 903-17 portant le même intitulé. Il ne comporte **qu'une seule action**, identique au programme. Il contribue à la politique française d'annulation et de traitement de la dette des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, dans le cadre de programmes décidés dans le cadre multilatéral et bilatéral **du Club de Paris**, groupe informel de créanciers publics dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France. Ces traitements contribuent à rendre soutenable la dette extérieure de ces pays ou à leur permettre de faire face à des crises de liquidité extérieure temporaire.

Les annulations de dettes consenties par la France s'inscrivent en particulier dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) lancée en 1996 et renforcée en 1999, **dont la France est le premier contributeur**, et de la nouvelle « approche d'Evian » décidée en juin 2003 (cf. *infra*). L'initiative PPTE concerne **28 pays**, pour la plupart membres de la ZSP, dont 10¹ ont franchi le « point de décision », qui marque l'entrée dans le processus et permet un allègement de dette intérimaire, et 18² ont atteint le « point d'achèvement », qui constitue la sortie du processus.

Il importe de préciser que **les prêts concourant à l'APD française exercent également un impact sur le programme « Appels en garantie de l'Etat » de la mission du budget général « Engagements financiers de l'Etat »**, qui comme le présent programme est rattaché au DPT « *Politique française en faveur du développement* ».

En effet, l'action n° 5 de ce programme, intitulée « *Autres garanties* » retrace notamment les dépenses liées à la mise en jeu de la garantie de l'Etat dans le cadre de dispositifs d'aide économique et financière au

¹ Le Burundi, la Cameroun, la République démocratique du Congo, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Malawi, Sao Tomé et Príncipe, la Sierra Leone et le Tchad.

² Le Bénin, la Bolivie, le Burkina-Faso, l'Ethiopie, Guyana, le Ghana, le Honduras, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

développement. Ces garanties sont accordées afin de favoriser l'octroi de prêts sur fonds propres des établissements concernés ou pour faire face à un risque de retrait des Etats bénéficiaires du mécanisme de refinancement par don découlant du volet bilatéral de l'initiative PPTE. Il s'agit principalement :

- des prêts accordés par l'AFD aux pays de l'Afrique subsaharienne et aux pays éligibles à l'initiative PPTE ;

- des prêts accordés par l'AFD dans le cadre de l'initiative PPTE et devant faire l'objet, dans le cadre du volet bilatéral complémentaire à cette initiative, d'un refinancement par dons dans le cadre des C2D ;

- des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement aux Etats d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique et aux territoires d'outre-mer dans le cadre de la mise en œuvre des conventions de Lomé et des Accords de Cotonou.

Les mises en jeu de la garantie de l'Etat ne sont pas comptabilisables en APD. Toutefois, l'action n° 5 retrace également les dépenses liées à l'indemnisation de Natexis (ex-Banque française du commerce extérieur) en cas d'annulation en Club de Paris de certaines créances ex-BFCE garanties par l'Etat. De telles annulations sont comptabilisées dans les statistiques d'APD selon les règles du CAD.

2. Equilibre financier et justification des recettes

a) Les recettes et dépenses du compte

Cette section est débitée du montant des versements réalisés par le gouvernement français en application des accords de consolidation de dette conclus dans le cadre du Club de Paris. Ces refinancements conduisent au remboursement de prêts anciens par l'octroi de prêts nouveaux négociés aux nouvelles conditions du Club de Paris, aussi les dépenses de ce programme consistent-elles en des **versements de nouveaux prêts**.

La section est créditée des remboursements en capital effectués par les Etats bénéficiaires, les paiements d'intérêts étant pour leur part crédités sur le compte n° 901-540 du budget de l'Etat. **Les recettes perçues sont ainsi de trois ordres :**

- les remboursements en capital de dettes consolidées par les pays débiteurs (notamment Argentine, Brésil et Pologne) ;

- les remboursements en capital de dettes consolidées refinancées par ce programme (entre autres, Cameroun, République démocratique du Congo, Gabon en 2006) ;

- les remboursements en capital résultant d'opérations de cession de dettes consolidées dans le cadre d'opérations de conversion de créances.

Les recettes du programme devraient s'élever à **459,2 millions d'euros** en 2006, soit une diminution de 23 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2005 (596,62 millions d'euros). Selon les données fournies par le MINEFI, la prévision d'exécution serait toutefois largement supérieure puisqu'elle porterait sur 1.138 millions d'euros (au 31 août 2005, elles s'élevaient à 234,5 millions d'euros). La section devrait être **créditrice** en 2006, à hauteur de 145,13 millions d'euros.

b) L'impact financier des annulations de dette

Cinq mécanismes ou imputations budgétaires peuvent supporter des annulations de dette décidées en Club de Paris et considérées comme participant à l'APD. **Quatre organismes peuvent porter la créance** : l'Etat via le Trésor, la Coface (assureur-crédit), Natexis et l'AFD. La mise en œuvre des annulations de dette requiert toujours, lors de chaque accord introduisant de nouvelles modalités d'annulation (Toronto, Dakar, Libreville, Yaoundé), une autorisation dans un article spécifique de la loi de finances, qui fixe un plafond valable pour plusieurs années. Ce plafond est ensuite régulièrement relevé par amendement gouvernemental en loi de finances rectificative afin de permettre à la France de faire face à ses engagements.

Le dernier relèvement a ainsi été autorisé par **l'article 116 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004**, qui a porté le plafond de remise de dette des pays les plus pauvres de **5,6 milliards d'euros à 11,1 milliards d'euros**.

L'imputation globale et l'incidence budgétaire éventuelle des annulations de dette dans les comptes de l'Etat sont ainsi les suivantes :

- les **appels en garantie de l'Etat**, via l'action n° 5 du programme 114 « *Appels en garantie de l'Etat* » de la mission du budget général « *Engagements financiers de l'Etat* », pour ce qui concerne les annulations supportées par Natexis. **Cette procédure est quasiment éteinte** et n'est susceptible de recevoir que d'éventuelles annulations au titre des termes de Toronto ou de Yaoundé ;

- les **bonifications d'intérêt du MINEFI**, comptabilisées dans l'action n° 3 « *Traitement de la dette des pays pauvres* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* », ont trait à l'indemnisation des annulations supportées par l'AFD. Cette action retrace en particulier l'impact des échéances de dettes remises dans le cadre des dispositifs multilatéral de Toronto, et bilatéraux de « Dakar 1 » et « Dakar 2 » et de Yaoundé. **Seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD et transmise au CAD,**

tandis que le coût budgétaire comprend l'annulation du principal et des intérêts.

Les remises d'intérêt au titre des mesures décidées lors du sommet de La Baule de juin 1990 au profit de quatre pays de la ZSP (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon) **ne sont comptabilisées qu'en APD sans engendrer de dépense budgétaire**, de même que les remises d'intérêts en faveur de l'Egypte. Dans les deux cas, il s'agit de la différence de montant d'intérêts entre le prêt initial et le prêt réellement facturé ;

- l'action n° 4 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » (géré par le MAE) de la mission « *Aide publique au développement* » supporte les annulations réalisées dans le cadre des **contrats de désendettement-développement (C2D)**. Comme dans le cas précédent, la comptabilisation budgétaire inclut le montant du principal et des intérêts des créances annulées, mais **seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD**, dans la mesure où les C2D concernent des dettes d'APD et non des dettes commerciales. Dès lors la comptabilisation de l'intégralité de la créance annulée contribuerait à la prendre en compte deux fois, puisqu'elle a déjà été originellement comme un effort d'APD au moment de l'octroi du prêt à taux bonifié ;

- les annulations réalisées par la **Coface**, imputées sur le résultat de cette entreprise, ne conduisent pas à un coût budgétaire mais sont déclarées en APD. Elles ont néanmoins un coût budgétaire indirect en ce qu'elle contribuent à diminuer la capacité de prélèvement sur le compte de l'Etat lié à la Coface, ces prélèvements venant s'inscrire en recettes sur le budget général ;

- les annulations portant sur des **prêts du Trésor** décidées en Club de Paris sont **directement imputées sur les découverts du Trésor**, donc hors budget, **après avoir été refinancées par l'intermédiaire du programme 852**, sauf en cas d'annulation à 100 %. Les annulations de créances au titre du dispositif « Dakar » sur les prêts du Trésor sont comptabilisées dans les transports aux découverts du Trésor uniquement pour la fraction en principal de la créance, mais seule la partie en intérêts est prise en compte dans l'APD.

Ces annulations sont approuvées par le Parlement *a posteriori*, lors du vote de la **loi de règlement**. La loi de finances rectificative pour 2002 avait ainsi autorisé le relèvement du plafond des dispositifs Dakar I et II de 300 millions d'euros, pour fixer un nouveau plafond de 1,82 million d'euros. Ces modalités d'approbation tardive en loi de finances rectificative comme en loi de règlement ne sont guère de nature à susciter un débat parlementaire.

Au total, 10,5 % des annulations de dettes font l'objet d'une dépense budgétaire en 2005, et près de 72 % sont imputés aux découverts

de la Coface. L'impact le plus élevé des annulations de dettes, et en fin de compte le poste le plus important de l'APD, est ainsi celui sur lequel le Parlement dispose des informations les plus lacunaires. En effet, le « jaune » comme le document de politique transversale ou les réponses fournies à votre rapporteur spécial ne mentionnent guère que les montants réalisés ou prévus d'annulations de la Coface, sans expliciter les clefs de leur comptabilisation en APD, et encore moins le contenu d'annulations de dettes dont on peut penser, considérant la vocation de la Coface, qu'elles ont davantage servi les exportateurs français que le développement des pays concernés.

De 2000 à 2006, ce sont au total près de 10,4 milliards d'euros de dette qui auront ainsi été annulés par la France.

Le tableau ci-après précise les différentes imputations pour les années 2000 à 2006.

Coût et imputation des annulations de dettes depuis 2000 – Prévisions pour 2005

(en millions d'euros)

	Impact budgétaire			Impact non budgétaire		TOTAL
	Natexis (chapitre 14-01 art. 90 puis programme 114)	AFD (chapitre 44-97 article 50 par 30 puis programme 110)	C2D (MAE chapitre 41-43 puis programme 209)	Transport aux découverts du Trésor (CST 903-07 et 903-17 puis programme 852)	Coface (dettes civiles et militaires)	
2000	0,1	339,7	-	93,2	55,1	488,2
2001	0	296,7	-	97	50,7	444,4
2002	0	257,8	13,1	595,6	982,6	1.849,1
2003	24,7	261,9	7,8	1.058,2	309,7	1.662,3
2004	0,1	212,7	31,5	632,4	600,3	1.477
2005	0	236,6	36,5	452,9	1.861	2.587
Part en %	0 %	9,1 %	1,4 %	17,5 %	71,9 %	100 %
PLF 2006	0	166,2	15	314,1	1.396	1.891,3
Total	24,9	1.771,6	103,9	3.243,4	5.255,4	10.399,2

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; document de politique transversale

C. OBJECTIF ET INDICATEUR

Ce programme est doté d'un objectif et d'un indicateur, qui figuraient auparavant dans l'avant-projet annuel de performance pour 2005 du programme « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement », au titre de l'objectif n° 2.

L'objectif est ainsi intitulé « Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en

développement », ce qui constitue un des objectifs de l'initiative PPTE. L'indicateur de performance mesure la part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de cette initiative, **c'est-à-dire ceux qui ont franchi son point d'achèvement tout en respectant le critère de soutenabilité de la dette** à la date impartie. La dette est considérée comme soutenable lorsqu'est atteint un ratio inférieur à la valeur cible retenue dans le cadre de l'initiative PPTE¹, augmentée d'une marge de 40 %.

L'indicateur est bien renseigné. Les prévisions pour 2005 et 2006 portent sur 88 % de pays bénéficiaires ayant franchi avec succès le point d'achèvement, et la **cible** est de parvenir à l'intégralité en 2009.

D. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

1. Des explications quasiment inexistantes

Les crédits demandés sur ce programme au titre de 2006 sont évalués à **314,06 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une diminution de près de moitié par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2005. **Votre rapporteur spécial regrette qu'aucune justification précise de ces crédits ne soit fournie**, le « bleu » comme les réponses données par le MINEFI se bornant à indiquer que « *les prévisions de dépenses sont établies au vu des accords susceptibles d'être conclu au cours de l'année à venir en Club de Paris* ». Pour mémoire, le tableau ci-après mentionne les montants rééchelonnés en Club de Paris depuis 2002, pour les Etats de la ZSP.

¹ C'est-à-dire au ratio de la valeur actuelle de la dette extérieure rapportée au montant des exportations ou des dépenses publiques, ce ratio devant être inférieur à, respectivement, 150 % et 250 %.

**Bilan des passages des Etats de la ZSP en Club de Paris
depuis 2002**

Pays	Date du procès-verbal	Montant rééchélonné en millions d'euros
Tanzanie	17/01/02	1.245
Rwanda	07/03/02	-
Cote d'Ivoire	10/04/02	1.822
Ethiopie	18.04/02	7,7
Ghana	16/05/02	164
Burkina Faso	20/06/02	33
Mauritanie	08/07/02	384
Sierra Leone	10/07/02	3,3
Zambie	13/09/02	-
Congo (RDC)	13/09/02	8.979
Nicaragua	13/12/02	580
Total 2002	11	13.218
Mali	12/03/03	155
Bénin	23/04/03	60,16
Total 2003	2	215,16
Guyana	14/01/04	248,17
Malawi	27/01/04	ns
Nicaragua	04/03/04	1.579,36
Burundi	04/03/04	85,65
Honduras	14/04/04	361,26
Niger	12/05/04	250,35
Ethiopie	13/05/04	1.487,00
Sénégal	09/06/04	462,67
Ghana	22/07/04	1.559,80
Madagascar	16/11/04	1.056,60
Congo	16/12/04	3.016,00
Total 2004	11	10.106,86
Rwanda	10/05/05	90,40
Zambie	11/05/05	1.763,1
Honduras	12/05/05	315,90
Total 2005	3	2.169,4

Si l'on se réfère à tous les canaux d'annulation de la dette (donc au-delà du seul programme 852), les montants projetés en 2006 concerneraient pour une faible part l'initiative PPTE avec 262 millions d'euros (principalement au profit du Congo-Brazzaville et du Mali), et **seraient principalement affectés, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, au traitement de la dette de l'Irak et du Nigeria.**

S'agissant du Nigeria, un accord multilatéral a été conclu avec le Club de Paris le 20 octobre 2005. Il concerne des montants élevés d'annulations par refinancement et exercera un impact déterminant sur l'APD

française en 2005 et 2006. L'accord devrait permettre au Nigeria d'obtenir, en deux phases étalées sur moins d'un semestre (d'ici mi 2006), l'annulation de 60 % de son stock de dette et de l'intégralité des ses dettes à l'égard du Club de Paris, soit 18 milliards de dollars. La France devrait, d'une part recevoir 2 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros d'ici fin 2005 au titre de la première phase, et d'autre part, **annuler 2,4 milliards d'euros de dette commerciale (donc intégralement comptabilisable en APD), soit 1,1 milliard d'euros en 2005 et 1,3 milliard d'euros en 2006.**

2. Le cadre multilatéral et bilatéral des annulations de la dette irakienne

Un développement s'impose sur le cas particulier de la **dette irakienne**, compte tenu de l'impact potentiellement élevé pour les finances publiques. Ainsi qu'il a été précisé supra, l'article 116 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a porté le plafond de remise de dette de 5,6 milliards d'euros à 11,1 milliards d'euros. Les justifications de ce relèvement reposaient sur des **perspectives d'annulations de dette à hauteur de 2,6 milliards d'euros en 2005¹**, d'une part, et sur les **conséquences pour la France de l'accord multilatéral du 21 novembre 2004 portant sur le niveau et les modalités d'annulation de la dette de l'Irak** (cf. encadré *infra*).

L'accord bilatéral franco-irakien est en cours de négociation, le calendrier précis d'annulation des créances sur l'Irak n'est donc pas encore connu avec précision. Néanmoins, compte tenu du montant de la créance détenue par la France sur l'Irak, évaluée fin 2004 à 5,1 milliards de dollars (intérêts de retard inclus), **le niveau prévisionnel d'annulations consenties au titre de l'accord multilatéral devait s'élever à 2,9 milliards d'euros en 2005, dont 510 millions d'euros déclarés en APD. Les annulations de dette comptabilisées en APD s'élèveraient à 200 millions d'euros en 2006, 550 millions en 2007 et 570 millions d'euros en 2008². Ces annulations n'ont pas d'impact budgétaire direct.**

Le calendrier prévu pour la déclaration en APD traduit l'utilisation, dans l'accord de novembre 2004, d'une option offerte à l'ensemble des créanciers du Club de Paris. **Cette option permet d'étaler sur la période de mise en oeuvre du programme avec le FMI entre 2006 et 2008 la déclaration en APD au titre de la deuxième tranche d'annulation** (qui porte sur 30 % du total de la dette, cf encadré *infra*). Les chiffres mentionnés

¹ Incluant notamment 802 millions d'euros au profit du Congo-Brazzaville, 394 millions d'euros pour le Cameroun, 332 millions d'euros pour Madagascar et 282 millions d'euros au profit du Sénégal.

² Les données prévisionnelles pour les années 2007 et 2008 sont susceptibles de varier, notamment en fonction du taux de change.

ci-dessus résultent donc à la fois de la prise en compte des contraintes techniques découlant de l'accord et des marges de manoeuvre offertes par l'accord en termes d'étalement, permettant de lisser et de limiter la contribution des annulations de dette irakienne à l'effort d'APD global français. Ces annulations de dettes seront en tout état de cause liées à la mise en oeuvre des conditions prévues par l'accord de novembre 2004.

Situation et perspectives de la dette de l'Irak

1 – Evaluation de la dette selon les types de créanciers

La dette extérieure totale de l'Irak est aujourd'hui estimée par le FMI à 121,8 milliards de dollars, dont 30,5 % est détenue par les créanciers du Club de Paris, 55,2 % par les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, et 14,7 % par le secteur privé.

La dette des créanciers du Club de Paris envers l'Irak a été évalué en novembre 2004 à 37,2 milliards de dollars. L'encours global du principal s'élève à 21 milliards de dollars, presque exclusivement sous forme d'arriérés résultant de crédits octroyés avant le 2 août 1990 (invasion du Koweït), et les intérêts de retard représentent 16,2 milliards de dollars. Les principaux créanciers (pour le seul capital) sont le Japon (4,1 milliards de dollars), la Russie (3,45 milliards de dollars après décote de 65 %), la France (3 milliards de dollars), l'Allemagne (2,4 milliards de dollars), les Etats-Unis (2,2 milliards de dollars) et l'Italie (1,73 milliards de dollars). **Pour la France, la créance totale s'élève à 5,6 milliards de dollars**, selon la dernière estimation.

Le FMI a procédé à une collecte de données concernant les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, qui fait état d'une dette de **67,3 milliards de dollars** (principal et intérêts). Les services du FMI ont indiqué que la collecte demeurerait incomplète à ce jour, 40 des 50 pays contactés ayant répondu à la demande d'information du Fonds. En particulier, l'Algérie, l'Egypte et les Emirats arabes unis ne sont pas compris dans cette estimation.

Les pays de la région du Golfe persique et du Proche-Orient représentent 44 milliards de dollars. **L'Arabie Saoudite serait le premier créancier avec 30,8 milliards de dollars**, suivie du Koweït avec 12,5 milliards de dollars.

La dette des créanciers privés n'a quant à elle fait l'objet d'aucune démarche spéciale à ce stade. Elle est estimée par le FMI à 15 milliards de dollars.

2 – Perspectives d'annulation de la dette et positions des créanciers

Les autorités irakiennes, défendues par les Etats-Unis et le Royaume-Uni, souhaitent une annulation immédiate et en une seule fois, à hauteur de 95 %, et considéreraient qu'une réduction de la dette inférieure à ce seuil entraverait le processus de reconstruction du pays. La France proposait quant à elle une annulation à hauteur de la moitié.

L'accord multilatéral finalement trouvé en novembre 2004 prévoit des annulations à hauteur de 80 % en trois phases, conditionnées au programme FMI : une annulation immédiate de 70 % des intérêts de retard, représentant 30 % du stock initial de dette puis l'annulation dans une deuxième phase de 30 % du stock initial de dette dès l'approbation d'un programme standard par le FMI prévu pour la fin 2005.

Enfin, une annulation additionnelle de 20 % du stock initial de dette est conditionnée à l'achèvement du programme du FMI, prévu pour 2008. L'Irak a débuté les négociations avec ses créanciers membres du Club de Paris en vue de la conclusion des accords bilatéraux de mise en œuvre :

- **un accord a été conclu en mars 2005 avec les Etats-Unis sur l'annulation à 100 % du stock de la dette en une seule tranche.** Les termes de cet accord, qui va au-delà du traitement accordé par le Club de Paris, ne sont donc **pas conformes aux principes habituels** du Club qui imposent aux créanciers de ne pas accorder de traitement plus favorable que celui accordé dans le cadre multilatéral au nom du principe de solidarité ;

- les autres créanciers du Club de Paris ont en revanche confirmé leur volonté de conclure un accord bilatéral conformément aux termes de l'accord multilatéral. Selon le conseil de l'Irak (la banque Lazard Frères), un accord bilatéral était sur le point d'être conclu entre l'Irak et le Royaume-Uni, l'Espagne, le Japon et l'Italie. En revanche, les discussions sont moins abouties avec les autres créanciers.

- la **France** a achevé la réconciliation des créances qu'elle détient sur l'Irak et a entamé les discussions avec le conseil de l'Irak en vue de la conclusion d'un accord bilatéral avant la fin de l'année 2005, **sur la base des termes de l'accord multilatéral** (80 % de réduction en trois phases).

Les discussions entre l'Irak et ses créanciers publics non membres du Club de Paris ont débuté après l'accord de ce dernier :

- le conseil de l'Irak en charge des discussions avec les créanciers publics non membres du Club de Paris (à l'exception des pays du Golfe) a indiqué au Club de Paris avoir dressé une liste de 48 pays créanciers. **A ce jour, un seul pays créancier non membre a conclu un accord avec l'Irak** (la Roumanie, en août 2005) ;

- les autorités irakiennes ont pris en charge directement les discussions avec les créanciers publics du Golfe. La réconciliation de la dette semble progresser beaucoup plus lentement avec ces pays (notamment avec l'Arabie Saoudite). Le Koweït a néanmoins publiquement annoncé son intention d'annuler 80 % de la dette de l'Irak à son égard et l'Arabie Saoudite s'est associée à la déclaration de Bruxelles adoptée lors de la conférence internationale sur la reconstruction de l'Irak qui a associé 80 pays en juin 2005. **Ces pays se sont engagés à accorder une réduction de la dette en des termes comparables à ceux consentis par le Club de Paris.**

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

IV. LE PROGRAMME 853 « PRÊTS DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN VUE DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DANS DES ETATS ÉTRANGERS »

A. OBJET ET ÉQUILIBRE FINANCIER DU PROGRAMME

1. Nature des prêts financés sur ce programme

Ce programme, qui est 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* », correspond à la **mise à disposition à l'AFD d'une ressource octroyée à des conditions très privilégiée**, puisqu'elle est étalée sur trente ans dont dix de différé et à un taux d'intérêt de 0,25 %. L'Agence rétrocède ces prêts à des pays de son champ d'intervention, dont le cadre de soutenabilité de la dette est fragile, et les utilise pour couvrir le risque pays sur les prêts non souverains. Les prêts de ce programme sont donc affectés à **deux finalités** :

- l'adossement intégral des concours octroyés par l'AFD ;

- la constitution par l'Agence 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'AFD. Les montants inscrits sur ce programme, utilisés conjointement avec ceux du programme 110 du budget général, permettent de **couvrir le quadruple de risque commercial**.

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la contribution de la France aux huit **Objectifs du millénaire pour le développement**, fixés en septembre 2000 par la communauté des bailleurs. L'engagement juridique de l'Etat intervient lors de l'envoi annuel d'une lettre plafond, qui précise le montant maximal du coût pour l'Etat des engagements de l'AFD sur l'année considérée. Ce coût est **pluriannuel**, puisque les paiements à l'AFD interviennent tout au long du décaissement du prêt. La discordance entre AE et CP restitue donc le caractère pluriannuel de cet engagement.

2. Equilibre financier et justification des recettes

Le programme 853 est débité annuellement des prêts accordés par l'AFD, et crédité des remboursements sur les prêts antérieurs, réalisés à taux

fixe et avec dix ans de différé. **Les recettes en 2006 correspondent donc aux échéances de remboursement des prêts octroyés durant les vingt années antérieures à 1997**, sur la base d'engagements cumulés d'environ 1,1 milliard d'euros, et sont connues dix ans à l'avance. Leur quasi-stabilité depuis plusieurs années correspond à une stabilité similaire des octrois de prêts sur la période 1975-1995.

Un montant de **53,7 millions d'euros** de recettes est ainsi escompté en 2006, soit une diminution de 0,7 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2005, ce qui rend le compte **déficitaire à hauteur de 49,5 millions d'euros**.

B. OBJECTIFS ET INDICATEURS

Dans la mesure où ce programme constitue le pendant, hors budget, de l'action 2 « *Aide économique et financière bilatérale* » du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » de la mission « *Aide publique au développement* » du budget général, il n'est pas apparu possible ni pertinent de distinguer, au niveau des actions de l'AFD, celles menées grâce aux crédits du budget général de celle conduites sur les fonds de la présente section.

Dès lors, **ce programme ne présente ni objectif ni indicateur**. Sa performance ressortit à la performance globale de l'activité de prêts de l'AFD, retracée dans les trois indicateurs de l'objectif n° 3 « *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* » du programme 110.

C. JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO

Le montant des AE demandé pour 2006 correspond à un **quasi triplement par rapport à 2005**, et est destiné à honorer deux types d'engagements :

- **264,6 millions d'euros pour la reconstitution des AE sur les années antérieures à 2006**, dont 118 millions d'euros au titre des engagements 2005, 78 millions d'euros pour ceux de 2004 et 68,6 millions d'euros pour les années antérieures ;

- **210 millions d'euros au titre des nouveaux engagements de 2006**. Ce montant hors budget général, auquel s'ajoutent 220 millions d'euros provenant de l'action 2 du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » géré par le MINEFI, pour un **coût total de**

430 millions d'euros (soit 380 millions d'euros en montant actuariel), correspond à la mise en place de nouveaux projets en 2006.

Cet accroissement des engagements vise à contribuer au respect des engagements présidentiels d'accroissement de l'APD française, et à **soutenir la part de l'Afrique sub-saharienne dans les engagements en prêts de l'AFD**, puisque les deux modalités d'emploi de ces crédits sont préférentiellement orientées vers cette région.

Selon le MINEFI, cette évolution se justifie alors même que les initiatives récentes sur la dette (décision du G8 d'annuler la dette multilatérale, traitement de la dette du Nigéria) vont largement contribuer à l'atteinte des objectifs d'APD en 2006 et 2007. En effet, **ces nouveaux engagements ne se traduiront substantiellement en APD qu'à partir de 2008**. Le principe de versement après constatation de la réalisation des prestations engendre mécaniquement un délai entre les engagements et les paiements, seuls ces derniers étant comptabilisés en APD. Un concours de l'AFD se décaisse ainsi en moyenne sur cinq ans, avec une forte « latence » au démarrage.

Ainsi les engagements nouveaux sur 2006 (210 millions d'euros) ne nécessiteront que 3,5 millions d'euros de paiements (1,7 %) la même année, et les engagements au titre de l'exercice 2005 (118 millions d'euros) n'induiront que 21,5 millions d'euros de paiements en 2006 (18 %). **La lente montée en puissance des paiements requiert donc de prévoir par anticipation des AE élevées pour respecter les objectifs d'APD de long terme.**

Le volume d'engagements devrait ensuite se stabiliser autour de 200 millions d'euros, une éventuelle poursuite de la montée en puissance de l'AFD devant plutôt se traduire par une consommation des crédits de bonification issus du programme 110.

S'agissant des **CP**, le montant de 103,2 millions d'euros demandé pour 2006 correspond à deux types d'engagements :

- 99,7 millions d'euros de restes à verser sur des prêts en cours de décaissement, dont 21,5 millions d'euros au titre des engagements de 2005, et 78,2 millions d'euros pour les années antérieures ;

- et 3,5 millions d'euros au titre des nouveaux engagements 2006.

La progression est beaucoup plus lente que celle des AE, en raison des délais de négociations des conventions et des rythmes de décaissement sur les projets. **Ce montant devrait croître plus fortement en 2007**, aux alentours de 130 millions d'euros, avec la mise en place et les premiers décaissements des projets engagés en 2005 et 2006.

SECTION II. LA MISSION « *ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX* »

La mission hors budget général « *Accords monétaires internationaux* » comporte un **unique programme** 811 « *Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international* », et correspond à un compte de concours financiers. Ce compte retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international. **Ces banques centrales sont celles des trois sous-groupes régionaux de la Zone franc**, situés en Afrique subsaharienne.

I. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA COOPÉRATION AVEC LA ZONE FRANC

La coopération monétaire entre la France et quinze pays d'Afrique subsaharienne a pour objectif d'assurer la **solidité de la monnaie de chacun des trois sous-ensembles qui composent la Zone franc** (cf. *infra*) et, ainsi, de contribuer à renforcer, dans les domaines économiques et financiers, la stabilité macroéconomique et les processus d'intégration régionale en Afrique.

Cette coopération suppose des engagements budgétaires de l'Etat français qui sont, à partir de 2006, retracés de **trois façons** distinctes :

- la **garantie de convertibilité** est appelée à s'exercer à travers un compte de concours financiers, constituant la présente mission et **qui ne sera doté que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone Franc vient à l'exiger** ;

- la rémunération des dépôts des banques centrales sur les comptes ouverts à l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT) est retracée dans l'action n° 3 « *Trésorerie de l'Etat* » du programme « *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* » de la mission « *Engagements financiers de l'Etat* » ;

- enfin, aux termes de l'article 23 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les crédits correspondant à la garantie de non dépréciation des avoirs extérieurs des banques centrales de la Zone franc continueront à être inscrits, le cas échéant, au compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* » (ancien compte n° 906-01). **Cette garantie de non dépréciation s'exerce à l'égard des droits de tirage spéciaux (DTS)**, unité de compte du FMI, et permet aux banques centrales d'accumuler des

réserves en cas de taux de change favorable. Inversement, la garantie est mise en œuvre lorsque le cours de l'euro (ou du franc avant 2002) est inférieur à celui du DTS, comme ce fut le cas en 1999 et 2001. En 2003, les réserves de change de la BCEAO, de la BEAC et de la BCC étaient estimées, respectivement, à 935,8 millions d'euros, 269,8 millions d'euros et 13 millions d'euros.

La **décision du Conseil de l'Union européenne du 23 novembre 1998** a confirmé que la France et les pays africains membres de la Zone franc pouvaient maintenir leurs accords sous leur responsabilité, sous réserve d'en tenir informés régulièrement la Commission européenne, la BCE et le comité économique et financier¹.

Dès lors que la décision du Conseil de l'Union européenne impose un financement budgétaire, il a été nécessaire d'ouvrir des comptes spéciaux qui ne seront **dotés de crédits évaluatifs** que si la situation financière des pays concernés l'exige. La LOLF dispose ainsi, dans son article 24, que « *les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs* ».

II. LES FONDEMENTS ET MODALITÉS DE LA COOPÉRATION MONÉTAIRE

A. QUATRE PRINCIPES

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

- la garantie illimitée du Trésor français à la convertibilité en euro des monnaies émises par les trois instituts d'émission de la zone, sans limitation de montant. La parité du franc CFA d'Afrique de l'ouest et du franc CFA d'Afrique centrale est de 655,957 FCFA pour un euro, celle du franc comorien est de 491,96775 FC pour un euro ;

- la fixité des parités de convertibilité des monnaies entre elles ;

¹ Mais le Conseil a expressément rappelé que la modification ou la mise en œuvre de ces accords se fera sans préjudice de l'objectif essentiel de stabilité des prix de la politique communautaire de change. Cette décision a imposé un accord préalable du Conseil en cas d'admission d'un nouvel Etat membre ou de modification de la nature des accords telle que la remise en cause du principe de garantie par l'Etat français de la convertibilité à parité fixe du franc CFA et du franc comorien.

- la liberté des transferts au sein de la zone ;

- la centralisation des réserves de change des Etats membres par les trois banques centrales (la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest – BCEAO, la Banque des Etats de l'Afrique centrale – BEAC, et la Banque centrale des Comores – BCC) et l'obligation pour celles-ci de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie de la garantie apportée par la France. Depuis 1975, ces réserves de change bénéficient également d'une **garantie de non dépréciation**.

B. TROIS UNIONS ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

Les pays africains membres de la Zone franc sont regroupés en **trois unions**, qui disposent chacune de leurs propres organes de direction :

- l'organe suprême de l'**Union monétaire ouest-africaine (UMOA)**, qui regroupe huit pays¹, est la conférence des chefs d'Etat, et son organe de direction est le conseil des ministres. Le privilège exclusif d'émission du franc CFA est confié à la BCEAO. Une commission bancaire, présidée par le Gouverneur de la BCEAO, a été créée par une convention du 24 avril 1990. L'accord de coopération entre l'UMOA et la France a été conclu le **4 décembre 1973**, et ratifié par la loi n° 74-626 du 2 juillet 1974 ;

- l'**Union monétaire d'Afrique centrale (UMAC)**, constituée de six pays², dispose d'organes similaires, avec une conférence des chefs d'Etat, un comité monétaire pour les affaires de l'Union monétaire et une commission bancaire, créée par convention en 1992. Le privilège exclusif d'émission du franc CFA est confié à la BEAC. L'accord de coopération avec l'UMAC a été signé le **23 novembre 1972** et ratifié par la loi n° 72-1163 du 23 décembre 1972 ;

- l'**Union des Comores** ne constitue pas une union monétaire à proprement parler et dispose donc d'organes différents. L'organe de décision est le ministre des finances de l'Union lui-même. La BCC, créée en 1981, est l'institut d'émission et formule la politique monétaire et du crédit, veille à l'application de la réglementation des changes et assure le contrôle des activités bancaires. L'accord de coopération entre la France et la République fédérale islamique des Comores a été signé le **23 novembre 1979**, et ratifié par la loi n° 81-348 du 15 avril 1981.

Ces unions monétaires ont été complétées par deux unions économiques : l'Union économique des Etats de l'Afrique de l'ouest

¹ Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

² Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée-Équatoriale et le Tchad.

(UEMOA), créée le 10 janvier 1994, et l'Union économique des Etats de l'Afrique centrale (UMAC), créée le 16 mars 1994. Ces unions élaborent des politiques sectorielles communes et veillent au respect des programmes de convergence économique arrêtés par leurs membres.

Enfin, depuis mars 1965, une **réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales** des Etats de la Zone franc se tient chaque semestre, quelques jours avant les assemblées annuelles et les comités de printemps du FMI et de la Banque mondiale, et est précédée de réunions de hauts fonctionnaires et d'experts de la Zone.

C. LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION AVEC L'UMOA

Une réforme de la coopération monétaire dans la zone UMOA a été engagée en 2005 et finalisée récemment. En effet, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA ont décidé en janvier 2003 d'engager une réforme du traité de l'Union monétaire et des statuts de la BCEAO. Dans le cadre de ces travaux, qui n'ont pas encore abouti s'agissant de la révision des statuts de la banque centrale, la France a souhaité moderniser sa coopération monétaire, en révisant certaines dispositions qui n'étaient plus justifiées du point de vue économique, à la suite notamment de l'introduction de l'euro. Un accord avec les Etats partenaires a été trouvé, dont les termes ont été validés par le conseil d'administration de la BCEAO et le conseil des ministres de l'UMOA, les 5 et 6 avril 2005.

Cet accord a pris la forme d'un avenant à la convention de compte d'opérations du 4 décembre 1973 entre la France et la BCEAO, qui a été **signé le 20 septembre 2005**. Les aménagements techniques retenus portent sur les points suivants :

- le taux de centralisation obligatoire des avoirs extérieurs nets de la banque centrale sur le compte d'opération est désormais fixé à 50 %, contre 65 % jusqu'à présent ;

- la gestion de la fraction des avoirs que la BCEAO gère en propre pourra être effectuée librement, dans le cadre des dispositions de l'avenant et d'une politique d'investissement et de contrôle des risques mise en place par la BCEAO conformément à ses dispositions statutaires ;

- en contrepartie, le solde créditeur du compte d'opérations est désormais assorti d'une rémunération différenciée assise sur les taux de la Banque centrale européenne, selon qu'elle s'applique à la quote-part des avoirs qui doit être conventionnellement centralisée au compte d'opérations, ou au solde excédant cette quote-part ;

- enfin, la garantie de la valeur des avoirs contre une dépréciation de l'euro sera appliquée exclusivement à la quote-part des avoirs obligatoires (soit 50 %).

III. LE PROGRAMME 811 « RELATIONS AVEC LES BANQUES CENTRALES LIÉES À LA FRANCE PAR UN ACCORD MONÉTAIRE INTERNATIONAL »

La coopération monétaire avec les pays de la Zone franc est gérée en France par le service des affaires multilatérales et du développement (SAMD) de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du MINEFI, en liaison avec l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT), l'Agence France Trésor et la Banque de France.

La gestion du programme est mise en œuvre à travers un budget opérationnel de programme (BOP) d'administration centrale rattaché à la DGTPE.

Les actions de cette mission sont intégrées dans le **document de politique transversale** « *Politique française en faveur du développement* », qui recense les principales missions du budget général et des comptes spéciaux qui concourent à la politique française de développement, de manière à fournir l'aperçu la plus large possible de celle-ci.

Cette mission n'est pas dotée de crédits en 2006, compte tenu du niveau des avoirs extérieurs détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la probabilité très faible que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales. Ainsi qu'il a été précisé *supra*, la garantie de convertibilité est appelée à s'exercer à travers un compte de concours financiers qui ne sera doté que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la Zone franc vient à l'exiger. Cette garantie, qui n'était pas retracée jusqu'à présent en loi de finances, ne s'est pas exercée en 2004 et ne le sera pas en 2005. Au cas où les comptes d'opérations deviendraient déficitaires, les sommes versées par l'Etat français **ne seraient toutefois pas comptabilisées en aide publique au développement**.

Ce programme comporte une **unique action**, dont l'intitulé est identique et qui recouvre les trois zones monétaires précitées. **Aucun objectif ni indicateur ne lui sont associés**, dans la mesure où le responsable de programme ne dispose pas de réels leviers d'action puisque les mécanismes de la Zone franc sont prévus par des traités internationaux qui s'imposent à lui.

LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement comportant une augmentation des AE et des CP à hauteur de 493.500 euros, et une minoration de 12.303.287 euros, soit une **diminution nette de 11.809.787 euros**.

A. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

Les modifications consistent en une **augmentation de 493.500 euros** des crédits d'intervention (titre 6) du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », répartis de la façon suivante :

- 55.000 euros sur l'action 02 « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* » ;
- 427.500 euros sur l'action 04 « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* » ;
- 11.000 euros sur l'action 06 « *Aide aux populations touchées par les crises* ».

B. MODIFICATIONS DE CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

La minoration de crédits adoptée contribue à gager deux types de programmes :

- une diminution de 9.803.287 euros des AE et CP du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » est destinée à **gager les dépenses engagées sur le plan d'urgence pour les banlieues** ;

- une diminution de 2,5 millions d'euros des AE et CP de la mission, imputée essentiellement (à hauteur de 2,15 millions d'euros) sur l'action 05 « *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'APD* » du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », permettant de gager le financement, prévu par un amendement aux crédits de la mission « *Développement et régulation économique* », du **programme de partenariat mondial de lutte contre les menaces, adopté au sommet du G8 en juin 2002**. Ce programme prévoit l'engagement des projets visant à lutter contre les menaces nucléaires, biologique, chimique et à améliorer la sûreté nucléaire en Russie et en Ukraine. Il a fait l'objet d'une convention entre l'Etat et le CEA signée le 18 novembre 2003.

**AMENDEMENTS ADOPTÉS
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

A M E N D E M E N T

présenté par

M. CHARASSE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 52
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
Evolution	+	-	+	-
Aide économique et financière au développement				
Solidarité à l'égard des pays en développement Dont Titre 2		600 000		600 000
TOTAL		600 000		600 000
SOLDE		- 600 000		- 600 000

A M E N D E M E N T

présenté par
M. CHARASSE
au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 52
état B

I. - Créer le programme « Recherche et enseignement supérieur dans le domaine du développement ».

II. - En conséquence, modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Crédits de paiement
	+	-	+	-
Solidarité à l'égard des pays en développement		78 144 000		78 144 000
Recherche et enseignement supérieur dans le domaine du développement	78 144 000		78 144 000	
TOTAL	78 144 000	78 144 000	78 144 000	78 144 000
SOLDE	0		0	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. CHARASSE

au nom de la Commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 74

I. – Après l'article 74, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A compter de la loi de finances initiale pour 2007, l'ensemble des autorisations d'engagement et des crédits de paiement relevant de l'aide publique au développement inscrits à la mission « Recherche et enseignement supérieur » est transféré au programme « Recherche et enseignement supérieur » de la mission « Aide publique au développement », créé par la présente loi.

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement relatifs à la coopération militaire et de défense inscrits au programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat » sont également transférés au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

II. – En conséquence, faire précéder cet article de la mention :

Aide publique au développement

ANNEXE

A la suite de leur **mission de contrôle sur pièces et sur place au Niger**, réalisée du 25 au 28 août 2005, notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la mission « *Action extérieure de l'Etat* », et votre rapporteur spécial ont publié un rapport d'information¹, qui a donné lieu à un courrier de M. Jean-Michel Séverino, directeur général de l'Agence française de développement, reproduit ci-après.

¹ *Rapport d'information n° 512 (2004-2005) « Niger : sortir de la crise alimentaire, répondre à la malnutrition infantile » de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, déposé le 29 septembre 2005.*

AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Paris le 9 novembre 2005

Le Directeur Général

Monsieur le Sénateur Michel CHARASSE
Rapporteur spécial des crédits de l'aide
publique au développement
Commission des Finances
SENAT - Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

2005/DGL/ 442

dy Monsieur le Ministre,

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt du rapport du Sénat intitulé « Niger : sortir de la crise alimentaire, répondre à la malnutrition infantile » à la suite de la mission d'évaluation et de contrôle que vous avez conduite en août dernier au Niger avec M. Gouteyron. Ce document montre bien quels ont été les ressorts de cette crise, les conséquences de celle-ci, en particulier sur la malnutrition et la mortalité infantiles, les conditions dans lesquelles l'aide internationale s'est mobilisée et comment l'aide française a été mise en oeuvre à cette occasion. En ce sens, il fournit les éléments d'appréciation objectifs de la situation que la couverture médiatique n'a pas été en mesure d'apporter, et permet ainsi d'avoir une vision plus exacte des réalités.

J'ai bien noté, au titre des préconisations que vous proposez, votre souhait de voir « accélérer les délais de réalisation des projets de l'Agence française de développement » et voudrais, sur ce point, vous assurer que je partage pleinement votre préoccupation. Les performances en matière de décaissements constituent d'ailleurs l'un des critères objectifs d'appréciation du travail de nos agences.

Je souhaiterais à ce propos revenir sur les documents que nous vous avons transmis avant votre déplacement qui méritent, en particulier sur les décaissements, des éclairages complémentaires de manière à avoir un aperçu complet de la situation.

Le volume des engagements de l'Agence mis en oeuvre au Niger s'élève actuellement à 66 millions €. A fin juillet 2005, les décaissements atteignaient 14 millions €, soit un taux de réalisation de 21%. Plusieurs projets importants vont cependant s'achever d'ici la fin de l'année. C'est en particulier le cas du projet de réhabilitation des chaussées aéronautiques de l'aéroport de Niamey, ou du volet « voiries urbaines » d'un projet d'aménagements urbains à Niamey, pour lesquels des décaissements importants interviendront très prochainement. Au total, nous prévoyons que les décaissements s'élèveront à 38 millions € fin 2005, ce qui portera le taux de réalisation à 43%.

Comme l'indique le rapport, la durée d'exécution d'un projet financé par l'Agence au Niger est de l'ordre de 5 ans, ce qui, rapporté particulièrement au contexte d'urgence que vous soulignez, peut effectivement paraître long et inadéquat. Mais, comme vous le rappelez également, l'action de l'Agence s'inscrit par nature dans la durée parce qu'elle a une vocation structurante qui impose nécessairement des délais de mise en oeuvre s'accommodant mal de l'urgence. Et je sais que vous êtes convaincu de l'intérêt de financer de telles opérations de développement à côté de l'assistance d'urgence qu'apportent par ailleurs d'autres institutions ou organisations françaises.

Nous sommes néanmoins très attentifs à nos résultats en matière de décaissements et nous œuvrons pour réduire autant que possible les délais d'exécution des projets. Nous nous heurtons cependant au Niger à des difficultés que nous avons désormais relativement bien identifiées et que je crois utile de porter à votre connaissance :

- Comme vous le savez, les projets sont, le plus souvent, assortis de conditionnalités destinées à améliorer la gestion des secteurs concernés. Or, ces conditionnalités peuvent avoir parfois des incidences économiques ou politiques difficiles à gérer par la maîtrise d'ouvrage locale pouvant se traduire par des attermolements et des retards. Ainsi, le projet de réhabilitation de l'aéroport de Niamey a démarré très difficilement en raison des conditions suspensives posées pour garantir la pérennité des travaux financés (mise en place d'un fonds d'entretien et réduction de la masse salariale des personnels de l'aéroport). Ces conditions étaient bien entendu indispensables. Ce projet s'achève et aura été exécuté en 3 ans, mais les travaux en tant que tels n'auront en réalité duré que 8 mois et la durée du projet aurait dès lors pu être réduite de moitié (1,5 an, en incluant les délais d'appel d'offres pour le marché de travaux).
- Les capacités et la fiabilité de la maîtrise d'ouvrage locale sont faibles. Ceci implique un suivi rapproché et un contrôle particulièrement vigilant de notre agence, notamment, à chaque phase du processus d'instruction et de réalisation des projets. Une partie des traitements nous échappe néanmoins. Les procédures d'appels d'offres, en particulier, sont lentes et donnent fréquemment lieu à des divergences d'appréciation entre l'administration locale et l'AFD, de même que les délais de transmission des demandes de paiements qui transitent au minimum par 3 instances incontournables : maître d'œuvre, vérifiant la matérialité des prestations, ministère technique - maître d'ouvrage délégué, validant le travail du maître d'œuvre et ministère des finances, maître d'ouvrage. La qualité des dossiers de demandes de paiements est fréquemment défectueuse et entraîne des rejets par l'AFD, sources de retards.

Ainsi, le projet d'hydraulique villageoise dans la région de Maradi a nécessité un délai de réalisation de 6 ans, sans avoir cependant rencontré de problème majeur de mise en œuvre, si ce n'est un retard de plus d'un an lié au choix de l'opérateur de projet qui a notamment donné lieu à une intervention inopportune du Premier ministre dans la procédure de sélection. Les travaux et l'animation en tant que tels, qui forment l'essentiel des décaissements, n'auront en réalité duré que 3 ans, auxquels s'ajoutent une année préparatoire, nécessaire pour sensibiliser les populations et déterminer les implantations définitives, ainsi qu'une année nécessaire pour s'assurer de la mise en place du dispositif de gestion post-projet. Cette opération s'achève néanmoins dans des conditions plutôt satisfaisantes puisque l'ensemble du programme d'équipements prévu a été réalisé, les actions d'accompagnement, en particulier la mise en place de comités de gestion des points d'eau, ont été menées à bien et le financement a permis de prendre en charge des installations supplémentaires, non prévues dans le concours initial. Pour un programme de cette ampleur et de cette complexité, et dans le contexte particulier du Niger, le délai d'exécution ne paraît pas en définitive déraisonnable.

- Le fort contenu de certains projets en ingénierie sociale (développement local, micro finance, pastoralisme) requiert la mise au point de cahiers des charges complexes et impose un travail souvent assez lourd de sensibilisation et de concertation avec les usagers avant le démarrage effectif des travaux. Ainsi, le projet de sécurisation des systèmes pastoraux dans la région de Zinder, octroyé fin 2003, qui vise en particulier à réduire les conflits entre éleveurs nomades et paysans en maîtrisant la mobilité de l'élevage par la réalisation de puits et de couloirs de transhumance, va nécessiter beaucoup de concertations, de négociations et de compromis entre usagers, notamment pour déterminer la localisation et le mode de gestion des ouvrages. La durée de 5 ans prévue pour la réalisation complète de cette opération me paraît ainsi, de ce point de vue, difficilement réductible.
- L'étendue du territoire et l'émiettement souvent obligé des marchés (construction de classes, puits villageois...) est une autre source de délais dans l'exécution des projets, notamment en raison de difficultés d'accès aux sites, d'acheminement des équipements. Par ailleurs, les entreprises locales sont généralement fragiles, insuffisamment équipées et organisées. Il en va de même pour le contrôle des travaux. L'expérience de mise en place, inspirée par la Banque Mondiale, d'une agence de maîtrise d'ouvrage déléguée (NIGETIP) supposée pallier les carences étatiques, s'est en définitive avérée peu concluante.

Au total, ces différents facteurs se traduisent par des délais moyens d'environ une année entre la signature de la convention et le premier décaissement. A contrario, pour un projet simple et sans conditionnalité, comme la réhabilitation de la voirie d'un grand axe de Niamey, ce délai a été réduit à moins d'un mois.

A brève échéance, nous escomptons que le choix de la France de concentrer son aide sur trois secteurs prioritaires nous conduira à privilégier des financements sous forme d'aides programmes, ce qui devrait a priori permettre de réduire les délais de mise en œuvre, l'objectif étant en effet de pouvoir décaisser des tranches de financement en nombre limité en fonction de critères de réalisation des programmes financés. D'autres contraintes, sources de délais et de retards, pourront certes apparaître, tels que des négociations préalables longues et difficiles avec le gouvernement pour préparer les programmes annuels d'activité, des retards dans la délivrance des audits et relevés de performances autorisant le versement des tranches, notamment. La présence d'une assistance technique forte pourrait cependant en partie les atténuer.

Nous avons en outre instauré une procédure d'alerte entre notre agence à Niamey et le Secrétariat Général du Premier ministre, qui permet de réunir très vite les parties et de prendre les décisions appropriées en cas d'anomalie ou de difficulté particulière rencontrées pendant l'instruction ou l'exécution des projets. Ceci devrait permettre d'améliorer le pilotage par la maîtrise d'ouvrage locale, renforcer le contrôle exercé par l'AFD sur des étapes de mise en œuvre qui lui échappent actuellement et faciliter ainsi en partie la résolution des problèmes évoqués ci-dessus.

Plus largement, cette crise nous a amenés d'abord à nous interroger sur notre positionnement dans les systèmes d'information et de décision au Niger, notre capacité à faire remonter aux niveaux de décision appropriés les informations pertinentes et à mobiliser rapidement notre expertise pour établir suffisamment tôt des diagnostics fiables susceptibles d'éclairer les autorités françaises voire infléchir notre stratégie d'intervention. Des réflexions sont en cours pour déterminer comment nous pourrions améliorer notre contribution sur ce plan.

Elle nous a conduit également à réfléchir de nouveau à la stratégie d'intervention que nous avons adoptée, conformément aux orientations souhaitées par nos tutelles. Celle-ci repose sur la concentration de nos concours dans l'éducation, la santé et l'accès à l'eau, particulièrement en zone rurale.

La crise a mis au grand jour la très grande vulnérabilité des enfants nigériens, dont nous savons qu'elle risque de s'aggraver dans les prochaines années. De ce point de vue, la pertinence de la stratégie adoptée, centrée sur les dimensions sociales du développement, nous paraît bien appropriée. Les interventions en matière d'hydraulique villageoise, par exemple, ont des impacts forts sur l'accès des populations à une eau de qualité et peuvent réduire de manière significative les risques de maladies hydriques, particulièrement virulentes en cas de crise alimentaire en raison de l'affaiblissement des femmes et des enfants qui en résulte. Cela étant, nos interventions pourraient cependant être complétées utilement par l'instauration de dispositifs particuliers activables en cas de crise, tel, par exemple, le fonds de solidarité santé de proximité destiné à assurer la gratuité des soins aux plus démunis.

Nous nous sommes en outre interrogés sur l'intérêt éventuel d'intervenir directement dans le secteur productif, indépendamment du volume limité de financements que nous devons mettre en œuvre pour le Niger et des objectifs de concentration de notre aide.

Le développement de l'irrigation, souvent évoqué au cours de cette crise comme une réponse possible, ne nous paraît pas être une option très convaincante. Elle peut, certes, dans des zones limitées, contribuer à améliorer les revenus des familles paysannes, mais elle ne saurait constituer une réponse suffisante à la mesure des déficits structurels et des crises alimentaires affectant le pays. Le Niger recèle, à cet égard, de nombreux aménagements mal entretenus ou abandonnés et les expériences tentées après les précédentes crises ont montré leurs limites. PROPARCO finance, à ce propos, un projet de culture d'oignon irriguée, destiné à être vendu en contre saison, mais ce type d'opération, qu'il faut bien sûr encourager, n'est évidemment pas généralisable à grande échelle.

De même, le développement de micro-projets de production agricole ne pourra avoir que des impacts limités. Cette option s'inscrit en outre dans une perspective d'autosuffisance alimentaire qui nous paraît méconnaître l'importance des exportations de céréales à destination du Nigeria voisin notamment, et leur impact sur leur disponibilité au Niger et le niveau des prix.

En revanche, il sera sans doute nécessaire que nous ayons une meilleure connaissance du fonctionnement des marchés régionaux de céréales, des entraves aux échanges, et des capacités d'organisation de ces marchés pour gérer tant la pénurie que les excédents au plan régional.

Il paraît également important de renforcer les systèmes d'alerte et d'information existants, et en particulier les capacités du Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) à produire des analyses objectives et opérationnelles de la situation de sécurité alimentaire de la sous région.

La crise a aussi montré qu'au Niger particulièrement, mais ceci est vrai également pour d'autres pays, les dispositifs de gestion de la sécurité alimentaire ne fonctionnaient pas ou mal. A l'origine de ce problème se trouve probablement des défauts de communication d'informations et de concertation inter - Etats qu'il serait évidemment important de pouvoir corriger.

Nous prévoyons donc d'approfondir nos connaissances de ces différents sujets et ne manquerons pas de vous tenir informé des éventuelles propositions d'actions que nous pourrions alors proposer.

En vous remerciant de l'apport que représentent pour nous vos avis toujours pertinents, je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de ma haute considération. *à de mes sentiments très cordiaux*



Jean-Michel SEVERINO

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 23 novembre 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport spécial de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, sur la mission « *Aide publique au développement* », et les comptes spéciaux « *Prêts à des Etats étrangers* » et « *Accords monétaires internationaux* ».

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a présenté les trois nouvelles missions : la première, inscrite au budget général, intitulée « *Aide publique au développement* » (APD), regroupait deux programmes respectivement gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère des affaires étrangères ; les deux suivantes, constituées de comptes spéciaux, remplaçaient deux anciens « comptes spéciaux du Trésor » et étaient intitulées « *Prêts à des Etats étrangers* » et « *Accords monétaires internationaux* ».

Il a indiqué que l'APD française, comptabilisée selon les normes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et incluant donc l'aide octroyée aux territoires d'outre-mer, serait en augmentation de 18,7 % en 2005 et de 1,5 % en 2006, pour s'établir à 8.213 millions d'euros, soit 0,47 % du revenu national brut (RNB). Il a précisé que les annulations de dettes correspondaient à un tiers de l'APD en 2005 et à environ un quart en 2006. Il a souligné que la forte hausse de l'aide multilatérale en 2006, largement supérieure à celle de l'APD globale, était essentiellement due aux contributions au Fonds européen de développement (FED), d'un montant prévisionnel de 726 millions d'euros, aux banques et fonds de développement pour plus d'un milliard d'euros (notamment en raison du nouveau cycle de reconstitution du capital de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale) et au fonds de lutte contre le sida, à hauteur de 225 millions d'euros, dont la France est le premier contributeur. Il a qualifié cette aide multilatérale d' « *aide invisible* », à la différence de l'aide bilatérale qui, selon lui, était plus directement perceptible sur le terrain, et qui s'inscrivait en baisse de 6,3 % en 2006.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut salué la présence de **Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis** de la mission « *Aide publique au développement* » au nom de la commission des affaires étrangères, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est félicité de la bonne connaissance des enjeux du développement et de l'appui qu'elle avait toujours manifestés.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, s'est demandé si la probable diminution des annulations de dettes à compter de 2008 pourrait être

relayée par un accroissement des crédits budgétaires d'aide bilatérale, qu'il considérait comme nécessaire pour respecter l'engagement de la France de consacrer 0,7 % de son RNB à l'APD en 2012.

Il a ensuite déclaré qu'après la réforme organisationnelle intervenue en 1998, l'APD avait fait l'objet d'une nouvelle réforme stratégique, destinée à améliorer la coordination entre les nombreux acteurs de la coopération, et validée par deux réunions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui s'étaient tenues en juillet 2004 et en mai 2005. Il a indiqué que sept stratégies sectorielles pluriannuelles avaient ainsi été définies, que des documents cadres de partenariat devaient être établis avec les pays récipiendaires, qu'une nouvelle Conférence d'orientation stratégique et de programmation dont le ministre de la coopération était le chef de file avait été constituée, et que la compétence opérationnelle de l'Agence française de développement (AFD) avait été élargie, ce qui se traduirait par le transfert de projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Il a fait valoir que, dans la mesure où cette réforme ne contribuait pas à réduire le nombre des intervenants, ces nouveaux instruments se révélaient indispensables et visaient à répondre à certaines critiques émises par l'OCDE. Il a également indiqué que la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des affaires étrangères faisait l'objet d'une réorganisation de ses services.

Il a indiqué que, d'une manière générale, la multiplicité d'opérateurs tels que l'Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF), le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE), l'AFD ou le groupement France coopération internationale (FCI), pouvait faire craindre une « *dilution* » des objectifs et leviers d'action du gouvernement, et se révélait contraire à l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui se traduisait, au contraire, par un effort de regroupement des crédits au sein de missions identifiées.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a déclaré que la création d'une mission APD constituait un progrès en termes de lisibilité et de mise en place d'une logique de performance, mais que ce progrès était limité dans la mesure où perduraient des « *cercles concentriques* » pour l'identification des crédits d'APD. Il a indiqué que la mission interministérielle « *Aide publique au développement* » représentait ainsi en 2006 environ 60 % des crédits d'APD du budget général, 48 % de l'ensemble des crédits budgétaires, en incluant la quote-part du prélèvement sur recettes au profit du budget de la Communauté européenne d'un montant de 812 millions d'euros et 41,5 % de l'APD au sens du CAD. Il a relevé une différence de 300 millions d'euros, figurant dans le document de politique transversale (DPT), entre les crédits de paiement inscrits dans la mission « *Aide publique au développement* » pour 2006 et leur comptabilisation en APD. Il a précisé, en outre, que certaines dépenses d'APD ne pouvaient être comptabilisées qu'*ex post*.

Il a ajouté que le nouveau document de politique transversale améliorerait la lisibilité de l'APD, mais qu'au moins onze programmes étaient impliqués dans cette politique. Il a relevé un manque de précision pour les actions ministérielles représentant de faibles montants. Il a indiqué que les principaux postes de dépenses hors de la mission « *Aide publique au développement* » étaient l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'écolage, qui relevaient de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », ainsi que diverses actions financées par la mission « *Action extérieure de l'Etat* » et l'accueil des étrangers, qui figurait dans la mission « *Solidarité et intégration* ». Il a jugé nécessaire d'inscrire au moins dans la mission « *Aide publique au développement* » tous les crédits de recherche. Il a également considéré que certaines dépenses de la mission « *Aide publique au développement* » n'étaient pas réellement du ressort de l'APD, telles que celles relatives à la francophonie et à la promotion de la langue française. Il a indiqué qu'il proposerait un amendement de réorganisation de ces crédits, impliquant que le gouvernement procède à des transferts de crédits entre missions.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a rappelé que le montant des crédits des deux programmes gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère des affaires étrangères dans le cadre de la mission « *Aide publique au développement* » s'élevait à environ 3 milliards d'euros. Il a précisé que les 3.131 équivalents temps plein travaillés (ETPT) de la mission étaient tous financés par le programme du ministère des affaires étrangères intitulé « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », compte tenu du faible nombre d'emplois du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui était affecté aux actions du programme « *Aide économique et financière au développement* ». Il a souligné qu'une suppression nette de 62 ETPT serait enregistrée en 2006, hors transferts d'assistants techniques à l'AFD au titre des nouvelles compétences sectorielles de cet opérateur.

Il a indiqué que les objectifs et indicateurs avaient progressé par rapport à l'avant-projet annuel de performance du projet de loi de finances pour 2005, et noté que les indicateurs du programme « *Aide économique et financière au développement* » étaient mieux renseignés que ceux du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ». Il a estimé que des progrès pouvaient encore être réalisés sur ce dernier programme et a jugé que l'action n° 4, intitulée « *Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités* », apparaissait comme un « fourre-tout ». Il a déploré que le nouvel indicateur sur l'efficacité du réseau de coopération, certes très utile, ne puisse être renseigné qu'en 2008 et constitue un facteur de ralentissement de la mise en place de la LOLF. Il a noté, en outre, que les justifications au premier euro pour 2006 étaient insuffisantes sur ce programme.

Il a ensuite émis quelques observations sur le programme « *Aide économique et financière au développement* ». Il a précisé qu'environ les deux tiers des crédits étaient affectés aux contributions obligatoires aux institutions et fonds multilatéraux. Il a estimé que la présence française parmi les cadres dirigeants y était toujours insuffisante. A ce titre, elle était révélatrice d'une perte d'influence qu'il jugeait peu admissible et tendait à relativiser la portée des indicateurs relatifs à l'influence française sur les orientations sectorielles et géographiques de ces organismes. Il a ajouté que ce programme finançait des actions en direction des pays émergents, via le FASEP-études, et que l'aide budgétaire sectorielle était affectée à la sortie de crise, à la réinsertion dans la communauté financière internationale et à la modernisation des finances publiques.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a fait part de ses observations sur le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ». Il a indiqué qu'outre le quasi-doublement des contributions volontaires aux organismes des Nations unies, qui répondait à un engagement du Président de la République, le ministère des affaires étrangères avait fortement relevé les autorisations d'engagement de l'aide-projet bilatérale, à hauteur de 450 millions d'euros, afin de « *se lier pour l'avenir* ». Il a toutefois considéré que cette méthode ne ferait « *guère illusion* » dès lors que les crédits de paiement ne suivaient pas la même tendance, et qu'elle faisait courir le risque d'une nouvelle crise de paiement et du non-respect des engagements de la France, à l'instar de ce qu'il avait relevé sur le Fonds de solidarité prioritaire début 2004. Il a également estimé que la sincérité de la dotation des contrats de désendettement-développement (C2D), d'un montant de 15 millions d'euros en 2006, était « *problématique* », révélait une probable sous-dotation et n'était pas cohérente avec l'hypothèse d'un décaissement de 62 millions d'euros sur laquelle était assise la rémunération correspondante octroyée à l'AFD sur le programme « *Aide économique et financière au développement* ».

Il a ajouté que le regroupement des lignes budgétaires d'aide alimentaire commençait à porter ses fruits, dans la mesure où davantage de denrées étaient désormais achetées sur place. Il a indiqué que le montant de l'augmentation du soutien aux organisations non gouvernementales (ONG) en 2006 n'était pas précisé. Il a déclaré qu'une telle augmentation n'était envisageable que si une véritable réflexion stratégique était mise en œuvre par des incitations à la fusion d'organismes, des conventions d'objectifs pluriannuelles et le renforcement des contrôles et de la transparence du financement public, dans la continuité des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son enquête sur les fonds octroyés aux ONG françaises par le ministère des affaires étrangères, remise en juin 2005 et que la commission avait demandée en mai 2004, en application de l'article 58 2° de la LOLF.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite présenté la mission « *Prêts à des Etats étrangers* ». Il a rappelé que cette mission succédait aux comptes spéciaux du Trésor n°s 903-07 et 903-17, et comportait trois programmes correspondant à trois sections d'un compte d'opérations financières. Il s'agit des prêts de la Réserve pays émergents, des prêts en vue de la consolidation de dettes envers la France – compte dont les recettes étaient constituées du remboursement d'anciens prêts et les dépenses du versement de nouveaux prêts à des conditions plus favorables – et des prêts à l'AFD, qui sont complémentaires des crédits imputés sur l'action n° 2 du programme « *Aide économique et financière au développement* ». Il a indiqué que les crédits de paiement imputés sur la mission « *Prêts à des Etats étrangers* » représentaient au total plus de 567 millions d'euros en 2006, et que le compte se révélait créditeur de plus de 372 millions d'euros. Il a précisé que chaque programme comportait une action, un objectif et un indicateur, à l'exception du programme relatif aux prêts à l'AFD, dont l'objectif et l'indicateur correspondant figuraient dans le programme « *Aide économique et financière au développement* » géré par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il a rappelé que les annulations de dette comptaient pour une large part de l'APD, mais n'étaient comptabilisées dans le budget général que pour une fraction très minoritaire, soit 10 % en 2005. Il a indiqué que l'estimation globale de ces annulations pour 2006 portait sur 1,9 milliard d'euros, après 2,8 milliards d'euros en 2005. Il a précisé que le coût global des annulations de dettes de l'Irak relevant de l'APD, dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord « Club de Paris » de novembre 2004, serait particulièrement élevé avec 1,83 milliard d'euros, dont 510 millions d'euros en 2005 et 200 millions d'euros en 2006.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a abordé le cas des annulations de dettes imputées sur les résultats de la Coface, dont l'incidence n'était pas budgétaire. Il a indiqué que celles-ci devraient s'élever à 1,4 milliard d'euros en 2006, mais que les informations disponibles dans le document de politique transversale et le « jaune » budgétaire, en dépit de certains progrès, demeuraient très insuffisantes, en particulier s'agissant de la justification des montants. Ce constat le conduirait probablement à effectuer un contrôle sur pièces et sur place, en application de l'article 57 de la LOLF.

Il a enfin présenté la mission « *Accords monétaires internationaux* ». Il a indiqué que cette mission retraçait les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectuées par le Trésor au profit des banques centrales des quinze Etats de la Zone franc, qui comportait trois unions monétaires. Il a ajouté que cette mission n'était pas dotée en 2006, dans la mesure où la garantie n'était appelée à jouer qu'en cas de dégradation de la situation économique et financière des pays concernés. Il a précisé que les dépenses éventuelles n'étaient pas comptabilisées en APD, mais qu'il était souhaitable qu'elles le fussent.

Il a alors proposé l'adoption des crédits de ces trois missions, sous réserve de deux amendements dont il allait détailler le contenu.

Cet exposé a été suivi d'un large débat.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que l'enquête précitée conduite par la Cour des comptes avait été demandée par la commission, sur la recommandation de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, et que cette enquête qui ferait l'objet d'un rapport d'information *ad hoc* de la commission, avait constaté les lacunes du ministère des affaires étrangères quant au pilotage et à la stratégie afférents à l'octroi des fonds aux ONG.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a évoqué la future taxe pour le développement assise sur les billets d'avion, dont le principe figurait dans le projet de loi de finances rectificative pour 2005, qui avait été adopté par le Conseil des ministres tenu le matin même. Il a précisé les principales modalités relatives à son montant, à sa date d'entrée en vigueur, et à son applicabilité aux embarquements réalisés sur le territoire français. Il a estimé que le produit de cette taxe devrait être comptabilisé en APD par l'OCDE.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères, a déploré l'opacité des données budgétaires relatives à l'APD, et a regretté que celle-ci se traduise, moins que par le passé, par une aide-projet aisément identifiable.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que l'imputation et la mise en œuvre de l'APD manifestaient sans doute une trop grande dispersion.

M. Denis Badré, après avoir souligné la qualité de l'exposé de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a estimé qu'il était nécessaire de disposer d'une vision claire des mécanismes de remises et d'annulations de dettes, qui constituaient un sujet souvent passionnel.

En réponse, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que les réponses aux questionnaires parlementaires avaient apporté un certain nombre d'informations et que son rapport budgétaire, qu'il envoyait habituellement à tous les ambassadeurs de la Zone de solidarité prioritaire, fournirait les explications requises. Il a considéré que le passage à la nouvelle nomenclature budgétaire avait demandé de gros efforts d'adaptation et de modernisation de la part des administrations, qui pouvaient justifier, de sa part, une certaine « *bienveillance* » sur le projet de loi de finances pour 2006, qui ne serait, toutefois, plus de mise en 2007. Il a ajouté que le grand nombre d'opérateurs de la coopération constituait une tendance plus préoccupante.

M. Alain Lambert s'est ému de la forte augmentation de l'aide multilatérale, et s'est demandé quels étaient les paramètres et décisions qui conduisaient à une telle évolution. Il a estimé qu'il était nécessaire de disposer d'une meilleure information sur les engagements ainsi pris par la France. Il a

déploré, en outre, que les fonctionnaires et professionnels français ne soient pas plus présents au sein des institutions financières internationales, lesquelles se montraient « militantes » et exerçaient un impact déterminant sur les orientations de l'aide internationale au développement. Il a appelé à ce qu'une véritable stratégie de placement des fonctionnaires français soit mise en place.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a relevé le cas de la Banque mondiale, au capital de laquelle la France contribuait à hauteur de 4,41 %, mais où les agents français étaient sous-représentés, puisqu'ils ne constituaient que moins de 3 % des effectifs de l'institution. Il a estimé que la plupart des fonds et organismes multilatéraux étaient sous influence américaine, et que les Etats récipiendaires de l'aide multilatérale avaient l'impression que ces fonds étaient octroyés par les Etats-Unis. Il a jugé que la visibilité de l'aide française requérait, dès lors, d'individualiser les actions financées par les contributions françaises aux fonds multi-bailleurs. Il a également déploré que les ambassadeurs n'aient, dans leur pays d'exercice, qu'une connaissance parcellaire des actions financées par les multiples opérateurs de la coopération française. Il était par conséquent difficile de valoriser ce que notre pays apportait à ces Etats. Chaque ambassadeur devrait donc, selon lui, disposer en début d'année d'un document récapitulatif de l'ensemble des financements français publics et privés, transitant par des canaux bilatéraux ou multilatéraux. Il a enfin indiqué que le Fonds européen de développement, auquel la France contribuait à hauteur de 24,3 % et dont il avait longtemps souligné les délais et faiblesses de décaissement, avait accru le montant de ses paiements, ce qui expliquait, en particulier, les 726 millions d'euros de crédits inscrits sur la mission « *Aide publique au développement* » en 2006, mais en recourant largement à des contributions à des fonds multilatéraux où l'aide européenne se trouvait dissoute.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que l'aide multilatérale présentait l'avantage de prémunir les Etats donateurs de certaines « tentations » empreintes d'affectivité et de sécuriser les circuits de financement.

M. Paul Girod s'est interrogé sur le contenu et l'affectation des annulations de dette supportées par la Coface. Il a considéré, en tant que rapporteur spécial de la mission « *Engagements financiers de l'Etat* », qu'un contrôle budgétaire conjoint serait légitime.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a précisé que les opérateurs français de l'aide bilatérale veillaient à un strict respect des procédures de passation des marchés publics et que les risques de déperdition de l'aide étaient aujourd'hui plus limités.

Il a ensuite présenté ses deux amendements à la mission « *Aide publique au développement* », relatifs, d'une part, à la suppression de la quote-part du financement du portail Internet « *Idées de France* » imputée sur le

programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », dans la continuité de l'amendement qui avait été adopté par la commission sur la mission « *Action extérieure de l'Etat* », et d'autre part, à une reconfiguration du périmètre de la mission « *Aide publique au développement* » plus conforme à sa vocation, afin d'en exclure les crédits des dotations relatives à la francophonie et à la promotion de la culture française, et d'y inclure les dépenses d'APD des universités et de la recherche, ainsi que les crédits de coopération militaire et de défense.

A l'invitation de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « *Aide publique au développement* », ainsi amendée, et des comptes spéciaux « *Accords monétaires internationaux* » et « *Prêts à des Etats étrangers* ».

Lors de sa réunion du jeudi 24 novembre 2005, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.