

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 2) (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

A la suite des conférences de Monterrey dans le cadre des Nations unies et de Barcelone pour la déclinaison européenne, l'aide au développement était munie d'une forme de « feuille de route », les objectifs du Millénaire, assortie d'engagements financiers sur le long terme.

Parallèlement, l'Afrique reprenait en mains son développement en s'efforçant d'organiser ses priorités et de renforcer l'efficacité des financements autour du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

L'année 2003 a contribué à modérer les enthousiasmes : après avoir reporté l'accomplissement des objectifs du Millénaire à des horizons temporels incertains, la Commission des Nations-unies pour la coopération et le développement s'est vu contrainte à une remise en question douloureuse ; l'instabilité politique et les conflits ont ruiné la logique de long terme dans de nombreux pays.

A l'évidence, l'examen de la situation des pays en développement et tout particulièrement des pays africains n'invite pas à l'optimisme. Pour la CNUCED, « *il paraît impossible d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire, même si l'on se place dans une perspective optimiste de reprise mondiale* ».

Pour autant, il n'existe pas d'alternative à l'aide au développement ; elle est l'obligation faite aux pays développés face aux exclus de la société mondiale pour tenter de réduire une fracture source d'inégalités mais aussi d'instabilité.

En d'autres termes, à la lumière des événements récents, les transferts Nord-Sud ne sont ni la résultante d'un choix moral, ni les avatars d'une logique d'influence mais bien l'impératif de cohésion dans la lutte contre un désespoir et un ressentiment mortifères.

Ce constat ne doit pas diminuer l'exigence de réactivité et d'efficacité à l'aune de laquelle doit être évaluée notre action. Ceci implique pour notre aide au développement de retrouver des marges de manœuvre en bilatéral et de renforcer les capacités des pays destinataires faute de quoi notre pays s'exposerait au risque de construire un partenariat sans partenaire.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la France traduit les engagements pris par des crédits d'aide au développement qui devraient atteindre 0,43 % du PIB en poursuivant sa progression vers les 0,5 % attendus

pour 2007. Cette progression accompagne une réflexion et des évolutions profondes de la nature de l'aide.

I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN 2004

A. UN EFFORT SOUTENU QUI REFLÈTE LES ENGAGEMENTS PRIS

1. L'augmentation de la part de l'APD au sein du PIB

La France a pris l'engagement d'augmenter le montant de son aide publique au développement de 50 % en 5 ans pour la porter à 0,5 % du PIB en 2007.

En 2004, les crédits consacrés à l'aide publique au développement devraient atteindre 6 494 millions d'euros, soit 0,41 % du PIB.

Avec ce niveau d'aide, la France retrouve les niveaux atteints en 1998 dont il convient de souligner qu'ils recouvraient un périmètre différent, en intégrant l'aide dévolue à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie, territoires retirés en 2000 de la liste des pays bénéficiaires.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| En millions d'euros | 4 631 | 5 821 | 6 494 | 6 882 |
| Dont TOM¹ | 189 | 188 | 185 | 188 |
| En % du PIB | 0,32 | 0,37 | 0,41 | 0,43 |

2. la part de la France parmi les principaux donateurs

En 2002, les transferts d'aide au développement des pays de l'OCDE se sont élevés à 56,9 milliards USD, ce qui représente 0,23 % de leur revenu national, soit le même pourcentage qu'en 1998.

¹ *Mayotte et Wallis et Futuna restent comptabilisés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE au titre des bénéficiaires de l'aide au développement et figurent au nombre des Pays et territoires à revenu intermédiaires.*

En pourcentage du revenu national, la France s'est maintenue au premier rang des donateurs et a creusé l'écart avec le Royaume-uni, alors même que l'aide britannique augmente en volume, ce qui témoigne de l'effort consenti.

| En % du RNB | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| France | 0,64 | 0,55 | 0,48 | 0,45 | 0,4 | 0,39 | 0,31 | 0,32 | 0,38 |
| Royaume-Uni | 0,31 | 0,28 | 0,27 | 0,26 | 0,27 | 0,24 | 0,32 | 0,32 | 0,3 |
| Canada | 0,43 | 0,38 | 0,32 | 0,36 | 0,29 | 0,28 | 0,25 | 0,23 | 0,28 |
| Allemagne | 0,34 | 0,31 | 0,33 | 0,28 | 0,26 | 0,26 | 0,27 | 0,27 | 0,27 |
| Japon | 0,29 | 0,28 | 0,20 | 0,22 | 0,28 | 0,35 | 0,28 | 0,23 | 0,23 |
| Italie | 0,27 | 0,15 | ,20 | 0,11 | 0,20 | 0,15 | 0,13 | 0,14 | 0,20 |
| Etats-Unis | 0,14 | 0,01 | 0,12 | 0,08 | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,11 | 0,12 |
| Total CAD | 0,30 | 0,27 | 0,25 | 0,22 | 0,23 | 0,24 | 0,22 | 0,22 | 0,23 |

Entre 1999 et 2000, la France était passée du troisième au cinquième rang sous l'effet d'une baisse des crédits d'APD supérieure à celle de l'Allemagne tandis que le Royaume-uni amorçait la reprise de ses transferts. **En 2002, alors que ses principaux partenaires augmentent le volume de leur aide, la France fournit un effort supérieur qui la replace au troisième rang des donateurs, derrière les Etats-unis et le Japon.**

La France se place par conséquent au premier rang des pays de l'Union européenne qui totalisent un volume d'aide de 30 871 millions d'euros, soit 0.94 % des PNB agrégés.

(millions USD)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Etats-unis | 9 927 | 7 367 | 9 377 | 6 168 | 8 786 | 9 145 | 9 955 | 10 884 | 12 900 |
| Japon | 13 239 | 14 489 | 9 439 | 9 358 | 10 640 | 15 323 | 13 508 | 9 678 | 9 220 |
| France | 8 466 | 8 443 | 7 451 | 6 306 | 5 742 | 5 637 | 4 105 | 4 148 | 5 486 |
| % CAD | 14,3 | 14,3 | 13,44 | 13,25 | 11,02 | 9,98 | 7,6 | 8 | 9,6 |
| Allemagne | 6 818 | 7 524 | 7 601 | 5 913 | 5 581 | 5 515 | 5 030 | 4 879 | 5 359 |
| Royaume-uni | 3 197 | 3 157 | 3 199 | 3 371 | 3 864 | 3 450 | 4 501 | 4 659 | 4 749 |
| Italie | 2 705 | 1 623 | 2 416 | 1 231 | 2 278 | 1 806 | 1 376 | 1 493 | 2 313 |
| Canada | 2 250 | 2 067 | 1 795 | 2 146 | 1 691 | 1 699 | 1 744 | 1 1572 | 2 013 |
| Total CAD | 59 156 | 58 882 | 55 438 | 47 580 | 52 068 | 56 442 | 53 734 | 51 354 | 56 958 |

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'AIDE FRANÇAISE

L'aide française progresse de 387,7 millions d'euros et de près de 6 %. Cette augmentation porte principalement sur trois postes : les annulations et consolidations de dettes qui représentent désormais 30,7 % de l'aide française, la participation de la France au fonds européen de développement, 20,4 % de l'aide et la progression de l'aide programme de plus de 130 millions d'euros qui représente 2,18 % du total de l'aide.

(en M€ et en % du total)

| | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| Aide multilatérale | 1 419 | 26,8 | 1 385 | 31 | 1 789 | 38,6 | 1 978 | 35,9 | 1 868 | 30,7 | 1 936 | 28,9 |
| Commission européenne | 750 | 14,16 | 859 | 19,28 | 1 165 | 25,15 | 1 298 | 23,6 | 1 201 | 19,78 | 1 365 | 19,8 |
| Banques et fonds de développement | 363 | 6,8 | 413 | 9,27 | 503 | 10,86 | 558 | 10,14 | 545 | 8,9 | 436 | 6,3 |
| Nations unies | 111 | 2 | 135 | 3 | 121 | 2,6 | 122 | 2,2 | 122 | 2 | 136 | 1,9 |
| FRPC (FMI) | 195 | 3,68 | -23 | | 81 | 1,74 | 37 | 0,6 | 40 | 0,6 | | |
| Aide bilatérale | 3 874 | 73,19 | 3 069 | 68,9 | 2 842 | 61,3 | 3 521 | 64 | 4 203 | 69,2 | 4 757 | 69,1 |
| Dons | 3 264 | 61,66 | 2 861 | 64,23 | 2 544 | 54,9 | 2 559 | 46,53 | 2 518 | 41,47 | 2 806 | 40,7 |
| Prêts | -183 | | -311 | | -90 | | -326 | | -196 | | -105 | |
| Annulations et consolidations | 790 | 14,9 | 520 | 11,67 | 388 | 8,3 | 1 287 | 23,4 | 1 881 | 30,98 | 2 056 | 29,8 |
| APD totale | 5 293 | | 4 454 | | 4 631 | | 5 499 | | 6 071 | | 6 882 | |

1. La part de l'aide bilatérale

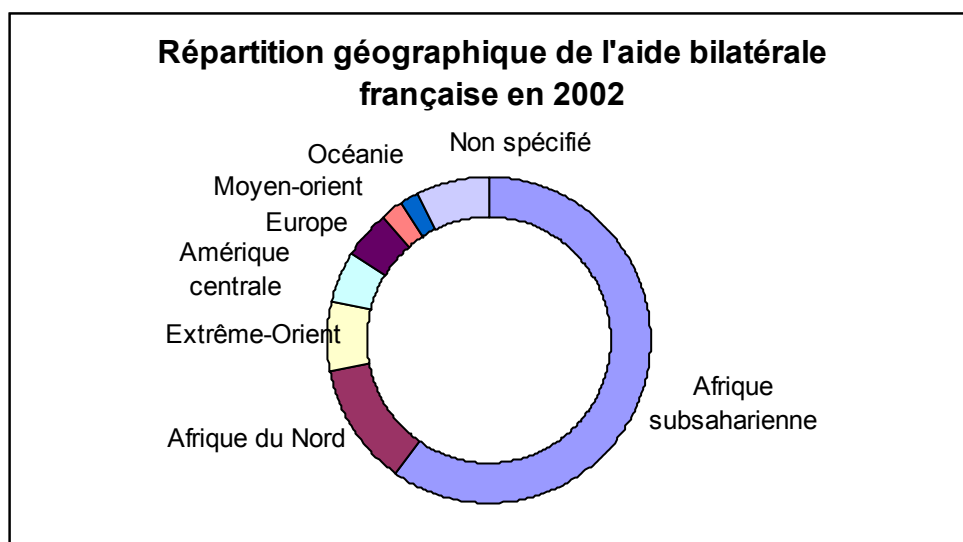
La part de l'aide bilatérale progresse pour s'établir, hors TOM, à 71 % du total. Les annulations et consolidations de dette représentent 43,2 % de cette part bilatérale de l'aide, comme résultante de la montée en

puissance de l'initiative Pays pauvres très endettés et notamment du volet bilatéral qui concerne tout particulièrement la France.

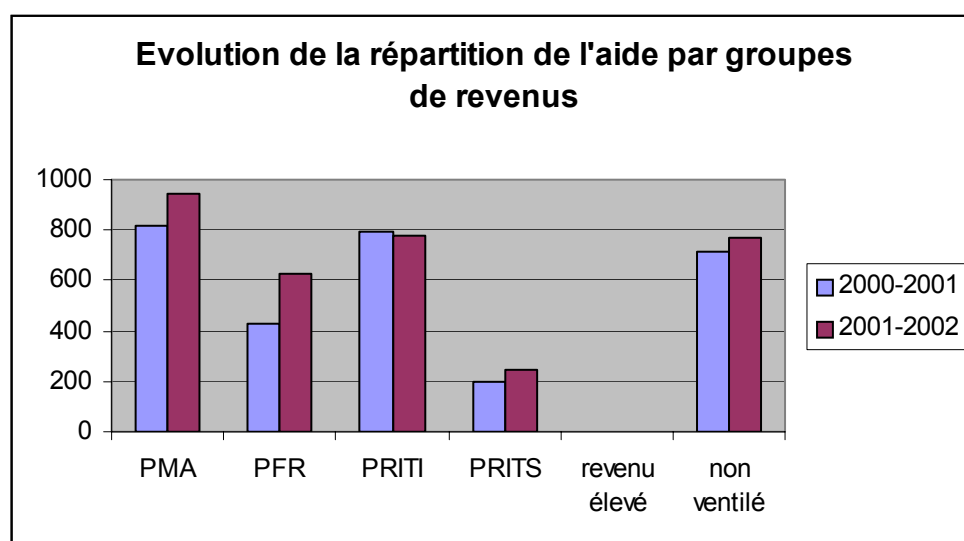
Au sein de l'aide bilatérale, l'aide-projet poursuit son déclin avec une nouvelle baisse à 1,8 % du total.

2. Les orientations géographiques : une évolution de fait de la ZSP

L'Afrique sub-saharienne atteint 57 % de l'aide bilatérale française en 2003 contre 49 % en 2002, ce qui est conforme aux évolutions annoncées.



Par rapport à 2000-2001, l'aide se réoriente également vers les pays à faible revenu, la part des PMA étant stable à 28 % du total de l'aide bilatérale mais progressant en volume.



Les crédits alloués à la zone de solidarité prioritaire progressent notablement, de 33,5 % de l'aide bilatérale française à 43,8 %, ce qui devrait faire progresser la part de l'aide française dans les transferts bilatéraux reçus par les pays de la ZSP au sein des pays de l'OCDE. En 2001, la part de l'aide française dans ces transferts n'était que de 13,4 %.

| En millions d'euros | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 (prévisions) |
|---------------------------------------|----------|----------|-----------|-------------------|
| Aide bilatérale française | 1 713,89 | 1 615,06 | 1 393,55 | 2 467,73 |
| Aide reçue par les pays du CAD | 9 145,6 | 10 734,9 | 10 388,33 | nc |

La composition de la zone de solidarité prioritaire ne connaît pas de modification cette année.

De fait, la zone de solidarité prioritaire est une notion assez souple dans la mesure d'une part où les outils privilégiés d'intervention dans la zone (FSP et, plus récemment AFD²) sont sollicités pour des interventions hors

² Le décret n° 2003-689 du 24 juillet 2003 modifiant le décret n° 92-1176 du 30 octobre 1992 relatif à l'Agence française de développement élargit le champ d'intervention de l'Agence : « elle finance enfin des projets d'investissement contribuant au développement d'états n'appartenant pas à la zone de solidarité prioritaire dans lesquels elle a été autorisée à intervenir par une décision conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre des Affaires étrangères ».

zones et d'autre part où les pays traditionnellement destinataires de l'aide française ont maintenu leur place avec la création de la ZSP.

Parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide en 2001-2002, sept occupaient déjà ce rang en 1979 ; les « nouveaux entrants » sont le Mozambique, pour des raisons conjoncturelles liées au C2D, Mayotte et le Vietnam. **La création de la ZSP n'a donc modifié qu'à la marge les destinataires de l'aide française, nul doute que cet élargissement du champ, à une période de raréfaction des crédits, aura surtout engendré des craintes chez nos partenaires traditionnels et des frustrations chez ceux pour qui cette inclusion n'aura pas répondu aux légitimes attentes.**

COMPOSITION DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

| | | | |
|--|----------|-------------------------------------|----------|
| <u>Afrique du Nord</u> : | Algérie, | Maroc, | Tunisie. |
| <u>Moyen Orient</u> : | Liban, | Territoires Autonomes Palestiniens, | Yémen. |
| <u>Afrique Subsaharienne et Océan Indien</u> : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe. | | | |
| <u>Caraïbes</u> : Cuba, Haïti, République Dominicaine, Surinam. | | | |
| <u>Péninsule Indochinoise</u> : Cambodge, Laos, Vietnam. | | | |
| <u>Pacifique</u> : Vanuatu. | | | |

Dans son activité sous forme de subventions, l'Agence française de développement privilégie désormais une plus grande sélectivité géographique en recherchant les effets de levier les plus importants, les zones où elle peut s'affirmer comme le bailleur de référence et sur les secteurs où elle dispose d'avantages comparatifs.

De fait, le ministère des affaires étrangères est amené à procéder de même pour garantir à la fois l'influence de la France et l'efficacité de l'aide française. L'affichage d'une zone de solidarité élargie dite prioritaire semble donc d'autant plus regrettable que la France s'est affranchie de cette contrainte en fonction des besoins et qu'elle n'a pas pu répondre aux attentes des nouveaux partenaires .

3. La montée en puissance de l'aide programme

L'aide programme représente aujourd'hui 2,2 % de l'aide française au développement. En volume, il ne s'agit donc pas de montants considérables mais rapportés à la part de l'aide projet (1,8 % en 2004, soit un niveau plancher), ils illustrent une tendance bien présente.

Le financement de programmes sectoriels répond à une logique de partenariat et à l'impératif de l'harmonisation des aides. Les programmes sectoriels sont souvent financés par plusieurs bailleurs selon une procédure unifiée ce qui allège la gestion de l'aide pour les pays destinataires.

Les montants sont généralement plus importants (10 M€ contre 3-4 pour l'aide projet) avec la visibilité que donne la programmation pluriannuelle. L'évaluation fait également intervenir plusieurs acteurs ; l'évaluation peut s'en trouver plus pertinente tout en sollicitant moins l'administration du destinataire. Enfin, votre rapporteur voit dans ce type d'aide une valorisation du rôle de l'Etat, qui reste théoriquement le mieux à même d'organiser la satisfaction des besoins de base de la population.

En bref, l'aide programme représente effectivement une sorte d'idéal sur une échelle de progrès de l'aide au développement qui serait passée de la substitution à l'assistance et de l'assistance au soutien financier.

De fait, devant des états dont la fragilité est extrême et les capacités administratives très faibles, la construction de réelles politiques publiques peut se révéler hors de portée. **Aussi votre rapporteur considère qu'à ce stade l'aide programme est une rénovation utile des modalités de notre aide, s'agissant d'Etats dont l'administration publique fonctionne mais qu'elle ne saurait être exclusive de l'aide projet, ni d'une assistance technique de haut niveau pour la « construction de capacités administratives ».** A cet égard, l'effet de ciseau constaté au détriment des moyens traditionnels de notre aide, dans une période d'augmentation des moyens budgétaires, ne lui paraît pas adapté.

C. LES CRÉDITS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT POUR 2004

1. La part budgétaire de l'aide

Les crédits inscrits au budget de l'Etat représentent 47 % de l'effort consenti en faveur de l'aide au développement. Ces crédits sont répartis entre douze ministères dont trois principaux, les affaires étrangères dont la part progresse à 62,6 %, le ministère de l'économie et des finances (29,3 %) ainsi que le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

La progression de la part du ministère des Affaires étrangères est surtout due à une augmentation de ses crédits d'action multilatérale. Dans l'immédiat, l'inscription de ces crédits au budget de tel ou tel ministère est peu significative. En revanche, la perspective de l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances redonne à ce choix une importance certaine.

Les premiers éléments recueillis par votre rapporteur sur la mise en oeuvre de la LOLF s'agissant des crédits d'aide au développement ne permettent pas encore de préciser à quel niveau devrait s'exercer la fongibilité

des crédits. Il semble par ailleurs que les crédits d'aide au développement soient une nouvelle fois éclatés en fonction de considérations de rayonnement et d'influence d'une part et de développement au sens strict d'autre part.

Ils seraient en outre une nouvelle fois mêlés aux crédits de coopération culturelle. Rien ne paraît finalisé à ce stade mais la définition des programmes LOLF du ministère des Affaires étrangères est très certainement perfectible.

| Budgets | DO/CP LFI 2002 | DO/CP LFI 2003 | DO/CP PLF 2004 | Evolution 2003/2004 | % 2004 du total |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|--------------------|
| Affaires étrangères | 1 515,57 | 1890,95 | 2 032,67 | 7,49% | 62,59% |
| Travail, santé et solidarité | 2,46 | 2,22 | 2,22 | 0,00% | 0,07% |
| Agriculture | 24,80 | 24,94 | 24,94 | 0,00% | 0,77% |
| Culture et communication | 3,87 | 4,33 | 4,24 | -2,08% | 0,13% |
| Défense | 0,11 | 0,03 | 0,03 | NS | NS |
| Ecologie | 1,99 | 3,64 | 2,73 | -25,00% | 0,08% |
| Economie, finances et industrie | 969,68 | 1011,35 | 950,62 | -6,00% | 29,27% |
| Equipement, transport, logement tourisme et mer | 1,29 | 1,33 | 1,34 | 0,75% | 0,04% |
| Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales | 17,58 | 19,76 | 21,93 | 10,98% | 0,68% |
| Jeunesse, éducation nationale, recherche et technologie | 228,52 | 189,74 | 205,71 | 8,42% | 6,33% |
| Justice | - | 0,43 | 0,44 | 2,33% | 0,01% |
| Sports | 0,67 | 0,70 | 0,61 | -12,86% | 0,02% |
| Total | 2 766,53 | 3 149,33 | 3 247,48 | 3,12% | 100,00% |

2. la part « non-budgétaire de l'aide »

Les crédits d'aide au développement sont inscrits au budget de douze ministères mais **une part croissante du montant global n'emprunte pas le canal du budget de l'Etat** : il s'agit, pour l'essentiel, du prélèvement sur recettes pour la contribution française à l'Union européenne qui correspond à des dépenses de développement, des crédits qui transitent par les comptes spéciaux du Trésor n° 903-07 « prêts du Trésor à des Etats étrangers » et n° 903-17 « prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France » et des opérations de prêts de l'Agence française de développement auxquelles s'ajoutent les annulations de créances de la COFACE. Les créances commerciales sont en effet comptabilisées dans les crédits d'aide au développement lorsqu'elles sont annulées.

A l'inverse, le traitement de la dette d'aide publique au développement, s'il représente une dépense budgétaire, n'est comptabilisé dans l'aide au développement qu'au titre des intérêts, le principal ayant été comptabilisé une première fois lors du prêt.

La modification du système des garanties du Trésor pour les prêts de l'Agence française de développement, détaillée plus loin, influe également sur le volume de l'APD, en permettant de distribuer un volume de prêts plus important.

Avec la montée en puissance de l'initiative PPTE en multilatéral, qui comprend une part d'annulations de créances commerciales, cette partie de l'aide, qui ne figure que globalisée dans les documents budgétaires devrait prendre une part croissante. Elle est d'ores et déjà passée de 45 % du total en 2003 à 52,8 % en 2004 et elle n'était que de 25,6 % en 2002.

Votre rapporteur considère que pour la nécessaire transparence de l'aide, il conviendrait de développer les documents budgétaires sur ce point, afin d'offrir une vision plus détaillée des montants globaux.

L'absence de possibilité d'établir des correspondances entre les montants inscrits aux différents budgets des ministères et le montant annoncé en global pour l'aide française permet même de nourrir quelques inquiétudes sur les possibilités de pilotage de cette aide.

La ventilation par ministère du total de l'aide, fournie à votre rapporteur, présente la physionomie suivante, sans qu'il soit possible d'établir des correspondances rigoureuses. Le ministère de l'économie et des finances comptabilise ainsi 3,2 milliards d'euros au titre de l'aide française, tandis que son budget n'en comptabilise que 950 millions. A l'inverse, le ministère des Affaires étrangères totalise 1,6 milliard, alors que plus de 2 milliards sont inscrits à son budget, la différence étant due à la seule comptabilisation des intérêts pour les C2D.

Un document récapitulatif de l'effort consenti en faveur du traitement de la dette, de ses imputations budgétaires et de la part comptabilisée en APD, au demeurant réclamé par la Cour des Comptes, serait le complément minimal de l'actuel jaune budgétaire.

| Versements nets en M€ | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ | 2004 ⁽¹⁾ |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|---------------------|
| Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (charges communes + AFD) | 2 042.00 | 2 329.52 | 3 127.60 | 3 255.87 |
| Aide multilatérale | 1 669.05 | 1 235.52 | 1 262.61 | 1 236.16 |
| Prêts et dons du Trésor | -183.16 | -156.50 | -87.86 | -186.50 |
| Allègements de dettes | 470.37 | 1 137.47 | 1 902.85 | 2 056.20 |
| Garanties diverses | 85.74 | 63.03 | | |
| Dons projet et dons à l'ajustement structurel | | 50.00 | 50.00 | 150.00 |
| Ministère des affaires étrangères | 1 107.04 | 1 703.02 | 1 607.10 | 1 670.69 |
| Coopération technique | 570.90 | 577.01 | 584.63 | 562.18 |
| Fonds de Solidarité Prioritaire | 129.28 | 109.30 | 120.00 | 140.00 |
| Concours financiers | 17.04 | 23.41 | 20.00 | 15.00 |
| Dons projet et dons à l'ajustement structurel | 168.72 | 166.80 | 173.30 | 178.00 |
| Transport d'aide alimentaire | 19.10 | 17.84 | 17.39 | 18.13 |
| Autres dons | 72.41 | 47.33 | 44.43 | 40.07 |
| Aide d'urgence | 9.54 | 11.37 | 21.59 | 16.76 |
| Action multilatérale | 120.04 | 749.96 | 625.76 | 700.55 |
| Agence française de développement | 47.45 | 168.88 | 28.88 | 132.42 |
| Prêts du premier guichet | 79.50 | 100.77 | 76.56 | 14.07 |
| Prêts d'ajustement structurel | -32.06 | 64.89 | -50.90 | 115.13 |
| Coopération technique | | 3.22 | 3.22 | 3.22 |
| Autres ministères | 1102.74 | 1226.15 | 1333.31 | 1416.51 |
| Recherche | 350.49 | 352.65 | 356.53 | 360.45 |
| Ecolage | 451.19 | 547.36 | 638.86 | 648.45 |
| Aide alimentaire | 38.85 | 16.96 | 16.53 | 17.23 |
| Aide aux réfugiés | 226.32 | 260.87 | 275.00 | 300.00 |
| Autres | 35.89 | 48.31 | 46.39 | 90.38 |
| TOM | 188.77 | 187.69 | 185.05 | 187.83 |
| Coûts administratifs | 199.63 | 206.09 | 212.27 | 218.64 |
| TOTAL | 4 687.62 | 5 821.35 | 6 494.22 | 6 881.96 |
| RNB en Mds EUR | 1486.718 | 1527.333 | 1565.078 | 1619.283 |
| Effort de l'aide en % du RNB | 0.32% | 0.38% | 0.41% | 0.43% |

⁽¹⁾ Prévisions en association avec le PLF 2004

II. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT

Au sein du budget du ministère des Affaires étrangères, les crédits consacrés au développement présentent la physionomie suivante, huit articles sont comptabilisés en totalité au titre de l'aide au développement.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2003 « AIDE AU DÉVELOPPEMENT »

| | PLF 2004 | JAUNE 2004 | % |
|--|-------------|----------------------|----------|
| Titre III Moyens des services | | | |
| 31-12 Indemnités et allocations diverses | 42 919 775 | 8 710 000 | 20,29% |
| 31-90 Rémunérations des personnels | 540 183 481 | 113 380 000 | 20,99% |
| 31-98 Autres rémunérations d'administration centrale | 3 549 879 | 400 000 | 11,27% |
| 33-90 Cotisations sociales Part de l'Etat | 28 729 242 | 6 720 000 | 23,39% |
| 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat | 7 232 323 | 1 670 000 | 23,09% |
| 36-30 Subventions aux établissements publics | 370 197 375 | 105 280 000 | 28,44% |
| 37-30 Dotations globalisées | 64 801 465 | 3 700 000 | 5,71% |
| 37-90 Moyens généraux des services | 289 857 000 | 23 540 000 | 8,12% |
| 37-95 Ets culturels, de coopération et de recherche | 51 000 000 | 37 500 000 | 73,5 % |
| Titre IV Interventions publiques | | | |
| 41-43 concours financiers | 159 000 000 | 159 000 000 | 100,00 % |
| 42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées | 33 500 000 | 33 170 000 | 99,01 % |
| 42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle | 165 000 000 | 20 150 000 | 12,21 % |
| 42-15 Coopération internationale et développement | 514 594 000 | 362 570 000 | 70,46 % |
| 42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire | 16 787 504 | 16 787 504 | 100,00 % |
| 42-29 Coopération militaire et de défense | 93 512 984 | 64 990 000 | 69,50 % |
| 42-31 Participation de la France à des dépenses (contributions obligatoires) | 678 761 253 | 79 820 000 | 11,76 % |
| 42-32 Participation de la France à des dépenses (contributions volontaires) | 95 774 480 | 95 410 000 | 99,62 % |
| 42-37 Autres interventions publiques de politique internationale | 25 705 484 | 16 760 000 | 65,20 % |
| Titre V Investissements | | | |
| 57-10 Equipements administratifs et divers | 42 000 000 | 16 110 000 | 38,35% |
| Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat | | | |
| 68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement | 565 000 000 | 565 000 000 | 100,00% |
| 68-80 Action extérieure et aide au développement d'investissement | 4 390 000 | 4 390 000 | 100,00% |
| 68-91 Fonds de solidarité prioritaire | 140 000 000 | 140 000 000 | 100,00% |
| 68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD | 158 000 000 | 158 000 000 | 100,00% |
| Total | | 2 032 670 000 | |

Les crédits d'aide au développement représentent ainsi 20 % des dépenses de fonctionnement du ministère, 45,75 % des crédits d'intervention du titre IV et 100 % des crédits de subventions d'investissement du titre VI.

Au sein du budget du ministère des Affaires étrangères dont les crédits augmentent de 2,5 %, les crédits consacrés à l'aide au développement progressent de 7,5 %. La part dévolue aux crédits d'aide publique progresse donc à 48 % du budget du ministère, cette évolution est particulièrement sensible au titre IV, ce qui est du à l'augmentation des concours financiers.

| En M€ | Total crédits MAE | | Crédits APD | | Part des crédits APD | |
|---------------------------|-------------------|--------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|
| | LFI 2003 | PLF 2004 | LFI 2003 | PLF 2004 | LFI 2003 | PLF 2004 |
| Titre III | 1 541 | 1 504 | 310 | 301 | 20,1 % | 20 % |
| Titre IV | 1780 | 1807 | 813 | 848 | 45,6 % | 46,9 % |
| Titre V | 46 | 42 | 18 | 16 | 39 % | 38 % |
| Titre VI | 749 | 867 | 749 | 867 | 100 % | 100 % |
| Total CP | 4 117 | 4 221 | 1890 | 2032 | 46 % | 48 % |
| Total AP (Titres V et VI) | 4 436 | 3 893 | 3 679 | 3460 | 82 % | 88,8% |

Une fois isolée la part des crédits d'aide au développement , les évolutions par chapitre sont les suivantes :

| | « Jaune » 2003 | « Jaune » 2004 | 2003/2004 |
|--|----------------------|-------------------|-------------|
| Titre III Moyens des services | | | |
| 31-12 Indemnités et allocations diverses | 5 500 000 | 8 710 000 | 58,3% |
| 31-90 Rémunérations des personnels | 129 440 000 | 113 380 000 | -12,4% |
| 31-98 Autres rémunérations d'administration centrale | 350 000 | 400 000 | 14,3% |
| 33-90 Cotisations sociales Part de l'Etat | 6 120 000 | 6 720 000 | 9,8% |
| 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat | 1 180 000 | 1 670 000 | 41,5% |
| 36-30 Subventions aux établissements publics | 104 250 000 | 105 280 000 | 1% |
| 37-30 Dotations globalisées | | 3 700 000 | |
| 37-90 Moyens généraux des services | 25 680 000 | 23 540 000 | -8,33% |
| 37-95 Ets culturels, de coopération et de recherche | 37 820 000 | 37 500 000 | -0,85% |
| Titre IV Interventions publiques | | | |
| 41-43 concours financiers | 123 500 000 | 159 000 000 | 28,74% |
| 42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées | 33 470 000 | 33 170 000 | - 0,9% |
| 42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle | 20 160 000 | 20 150 000 | -0,05% |
| 42-15 Coopération internationale et développement | 372 600 000 | 362 570 000 | -2,69% |
| 42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire | 16 790 000 | 16 787 504 | NS |
| 42-29 Coopération militaire et de défense | 64 990 000 | 64 990 000 | NS |
| 42-31 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires) | 79 720 000 | 79 820 000 | 0,13 % |
| 42-32 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions volontaires) | 85 540 000 | 95 410 000 | 11,54 % |
| 42-37 Autres interventions publiques de politique internationale | 16 880 000 | 16 760 000 | -0,71% |
| Titre V Investissements | | | |
| 57-10 Equipements administratifs et divers | 17 960 000 | 16 110 000 | -10,3% |
| Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat | | | |
| 68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement | 496 000 000 | 565 000 000 | 14% |
| 68-80 Action extérieure et aide au développement Subventions d'investissement | 4 000 000 | 4 390 000 | 9,7 % |
| 68-91 Fonds de solidarité prioritaire | 112 000 000 | 140 000 000 | 25% |
| 68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD | 137 000 000 | 158 000 000 | 15% |
| Total | 1 890 950 000 | 2032670000 | 7,5% |

A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Les concours financiers

Les crédits du chapitre 41-43 Concours financiers enregistrent une hausse de 28,7 %, pour s'établir à 159 millions d'euros.

Ces crédits correspondent à des aides budgétaires qui prennent la forme d'opérations exceptionnelles ou de concours à l'ajustement structurel déclinés sous forme de dons pour les pays les moins avancés et sous forme de prêts bonifiés pour les pays à revenu intermédiaire.

Ils sont co-gérés avec le ministère des finances et l'Agence française de développement qui consent, au nom de l'Etat, les bonifications de prêts.

Après plusieurs années de sous-consommation importante des crédits (40 % en 1999, 15,5 % en 2000 et 17,7 % en 2001), le chapitre a absorbé en 2002 une partie non négligeable des reports, qui s'élevaient à 128,9 millions d'euros à l'issue de la gestion 2001. La bonification d'un prêt pour la Côte d'Ivoire pour 55 millions d'euros, ainsi que l'imputation des premières dépenses au titre de l'initiative Pays pauvres très endettés, pour 21 M€ , ont notablement contribué à une meilleure consommation des crédits. Les reports sur la gestion 2003 ont été plus réduits, le solde de la dotation pour les bonifications de prêts n'ayant pas été reporté.

L'année 2003 a fait apparaître de nouveaux besoins pour les aides exceptionnelles : les dépenses les plus importantes concernent la CEMAC en Centrafrique (3,4 M€) et la CEDEAO en Côte d'Ivoire (7 M€), opérations qui ont absorbé la totalité des crédits inscrits en LFI. Cette dotation augmente de 5 millions d'euros en 2004.

Depuis 2002, les contrats de désendettement et développement sont inscrits sur ce chapitre et ont fait l'objet, pour 2003, d'un article spécifique. La montée en puissance des C2D, attendue en 2003 avec une dotation de 91 M€, devrait être décalée à 2004, la signature des contrats étant intervenue plus tardivement qu'escompté.

Le contrat de désendettement et de développement est un mécanisme de refinancement par dons des échéances de dettes dues par les pays bénéficiaires. Il constitue le volet bilatéral de l'initiative « pays pauvres très endettés » ou PPTE, qui prévoit, dans son volet multilatéral, l'annulation de 90 % de la dette commerciale d'un Etat contractée avant une certaine date et le rééchelonnement sur très long terme de la dette d'aide publique au développement.

En bilatéral, la France annule la totalité de la dette commerciale contractée avant la date butoir ainsi que la totalité de la dette d'aide publique au développement contractée avant et après la date butoir selon le mécanisme du contrat de désendettement de et développement.

A terme, l'instrument concernera 23 pays, dont 16 appartiennent à la ZSP pour un montant total de 3,7 milliards d'euros.

Les C2D ont vocation à financer en bilatéral, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, élaborés dans le cadre de l'initiative PPTE, ce qui devrait favoriser l'harmonisation des aides reçues par un même Etat et l'évaluation de l'aide par d'autres bailleurs. Ils sont en principe conclus pour 3 ans et peuvent se succéder pour un même pays. Leur mise en oeuvre est confiée à l'Agence française de développement qui pilote des programmes sectoriels financés par une aide budgétaire affectée au sein du budget de l'Etat partenaire ou à des fonds. Le contrôle se fait essentiellement *a posteriori*.

En favorisant une démarche de partenariat et de responsabilité, associée à une programmation pluriannuelle qui donne une visibilité au pays destinataire, les contrats de désendettement et de développement constituent incontestablement un tournant dans l'évolution de l'aide française vers le développement de l'aide programme. En principe, la mise en oeuvre des C2D privilégie l'aide budgétaire affectée, soit à des programmes sectoriels, soit à des fonds spéciaux, soit à des fonds d'investissements

L'appui à des programmes sectoriels suppose cependant la capacité du partenaire à élaborer des politiques sectorielles dans des domaines où l'Etat a jusqu'ici fait défaut : santé et éducation ont souvent été pris en charge par le secteur privé, ne laissant au secteur public que des structures souvent défailtantes qu'ont déserté les populations les plus aisées. La réduction drastique des effectifs de notre assistance technique dans ces domaines sans véritable prise de relais au sein du secteur public a contribué à la déshérence de nombre de structures hospitalières ou universitaires.

Cette approche rénovée de notre aide constitue donc un pari risqué : si ce type de transfert budgétaire ne porte pas ses fruits, c'est la légitimité même de l'aide, déjà fragilisée, qui se trouvera mise en cause.

Ce type d'aide permet d'atteindre des niveaux de décaissements rapides, il convient que les populations puissent en apprécier tout aussi rapidement la traduction concrète.

Sur les 23 pays concernés à terme, cinq ont atteint le point d'achèvement et signé un premier contrat de désendettement et développement, sept autres devraient parvenir à ce stade à la fin de l'année 2003 ou au début de l'année 2004 : le Rwanda, la Malawi, le Nicaragua, le Cameroun, le Ghana, Madagascar et le Honduras.

C2D EN COURS D'EXÉCUTION

| Pays | Date de signature | Période | Montants | Secteurs concernés |
|-------------------|-------------------|-----------|----------|---|
| Mozambique | Nov. 2001 | 2001-2004 | 29,8 M€ | Lutte contre le Sida, santé, filière cocotier, aide budgétaire non affectée |
| Ouganda | Mars 2002 | | 3,2 M€ | Soins de santé primaires |
| Bolivie | Mai 2003 | 2001-2006 | 10,4 M€ | Santé, aide budgétaire globale |
| Tanzanie | Juin 2003 | 2001-2006 | 4,25 M€ | Education primaire |
| Mauritanie | Juillet 2003 | | 14,7 M€ | Développement local, éducation |

Au sein du budget 2004, les concours financiers en faveur de l'ajustement structurel et les contrats de désendettement-développement sont regroupés dans un même chapitre dont la dotation augmente de 30 M€ pour s'établir à 144 M€. Les prévisions de versement au titre des C2D pour 2004 s'élèvent à 138,5 M€ et anticipent notamment sur l'arrivée au point d'achèvement du Cameroun dont les échéances sont importantes.

Votre rapporteur regrette la disparition de la ligne budgétaire consacrée aux C2D qui permettrait de mieux identifier cette politique spécifique.

2. L'appui à des initiatives privées ou décentralisées

a) La coopération avec les organisations de solidarité internationale et le volontariat

(1) Les organisations de solidarité internationale (OSI)

L'action en faveur des ONG dépend de la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) du ministère des Affaires étrangères.

Le chapitre 42-13 10 ne représente qu'une partie des crédits dévolus à l'action des OSI ; les actions menées au sein de la ZSP ont vocation à être financées sur les crédits du titre VI au moyen de l'outil FSP. Sur titre VI, le volume des cofinancements mobilisés est passé de 19,4 millions d'euros en 2002 à 16 millions en 2003. L'objectif de financement sur titre VI est de maintenir une enveloppe de 20 à 25 millions, ce qui, compte tenu des difficultés d'exécution des crédits FSP n'a pu être possible en 2003.

Sur titre IV, le montant dévolu à la coopération avec les ONG est stable à hauteur de 7,3 millions d'euros. Ce montant est réparti entre quatre types d'actions : les projets de terrain, le soutien à des actions d'éducation au développement, le soutien aux collectifs et coordinations d'OSI et le renforcement des capacités des acteurs du Sud au Nord.

Sur ce montant, 1,7 million d'euros est destiné aux projets inscrits dans la nouvelle contractualisation, dans le cadre de conventions pluriannuelles. Après une évaluation positive, le ministère a conclu à la nécessité de poursuivre le processus.

Les crédits alloués aux ONG représentent moins de 1 % de l'aide française, ce qui fait de la France le pays européen où ce pourcentage est le moins élevé. La place de la coopération institutionnelle dans l'aide française au développement, et notamment de l'assistance technique, explique en partie ce phénomène. Dans un contexte de déliaison de l'aide et de développement de programmes structurels, la faiblesse des ONG française, leur taille plus réduite et leur structuration moins importante, constitue un handicap sur le « marché » international du développement alors que les ONG sont de plus en plus sollicitées, sur les terrains les plus divers, à l'appui des sociétés civiles.

L'action de la MCNG s'oriente vers des aides à la structuration et à la professionnalisation des acteurs du secteur et le soutien à leurs actions de sensibilisation en faveur des grands thèmes de la solidarité internationale, en finançant notamment leur participation aux grands rendez-vous internationaux et en recherchant des partenariats sur des projets dont le montant est plus important.

L'effort de modernisation de l'aide française ne peut laisser à l'écart les organisations de solidarités internationales dont le rayonnement est nécessaire à la valorisation du savoir-faire et de l'expérience de la France et à son influence.

(2) Le volontariat

La contribution de l'Etat aux dépenses des associations de volontaires est reconduite, pour la troisième année consécutive, à hauteur de 19,6 millions d'euros.

L'association française des volontaires du progrès est le premier destinataire de ces crédits avec 11 millions d'euros en prévisions de l'exécution 2003. Cette dotation est en baisse, une diminution des coûts de structure et de fonctionnement ayant été demandée à l'association suite à un audit de gestion. L'effort de restructuration devrait être poursuivi en 2004.

Le second poste (5 M€) est représenté les crédits de prise en charge par l'Etat d'une partie du coût des volontaires pour les associations, sur la base du décret du 30 janvier 1995.

Les aides de l'Etat au titre du décret de 1995 s'appuient sur le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire pour leur gestion. Ces crédits sont alloués à des associations dûment agréées. Des décalages importants dans l'exécution des crédits peuvent intervenir, du fait notamment de régularisations de la caisse des Français de l'étranger qui assure la couverture sociale des volontaires. Ce décalage a tout particulièrement affecté la gestion 2003 en raison de l'annulation des reports de crédits correspondants.

Pour 2004, ces difficultés ont été anticipées par l'identification d'une enveloppe spécifique. Une partie des crédits devrait être en outre dévolue à des aides exceptionnelles en faveur d'associations agréées en difficulté.

Le statut de volontaire concerne aujourd'hui plus de 2 000 personnes dans le cadre du décret du 30 janvier 1995 qui régit le volontariat de solidarité internationale. Il relève de contrats de droit privé qui comportent cependant des dispositions dérogatoires au droit du travail.

Un texte législatif est en cours de préparation pour assurer la base juridique de ce statut, à l'exemple de la loi du 14 mars 2000 sur le volontariat civil.

Le contrat devrait continuer à relever du droit privé, tout en étant dérogatoire au droit commun. La durée pendant laquelle peuvent s'effectuer les missions est fixée à un maximum de 6 années, sans minimum et sans limite d'âge pour l'accès au statut. Comme c'est le cas actuellement, l'Etat pourra contribuer aux dépenses liées à l'envoi des associations de volontaires sur la base d'un agrément et par le biais d'un organisme gestionnaire.

(3) La coopération décentralisée

Les crédits alloués en appui à la coopération décentralisée sont en baisse de 649 000 euros pour s'établir à 5,3 millions d'euros. Ces crédits de titre IV peuvent être mobilisés hors de la zone de solidarité prioritaire.

Cette dotation est en diminution régulière comme en témoigne le tableau suivant :

| Année | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dotation en euros | 6 192 479 | 7 281 282 | 7 043 146 | 6 564 472 | 5 327 430 |

Elle supporte les crédits déconcentrés relatifs aux contrats de plan Etats-régions 2000-2006 et hors contrats de plan. L'instruction et le suivi technique et financier des projets sont également déconcentrés dans le cadre d'une Commission paritaire mise en place par le préfet de région pour le suivi des crédits « contrats de plan ».

Pour l'année 2003, 300 projets ont été soutenus avec une place croissante pour les projets d'appui institutionnel, liée notamment aux processus de décentralisation dans certains pays africains.

Les crédits non déconcentrés sont composés de subventions aux collectivités territoriales ou organismes affiliés porteurs de projets.

Parmi les principaux bénéficiaires figurent Citées unies France, Culture et développement ainsi que l'Assemblée des départements de France. Les collectivités bénéficiaires sont notamment, pour les projets les plus importants en termes budgétaires, le Nord-Pas-de-calais, Rhône-Alpes et l'Île de France.

L'objectif pour 2004 est de mieux coordonner les actions avec l'aide bilatérale de la France, en incitant les collectivités à se rapprocher des ambassades. Les collectivités territoriales devraient être impliquées dans la mise en place des contrats de désendettement et de développement. Les interventions sur titre IV devraient également concerner les nouveaux adhérents à l'Union européenne d'Europe centrale et orientale.

3. Le chapitre « Coopération internationale et développement »

Ce chapitre, qui regroupe des crédits de diverse nature est comptabilisé à 70 % au titre de l'aide au développement. Il comprend des crédits de missions d'assistance technique et des crédits d'appui aux projets de coopération. C'est le chapitre le plus important du titre IV avec 514,5 millions d'euros dont 362 millions de crédits « APD ».

Chapitre à la vocation mal identifiée, il est amené à subir de plein fouet les régulations budgétaires, ce qui n'a pas manqué d'être le cas en 2003.

Pour 2004, il s'inscrit en baisse de 2,7 % pour la partie aide au développement. A périmètre constant, le chapitre est en baisse de 6 %.

Cette diminution affecte plus particulièrement les crédits consacrés au transfert de savoir-faire pour les missions d'expertise de longue durée qui représentent une part importante du chapitre.

a) Le transfert de savoir-faire et l'assistance technique

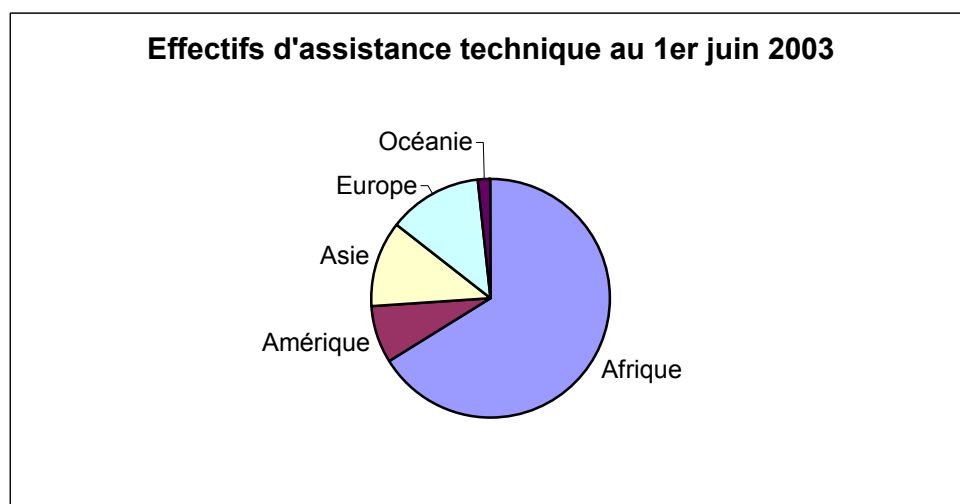
Les effectifs d'experts de longue durée concernent à 90% des pays en voie de développement. Parmi les pays bénéficiaires, on peut citer le Sénégal, le Gabon, le Cameroun et la Côte d'Ivoire où le nombre d'experts de longue durée dépassait la centaine en 2003. Les contrats pour les missions de longue durée vont de six mois à trois ans, la durée totale de séjour dans un pays ne devant pas excéder quatre ans.

Les missions de courte et moyenne durée ont une durée moyenne de 6 jours. Elles ne concernent pas uniquement des pays en développement comme l'illustrent les premiers bénéficiaires : le Maroc, l'Algérie et... le Québec.

Ces missions concernent pour partie des assistants techniques dont les effectifs se sont relativement stabilisés à environ 10 % des effectifs présents au début des années 80.

La répartition géographique de l'assistance technique financée sur titre IV est la suivante : l'Afrique représente deux tiers des postes, suivie de l'Europe et de l'Asie. Les 2127 postes considérés concernent tous types de pays, développés et en développement.

La répartition sectorielle voit figurer au premier rang l'enseignement, la santé, l'enseignement supérieur, l'administration générale et le développement agricole.



S'agissant du statut des personnels de coopération technique, la quasi totalité des postes relèvent désormais du régime de gestion administrative et financière des agents en poste à l'étranger, en vertu de la volonté d'harmonisation des statuts déterminée par l'arrêté du 18 février 2002. Chacun des postes a été classé dans les groupes d'indemnité de résidence selon ses

caractéristiques et ses conditions d'exercice, ce qui a permis de mieux rémunérer les postes d'expertise de haut niveau.

Sur le total des postes d'assistance technique, 44,8 % sont occupés par des titulaires, 32 % par des contractuels et 23 % par des volontaires internationaux.

b) L'appui aux organismes concourant aux projets de coopération

L'appui aux organismes concourant aux projets de coopération forme un réservoir composite qui recouvre différents secteurs d'intervention : l'audiovisuel, la promotion du français, les actions culturelles et artistiques, la coopération scientifique universitaire et de recherche, le développement économique et social, la santé et la coopération éducative, la coopération institutionnelle, les allocations de recherche aux archéologues, des aides multilatérales et des projets divers. Cet article, qui finance le plus souvent des opérations ponctuelles, est en baisse de 10 millions d'euros.

Les crédits d'appui local aux projets de coopération s'inscrivent également en baisse, de 7 millions d'euros.

c) Le GIP « France Coopération Internationale »

Les crédits consacrés au GIP France Coopération Internationale sont stables à 750 000 euros depuis la loi de finances pour 2003 qui a individualisé ces crédits de la dotation des transferts de savoir faire.

Les missions dévolues au GIP sont la mobilisation et la gestion de l'expertise de courte et moyenne durée ainsi que l'incitation à l'acquisition d'une expertise dans la coopération internationale.

Mis en place au mois de juin 2003, FCI a cherché à constituer un réseau de correspondants ministériels pour accroître sa réactivité et a construit un système informatique qui lui permet d'avoir accès à l'ensemble des données des bailleurs de fonds multilatéraux et d'exercer une veille sur les nouveaux marchés.

L'activité de FCI en 2003 a notamment permis l'envoi de médecins épidémiologistes en Chine, d'experts au Vietnam pour une étude sur la création d'une université, pour le compte du ministère des affaires étrangères. Le GIP a également permis de répondre à des demandes d'expertise de l'Union européenne ou de l'Unicef. 650 000 euros ont été mobilisés sur les premiers trimestres de l'année au titre des différentes missions réalisées.

La mobilisation rapide d'experts nationaux par le biais d'un outil souple et réactif représente un complément utile pour nos instruments de coopération.

Votre rapporteur considère cependant que ces modalités d'assistance technique modernisée ne doivent pas se substituer entièrement à l'assistance technique classique, en prenant en considération qu'il existe véritablement des métiers du développement, qui nécessitent un engagement de plus longue durée. L'internationalisation des parcours des assistants techniques pourrait également apporter une forme de réponse au souci légitime d'éviter l'installation prolongée dans un pays et dans un statut.

La dotation de FCI devrait accompagner la montée en puissance d'un outil dont les financements restent très largement inférieurs à ceux du GIP du ministère de l'économie et des finances, dont la dotation progresse à 4,5 millions d'euros, un montant 6 fois supérieur.

4. Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire

Les crédits alloués au transport et aux dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire sont reconduits au même niveau en 2004 à 16,78 millions d'euros.

L'aide alimentaire proprement dite relève des crédits du ministère de l'agriculture pour un montant de 21,15 millions d'euros qui est également reconduit.

Les ministères des affaires étrangères et de l'agriculture interviennent sous l'égide du comité interministériel de l'aide alimentaire, présidé par la DREE, qui assure la programmation de l'aide, en liaison avec les postes.

La mise à disposition de l'aide peut emprunter trois canaux :

- la livraison en nature ;
- l'achat local ;
- la facilité devises qui consiste en la mise à disposition de crédits d'aide alimentaire en devises sur une ligne budgétaire spécifique de la banque centrale du pays bénéficiaire.

Dans les trois, cas, le produit des ventes peut contribuer à la constitution de fonds nationaux pour la sécurité alimentaire.

La France délègue, pour environ un quart de ses interventions, l'ensemble des opérations au programme alimentaire mondial (PAM).

En 2002, les opérations les plus importantes ont porté sur l'Angola, l'Afghanistan, l'Éthiopie, le Yémen et les territoires palestiniens. Les coûts de transport varient entre 556 euros la tonne « équivalent céréales » pour du maïs

acheminé en Angola, à 21 pour de la farine de blé à destination des territoires palestiniens.

Le total des opérations a représenté un montant total de 14, 67 millions d'euros, permettant d'acheminer 104 000 TEC³. Les prévisions pour 2003 sont de 80 000 TEC.

Avec ces montants, la France est loin de respecter l'engagement qu'elle a pris en ratifiant la convention de Londres du 30 juin 1999, de livrer annuellement 200 000 TEC d'aide alimentaire.

Elle remplit en revanche les conditions non financières de la Convention qui visent à un meilleur ciblage de l'aide, à la limitation de son impact sur les filières locales, au respect des habitudes alimentaires locales et à une meilleure coopération entre donateurs et institutions internationales.

Ces orientations devraient conduire à limiter les livraisons en nature, au profit des autres instruments d'intervention.

La France contribue également pour 73,8 millions d'euros aux engagements annuels de l'Union européenne.

5. La coopération militaire et de défense

L'érosion subie par les crédits du chapitre 42-29, coopération militaire et de défense, en baisse continue depuis 4 ans, est enrayée pour 2004, la dotation étant stabilisée à 93,5 millions d'euros.

Au sein même du chapitre, les évolutions sont contrastées : l'aide en personnel, qui représente au demeurant plus de 50 % du chapitre est en baisse, de même que l'appui aux coopérants militaires.

Les effectifs de coopérants militaires affectés dans la zone de solidarité connaissent une nouvelle baisse plus limitée, de trois postes, après avoir perdu plus de 20 postes entre 2002 et 2003. Cette baisse devrait affecter le Cambodge, la Côte d'Ivoire et la République centrafricaine. La répartition géographique des coopérants militaires est stable : Le Cameroun, le Maroc, le Sénégal, le Tchad et le Gabon accueillent toujours les effectifs les plus importants.

Second poste du chapitre, les crédits destinés à la formation des stagiaires militaires étrangers progressent de 1,4 million d'euros. Les orientations générales de la formation des stagiaires, la diminution du nombre de places dans les écoles françaises au profit de l'accueil dans les écoles

³ Tonnes équivalent céréales

nationales à vocation régionale, devraient être maintenues. La diminution du format des écoles, ainsi que l'augmentation des besoins en formation d'une armée française désormais professionnalisée limitent les possibilités d'accueil dans les écoles françaises. Certaines formations peu qualifiantes ont été écartées, avec la volonté de recentrer les stages en France sur des formations de haut niveau, d'enseignement militaire supérieur et de formations d'état – major. Il existe aujourd'hui quinze écoles nationales à vocation régionales, situées au Sénégal, au Mali, au Gabon, au Bénin, au Niger, au Togo, au Burkina-Faso, au Cameroun et en Côte d'Ivoire. Elles auront accueilli plus de 1 000 stagiaires en 2003, soit plus de la moitié des stagiaires de coopération militaire. Le Sénégal, le Cameroun, le Burkina-faso, le Bénin et le Maroc fournissent les contingents de stagiaires les plus importants.

Les crédits destinés à l'appui aux projets de coopération progressent notablement avec une dotation pour 2004 de 18,2 millions d'euros, en progression de 3 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à des opérations de soutien et d'aide au fonctionnement des armées et de écoles. En Centrafrique et en Côte d'Ivoire, ils accompagnent la sortie de crise, la réorganisation des forces armées et la formation des militaires.

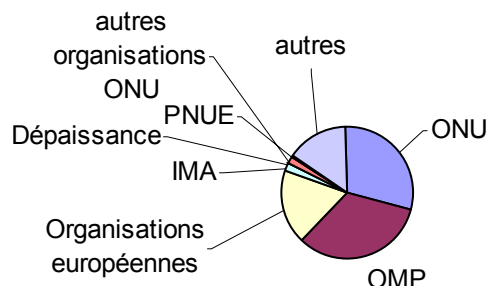
Les crédits affectés à la coopération militaire avec les organisations régionales sont en baisse, ce qui correspond à un ajustement aux capacités de dépense sur cet article. Jusqu'à présent, les dépenses engagées au titre de cet article, créé en 2002, ont concerné le Partenariat pour la Paix. En 2003, des crédits seront affectés au renforcement de la CEDEAO dans la capacité de gestion des crises, en collaboration avec les Etats-unis et le Royaume–uni. Pour 2004, la CEDEAO, le centre de contrôle régional des armes, basé en Croatie ainsi que le centre de formation de maintien de la paix, dont la création est prévue à Butmir, en Bosnie, seront les principaux destinataires des crédits.

Votre rapporteur salue l'inflexion apportée cette année aux crédits de coopération militaire. Si elle devait impérativement se renouveler, la coopération militaire n'était pas tenue à la disparition. L'état de délabrement de nombre d'armées africaines, qui souffrent des mêmes maux que les administrations de l'Etat, nécessite une attention particulière. Le renforcement des capacités africaines, notamment par le biais du programme RECAMP, est le préalable indispensable à la prise en mains de sa sécurité par le continent africain.

6. Les contributions obligatoires

La répartition des contributions volontaires acquittées par la France présente la physionomie suivante :

Répartition 2003 des contributions volontaires



Pour l'année 2004, le volume des crédits consacrés aux contributions obligatoires est stable avec 678, 7 millions d'euros, mais la structure évolue sous l'effet conjugué de la baisse des crédits affectés aux Nations-unies et de l'augmentation des crédits consacrés aux « autres organisations ».

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU ont été individualisées au sein d'un article spécifique, doté de 136 millions d'euros.

Les crédits alloués à l'organisation des Nations-unies sont en baisse de 3 millions d'euros, anticipant des modifications du barème actuel, la quote-part de la France devant passer de 6,466 % à 6,080 % . La France devrait ainsi passer du rang de quatrième contributeur à celui de cinquième. Cette modification de barème se répercute sur l'ensemble des organisations internationales qui s'inspirent du barème de l'ONU. S'agissant des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, les contributions les plus importantes en 2003 concernent le Congo et la Sierra-Leone.

Les « autres organisations » recouvrent des organisations liées aux Nations-unies et notamment le programme pour l'Environnement au titre des différents secrétariats de conventions dont il assure la gestion, mais aussi des contributions à des organismes très divers au sein desquels figurent, pour les montants les plus significatifs, l'OTAN, l'agence intergouvernementale de la Francophonie, l'organisation pour l'interdiction des armes chimiques

7. Les contributions volontaires

La dotation allouée aux contributions volontaires versées aux organismes relevant des Nations-unies est reconduite pour 2004 à 48,8 millions d'euros.

Sur ce montant, les principaux destinataires sont, le Programme des Nations-unies pour le Développement avec 16 millions d'euros, le Haut Commissariat aux Réfugiés (6,3 M€), le Fonds des Nations-unies pour l'Enfance (7,5 M€), le Programme Alimentaire Mondial (3 M€) et l'office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine (UNWRA, 2 M€). 2 millions d'euros sont également alloués aux travaux de rénovation pour l'UNESCO.

L'article 40 « autres organisations » recouvre pour la part « développement », la contribution versée à l'organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

La nécessité d'une augmentation des contributions volontaires a été soulignée à de nombreuses reprises. D'une part les programmes des Nations-unies financées sur ce type de contribution peinent à trouver des financements pour faire face à leur mission, c'est notamment le cas du Programme Alimentaire Mondial, régulièrement placé dans des situations difficiles. D'autre part, le rang occupé par la France dans ces organismes en termes de contributions n'est pas à la hauteur de l'influence qu'elle souhaite exercer. Pour cette année, l'augmentation du chapitre des contributions volontaires ne concerne que le fonds pour la francophonie, à hauteur de 10 millions d'euros, ce qui porte la contribution française à 46,6 millions d'euros et à 48,7 % du chapitre des contributions volontaires.

8. Les autres interventions de politique internationale (chapitre 42-37)

Autre chapitre « composite » des crédits d'intervention du ministère des Affaires étrangères puisqu'il comprend à la fois le fonds d'urgence humanitaire et la subvention pour la desserte aérienne de Strasbourg, le chapitre 42-37, s'agissant des crédits d'aide au développement, subit une légère baisse de 0,71 %.

Ils comprennent des crédits d'aide exceptionnelle ainsi que ceux destinés au Fonds d'urgence humanitaire.

a) le Fonds d'urgence humanitaire

Les crédits destinés au Fonds d'urgence humanitaire sont stables en 2004, avec 9,2 millions d'euros, si l'on excepte la dotation exceptionnelle de 10 millions d'euros destinée à l'Iraq pour l'année 2003.

L'organisation institutionnelle de l'aide humanitaire d'urgence a évolué au cours de l'année 2003, avec la création d'un comité interministériel à l'aide humanitaire d'urgence qui a pour mission de coordonner l'action des différents ministères et de mettre en place des outils d'évaluation.

Au sein du ministère des Affaires étrangères, un « groupe opérationnel de l'action humanitaire d'urgence » a été institué pour proposer des réponses rapides en cas de crise. La délégation à l'action humanitaire a été organisée en deux pôles, veille et intervention, pour améliorer les capacités des réaction en anticipant dans la mesure du possible les crises et en gérant mieux les moyens d'intervention.

b) les opérations exceptionnelles

Les crédits destinés aux opérations exceptionnelles et aux aides de sortie de crise sont reconduits à 7,6 millions d'euros.

S'agissant de l'aide aux sorties de crise, votre rapporteur considère qu'une inscription de crédits réservés à cet effet relève davantage de crédits d'intervention de titre IV que de crédits de programmation de titre IV, mobilisés sur le Fonds de solidarité prioritaire. Plus que d'une valorisation de l'outil FSP, elle conduit à une transformation de fait de la nature des actions menées sur titre VI.

La programmation de l'enveloppe affectée aux opérations exceptionnelles a concerné, en 2002, l'Afghanistan, le Tadjikistan et les territoires palestiniens. Les mêmes destinataires ont été concernés en 2003.

Votre rapporteur considère que cette enveloppe doit permettre le traitement privilégié de priorités urgentes, telles que la situation en Afghanistan sans que ce type d'urgence trouve à s'imputer sur les outils « ZSP ».

B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU TITRE VI

1. la participation de la France au fonds européen de développement

Les crédits inscrits au chapitre 68-02 au titre de la participation de la France au Fonds européen de développement s'élèvent à 565 millions d'euros pour 2004, soit une augmentation de près de 14 %.

L'évolution de ces crédits peut apparaître comme assez largement erratique et votre rapporteur ne croit pas inutile, dans un contexte de débat sur les procédures de fonctionnement du Fed, de consacrer quelques développements à ce sujet.

a) Des procédures spécifiques et des prévisions imprécises

Depuis l'inscription, dans le projet de loi finances pour 2002, de ces crédits au budget du ministère des Affaires étrangères et non plus à celui des charges communes, leur montant a connu des augmentations successives qui tiennent à deux raisons principales : d'une part, le chapitre était structurellement sous-doté et faisait l'objet d'abondements en loi de finances rectificatives, ce qui a une nouvelle fois été le cas en 2002, d'autre part, les modalités d'appels de fonds par la Commission européenne, qui sont fonction des décaissements effectifs, rendent l'exercice de prévision relativement imprécis. Par ailleurs, dans les cas de non versements dans les délais prévus des tranches de contributions exigibles, un intérêt sur la somme non payée est due.

| En millions d'euros courants | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------|
| LFI | 245 | 221 | 213 | 218,46 | 496 | 565 |
| Exécution | 268 | 361 | 443 | 360 | 546 ⁴ | 656,1 |

Les modalités d'appel de fonds sont liées à la spécificité du FED, financé en marge du budget communautaire par des contributions des Etats membres dans le cadre d'un protocole financier.

La signature du protocole financier attaché à un accord génère un stock d'autorisations de programme correspondant au montant pour lequel la

⁴ *Prévisions d'après la communication de la Commission au Conseil COM (2003) 353 final.*

France s'est engagée . Au titre du IXeme FED, protocole financier des accords de Cotonou, la contribution française s'élève à 3,35 milliards d'euros, soit 24,3 % du total ; les autorisations de programmes correspondantes ont été inscrites dans le projet de loi de finances pour 2002 et constituent une forme de «droit de tirage » au fur et à mesure de l'état d'avancement des projets.

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, la contribution des états est versée directement à la banque européenne d'investissement pour la part qui lui revient.

Du fait du décalage entre l'entrée en vigueur prévue et l'entrée en vigueur effective des accords, aucun crédit n'a encore été décaissé, même si des sommes ont été engagées par anticipation, au titre du IXeme FED et sa période de référence a été révisée de 2003 à 2007 .

b) La répartition sectorielle des programmes

La programmation des aides financées sur le Fed se fait sur la base de programmes indicatifs nationaux et régionaux, négociés avec les pays ACP et avec les organisations régionales. Ces documents de stratégie sont élaborés pour une période de 3 à 5 ans.

A la fin de l'année 2002, les priorités de la programmation nationale telles que définies dans les documents de stratégies étaient les suivantes : transports (30 %), aide macroéconomique (23 %), renforcement des capacités institutionnelles (11 %), éducation et santé (9 %), sécurité alimentaire et développement rural (9 %), approvisionnement en eau et infrastructures sanitaires (7 %).

S'agissant des programmes régionaux , la part la plus importante des fonds est dévolue à l'intégration économique et commerciale (57 %), aux transports et communications (31 %), à la gestion des ressources naturelles (9,3 %), aux ressources humaines (1,3 %) et à la pêche (0,8 %).

La prépondérance des questions économiques et commerciales s'explique par les modifications introduites par l'Accord de Cotonou : le système actuel des préférences commerciales non réciproques devra être remplacé, à l'horizon du 1^{er} janvier 2008, par des Accords de partenariat économique respectueux des règles de l'OMC. Après l'échec de la dernière conférence de l'OMC, les modalités du « traitement spécial et différencié » prévu par l'agenda de Doha pour le développement ne sont pas encore connues. D'ores et déjà, l'Union européenne a fait des propositions, notamment dans le secteur du coton, pour réformer le régime des aides à l'agriculture, en réponse aux demandes des pays ACP.

c) Une accélération des décaissements

Votre rapporteur a regretté à de nombreuses reprises la lenteur des décaissements des crédits du FED dont les pays destinataires peinent à voir les réalisations sur le terrain. Mais à mesure que les décaissements du FED s'accroissent, ce stock d'autorisations de programmes, au sein d'une enveloppe budgétaire contrainte, apparaît comme une épée de Damoclès budgétaire : au titre des FED encore « vivants », ce sont quelque 4,8 milliards d'autorisations de programme qui restent en stock et sont susceptibles d'être appelés sous forme de contributions.

Pour absorber les reliquats des anciens Fed et dépenser les fonds prévus au titre du IX^{ème} Fed, le rythme annuel de décaissements devrait atteindre 2,9 milliards d'euros et conduire à une sollicitation du budget français à hauteur de 700 millions d'euros en rythme annuel.

De fait, les décaissements effectifs n'atteignent pas 2 milliards d'euros annuels sur la période 2000-2002.

L'ampleur des sommes non engagées conduit à financer sur crédits FED des actions destinées aux pays ACP comme l'initiative Pays pauvres très endettés (1,4 Md euros) ou le Fonds européen de l'eau (1 milliard d'euros mis en réserve du IX^{ème} FED)

La Commission a également proposé la création d'un instrument financier pour renforcer les capacités de maintien de la paix des pays membres de l'Union africaine et des organisations régionales, qui mobiliserait un pourcentage donné de l'aide communautaire.

La déconcentration de la gestion de l'aide, diversement appréciée selon les interlocuteurs rencontrés, contribue visiblement pour une part à une accélération de l'aide. Elle contribue également, par la présence renforcée de l'Union européenne sur le terrain, à une meilleure efficacité dans la mise en oeuvre des programmes. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de mettre en lumière l'illusion de la mise en oeuvre de programmes sectoriels depuis Bruxelles dans des pays où le renforcement des capacités de gestion est plus que jamais nécessaire devant le délitement des appareils d'Etat dont la solidité, essentiellement faute de moyens, n'est que de façade.

L'accélération des décaissements sous forme d'aide budgétaire, qui semble être la voie privilégiée désormais par Bruxelles, conduit à s'interroger sur une meilleure prise en compte de la capacité d'absorption des bénéficiaires de l'aide.

d) La persistance des « reste à liquider »

Fin 2002, les engagements non décaissés s'élevaient à 8,4 milliards d'euros sur les différents FED. Sur ce total, la part des engagements de plus de 5 ans (dits vieux engagements) représente 432 millions d'euros. Le sixième FED a été clôturé en 2002 en engagements, des paiements restent à effectuer pour 249 millions d'euros.

ETAT D'EXÉCUTION DES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

(Source : communication de la Commission au Conseil du 16 juin 2003)

| FED en cours d'exécution | 7eme FED | 8eme FED | 9eme FED |
|---|--------------------|-----------------|---------------------------------------|
| Accord de référence | Lomé IV | Lomé IV bis | Cotonou |
| Période | 1990-1995 | 1995-2000 | 2000-2005 |
| Entrée en vigueur | 1er septembre 1991 | 1er juin 1998 | 1er avril 2003 |
| Dotations initiales | 11,51 Mds euros | 13,49 Mds euros | 13,8 Mds euros |
| Montants engagés | 10,92 Mds euros | 11,5 Mds euros | 792 M euros (mesures transitoires) |
| Montants décaissés au 31.12.2002 | 9,23 Mds euros | 5,06 Mds euros | |

e) Le débat sur la budgétisation du FED

L'examen des crédits 2004 pour la participation de la France au fonds européen de développement a lieu dans un contexte de réexamen de l'opportunité d'une intégration du Fonds au budget européen.

A la différence de ce qui était le cas en 1958 lors de la création du FED, l'aide extérieure de la Communauté est aujourd'hui très développée et apporte au demeurant près de 700 millions d'euros par an aux pays ACP⁵ au titre de différents instruments (aide humanitaire, accords de pêche, accord avec l'Afrique du sud...). Par ailleurs, la perspective de l'élargissement conduit à interroger un dispositif qui dépend de contributions volontaires négociées tous les 5 ans.

La Commission a ainsi proposé l'intégration du FED dans le budget communautaire en 2007. Cette réforme mettrait un terme aux reliquats du FED dans la mesure où les fonds non décaissés par l'Union européenne sont reversés aux Etats membres sans report de l'obligation de contribuer comme

⁵ En 2002, l'Afrique sub-saharienne a représenté 37,7 % des engagements et 41 % des paiements du budget général et du FED.

c'est le cas actuellement. La Commission attend de cette réforme une incitation à décaisser plus rapidement les fonds.

L'adoption de cette proposition requiert l'unanimité et partant, l'approbation du Royaume-uni, de l'Espagne et de l'Irlande dont la clé de contribution au budget communautaire est supérieur à la contribution au FED. La France avait déjà soutenu cette solution lors des précédentes négociations : la budgétisation du FED lui permettrait de ramener sa quote-part à hauteur de la clé PIB, c'est à dire 17 % contre 24,3 % actuellement⁶.

La politique de développement est un domaine dans lequel l'Union européenne peut disposer d'effets de leviers très importants ; en volume cumulé avec les budgets des Etats membres, l'Union européenne est le premier contributeur à l'aide au développement. De surcroît, l'aide au développement est un volet essentiel de la politique extérieure de l'Union qui doit contribuer à sa visibilité sur la scène internationale. La contribution des nouveaux adhérents serait un signal fort du maintien des préoccupations de l'Union au Sud alors qu'elle doit financer son élargissement à l'Est. L'intégration du Fed dans les procédures de l'Union, au même titre qu'ont été communautarisées d'autres politiques (les accords de Schengen par exemple) va dans ce sens.

Il importe cependant de veiller à ce que la spécificité des liens avec les Etats ACP, qui fait partie de l'héritage de l'Europe, soit préservée au sein du budget communautaire et intégrée lors de la négociation des perspectives financières. Du point de vue de l'aide française, le respect des engagements sur un volume global d'aide supposerait que les reversements éventuels faits au budget général au titre de décaissements insuffisants sur le Fed puissent être utilisés en vue de l'aide au développement....

2. Le Fonds de Solidarité Prioritaire

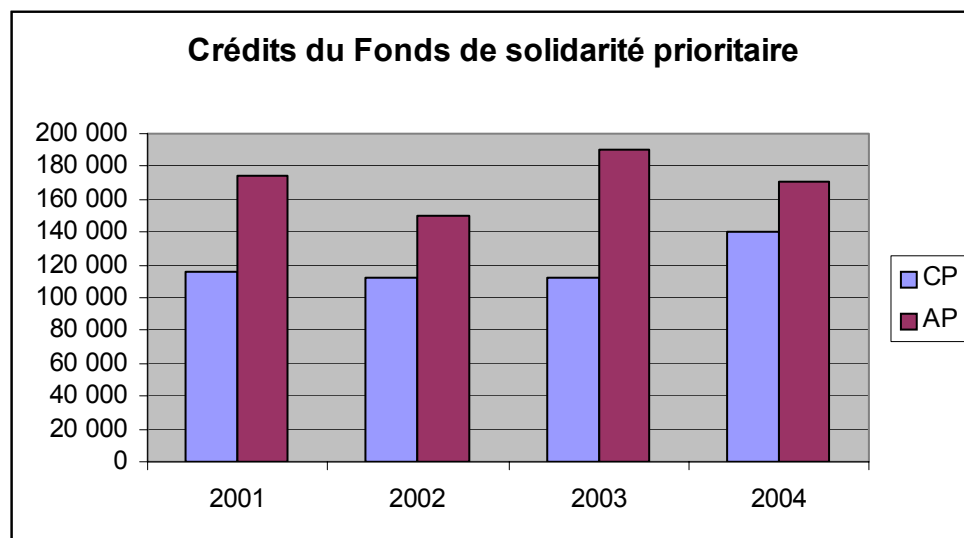
Le Fonds de Solidarité Prioritaire est chargé de contribuer au développement des pays de la ZSP, par le financement, sous forme de dons, de projets d'investissements matériels et immatériels dont le ministère n'assure pas la maîtrise d'ouvrage, dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche.

a) L'évolution des dotations

Il est doté, pour 2004, de 171 millions d'euros en autorisations de programme, soit une baisse de 11% et de 140 millions d'euros de crédits de paiement, une augmentation de près de 23 %.

⁶ Signalons que la France dispose également d'un nombre de voix plus important au Comité du FED mais celui-ci ne statue plus que sur les projets d'un montant supérieur à 8 millions d'euros, depuis le 1^{er} avril 2003.

Instrument privilégié de notre aide bilatérale, le fonds de solidarité prioritaire a particulièrement souffert de la contraction de l'aide française au développement.



L'année 2002 a connu une exécution particulièrement difficile : le FSP fonctionne avec des réunions successives de comités de projets durant l'année et la faiblesse des ressources en autorisations de programme, gelées à plus de 50 %, a affecté ses capacités d'engagement. De la même manière, l'année 2002 a connu une insuffisance de crédits de paiement avec des besoins de financement insatisfaits en fin d'année, avec des reports de charge sur la gestion suivante.

En 2003, une première augmentation a concerné les autorisations de programmes, suivie en 2004, d'une augmentation des crédits de paiement.

b) L'évolution de la répartition géographique et sectorielle des projets

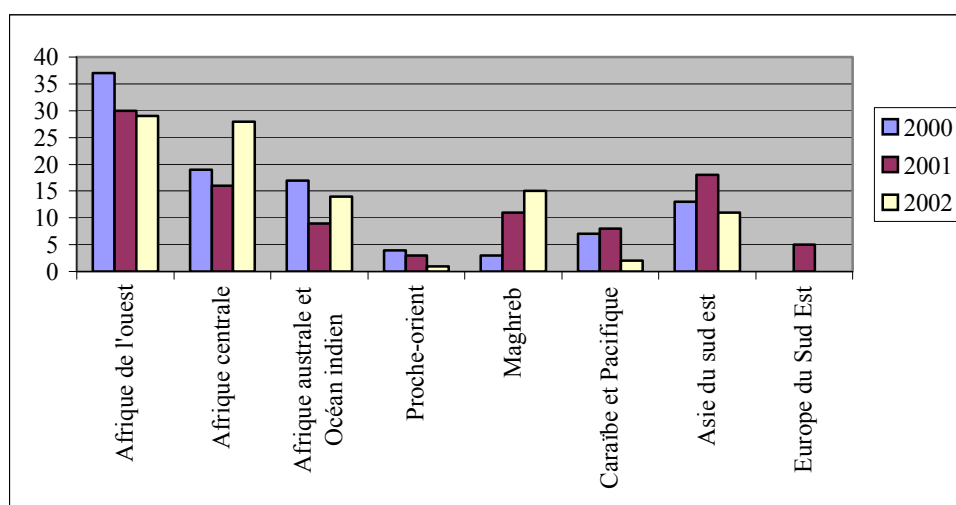
Les projets du FSP se répartissent entre :

- des projets pays, avec lesquels sont signées des conventions de financement pour l'exécution d'un projet, ce qui représentait en 2002, plus de 60 % des projets ;
- des projets inter états qui concernent plusieurs pays regroupés au sein d'un organisme avec lequel est passée la convention de financement et qui représentent 1,7 % des projets FSP ;
- des projets dits « mobilisateurs » qui contribuent à l'élaboration de politiques sectorielles; 37 % des projets sont de ce type, dont plus d'un tiers en appui des ONG et de la coopération décentralisée.

Cette répartition devrait évoluer au profit d'une classification en 8 catégories pour tenir compte des évolutions de l'outil FSP à la fois sur la nature des opérations (sortie de crise...) mais aussi des différentes maîtrises d'ouvrages.

(1) La place prépondérante de l'Afrique

La majorité des projets mobilisateurs concernent l'Afrique, quant au FSP pays, l'évolution récente de la répartition régionale est la suivante :

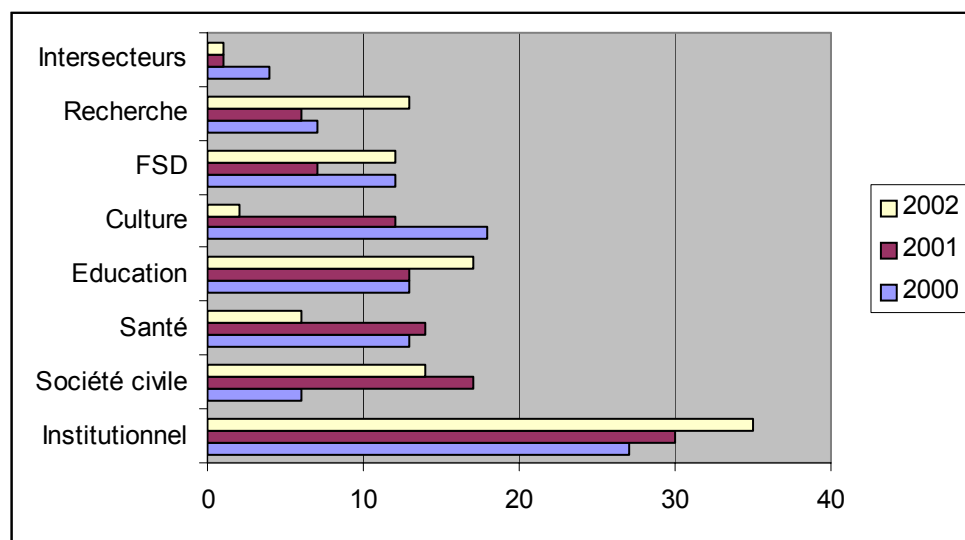


Pour 2003, l'Afrique et les PMA devraient représenter 70 % des projets.

(2) La place prépondérante du secteur institutionnel

S'agissant des secteurs d'intervention prioritaires, le CICID a décidé de mettre l'accent sur les questions d'eau et d'assainissement, d'éducation et de santé ainsi que sur l'agriculture et le développement rural.

Les évolutions récentes ont fait apparaître une augmentation régulière des projets institutionnels, consacrés à la société civile et à la recherche.



c) Les interventions hors ZSP et l'aide « post conflit »

Depuis le décret du 11 septembre 2000, les crédits du FSP peuvent être mobilisés pour des projets situés hors de la zone de solidarité prioritaire. Dix projets de ce type sont actuellement en cours en Europe du Sud-Est : dans les secteurs des médias, de la santé, de l'enseignement supérieur ou encore de l'appui institutionnel pour la Serbie et Monténégro ainsi que des projets mobilisateurs pour un montant total de 12 M€. Dans le cadre des initiatives post-conflit, un premier projet pour l'Afghanistan a été approuvé pour un montant de 2 millions d'euros ; un second est actuellement en cours d'instruction.

Ce type d'intervention ponctuelle dans des pays en « sortie de crise » répond manifestement à un besoin. L'aide française contribue alors au processus de stabilisation et complète l'action, comme c'est le cas en Afghanistan, des opérations extérieures des militaires. La France ne peut évidemment pas être absente de ces zones où elle n'a pas vocation à intervenir durablement et il importe qu'elle dispose de crédits et de procédures adaptées.

Sur ce dernier point, l'aide projet paraît effectivement pertinente dans la mesure où les institutions locales ne sont pas en mesure de mettre en oeuvre l'aide internationale. A cet égard, la création d'une ligne spécifique en 2004 pour la mise en oeuvre des projets de sortie de crise sur crédits FSP est intéressante en ce qu'elle permet d'isoler des projets qui relèvent d'une problématique différente du développement « classique ». En revanche, la sollicitation des crédits du FSP sur ce type d'opérations hors de la zone de solidarité prioritaire paraît peu conforme à l'objectif de garantir une certaine visibilité aux pays que la France a retenu comme partenaires sur le long terme.

L'article 30 « aide aux pays sortant de conflits » est dotée, pour 2004, de 10 millions d'euros en autorisations de programme et de 6 millions d'euros en crédits de paiement.

d) Le réexamen des projets

Créé en septembre 2000, le FSP est l'héritier du FAC, fonds d'aide et de coopération, dont il a repris les projets. Pour ces projets, au nombre de 300, le payeur est l'Agence française de développement. Le nombre des projets en cours sur le Fonds de solidarité prioritaire est de 747. Le plus ancien a été lancé en 1995 alors que la moyenne de la durée de vie des projets est de 4 ans et 3 mois.

Ces projets devraient faire l'objet d'un examen systématique pour clôturer les projets qui n'ont pas fait l'objet d'engagements de crédits dans les 18 mois qui suivent leur approbation et ceux qui n'auraient pas été achevés quatre ans après leur engagement. Près de 100 projets devraient ainsi être clôturés pendant l'année 2003.

e) L'introduction de l'aide-programme

L'originalité de l'aide française au développement a longtemps été marquée par le couple aide projet/assistance technique : les projets financés sont accompagnés dans leur réalisation. Ce dispositif est particulièrement adapté dans les situations de défaillances temporaires ou permanente de l'Etat bénéficiaire ou lorsque la chaîne de financement n'est pas suffisamment fiable. Les inconvénients en sont également connus : risque de dispersion des aides et difficulté d'appropriation par l'Etat bénéficiaire.

L'aide programme désigne des projets de tiers inscrits au budget d'investissement des états bénéficiaires. Il s'agit d'une aide sectorielle dont les règles de mise en oeuvre relèvent de l'Etat destinataire. Elle porte généralement sur des montants plus importants⁷ et s'inscrit dans un horizon temporel plus long. Elle est le vecteur d'intervention privilégié de l'Union européenne et des interventions « multidonateurs ».

La montée en puissance de l'aide programme au sein de l'aide française représente un tournant qui devrait permettre une meilleure insertion dans des programmes préexistants. Il convient de garder à l'esprit que le décaissement de ces aides, soumises à un fort degré de conditionnalité, est généralement plus lent et nécessite une vigilance particulière sous peine d'être réduite à de simples apports budgétaires, ce qui ne serait pas sans en affecter la légitimité. L'aide programme doit donc être accompagnée d'une assistance technique adaptée et du renforcement des capacités des bénéficiaires. La

⁷ En 2002, le montant moyen des projets FSP est de 3 millions d'euros pour les projets inter-états et mobilisateurs et de 1,4 millions d'euros pour les projets pays.

France devrait profiter à cet égard de l'expérience de pays engagés depuis plus longtemps dans cette voie et tirer les enseignements des reproches faits à l'aide communautaire.

3. Les crédits destinés aux dons-projets de l'Agence française de développement

Pour 2004, les crédits destinés à la mise en oeuvre de projets par l'Agence française de développement s'établissent à 169 millions d'euros en autorisations de programme, soit une baisse de 11 % et à 158 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 17,6 %.

Ces crédits sont à rapporter au volume global des engagements de l'Agence dans les pays en développement : 942 millions d'euros en 2002, dont 748, 5 millions d'euros sous forme d'aide projet et 194 millions d'euros de concours, subventions et prêts sur demande du gouvernement français sur des dotations spécifiques.

S'ajoutent aux crédits dévolus à l'aide-projet, des garanties apportées par l'Agence à des établissements financiers pour des projets qui mobilisent des investissements privés, ce qui représente environ 34,8 millions d'euros.

La part la plus importante des activités de l'AFD est constituée d'opérations de prêts effectuées pour son propre compte, financées, pour l'essentiel par des ressources bonifiées par le Trésor et des ressources aux conditions du marché. La part des opérations financées sur crédits budgétaires (dons et prêts pour l'ajustement structurel, C2D, dons pour l'aide projet), devrait augmenter avec la montée en puissance de l'initiative PPTE.

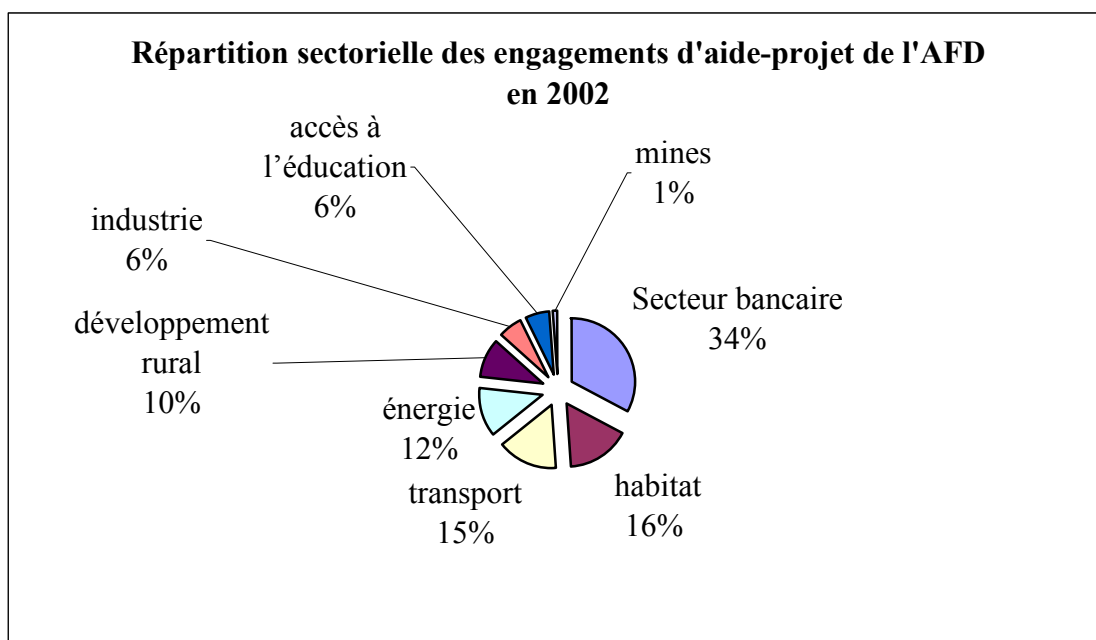
Plus de la moitié des engagements de l'Agence constituent des cofinancements avec d'autres bailleurs, au premier rang desquels se trouve la banque européenne d'investissement. Le CICID de février 2002 a par ailleurs décidé que la totalité des concours de l'AFD seraient totalement déliés, y compris les études, en supprimant des appels d'offres la clause d'origine pour les achats de biens et services.

a) la répartition géographique et sectorielle des engagements

Les services financiers et les infrastructures occupent une place prépondérante dans la répartition sectorielle des engagements. L'Agence a procédé à un recentrage sectoriel qui conduit mécaniquement à une augmentation du montant moyen des projets (11 M€ en 2002). L'éducation et la santé, qui sont des compétences relativement nouvelles pour l'AFD⁸ ne représentent qu'une part encore marginale des projets mais progressent

⁸ Les compétences de l'Agence ont été élargies à ces domaines en 1999.

notamment (de plus de 50 % en 2002). La moyenne de durée de vie des projets est de 5 ans.



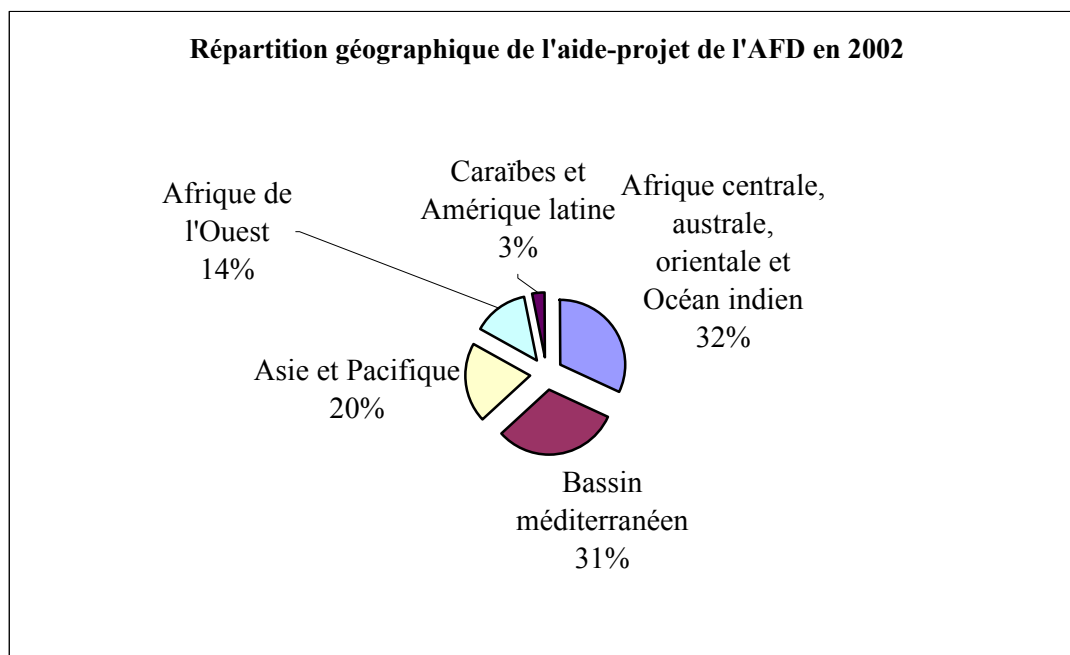
La politique de subventions financées sur le titre VI du ministère des Affaires étrangères est destinée en premier lieu à l'Afrique subsaharienne qui concentre les pays les plus pauvres.

| En M€ | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 (p) | 2004 (p) |
|-------------------|------|------|------|------|----------|----------|
| Crédits décaissés | 138 | 151 | 137 | 142 | 150 | 150 |

Depuis 2002, l'offre de prêts n'est plus concentrée sur la seule zone de solidarité prioritaire et peut être destinée à d'autres régions géographiques, ce qui devrait permettre à l'Agence, pour des pays à revenus plus élevés, de renforcer sa dimension de « banque de développement ». Les pays concernés seraient notamment la Turquie, la Syrie, la Jordanie, l'Egypte, la Chine, le Vietnam et la Thaïlande.

L'intervention dans ces pays ne concernerait que des prêts non-souverains et en secteur privé. Elle se ferait essentiellement par la voie de cofinancements et sur les métiers traditionnels de l'AFD : les infrastructures d'équipement et les métiers d'environnement.

Il importe, en corollaire de cette ouverture géographique, que les crédits destinés aux dons projets mis en oeuvre par l'AFD restent d'un niveau suffisant pour garantir une certaine masse critique. Faute de quoi le risque est grand d'assister à une divergence croissante pour l'Agence entre l'intérêt lié aux activités en prêts et celui des activités en dons.



b) la modification du régime de bonification

La modification du régime de bonification des prêts de l'AFD a un impact direct sur le volume d'aide française.

Sous le régime précédent, l'AFD prêtait à taux fixe, le Trésor compensant l'écart avec le taux du marché.

A compter du 1^{er} janvier 2004, l'AFD proposera des prêts à taux variable à ses partenaires en prenant le risque à sa charge, ce qui permet une plus grande prévisibilité des coûts pour le Trésor. L'effet de levier des prêts de l'Agence par rapport aux ressources budgétaires est accru et son volume d'activité augmente.

III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES CONCOURANT À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Rapporté à l'ensemble des crédits consacrés par la France à l'aide au développement et compte-tenu notamment des opérations sur la dette, le ministère de l'économie et des finances reste le principal gestionnaire des crédits de développement avec 43 % de ces crédits. Ce ministère est gestionnaire des trois⁹ comptes spéciaux du Trésor qui concourent à l'aide au développement

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'économie et des finances au titre de l'aide au développement s'élèvent à 950,6 millions d'euros, en baisse de près de 6 %. Ces crédits représentent moins de 30 % des crédits de développement développés dans le « jaune » budgétaire, contre 35 % en 2003.

| Chapitre | LFI 2003 | PLF 2004 |
|---|-------------|------------|
| 31-10 Dépenses de personnel des services sous contrat | 0,19 | 0,26 |
| 31-90 Rémunérations principales | 20,75 | 20,63 |
| 31-94 Indemnités et allocations diverses | 3,14 | 2,75 |
| 33-90 Cotisations sociales- part de l'Etat | 0,69 | 0,7 |
| 33-91 Prestations sociales versées par l'Etat | 1,9 | 1,94 |
| 34-98 Matériel et fonctionnement courant | 2,22 | 2,29 |
| 37-01 Remboursement des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers | 21,79 | 24,13 |
| 37-50 DGI dépenses diverses | 0,2 | 0,31 |
| 37-75 Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques | 0,46 | 0,76 |
| 41-10 Subventions à des organismes publics et internationaux (dont GIP ADETEF) | 3,55 | 4,5 |
| 44-97 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique | 387,38 | 351,9 |
| 58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux | 32,42 | 29,73 |
| 62-92 Actions dans le domaine de l'énergie et des matières premières | 1,8 | 2 |
| 68-00 Aide extérieure | 20 | 31 |
| 68-04 Participation de la France à divers fonds | 514,74 | 477,61 |
| Total | 1011 | 950 |

⁹ Le CST 905-10, Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base, sur lequel aucun mouvement n'était prévu en 2003, est clos par le projet de loi de finances pour 2004.

Ces crédits sont constitués pour 55,6 % d'aide multilatérale. La répartition par titres s'effectue comme suit :

| En millions € | 2003 | 2004 | % 2004 du total |
|----------------|--------|--------|-----------------|
| Titre III | 51,34 | 53,77 | 5,6 % |
| Titre IV | 391,43 | 356,4 | 37,5 % |
| Titres V et VI | 568,96 | 540,34 | 56,8 % |

Les crédits des titres V et VI sont pour l'essentiel constitués de participations au capital d'organismes internationaux et de participation à divers fonds.

A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION

1. Le GIP ADETEF

Le GIP ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financière) a pour mission de financer et de gérer la mise à disposition d'une coopération technique dans les domaines de compétence du ministère. Outre les ministères des Affaires étrangères, de l'économie et des finances, de la fonction publique, ses membres sont la caisse des dépôts, l'agence française de développement, l'école des mines et le groupe des écoles de télécommunications.

La dotation d'ADETEF augmente sensiblement en 2004, passant de 3,55 à 4,4 millions d'euros.

Les priorités d'intervention concernent plutôt des pays en transition dont les capacités sont déjà relativement solides : pays d'Europe centrale et orientale, Maghreb, pays candidats potentiels à l'Union européenne.

2. La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique

Les crédits de ce chapitre, doté de 351,9 millions d'euros en 2004 pour l'aide au développement, sont destinés à permettre la mise à disposition de ressources bonifiées pour l'agence française de développement et pour la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté du FMI dont le financement transite également par l'AFD. Ces crédits permettent également l'indemnisation de l'AFD lors de remises de dettes bilatérales ou dans le cadre du club de Paris.

B. LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES

1. La participation de la France au capital d'organismes internationaux

Ce chapitre est doté de 29,7 millions d'euros pour 2004, soit une baisse de 8,3 % par rapport à 2003. Les banques internationales de développement concernées par ces crédits pour 2004 sont : la banque européenne de reconstruction et de développement (22,4 millions d'euros), la banque africaine de développement (3 millions d'euros), la société interaméricaine d'investissement (2 millions d'euros), la banque interaméricaine de développement (1,7 millions d'euros) et la banque ouest africaine de développement (550 000 euros).

2. La participation de la France à divers fonds

Les dotations 2004 pour les différents fonds multilatéraux auxquels la France contribue sont les suivantes :

| En millions d'euros | Dotation 2003 | Dotation 2004 |
|---|----------------------|----------------------|
| Association internationale de développement | 258 | 258 |
| Fonds africain de développement | 83,5 | 83,5 |
| Fonds pour l'environnement mondial | 66,1 | 54,6 |
| Fonds Sida, tuberculose, paludisme | 50 | 50 |
| Fonds asiatique de développement | 31,1 | 17,5 |
| Fonds international de développement de l'agriculture | 8,4 | 8 |
| Fonds de soutien aux pays en situation d'arriérés | 0 | 3,1 |
| Fonds de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes | 2,5 | 2,5 |
| Fonds d'assistance technique BERD | 0 | 0,33 |
| Total | 514,7 | 477,6 |

a) L'AID

L'association internationale de développement est le guichet très concessionnel de la Banque mondiale, destiné aux pays de faible revenu. Elle intervient essentiellement sous forme de dons ou sous forme de prêts « à fort éléments dons » et doit faire l'objet de reconstitutions régulières. La France contribue à hauteur de 863 millions d'euros à la dernière reconstitution (AID 13), le versement des crédits s'effectuant en trois fois. La dotation 2004 constitue la deuxième annuité de cette reconstitution.

b) Le fonds SIDA

Créé officiellement en janvier 2002, le fonds global de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria a pour objectif de collecter et de gérer des ressources supplémentaires destinées à la lutte contre ces trois maladies responsables de 7 millions de décès par an.

Conçu comme un instrument financier, le fonds collecte des contributions gouvernementales et privées et finance sous forme de subventions des programmes publics, privés et non-gouvernementaux couvrant la prévention, le traitement, les soins et le soutien. La Banque Mondiale assure la responsabilité de la réception et du déboursement des fonds.

Les promesses de versement, qui portent sur des périodes variables, atteignaient le 16 juillet 2003, date de la deuxième conférence des donateurs, 4,5 milliards de dollars dont 1,3 milliard a été effectivement versé.

La France s'est engagée sur un montant total de contributions de 150 millions d'euros sur la période 2002-2004 et a annoncé, lors du G8 d'Evian, le triplement de sa contribution entre 2003 et 2004, ce qui porte son engagement global à 550 millions d'euros sur la période 2002-2006 et sa contribution annuelle au fonds à 150 millions d'euros par an à partir de 2004.

Les Etats-Unis se sont engagés à hauteur de 1,6 milliard de dollars sur la période 2001-2008 et ont annoncé un plan de 15 milliards de dollars sur 5 ans à partir de 2004, dont 1 milliard pour le Fonds mondial. Le Congrès a toutefois posé comme condition au déblocage des crédits que la participation américaine n'excède pas un tiers du total des versements, ce qui signifie que la dotation globale du fonds puisse atteindre 3 milliards de dollars.

Au 1er juillet 2003, sur les 894 millions de dollars promis par les Etats, seuls 480, soit 53,7 % avaient été effectivement versés. L'actualité du Sida fournit la matière à une surenchère de crédits que le fonds ne semble en mesure d'absorber rapidement : le fonds avait, à la même date, décaissé 55 millions de dollars pour le financement d'opérations menées dans 56 pays.

50 millions d'euros sont inscrits au titre du fonds pour l'année 2004. En l'état actuel du budget, la France n'est pas en mesure d'honorer son engagement.

C. LE TRAITEMENT DE LA DETTE

Les allègements de dettes devraient s'élever à 2 milliards d'euros en 2004, contribuant, pour une part très importante à l'augmentation de l'aide bilatérale française. Il s'agit pour l'essentiel d'une progression mécanique des crédits sur la base d'engagements antérieurs.

Au nombre de ces engagements, figure l'initiative « pays pauvres très endettés », ou PPTE, lancée en septembre 1996 au G7 de Lyon.

Les pays pauvres sont entendus au sens des pays les moins avancés et le niveau « insoutenable » de leur dette est considéré selon deux critères : un rapport de 150 % entre la valeur de la dette et les exports et un rapport de 250 % entre la valeur de la dette et les recettes du gouvernement et ce, après application des procédures traditionnelles d'allègement de dette.

L'éligibilité des pays est appréciée par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale. La date à laquelle le pays est déclaré éligible constitue le « point de décision » et ouvre une période intérimaire qui doit mener jusqu'au « point d'achèvement », date à laquelle les mesures de réduction de dette sont effectives.

37 pays seront à terme concernés par le dispositif.

L'initiative « pays pauvres très endettés (PPTE) » comprend plusieurs volets pour un montant global à terme d'environ 40 milliards de dollars:

- des **allègements de dettes par les créanciers multilatéraux** pour un montant de 18,7Mds USD dont 6,9 pour la banque mondiale et 2,2 pour le FMI. C'est ce volet qui fait l'originalité de ce dispositif et lui confère un caractère massif.

- un volet bilatéral dont les modalités varient en fonction des créanciers. L' **initiative bilatérale française** porte sur la période intérimaire et prévoit, dès le point de décision, l'annulation de la totalité des créances commerciales et des créances d'APD, d'autre part.

Le coût global de l'initiative représente environ 10 milliards d'euros pour la France. Elle devrait consacrer 3,4 milliards d'euros aux traitements traditionnels en Club de Paris auxquels s'ajoutent 2 milliards d'euros pour les traitements PPTE des créances « Club de Paris ». Elle contribue également au Fonds fiduciaire PPTE pour le financement de l'annulation des créances détenues

par les banques de développement. Le volet bilatéral représente 3,7 milliards d'euros d'annulations de créances APD refinancées par dons sous la forme des C2D et 1 milliard d'euros d'annulations de créances commerciales.

En juillet 2003, 27 pays avaient atteint le point de décision et bénéficiaient de mesures intérimaires de réduction du service de leur dette. Le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda avaient, quant à eux, atteint leur point d'achèvement tandis que le Rwanda, le Malawi, et le Nicaragua devraient l'atteindre à la fin de l'année 2003.

Pour les 27 pays d'ores et déjà éligibles, le stock de dette à l'issue de l'application de tous les termes de l'initiative, devrait être réduit des deux-tiers et le service de la dette devrait descendre sous la barre des 10 % du PIB.

**ENCOURS DE LA DETTE EXTÉRIEURE DES PAYS
DE LA "ZSP"
ZONE FRANC ET HORS ZONE FRANC**

| PAYS DE LA ZSP (pays zone franc en gras) | Encours de la dette extérieure en M \$ (2000) | Encours de la dette extérieure en M \$ (2001) |
|---|--|--|
| PAYS AFRIQUE DE L'OUEST | | |
| Bénin | 1 599 | 1 665 |
| Burkina Faso | 1 332 | 1 490 |
| Cap Vert | 327 | 360 |
| Côte d'Ivoire | 12 138 | 11 582 |
| Gambie | 471 | 489 |
| Ghana | 6 657 | 6 759 |
| Guinée | 3 388 | 3 254 |
| Guinée Bissau | 942 | 668 |
| Libéria | 2 032 | 1 987 |
| Mali | 2 956 | 2 890 |
| Mauritanie | 2 500 | 2 164 |
| Niger | 1 638 | 1 555 |
| Nigéria | 34 134 | 31 119 |
| Sénégal | 3 372 | 3 461 |
| Sierra Leone | 1 273 | 1 188 |
| Togo | 1 435 | 1 406 |
| AFRIQUE CENTRALE | | |
| Cameroun | 9 241 | 8 338 |
| Centrafrique | 872 | 822 |
| Congo | 4 887 | 4 496 |
| Gabon | 3 995 | 3 490 |
| Guinée Equatoriale | 248 | 239 |
| Sao Tome | 316 | 313 |
| Tchad | 1 116 | 1 104 |

| | | |
|-------------------------------|----------------|----------------|
| AFRIQUE DE L'EST | | |
| Djibouti | 262 | 262 |
| Erythrée | 311 | 410 |
| Ethiopie | 5 481 | 5 697 |
| Kenya | 6 295 | 5 833 |
| Soudan | 15 741 | 15 348 |
| Tanzanie | 7 445 | 6 676 |
| AFRIQUE AUSTRALE | | |
| Afrique du Sud | 24 861 | 24 050 |
| Angola | 10 146 | 9 600 |
| Burundi | 1 100 | 1 065 |
| Mozambique | 7 135 | 7 135 |
| Namibie | NC | NC |
| Ouganda | 3 409 | 3 733 |
| Rép. Dém. Congo | 11 645 | 11 392 |
| Rwanda | 1 271 | 1 283 |
| Zimbabwe | 4 002 | 3 780 |
| OCEAN INDIEN | | |
| Comores | 232 | 246 |
| Madagascar | 4 701 | 4 160 |
| AFRIQUE DU NORD LEVANT | | |
| Algérie | 25 002 | 22 503 |
| Egypte | 28 957 | 29 234 |
| Liban | 10 311 | 12 450 |
| Maroc | 17 944 | 16 962 |
| T. Palestiniens | NC | NC |
| Tunisie | 10 610 | 10 884 |
| Yemen | 5 616 | 4 954 |
| INDOCHINE | | |
| Cambodge | 2 357 | 2 704 |
| Laos | 2 499 | 2 495 |
| Vietnam | 12 787 | 12 578 |
| CARAÏBES | | |
| Cuba | NC | NC |
| Haïti | 1 169 | 1 250 |
| R. Dominicaine | 4 598 | 5 093 |
| Surinam | NC | NC |
| PACIFIQUE | | |
| Vanuatu | 69 | 66 |
| TOTAL | 322 825 | 312 682 |

CONCLUSION

La politique française d'aide au développement est en mutation.

La réforme de la coopération accompagnée d'une baisse des moyens ne pouvait permettre une modernisation réussie. L'augmentation des moyens dévolus à notre aide en fournit l'occasion.

Cette redéfinition de notre aide, qui passe par la restauration de l'aide bilatérale, doit bénéficier des moyens d'évaluation qu'offre la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Pour ce faire, la répartition des crédits doit permettre un réel pilotage de l'aide pour accompagner sa modernisation.

Les instruments classiques de l'aide française ont une utilité renforcée dans un contexte d'augmentation des moyens. Il convient ainsi de valoriser le savoir-faire des acteurs français du développement et de poursuivre le renforcement des outils d'aide projets, sans exclusive de l'aide programme dans les pays et les secteurs où elle est envisageable.

Le partenariat ne se présume pas mais il se construit, il demande de la patience, de la confiance et de la persévérance.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa séance du 19 novembre 2003.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré entre les commissaires.

A M. Xavier de Villepin qui l'interrogeait sur l'éventualité d'une réforme de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a répondu que cette structure administrative restait complexe, mais qu'il résultait de l'audition du directeur général, à laquelle elle a procédé pour la préparation du rapport, qu'une réforme d'importance n'était pas envisagée à court terme.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a considéré que le fonctionnement de la DGCID était de plus en plus satisfaisant, mais que la conservation d'une répartition des services sur deux sites restait un handicap.

Mme Hélène Luc a souligné que l'objectif fixé par les Nations unies d'une aide publique au développement qui atteindrait 0,7 % du PIB restait hors d'atteinte, notamment du fait de gel de crédits. Considérant que le tiers de l'augmentation était dû à la progression des concours financiers, elle a indiqué que le groupe communiste républicain et citoyen ne pouvait se satisfaire de ce budget.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a précisé que l'objectif de 0,7 % du PIB pourrait être atteint en 2010 si la tendance actuelle de progression était maintenue. Elle a indiqué que l'objectif intermédiaire était de parvenir à un volume d'aide publique au développement de 0,5 % du PIB en 2007 et que le pourcentage atteint en 2004, 0,43 %, manifestait une tendance positive pour y parvenir.

M. Philippe de Gaulle a souhaité des éléments de précision sur la place et le rôle des militaires français en Côte d'Ivoire. Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis, a indiqué qu'elle avait pu observer le dispositif d'évacuation des ressortissants français, ainsi que les différents points de regroupement. Elle a salué la qualité des éléments français présents sur le terrain, indiquant que la sécurité de nos compatriotes lui paraissait assurée de façon optimale grâce à leur action.

*

* *

A l'issue de l'examen de l'ensemble des rapports pour avis, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits des affaires étrangères pour 2004**, le groupe socialiste se prononçant contre et le groupe communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

**ANNEXE -
EVOLUTION PAR PAYS ET PAR CATÉGORIE DE L'AIDE
BILATÉRALE**

1. Pays les moins avancés (PMA)

| EN MEUR | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------------|-------|-------|--------|-------|--------|
| AFGHANISTAN | 2.01 | 1.25 | .77 | 10.74 | 12.58 |
| ANGOLA | 6.29 | 8.12 | 8.36 | 6.63 | 10.45 |
| BANGLADESH | 12.26 | 13.21 | 23.10 | 14.59 | 7.78 |
| BENIN | 25.66 | 25.89 | 80.57 | 47.48 | 42.97 |
| BHOUTAN | 0.09 | 0.07 | 0.04 | 0.07 | 0.09 |
| BURKINA FASO | 57.22 | 52.06 | 89.23 | 49.16 | 57.15 |
| BURUNDI | 4.50 | 4.06 | 5.19 | 5.22 | 7.57 |
| CAMBODGE | 19.12 | 20.74 | 23.35 | 23.94 | 26.15 |
| CAP VERT | 4.58 | 6.50 | 4.69 | 2.92 | 3.31 |
| CENTRAFRICAINE, REPUBLIQUE | 27.36 | 28.79 | 20.30 | 23.33 | 17.46 |
| COMORES | 11.83 | 10.35 | 11.50 | 10.52 | |
| CONGO, REP. DEMOCRATIQUE | 8.71 | 8.97 | 8.91 | 8.87 | 0.87 |
| DJIBOUTI | 35.48 | 38.89 | 22.37 | 24.42 | 27.90 |
| ERYTHREE | 1.03 | 1.14 | 3.58 | 5.78 | 4.55 |
| ETHIOPIE | 9.38 | 9.88 | 10.21 | 7.38 | 10.80 |
| ETHIOPIE | 9.38 | 9.88 | 10.21 | 7.38 | 10.80 |
| GAMBIE | 0.49 | 1.00 | 0.07 | 0.57 | 0.38 |
| GUINEE | 48.85 | 35.12 | 21.42 | 22.77 | 23.92 |
| GUINEE BISSAU | 3.89 | 1.78 | 7.28 | 4.30 | 4.19 |
| GUINEE EQUATORIALE | 3.88 | 4.45 | 8.55 | 4.17 | 4.79 |
| HAITI | 16.36 | 13.46 | 11.80 | 15.32 | 18.22 |
| KIRIBATI | 0.00 | 0.00 | 0.02 | 0.00 | -0.07 |
| LAOS | 10.40 | 10.02 | 13.87 | 11.98 | 15.76 |
| LESOTHO | 1.02 | 0.23 | 0.55 | 0.23 | -0.90 |
| LIBERIA | 1.20 | 0.03 | 0.87 | 1.66 | 1.85 |
| MADAGASCAR | 61.49 | 74.43 | 50.42 | 46.55 | 49.16 |
| MALAWI | 0.51 | 0.17 | 0.00 | 0.51 | 5.36 |
| MALDIVES | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.02 | 0.02 |
| MALI | 53.24 | 54.66 | 106.45 | 67.91 | 67.46 |
| MAURITANIE | 26.43 | 21.66 | 25.43 | 20.72 | 21.24 |
| MOZAMBIQUE | 33.06 | 31.88 | 17.42 | 17.09 | 458.01 |
| MYANMAR (BIRMANIE) | 1.61 | 1.51 | 1.26 | 1.33 | 1.61 |
| NEPAL | 2.81 | 1.87 | 2.14 | 0.68 | -2.04 |
| NIGER | 58.97 | 42.09 | 44.85 | 41.25 | 36.52 |
| OUGANDA | 2.60 | 1.46 | 8.23 | 7.28 | 5.81 |
| RWANDA | 24.89 | 5.07 | 8.17 | 6.82 | 7.02 |
| SALOMON, ILES | -0.10 | -0.17 | -0.20 | -0.41 | -0.01 |
| SAMOA 0 | 11 0 | 12 0 | 13 | -0.02 | 0.19 |
| SAO TOME & PRINCIPE | 4.25 | 4.18 | 3.88 | 4.06 | 4.02 |

| EN MEUR | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| SENEGAL | 126.91 | 212.48 | 159.72 | 114.31 | 110.85 |
| SIERRA LEONE | 1.24 | 0.46 | 0.79 | 2.20 | 3.86 |
| SOMALIE | 0.75 | 0.67 | 0.62 | 0.56 | 0.41 |
| SOUDAN | 3.51 | 2.50 | 7.00 | 2.06 | 2.55 |
| TANZANIE | 6.69 | 4.63 | 17.14 | 14.67 | 16.96 |
| TCHAD | 37.63 | 32.71 | 26.76 | 44.12 | 36.94 |
| TOGO | 28.21 | 18.34 | 31.22 | 11.54 | 19.82 |
| TUVALU | 0.25 | 0.24 | 0.31 | | 0.00 |
| VANUATU | 7.24 | 5.27 | 9.09 | 6.69 | 5.87 |
| YEMEN | 8.91 | 13.22 | 7.04 | 1.80 | 4.46 |
| ZAMBIE | 9.30 | 16.60 | 14.11 | 8.57 | 10.75 |
| TOTAL | 812.11 | 841.62 | 917.47 | 720.53 | 1 176.43 |

2. Pays à faible revenu (PFR)

| EN MEUR | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ARMENIE | 2.11 | 1.91 | 2.75 | 4.60 | 4.08 |
| AZERBAIDJAN | 2.85 | 1.33 | 0.86 | 1.63 | 3.09 |
| CAMEROUN | 136.27 | 126.52 | 93.56 | 66.19 | 126.29 |
| CHINE | 26.55 | 43.33 | 49.90 | 47.79 | 81.91 |
| CONGO, REP. | 18.33 | 19.46 | 10.64 | 12.48 | 25.18 |
| COREE, DEM | 0.07 | 0.07 | 1.83 | 0.30 | 0.50 |
| COTE D'IVOIRE | 170.29 | 188.96 | 169.56 | 123.28 | 563.75 |
| GHANA | 4.08 | 3.53 | 3.56 | 4.97 | 10.82 |
| HONDURAS | 6.65 | 17.43 | 8.30 | 4.59 | 4.15 |
| INDE | -11.98 | -26.88 | -12.61 | -9.92 | -144.19 |
| INDONESIE | 21.77 | 19.89 | 23.55 | 29.14 | 47.55 |
| KENYA | 2.97 | 3.42 | 4.31 | 11.01 | 18.68 |
| KIRGHIZE, REP. | 3.17 | 0.27 | 0.42 | 0.20 | 0.47 |
| MOLDAVIE | 0.76 | 0.77 | 1.12 | 1.20 | 2.43 |
| MONGOLIE | 1.80 | 1.82 | 1.63 | 0.43 | 1.08 |
| NICARAGUA | 13.08 | 6.50 | 3.64 | 3.15 | 0.93 |
| NIGERIA | 2.71 | 4.84 | 4.45 | 16.54 | 9.33 |
| PAKISTAN | 8.10 | 7.67 | 21.30 | 15.47 | 2.60 |
| TADJIKISTAN | 0.01 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.23 |
| TIMOR ORIENTAL | | 0.56 | 0.58 | 0.11 | |
| TURKMENISTAN | 0.27 | 0.30 | 0.20 | 0.31 | 0.46 |
| VIET-NAM | 59.03 | 74.31 | 57.42 | 68.99 | 82.55 |
| ZIMBABWE | -0.71 | 0.16 | 3.48 | 2.22 | 3.42 |
| TOTAL | 468.17 | 496.19 | 450.46 | 404.69 | 845.30 |

3 - Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) – PRITI

| EN MEUR | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| AFRIQUE DU SUD | 32.70 | 26.13 | 19.92 | 1.42 | 26.89 |
| ALBANIE | 1.64 | 2.40 | 1.96 | 2.25 | 3.13 |
| ALGERIE | 103.34 | 69.75 | 62.18 | 70.92 | 95.05 |
| BELIZE | | | | 0.55 | |
| BOLIVIE | 10.86 | 12.97 | 8.98 | 9.42 | 35.99 |
| BOSNIE- HERZEGOVINE | 4.58 | 108.62 | 21.60 | 2.35 | 2.54 |
| COLOMBIE | 10.53 | 10.83 | 9.67 | 9.16 | 13.77 |
| COSTA RICA | 2.01 | 2.77 | 2.88 | 15.89 | 5.11 |
| CUBA | 1.97 | 0.94 | 1.25 | 1.53 | 2.93 |
| DOMINICAINE, REPUBLIQUE | 2.85 | 1.58 | 3.49 | 4.91 | 6.30 |
| DOMINIQUE | - 0.21 | - 0.84 | 0.03 | - 0.14 | 0.03 |
| EGYPTE | 274.77 | 238.44 | 262.27 | 224.97 | 106.25 |
| EL SALVADOR | 6.56 | 3.66 | 1.09 | 1.20 | 3.19 |
| EQUATEUR | 6.37 | 7.52 | 5.30 | 5.67 | 7.19 |
| FIDJI | 0.50 | 1.08 | 0.75 | 0.69 | 0.79 |
| GEORGIE | 0.82 | 1.15 | 0.88 | 2.15 | 2.06 |
| GUATEMALA | 3.04 | 4.20 | 1.60 | 1.73 | 1.48 |
| GUYANA | 0.08 | 0.47 | 0.17 | 0.17 | 0.57 |
| IRAK | 1.85 | 1.73 | 2.15 | 2.14 | 2.15 |
| IRAN | 9.04 | 8.45 | 8.57 | 7.58 | 8.37 |
| JAMAIQUE | - 0.74 | - 0.75 | - 0.81 | - 1.06 | - 0.93 |
| JORDANIE | 10.54 | 9.28 | 18.56 | 1.74 | 3.43 |
| MAROC | 177.39 | 209.94 | 167.85 | 194.70 | 154.75 |
| MARSHALL, ILES MICRONESIE, ETATS FEDERAUX | | | 0.01 | | 0.01 |
| NAMIBIE | 9.43 | 4.40 | 3.39 | 3.60 | 3.23 |
| NIUE | | | | | 0.07 |
| OUZBEKISTAN | 1.94 | 1.88 | 4.57 | 4.18 | 1.67 |
| PAPOUASIE- NOUVELLE- GUINEE | 0.46 | 0.25 | 0.39 | 0.38 | 0.63 |
| PARAGUAY | 0.54 | 0.59 | 0.74 | 0.05 | 0.25 |
| PEROU | 18.99 | 7.01 | 6.79 | 3.53 | 5.14 |
| PHILIPPINES | 21.76 | 9.00 | 6.35 | 0.72 | - 2.59 |
| SERBIE ET MONTENEGRO | 2.89 | 2.83 | 11.87 | 23.86 | 110.08 |
| SRI LANKA | 0.35 | -0.69 | 0.22 | 0.85 | -2.67 |
| ST. VINCENT & GRENADINES | 0.07 | 0.34 | 0.94 | 0.33 | 0.52 |
| SURINAM | 0.08 | 0.10 | 0.13 | 0.18 | 0.28 |
| SWAZILAND | -1.58 | 0.08 | 0.04 | 0.05 | 0.03 |
| SYRIE | 10.70 | 11.97 | 14.36 | 16.34 | 14.30 |
| THAILANDE | 5.77 | - 2.48 | - 11.87 | - 11.47 | - 7.54 |
| TOKELAU | | | | | 0.07 |
| TONGA | 0.50 | 0.30 | - 0.04 | - 0.08 | 0.02 |
| TUNISIE | 80.61 | 97.19 | 100.77 | 97.77 | 102.52 |
| WALLIS & FUTUNA | 41.43 | 46.98 | 56.51 | 56.14 | 55.87 |
| ZONES ADMIN. PALESTINIENNE | 14.91 | 11.30 | 15.43 | 14.16 | 16.54 |
| TOTAL | 871.78 | 920.68 | 821.40 | 772.38 | 783.97 |

4 - Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) – PRITS

| EN MEUR | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| BOTSWANA | 0.63 | 0.50 | 0.63 | 0.46 | 0.67 |
| BRESIL | 3.81 | 19.76 | 25.74 | 16.35 | 21.76 |
| CHILI | 10.12 | 8.55 | 9.23 | 8.90 | 12.47 |
| COOK, ILES | | 0.08 | | | 0.00 |
| CROATIE | 1.64 | 1.88 | 1.87 | 1.60 | 2.68 |
| GABON | 8.21 | 27.23 | - 15.76 | -15.62 | 43.47 |
| GRENADE | 0.53 | 0.17 | 2.82 | 0.06 - | 0.03 |
| LIBAN | 35.58 | 37.80 | 33.71 | 30.25 | 35.26 |
| MALAISIE | - 1.63 | - 1.91 | - 2.99 | - 3.67 | - 2.87 |
| MAURICE | 7.25 | 9.70 | 10.30 | 3.53 | - 0.24 |
| MAYOTTE | 93.10 | 102.56 | 111.79 | 133.17 | 132.87 |
| MEXIQUE | 9.66 | 11.42 | - 12.14 | - 3.01 | - 0.25 |
| NAURU | | | | | |
| PALAU | | 0.03 | | | |
| PANAMA | 0.24 | 0.12 | 0.30 | 0.42 | 0.83 |
| STE. HELENE | | | 0.02 | 0.22 | 0.00 |
| STE. LUCIE | 3.27 | - 0.23 | - 0.54 | - 0.63 | 3.80 |
| TRINITE & TOBAGO | 0.45 | 0.51 | 0.90 | 1.03 | 0.83 |
| TURQUIE | 25.52 | 21.98 | 8.45 | 3.43 | 9.66 |
| URUGUAY | 1.30 | 1.70 | 1.76 | 1.52 | 2.54 |
| VENEZUELA | 5.34 | 3.50 | 3.74 | 3.66 | 5.33 |
| Seuil d'accession aux prêts de la Banque Mondiale (5280 USD en 1998) | | | | | |
| ANGUILLA | | | | | |
| ANTIGUA & BARBUDA | | | 0.01 | 0.65 | 0.02 |
| ARABIE SAOUDITE | 3.22 | 3.18 | 2.79 | 3.20 | 3.93 |
| ARGENTINE | 6.70 | 7.16 | 8.15 | 6.59 | 12.45 |
| BAHREIN | 0.44 | 0.50 | 0.53 | 0.44 | 0.55 |
| BARBADE | | 0.03 | 0.01 | 0.02 | 0.12 |
| MONTSERRAT | | | | | |
| OMAN | 0.66 | 0.52 | 0.77 | 0.50 | 0.62 |
| SEYCHELLES | - 0.18 | 2.03 | 1.95 | 2.72 | 3.43 |
| ST. KITTS & NEVIS | 0.26 | 0.23 | 0.05 | 0.03 | 0.09 |
| TURKS & CAIQUES, ILES | | | | | |
| TOTAL | 236.12 | 258.96 | 194.10 | 195.82 | 290.01 |

5 - Pays à revenu élevé (PRÉ)

| EN MEUR | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| MALTE | 0.22 | 0.19 | 0.24 | 0.19 | 0.35 |
| SLOVENIE | 0.83 | 0.84 | 0.92 | 0.82 | 1.48 |
| TOTAL | 1.05 | 1.03 | 1.16 | 1.01 | 1.83 |