

N° 68

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES  
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 2

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES :  
AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37**

**Sénat : 67 (2002-2003)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
---------------------------------------	---

### **PREMIERE PARTIE - ANALYSE GÉNÉRALE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE**

<b>I. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1996 : UN REDRESSEMENT BIENVENU DE L'AIDE PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU PROJET DE BUDGET</b> .....	14
<b>A. UNE REPRISE DE L'APD GLOBALE CONFORME AUX ENGAGEMENTS DE LA FRANCE</b> .....	14
1. <i>Evolution de l'aide française depuis 1996</i> .....	14
2. <i>Le redressement de l'aide publique après une chute rapide</i> .....	15
<b>B. LA HAUSSE PROFITE ESSENTIELLEMENT À L'AIDE BILATÉRALE</b> .....	18
<b>C. L'AIDE MULTILATÉRALE</b> .....	18
1. <i>Une augmentation de l'aide multilatérale globale</i> .....	18
2. <i>L'aide européenne</i> .....	19
<b>II. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DE L'AIDE FRANÇAISE</b> .....	21
<b>A. RÉPARTITION EN FONCTION DES PAYS BÉNÉFICIAIRES</b> .....	21
<b>B. RÉPARTITION PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ</b> .....	24
<b>III. SITUATION DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS</b> .....	25

### **SECONDE PARTIE LES CREDITS BUDGETAIRES DES DIFFERENTS MINISTERES IMPLIQUES DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT**

<b>I. LACUNES ET DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE</b> .....	30
<b>A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES À L'AIDE PUBLIQUE TOTALE : UN ÉCART DE PLUS DE DEUX MILLIARDS ET DEMI D'EUROS</b> .....	30
1. <i>L'écart entre crédits budgétaires contribuant à la coopération et l'aide publique totale</i> .....	30
2. <i>Le poids des comptes spéciaux du Trésor</i> .....	31
<b>B. BICÉPHALISME ET DISPERSION DU FINANCEMENT DE L'APD</b> .....	33
1. <i>Le poids des ministères des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie</i> .....	33
2. <i>La dispersion au sein des ministères techniques</i> .....	34

<b>II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....</b>	<b>37</b>
<b>A. UNE LISIBILITÉ PERFECTIBLE CONSÉCUTIVE À LA FUSION DES MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA COOPÉRATION .....</b>	<b>37</b>
1. <i>La part globale des crédits du ministère des affaires étrangères affectée à la         coopération .....</i>	<i>37</i>
2. <i>Ventilation par chapitre et évolution de la nomenclature .....</i>	<i>39</i>
3. <i>Une plus grande emprise des crédits consacrés à la coopération au sein du budget         des affaires étrangères .....</i>	<i>41</i>
<b>B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (TITRE III) .....</b>	<b>43</b>
1. <i>Les imperfections de l'agrégat .....</i>	<i>43</i>
2. <i>Evolution globale : la hausse des crédits du ministère profite en réalité aux actions         de coopération .....</i>	<i>44</i>
<b>C. LES MOYENS D'INTERVENTION (TITRE IV) .....</b>	<b>47</b>
1. <i>Une progression apparente à nuancer .....</i>	<i>47</i>
2. <i>Des situations contrastées selon les chapitres .....</i>	<i>48</i>
a) <i>La forte hausse des concours financiers .....</i>	<i>48</i>
b) <i>La diminution de 2,3% de l'appui aux initiatives privées ou décentralisées .....</i>	<i>49</i>
c) <i>Baisse de 1,9% de la subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle .....</i>	<i>50</i>
d) <i>Une apparente augmentation de 3,7% des crédits du nouveau chapitre 42-15             « coopération internationale et développement » .....</i>	<i>51</i>
e) <i>Augmentation de 2 millions d'euros de la dotation des crédits du transport de             l'aide alimentaire .....</i>	<i>52</i>
f) <i>Baisse sensible des crédits de la coopération militaire et de défense .....</i>	<i>53</i>
g) <i>Reconduction de la dotation relative aux « autres interventions de politique             internationale .....</i>	<i>53</i>
h) <i>Reconduction des contributions obligatoires et volontaires aux organismes             internationaux .....</i>	<i>54</i>
<b>D. LA PROGRAMMATION DE LA DGCID : DES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES PLUS COHÉRENTES MAIS UNE VENTILATION SECTORIELLE CRITIQUABLE .....</b>	<b>55</b>
<b>E. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRE VI) .....</b>	<b>57</b>
1. <i>La contribution française au Fonds européen de développement : davantage de         sincérité, mais une efficacité toujours à prouver .....</i>	<i>58</i>
2. <i>Le Fonds de Solidarité Prioritaire : Phénix ou Arlésienne ? .....</i>	<i>61</i>
3. <i>L'Agence française de développement : interrogations stratégiques et raréfaction des         ressources .....</i>	<i>62</i>
<b>F. PRESENTATION PAR AGREGAT .....</b>	<b>66</b>
<b>G. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE LA DGCID EN 2001 ET 2002 .....</b>	<b>68</b>
1. <i>L'exercice 2001 .....</i>	<i>69</i>
2. <i>Les difficultés de l'exercice 2002 .....</i>	<i>70</i>
<b>III. LE BUDGET D'AIDE AU DEVELOPPEMENT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE .....</b>	<b>72</b>
<b>A. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRE III) .....</b>	<b>73</b>
<b>B. DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV) .....</b>	<b>75</b>
<b>C. DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI) .....</b>	<b>75</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>78</b>

## **PRINCIPALES OBSERVATIONS**

A la suite des attentats du 11 septembre, une plus grande attention a été portée aux pays en voie de développement et à la fracture économique Nord/Sud, perçue comme un des facteurs aggravants si ce n'est créateurs de la vague inédite de terrorisme à l'encontre de l'Occident. Diverses crises, telles que la famine en Angola ou le conflit afghan, ainsi que des initiatives internationales (sommets de Monterrey et Kananaskis, NEPAD africain, sommet de Johannesburg) destinées à tenter d'équilibrer la mondialisation ou d'en atténuer les effets pervers, ont alimenté la problématique du développement comme elles en ont souligné les cruelles défaillances.

La France a fait entendre sa voix dans ce nouveau contexte, pas toujours avec la vigueur nécessaire, et traduit enfin ses généreux discours par des mesures budgétaires appropriées. Au-delà des moyens financiers cependant, la stratégie et les objectifs de l'aide française ne semblent pas encore s'inscrire réellement dans une vision de long terme ambitieuse et cohérente.

### **I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE BÉNÉFICIE ACTUELLEMENT D'UN ENVIRONNEMENT PLUS FAVORABLE, MAIS VOIT SON EFFICACITÉ ENTRAVÉE PAR UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE ABUSIVE**

#### ***A. UN REGAIN D'INTÉRÊT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT***

Le thème du développement, connexe de celui de la mondialisation, a au cours des derniers mois figuré en bonne place dans des conférences internationales très médiatisées et recueillant une large participation, et a permis d'accroître la sensibilisation des gouvernements et du public aux enjeux de la lutte contre la pauvreté, dont les implications indirectes peuvent menacer l'équilibre géopolitique. Certaines initiatives originales, telles que le NEPAD, ont également alimenté l'espoir d'un nouveau dialogue plus constructif et mieux suivi d'effets en termes de volume et d'efficacité de l'aide au développement.

**Doha, Monterrey, NEPAD, Johannesburg : activisme stérile et facteurs de progrès**

**La 4<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC s'est tenue à Doha (Qatar) du 9 au 13 novembre 2001.** Outre un compromis de dernière minute entre l'Europe et les Etats-Unis sur l'épineuse question agricole, et une interprétation plus souple de l'accord sur la propriété intellectuelle (autorisant en particulier les pays en développement à suspendre un brevet sur un médicament générique en cas d'urgence sanitaire), les membres de l'OMC se sont engagés en faveur d'une stratégie globale de renforcement des capacités des PVD dans le domaine du commerce, dans le cadre des efforts visant à intégrer le commerce dans les politiques de développement et en coordination avec les autres bailleurs de fonds. La déclaration finale reconnaît la situation particulière des PMA et indique que les dispositions en matière de traitement spécial et différencié seront réexaminées afin de les renforcer et de les rendre plus précises, efficaces et opérationnelles.

**La Conférence internationale sur le financement du développement, organisée sous l'égide de l'ONU à Monterrey (Mexique) du 18 au 22 mars,** a permis l'élaboration d'un « consensus » que nombre d'Etats en développement ont cependant critiqué comme une résolution non négociable, imposée par les pays développés et se réduisant à une simple réussite sémantique pour l'ONU, dans la mesure où certaines propositions taboues ont été avancées. Le texte a néanmoins été voté à l'unanimité et la communauté internationale a fait quelques gestes importants : augmentation de 5 milliards de dollars de l'aide annuelle américaine, relèvement de l'effort moyen d'APD de l'Union européenne de 0,33 % à 0,39 %. La position américaine s'est concentrée sur la réaffirmation de la conditionnalité de l'aide, la promotion du libre-échange et la nécessité de remplir des critères d'efficacité plutôt que de montants d'aide alloués. Si cette conférence fait date par sa représentativité, sa portée tribunitienne et les nombreux débats qu'elle a suscités, elle ne se solde finalement que par une déclaration d'intentions axée sur la promotion des sept objectifs du millénaire, de la dimension désormais partenariale de l'APD et de la poursuite des allègements de dette. Les objectifs chiffrés sont rares ou non assortis d'engagements clairs. Les seuls mérites de cette conférence sont finalement d'avoir replacé l'aide au développement parmi les priorités de l'agenda international et d'avoir mis en exergue les responsabilités de chacun.

**L'Afrique fut à l'honneur lors du sommet du G8 des 26 et 27 juin à Kananaskis,** avec la proposition de cinq dirigeants africains (les présidents de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de l'Egypte, du Nigéria et du Sénégal) d'un Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), parfois présenté comme une version africaine du néo-libéralisme. Le NEPAD entend placer l'Afrique sur un sentier de croissance et de développement durables et promouvoir le rôle des femmes. Deux initiatives sont à cet effet proposées : l'une pour « la paix, la sécurité, la démocratie et la bonne gouvernance », l'autre pour « la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises ». Sept domaines sont en outre considérés comme prioritaires, avec en premier lieu les infrastructures. La proposition ne soumet guère de mesures concrètes et s'en remet essentiellement à l'appui des bailleurs de fonds internationaux, mais constitue néanmoins une démarche assez novatrice par la prise de conscience et la responsabilité qu'elle sous-tend. Dans le cadre de l'initiative PPTE, l'allègement de la dette (d'un montant global de 42 milliards d'euros), a également été au centre des débats.

**Le sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg du 26 août au 4 septembre** sur des thèmes souvent révélateurs de l'incompréhension entre le Nord et le Sud, a débouché sur l'adoption d'une déclaration politique et d'un plan d'action décevants, en dépit d'un engagement très actifs de la France, du fait de l'absence de réels objectifs chiffrés et d'un échéancier contraignant. Des résultats significatifs ont néanmoins été enregistrés dans les domaines de l'eau et de la lutte contre l'effet de serre (avec l'annonce par le Canada, la Russie, la Chine et l'Inde de leur intention de ratifier le protocole de Kyoto). La France a continué de promouvoir la reconnaissance du concept de biens publics mondiaux et le renforcement du rôle de la Commission du développement durable des Nations Unies, prélude éventuel à la création d'une Agence mondiale de l'environnement. Le sommet a également été marqué par une initiative franco-britannique visant à proposer, par un apport initial de 200 millions de dollars, un système de garantie des investissements privés dans les pays en développement. Le Président de la République a enfin repris une proposition déjà évoquée à Monterrey, et qui sera vraisemblablement précisée lors du prochain sommet du G8 à Evian, sur la création d'un « prélèvement de solidarité sur les richesses engendrées par la mondialisation ».

S'il faut espérer que ces vastes conférences, souvent décriées, ne constituent qu'une première étape et soient donc un facteur déclenchant d'une vraie solidarité internationale, il convient d'examiner prioritairement le cas de la France et l'évolution récente de son effort d'APD.

Après cinq années de diminution, tant en volume qu'en part du PIB (l'APD globale en représentait 0,32 % en 2000), **l'aide au développement amorce un redressement cette année** et fait l'objet d'un traitement plus favorable dans le projet de loi de finances pour 2003. Les modalités de cette embellie ont été en particulier explicitées par le ministre des affaires étrangères et le ministre de la coopération, lors de leur audition conjointe par les commissions des finances et des affaires étrangères le 23 octobre dernier. M. Dominique de Villepin a ainsi rappelé les engagements du Président de la République d'une **augmentation de 50 % en cinq ans de l'APD**, afin de parvenir à un taux de 0,5 % du PIB en 2005 et de 0,7 % en 2010, qui serait alors conforme à l'objectif des Nations Unies. Pour 2003, l'effort serait de 0,39 % du PIB, et M. Pierre-André Wiltzer a indiqué son souhait de renforcer la part bilatérale et de la concentrer en direction de nos partenaires africains -qui représentent 44 des 54 pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP)- après que l'aide se soit réduite dans une zone d'intervention pourtant élargie au cours des dernières années.

**Votre rapporteur se félicite de cette première étape de la relance de l'aide au développement et de la priorité officiellement accordée à l'Afrique, que révèle d'ores et déjà la programmation géographique de la DGCID, qui concentre la grande majorité des pays pauvres que l'APD a vocation à soutenir.**

## ***B. UNE RÉGULATION BUDGÉTAIRE PARALYSANTE ET ASYMÉTRIQUE***

L'ampleur de la régulation budgétaire constatée au cours des deux dernières années et plus particulièrement en 2002 porte cependant préjudice à la sincérité des inscriptions budgétaires et introduit de grandes difficultés de gestion pour certaines lignes (concours financiers et Fonds de Solidarité Prioritaire en particulier). La contrainte que fait peser la dégradation actuelle de la conjoncture laisse craindre que l'APD ne soit à nouveau considérée comme une variable d'ajustement en 2003, ainsi qu'elle l'a été dans la période récente après les crédits de défense au milieu des années 90.

**Votre rapporteur conçoit bien qu'en cas de situation budgétaire très tendue et de révision à la baisse de la croissance économique, tous les départements ministériels soient sollicités par des mesures de gel et annulation de crédits. Il considère cependant que cet effort doit être équitablement partagé par tous les ministères, et que l'aide au développement n'a pas à être davantage affectée que d'autres politiques publiques, comme c'est aujourd'hui le cas<sup>1</sup>.**

Néanmoins si la sincérité budgétaire est affectée par des facteurs exogènes, il faut saluer l'effort de vérité des comptes entrepris par le ministère des affaires étrangères, conformément aux vœux de la représentation nationale et de la Cour des comptes, qui représente la majeure partie de la hausse du budget du ministère (7,8 points sur 13,4), et se manifeste au titre de la coopération par une inscription de crédits versés au FED plus conforme à la réalité.

## **II. LES INCERTITUDES ET ALÉAS DE L'AIDE PROJET ET DE L'AIDE EUROPÉENNE**

### ***A. L'AIDE-PROJET : TRANSITION OU AMORCE CONFUSE D'UN RETRAIT ?***

L'aide-projet constitue une spécificité de la coopération française, alors que de nombreux pays donateurs, en particulier anglo-saxons, privilégient l'aide-programme. L'aide-projet consiste à prendre en charge une opération de développement circonscrite dans l'espace et dans le temps, et le CAD définit l'aide-programme comme un instrument destiné à appuyer, financièrement ou en nature, les plans de développement dans des secteurs particuliers. Bien que l'aide-programme se soit considérablement ralenti dans la seconde moitié des années 90, essentiellement du fait de la chute des dons et

---

<sup>1</sup> *Les affamés des pays pauvres défilent rarement de la République à la Bastille, et leurs cris d'angoisse n'arrivent pas sous les fenêtres des ministères !*

prêts d'ajustement structurel (du fait de l'adoption de la doctrine d'Abidjan), **l'aide-projet n'a pas pris le relais et paraît aujourd'hui quelque peu remise en cause.** Le conseil d'orientation stratégique du FSP a exposé en janvier 2002 les raisons de la nécessaire montée en puissance de l'aide-programme<sup>1</sup> et de l'aide budgétaire, tout en indiquant que l'aide-projet ne perdait ni sa pertinence ni sa légitimité, notamment parce qu'elle est moins sujette à des détournements, demeure un moyen privilégié de renforcement des capacités locales et implique une présence effective sur le terrain. Néanmoins les orientations budgétaires actuelles comme les réflexions en cours au sein du FSP ou de l'AFD **entretiennent les plus grands doutes sur l'intérêt que porte le gouvernement à l'aide-projet, comme s'il ne s'était pas aperçu que la seule aide possible et lisible pour les populations, et pour identifier clairement la présence de la France, était l'aide-projet :**

- les nouveaux contrats de désendettement-développement, dont le montant dépasse celui de la hausse de l'aide bilatérale consolidée du ministère des affaires étrangères, s'inscrivent dans une logique d'aide sectorielle. De même la montée en puissance des annulations et consolidations de dettes correspond à une logique macro-économique certes nécessaire mais dont les retombées positives pour les populations ne sont pas garanties et en tout état de cause peu visibles à court terme ;

- l'assistance technique et les crédits de coopération privée et décentralisée s'inscrivent en légère baisse (respectivement 0,4 % et 2,3 %) ;

- la régulation budgétaire frappe en premier lieu le Fonds de Solidarité Prioritaire, instrument majeur de l'aide-projet.

**Votre rapporteur considère que l'aide-projet demeure un vecteur nécessaire de l'APD française, ne serait-ce que parce que ses effets sont les plus visibles et les plus directement bénéfiques pour les populations concernées, et que son soutien doit être plus clairement manifesté. Cela n'exclut naturellement pas que l'aide-projet soit mieux évaluée et inscrite dans une démarche de concertation avec les autres bailleurs, notamment pour éviter le risque du « saupoudrage ». Concernant les réorientations stratégiques de l'Agence française de développement, il tient à rappeler que le projet initial avait surtout pour objet de soutenir l'investissement dans les pays émergents, au détriment des pays les moins avancés, et répondait assez largement à une conception technocratique et comptable. Cette stratégie se plaçait cependant dans un autre contexte gouvernemental et était cohérente avec la diminution de l'APD. Il convient donc d'être vigilant sur le nouveau processus en cours à l'AFD,**

---

<sup>1</sup> Les principales raisons sont : l'efficacité de l'aide suppose que celle-ci soit appropriée par les bénéficiaires, la promotion de pratiques budgétaires saines et efficaces suppose le principe de l'universalité dans lequel s'inscrivent l'aide-programme et l'aide budgétaire, le versement d'une contribution à un fonds multilatéral permet d'atteindre une masse critique et de relever l'effet de levier, enfin la gestion d'un projet de développement est une tâche lourde et très coûteuse.



et d'examiner précisément l'impact que les engagements pris sur le redressement de l'APD exerceront sur la ventilation des instruments d'aide de l'Agence.

### ***B. L'ARDENTE OBLIGATION DE LA RÉFORME DE L'AIDE EUROPÉENNE***

L'aide européenne au développement, et plus particulièrement celle transitant par le FED, souffre de maux reconnus et que votre rapporteur s'est fait fort de rappeler à plusieurs reprises, sans jamais être démenti. **Cette politique communautaire paraît cristalliser et amplifier nombre de défauts constatés pour d'autres secteurs européens** : sous-utilisation des fonds, insuffisante coordination avec les Etats-membres, manque de stratégie clairement identifiée, extension inefficace des priorités géographiques, pilotage mal assuré par la Commission... Les carences sont depuis longtemps identifiées et une réforme a été engagée fin 2000 pour tenter de mieux structurer l'aide européenne, en particulier dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou et du 9<sup>e</sup> FED, qui n'a cependant pas encore été ratifié par tous les signataires<sup>1</sup>. Les principaux indicateurs financiers relatifs aux ressources du FED révèlent un léger progrès depuis deux ans, avec notamment une amélioration du taux de décaissement, mais le montant des « restes à liquider » (près de 8,5 milliards d'euros fin 2001) et de la trésorerie (370 millions d'euros) restent très élevés.

**Votre rapporteur estime que la dramatique situation de l'aide européenne évolue peu, et que la France est aujourd'hui le bailleur d'une vaste « caisse d'épargne », qui encaisse et amoncèle mais ne décaisse jamais... Les interventions du FED sont le résultat de procédures souvent trop technocratiques ou trop rigoureuses, de telle sorte que l'argent abondamment récolté n'est pas dépensé (si ce n'est dans l'installation à grands frais de quelques délégations locales...), faute de vision communautaire du développement et de responsabilisation des acteurs. Cette situation, qui confine à la gabegie, ampute d'autant l'aide bilatérale et n'empêche pas Bruxelles de manifester une certaine méfiance à l'encontre de l'APD française, alors même que notre pays est de loin le premier contributeur. Si les réformes actuelles ne portent pas leurs fruits, il conviendra de se demander si la France doit à son tour continuer à respecter ses lourdes obligations financières, et songer à une « révision déchirante » de notre participation lors d'un prochain Conseil européen.**

---

<sup>1</sup> D'ici la fin de l'année, les trois Etats du Benelux et la Grèce devraient avoir ratifié l'Accord, et l'Italie n'a donné aucune date quant à sa signature. Une quinzaine d'Etats ACP ne l'ont également pas encore ratifié, mais l'entrée en vigueur du traité sera acquise avec les deux tiers des ratifications.

### **III. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES ET DE LA LISIBILITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

#### ***A. UNE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE ET DES INDICATEURS PERFECTIBLES***

Avec un écart de près de 2,7 milliards d'euros entre la comptabilisation de l'APD totale et les crédits de toute nature concourant à la coopération (du fait de l'importance des actions de coopération transitant hors budget et du prélèvement européen sur recettes), **la présentation budgétaire de l'aide au développement demeure toujours aussi peu lisible**. En outre, les clés de répartition des crédits de la coopération inscrits dans des chapitres aux contours flous ne sont pas toujours explicités, et des incohérences apparaissent : ainsi les crédits du chapitre 42-15 « coopération internationale et développement » du ministère des affaires étrangères ne sont en réalité affectés qu'à hauteur de 70 % aux missions sous-jacentes à leur intitulé. Seul le « jaune » permet d'identifier un peu plus précisément la part de chaque chapitre (qui varie de 0,4 % à 100 %...) consacrée à l'aide au développement. Suite à la fusion des deux ministères, les crédits de la coopération se sont retrouvés éparpillés dans une nomenclature qui ne rend pas toujours clairement compte de l'affectation des crédits et des grandes missions des affaires étrangères, en dépit d'un effort de rationalisation par des regroupements de chapitres.

Outre la nomenclature budgétaire, le « bleu » n'a guère évolué en termes d'agrégats, d'indicateurs et d'objectifs. L'agrégat relatif aux personnel, moyens et équipements des services ne comporte aucune donnée relative à la coopération, et les indicateurs de l'agrégat « coopération et interventions internationales » présentent des lacunes en termes de mesure d'efficacité plutôt que d'efficience.

**Votre rapporteur considère que la mise en oeuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 doit contribuer à la définition d'un véritable programme « coopération et aide au développement » dans le cadre d'une mission, éventuellement interministérielle, sur l'action extérieure de la France, servie par des indicateurs synthétiques et cohérents.**

## **B. L'INACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES**

**Sur un plan plus organisationnel, votre rapporteur relève deux grands axes de modernisation susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'aide publique française, et dont la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 constitue une opportunité inédite de mise en oeuvre :**

- au niveau local, les crédits de l'action extérieure de la France, et *a fortiori* de la coopération, **doivent être sous la responsabilité du seul ambassadeur**, qui en serait l'ordonnateur secondaire en tant qu'unique représentant de l'Etat, au même titre que les préfets dans les départements. Cela signifie que les nombreux ministères impliqués dans l'action internationale pourraient continuer de consacrer une part de leur budget à l'action extérieure, mais verraient la gestion des crédits y afférents confiée aux ambassadeurs, sauf très rares exceptions, comme pour les préfets. Une telle réforme devrait surtout contribuer à éroder les rivalités et cloisonnements existant aujourd'hui entre des missions locales émanant de différentes tutelles (ambassades, postes d'expansion économique et services du Trésor, éducation et recherche, agriculture, intérieur...). A l'instar de l'organisation départementale (telle qu'elle résulte essentiellement des décrets du 10 mai 1982), ces services pourraient certes perdurer, mais comme simples services techniques de l'ambassadeur, qui gèrerait leurs crédits et contrôlerait leur fonctionnement et leurs rapports avec leur ministère de rattachement. La contrepartie organisationnelle de cette réforme serait l'installation d'un secrétaire général n'ayant aucune attribution diplomatique et seulement exclusivement chargé de la gestion administrative et financière du poste, comme cela existe déjà dans toutes les préfectures et dans certains pays de la ZSP ;

- au niveau central, la question du maintien inchangé de la DGCID, qui au sein du ministère des affaires étrangères reprend depuis la réforme Jospin l'essentiel des attributions de l'ancien ministère de la coopération, se pose plus que jamais. Malgré le talent et les efforts personnels de ses responsables successifs, **cette administration aux lourdes procédures fait parfois figure de « monstre » difficilement gérable**, incapable de tout voir et de tout entendre, et exerçant un contrôle pas toujours très approfondi de son action sur le terrain. Il apparaît donc que la réorganisation du ministère des affaires étrangères n'est pas achevée, et qu'ainsi la poursuite de la réforme administrative doit accompagner celle des priorités et de la stratégie de l'aide au développement.

### **C. RATIONALISER L'ORGANISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE**

Le financement de l'aide alimentaire est aujourd'hui réparti sur deux ministères : l'agriculture pour l'achat des denrées et les affaires étrangères pour l'acheminement. **Bien que des améliorations aient été apportées au cours des deux dernières années (notamment au regard de la traçabilité et des délais de livraison), votre rapporteur constate encore des dysfonctionnements et défauts de structure susceptibles de nuire à la bonne utilisation des crédits relatifs à cette mission**, qui plus encore que toute autre est soumise à des impératifs de réactivité et d'efficacité :

- l'aide alimentaire programmée est relativement aléatoire puisqu'elle peut connaître des retards et reports supérieurs à deux ans, qui sont le cas échéant utilisés pour faire face à l'aide alimentaire d'urgence ;

- l'agrément de Bruxelles est requis avant toute expédition, ce qui allonge la procédure ;

- le coût du transport a augmenté de près de 40 % en deux ans, passant de 101 euros/tonne en 1999 à 139 euros/tonne en 2001. Cette hausse est il est vrai en grande partie imputable aux nouveaux contrôles qualités, au déplacement des aides vers des destinations plus lointaines et au recours à des moyens logistiques onéreux pour des populations déplacées ;

- **la responsabilité de l'achat des denrées (par une convention avec les offices des céréales et des oléagineux) confiée au ministère de l'agriculture ne constitue pas un facteur d'optimisation des deniers publics**, puisque les produits sont achetés en France à un cours supérieur à celui d'autre pays et font ensuite l'objet de frais de transport plus élevés que s'ils étaient acheminés d'un pays plus ou moins voisin. Cette situation plaide en faveur d'un regroupement des deux lignes budgétaires au sein du budget ministère des affaires étrangères, et le DGCID serait l'unique opérateur pour tous les appels d'offres, avec l'assistance technique du ministère de l'agriculture.

## PREMIERE PARTIE

### ANALYSE GÉNÉRALE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

#### I. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1996 : UN REDRESSEMENT BIENVENU DE L'AIDE PUBLIQUE DANS LE NOUVEAU PROJET DE BUDGET

##### A. *UNE REPRISE DE L'APD GLOBALE CONFORME AUX ENGAGEMENTS DE LA FRANCE*

##### **1. Evolution de l'aide française depuis 1996**

L'aide française au développement inclut trois composantes : l'aide publique au développement au sens de l'OCDE, les apports du secteur privé à des conditions de marché et les apports des ONG aux pays tiers.

L'effort français d'aide au développement a diminué de 33,8 % en volume entre 1996 et 1999, mais l'année 2001 a connu une forte augmentation des apports du secteur privé et en particulier des investissements directs.

**Sur une perspective de plus long terme, de 1982 à 1999, le total des apports financiers nets de la France aux pays en développement et aux organismes multilatéraux a diminué en volume de 25 % (soit une baisse de deux milliards de dollars), mais est passé en part relative du PIB de 2 % à moins de 0,6 %.** Cette évolution est cependant loin d'être linéaire puisque l'aide française a en réalité progressé jusqu'en 1996, pour ensuite diminuer de plus de moitié en quatre années. Cette chute est en premier lieu due à la forte baisse des apports nets de capitaux privés, mais également à la régression de l'aide publique, en particulier bilatérale.

**Evolution de l'effort français d'aide globale au développement (au sens du CAD)**

<i>en millions d'euros</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996/ 2001
<b>Aide publique</b>	<b>5 807</b>	<b>6 307</b>	<b>5 742</b>	<b>5 682</b>	<b>4 454</b>	<b>4 631</b>	<b>-20,3%</b>
bilatérale	4 488	4 777	4 185	4 125	3 069	2 842	-36,7%
multilatérale	1 319	1 530	1 557	1 512	1 385	1 789	35,6%
<b>Apports du secteur privé</b>	<b>8 239,4</b>	<b>6 710,6</b>	<b>2 543,1</b>	<b>3 307,4</b>	<b>1 561,0</b>	<b>13 587,0</b>	<b>64,9%</b>
investissements directs	3 082,4	3 673,0	5 520,1	5 177,8	2 973,0	8 988,0	191,6%
crédits à l'exportation	883,2	-728,0	-293,0	-568,0	N.D.	313,0	-64,6%
investissements de portefeuille	5 157,0	4 470,0	-3 468,0	-1 870,4	-1 412,0	4 599,0	-10,8%
<b>Organisations de solidarité internationale*</b>	<b>510,9</b>	<b>491,2</b>	<b>534,8</b>	<b>640,1</b>	N.D.	N.D.	25,3%
dont activité dans pays tiers	367,3	350,9	363,5	442,6			(en 1999)
<b>TOTAL (hors OSI en 2000 et 2001)</b>	<b>14 557,3</b>	<b>13 508,8</b>	<b>8 819,9</b>	<b>9 629,5</b>	<b>6 015,0</b>	<b>18 218,0</b>	<b>25,15%</b>

\* L'enquête statistique n'est menée que tous les deux ans, de telle sorte que les données relatives à 2000 et 2001 ne seront disponibles qu'au premier semestre 2003.

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

## 2. Le redressement de l'aide publique après une chute rapide

La décennie 90 a été peu propice à l'aide publique au développement (APD) puisque entre 1996 et 2001, l'effort français en la matière est passé de 5,09 milliards d'euros en 1996 – hors TOM<sup>1</sup> – à 4,6 milliards d'euros en 2001, soit une **baisse de près de 10 %**. **Entre 2000 et 2002, l'aide aux Etats étrangers a en revanche progressé de 23,8 %** (selon les prévisions d'exécution à fin septembre) pour s'établir à 4,8 milliards d'euros.

Le ratio APD/RNB<sup>2</sup> hors TOM, plus éclairant en termes d'effort réel, est également tombé **de 0,42 % en 1996 à 0,31 % en 2000**, mais tend à se redresser depuis puisqu'il serait de 0,35 % en 2002. Ces chiffres demeurent cependant très éloignés de l'objectif de 0,7 % préconisé par les Nations Unies.

**Le projet de loi de finances pour 2003 fait cependant état d'un effort manifeste puisque l'APD hors TOM serait en augmentation de 10,7 %, et le ratio correspondant APD hors TOM/RNB relevé à 0,38 % (0,39 % pour l'APD globale). L'aide publique au développement figure en**

<sup>1</sup> Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, dans le cadre de sa révision triennale de la liste des pays bénéficiaires de l'APD, a en 2000 induit un changement de périmètre de l'APD globale de la France, puisque la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ont été exclues du groupe des TOM bénéficiaires, ce qui a contribué à diminuer le montant de l'APD globale de près de 580 millions d'euros. Aujourd'hui seuls Wallis-et-Futuna et Mayotte sont retenus au titre des TOM, l'inscription de Mayotte ne relevant pas d'un critère juridique (Mayotte n'est pas un TOM).

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

**effet parmi les priorités énoncées cette année par le Président de la République. L'objectif annoncé est ainsi de parvenir à un ratio APD/PIB de 0,5 % d'ici 2005, moyennant un effort supplémentaire de 50 %, et de 0,7 % d'ici 10 ans.**

Lors de sa réunion du 14 février 2002, le CICID a en outre demandé aux ministères des finances et des affaires étrangères de proposer une vision unifiée des orientations de la politique française d'APD dans ses dimensions multilatérale, communautaire et bilatérale. **Ce Livre blanc, intitulé « La politique française d'aide au développement : pour une mondialisation plus solidaire »**, a fait l'objet d'une première diffusion lors de la conférence de Monterrey et met en exergue les trois axes suivants : régulation par l'Etat dans les domaines institutionnel, social et culturel, conception large du développement humain, et approche partenariale.

**Evolution de l'effort français d'aide publique au développement**

<i>en millions d'euros</i>	1996	2001	2002 (1)	2003	1996/2002		2002/2003	
<b>1. Aide bilatérale</b>	<b>3 774</b>	<b>2 653</b>	<b>3 329</b>	<b>4 008</b>	<b>- 545</b>	<b>-14,4%</b>	<b>+679</b>	<b>+20,4%</b>
Ministère des Affaires étrangères		931	986	1 018			+32	+3,2%
Ministère des Finances et AFD	N.D.	420	1 069	1 721	N.D.	N.D.	+652	+61%
Autres ministères et frais administratifs		1 302	1 274	1 269			-5	-0,3%
Soit :								
- prêts	542	-90	-326	-196	- 868	- 160,1%	+130	+40%
- dons	2 478	2 355	2 367	2 323	- 111	-4,5%	- 278	- 1,8%
- annulations et consolidations	753	388	1 287	1 881	+534	+70,9%	+594	+46,2%
<b>2. Aide multilatérale</b>	<b>1 319</b>	<b>1 789</b>	<b>1 978</b>	<b>1 804</b>	<b>+659</b>	<b>+50%</b>	<b>- 174</b>	<b>- 8,8%</b>
dont:								
- aide européenne	658	1 165	1 298	1 201	+640	+97,3%	- 97	-7,5%
(- dont FED)	N.D.	442	596	496	N.D.	N.D.	-100	- 16,8%
- banques et fonds de développement (2)	550	503	558	545	+8	+1,5%	- 13	- 2,3%
- institutions des Nations Unies	110	121	122	122	+12	+10,9%	0	0%
<b>Total (hors TOM) (3)</b>	<b>5 094</b>	<b>4 443</b>	<b>5 307</b>	<b>5 876</b>	<b>+213</b>	<b>+4,2%</b>	<b>+ 569</b>	<b>+ 10,7%</b>
APD (hors TOM) rapportée au RNB	0,42%	0,30%	0,35%	0,38%				
<b>APD (TOM inclus) rapportée au RNB</b>	<b>0,44%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,36%</b>	<b>0,39%</b>				

(1) Prévision d'exécution à fin septembre 2002,

(2) Y compris facilités FAS puis FRPC du FMI.

(3) Rappelons que les chiffres de 1996 incluent l'aide apportée à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie.

Source : "Jaunes" annexés aux PLF 1998 à 2003.

### **Définition de l'aide publique au développement**

Ce sont les directives du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE qui déterminent la comptabilisation française de l'aide au développement. L'OCDE propose deux définitions pour l'aide publique au développement et l'aide publique.

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

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

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

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

**La partie I de la liste du CAD comprend depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 152 pays et territoires en développement, rangés en 5 catégories :**

- les 49 pays les moins avancés : Angola, Ethiopie, Laos, Mauritanie, Soudan, Yémen... ;

- 23 pays à faible revenu (PNB par habitant inférieur à 760 dollars en 1998) : Azerbaï djan, Côte d'Ivoire, Indonésie, Nicaragua, Zimbabwe... ;

- 46 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PNB par habitant compris entre 761 et 3 030 dollars) : Afrique du Sud, Colombie, Bolivie, Egypte, Maroc, Philippines... ;

- 32 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PNB par habitant compris entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998) : Botswana, Brésil, Gabon, Mexique, Liban, Oman... ;

- 2 pays à revenu élevé (Malte et la Slovaquie, pour un PNB par habitant supérieur à 9 360 dollars).

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

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

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

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



## **B. LA HAUSSE PROFITE ESSENTIELLEMENT À L'AIDE BILATÉRALE**

**La baisse constatée de 1996 à 2001 résulte uniquement de la chute de l'aide bilatérale, qui a perdu 1,12 milliard d'euros en cinq ans, soit près de 30 % du montant atteint en 1996.** Ce mouvement est imputable à la disparition des prêts (remboursements nets de 90 millions d'euros en 2001), à la diminution des dons de 5 % et la baisse de près de moitié des annulations et consolidations de dettes.

La tendance s'est cependant inversée à partir de 2002, et l'effort entrepris pour 2003 est considérable puisque **l'aide bilatérale devrait connaître une hausse de plus de 20%, mais uniquement du fait de la progression de près de 50% des annulations et consolidations de dettes.**

Cette relance de l'aide bilatérale est illustrée par les termes du ministère des Affaires étrangères : *« l'aide bilatérale doit redevenir le vecteur privilégié de la solidarité de la France en faveur des pays les plus pauvres, notamment l'aide-projet »*. Les composantes de l'aide bilatérale évoluent ainsi de la façon suivante :

- les **prêts**, accordés à des conditions de marché ou concessionnelles, demeurent négatifs mais dans une moindre mesure qu'en 2002, ce qui signifie que la France prête moins qu'elle ne reçoit de flux de remboursements ;

- **la chute des dons est freinée (-1,8 %) mais se poursuit**, ce qui relativise l'ampleur du soutien à l'aide bilatérale, dont ils constituent encore la majeure partie (plus de la moitié). Cette évolution ne constitue pas un signe encourageant pour l'aide projet, qui transite en grande partie par ces dons ;

- la forte hausse des **consolidations et annulations de dettes** intervient dans le cadre de l'initiative multilatérale pour les pays pauvres très endettés (PPTE), qui induit une montée en puissance de nos engagements bilatéraux. La France est avec le Japon le principal créancier des pays en développement, avec un encours trois fois supérieur à celui des Etats-Unis.

## **C. L'AIDE MULTILATÉRALE**

### **1. Une augmentation de l'aide multilatérale globale**

**La diminution de l'aide bilatérale en 1996-2002 s'est faite au profit de l'aide multilatérale, qui a augmenté de 50 % sur la même période et a vu son poids dans l'APD globale passer de 25,9 % à 37,3 %. Cette progression est essentiellement imputable à l'aide européenne, qui a quasiment doublé sur la période, alors que les contributions aux fonds et**

banques de développement régionaux sont restés relativement stables (+1,4 %), et celles aux institutions des Nations Unies ont progressé de 11 %.

**La tendance est renversée dans le PLF 2003** puisque l'aide multilatérale diminue de 110 millions d'euros et sa part dans l'APD se situe désormais à 30,7%. Par un parallélisme des formes, l'essentiel de cette baisse est imputable à l'aide européenne et plus particulièrement aux crédits affectés au Fonds européen de développement (FED), intégralement pris en charge par les affaires étrangères depuis 2002 et en baisse de 100 millions d'euros. Il convient de relever que si les crédits inscrits en loi de finances pour 2002 n'étaient que de 218,46 millions d'euros, cette dotation était manifestement sous-estimée puisqu'elle a été considérablement relevée par des reports massifs et 137 millions d'euros de crédits nouveaux en loi de finances rectificative, pour atteindre finalement 596 millions d'euros.

## 2. L'aide européenne

Outre les versements au FED, l'aide multilatérale au titre des actions de l'Union européenne comprend des crédits qui ne sont pas inscrits en tant que dépense budgétaire, mais constituent la part du prélèvement sur recettes au profit du budget général des Communautés européennes qui relève de l'aide au développement, et qui comprend de multiples programmes communautaires<sup>1</sup>. Au total, les versements de la France au budget extérieur de la Commission européenne ont évolué ainsi sur la période récente :

### Versements de la France au budget extérieur de la Commission européenne

<i>en millions d'euros</i>	1998	1999	2000	2001	2002	1998/ 2001
Budget général	632,1	836,2	858,9	1051,1	N.D.	66,3%
dont part APD	379,9	481,6	586,4	722,7	702	90,2%
FED	317,6	268,0	272,5	442,2	596	39,2%
<b>Total</b>	<b>949,7</b>	<b>1104,2</b>	<b>1131,4</b>	<b>1493,3</b>		<b>57,2%</b>
Part APD / total	73,5%	67,9%	75,9%	78,0%		

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

<sup>1</sup> Ces programmes sont : PHARE (préparation de l'adhésion des PECO), TACIS (actions de réformes économiques et institutionnelles en Russie, dans les Etats de l'ex-URSS et en Mongolie), OBNOVA/CARD, MEDA (programme de coopération avec les pays méditerranéens), l'aide humanitaire et alimentaire, et les actions de coopération avec l'Afrique australe, l'Amérique latine et l'Asie.

La participation de la France à ces deux contributions européennes est inégale puisque sa quote-part dans le FED – 24,3 % – est supérieure à celle au titre du budget général (17,3 %). Il est vrai que ces deux quotes-parts ne répondent pas aux mêmes règles, dans la mesure où le FED constitue un compte financé hors du budget général de l'Union.

**L'aide européenne représente environ 20 % de l'APD globale de la France (13 % en 1996).** Cette aide est exclue du contrôle des Parlements nationaux, qui restent cependant compétents pour contrôler les montants alloués par les Etats, les dates de versement des fonds, les justificatifs produits à l'appui des appels de fonds et la part de la contribution nationale dans les diverses actions engagées et financées par l'Europe<sup>1</sup>. **En outre la politique communautaire d'aide au développement fait l'objet de critiques récurrentes**, en particulier sur le montant élevé des «restes à liquider», et demeure trop largement influencée par les pays nordiques et le Royaume-Uni, qui ne sont pourtant pas les pays qui contribuent le plus. C'est donc une part importante de l'APD française qui est distraite de la masse et quasiment « neutralisée » du fait de l'inaction de l'Europe, qui s'explique de plus en plus par la volonté de ne pas soutenir en quoi que ce soit l'influence française sur certains pays. **Il apparaît cependant que des réformes en cours peuvent susciter quelque espoir de voir l'efficacité de l'aide européenne légèrement s'améliorer.**

#### **Les recommandations du CAD sur l'aide européenne**

Dans sa dernière évaluation (été 2002) de l'aide au développement conduite par l'Union européenne, le CAD salue les réformes internes engagées par la Commission, mais relève encore de nombreux problèmes et formule les recommandations suivantes pour améliorer l'efficacité pour le moins perfectible de cette politique communautaire :

**- renforcer son avantage comparatif en matière de promotion du développement :** préciser les rôles respectifs de la Commission et des Etats membres, encourager la mise en oeuvre intégrale de l'aide déliée, et faire une plus large place au partenariat pour la réduction de la pauvreté, dans le droit fil de ce que prévoit l'Accord de Cotonou ;

**- inscrire son action de lutte contre la pauvreté dans la durée :** budgétiser du FED, accroître l'APD allouée aux secteurs sociaux, réduire le nombre des lignes budgétaires, définir des critères de répartition des ressources, améliorer la qualité des comptes rendus au Parlement européen et au Conseil des ministres, faciliter le passage de l'aide humanitaire à la reconstruction dans le cadre des mesures de sortie de crise, mieux assurer la prise en compte des questions transversales (droits de l'homme, égalité homme-femme et viabilité environnementale) dans les domaines jugés prioritaires, oeuvrer en concertation avec les autres bailleurs à l'amélioration de la gestion financière et des capacités institutionnelles dans les pays participant au processus CSLP ;

---

<sup>1</sup> La liste est simple à dresser : l'Europe ne fait pratiquement rien avec l'argent qu'on lui verse...

- **améliorer la cohérence de ses politiques et instaurer des dispositifs institutionnels garantissant la cohérence** : renforcer les capacités analytiques et ressources sur le terrain pour accroître la cohérence des politiques internes de la Communauté avec les Documents de stratégie nationale (CSP), améliorer l'échanges d'information entre le processus CSP, le Groupe interservices d'appui à la qualité et la Cour des comptes ;

- **renforcer l'attention portée aux résultats et à l'efficacité de l'aide** : préciser la structure des responsabilités au sein de la « famille » Relex pour l'acheminement des ressources, étudier si la gestion de tous les programmes d'aide ne devrait pas être confiée à une même entité, mieux évaluer la performance relative de la Communauté européenne par rapport aux autres donateurs, inciter le comité de direction EuropAid à privilégier l'obtention de résultats, entreprendre des études d'évaluation sur les approches novatrices et structurantes (prévention et règlement des conflits, supervision par l'ECHO des activités des ONG, efficacité du processus de déconcentration, dispositifs de promotion du secteur privé...) ;

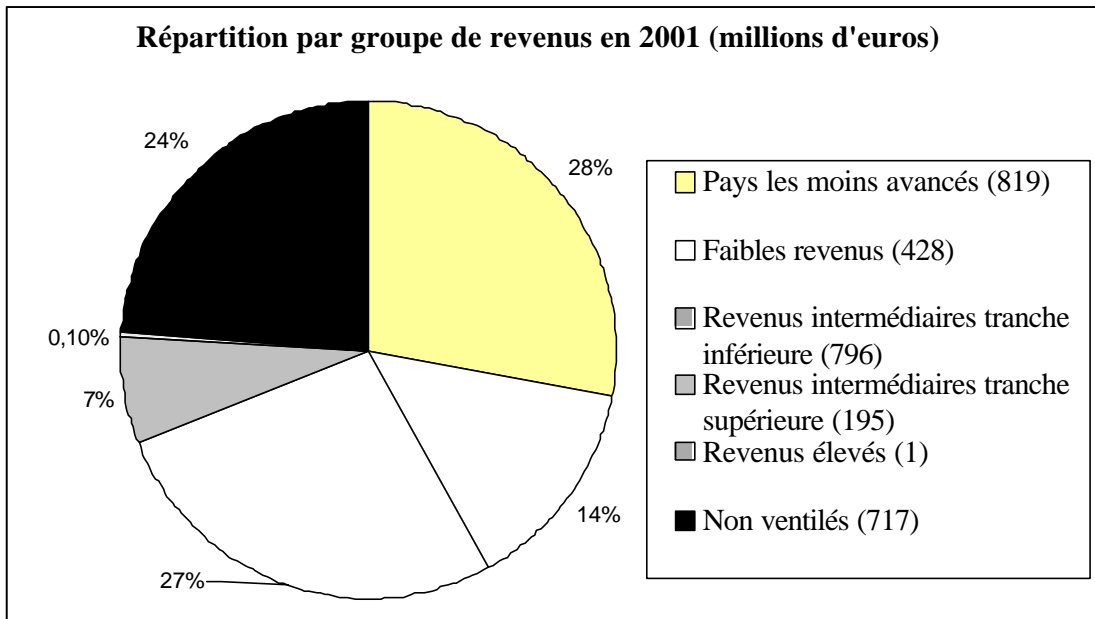
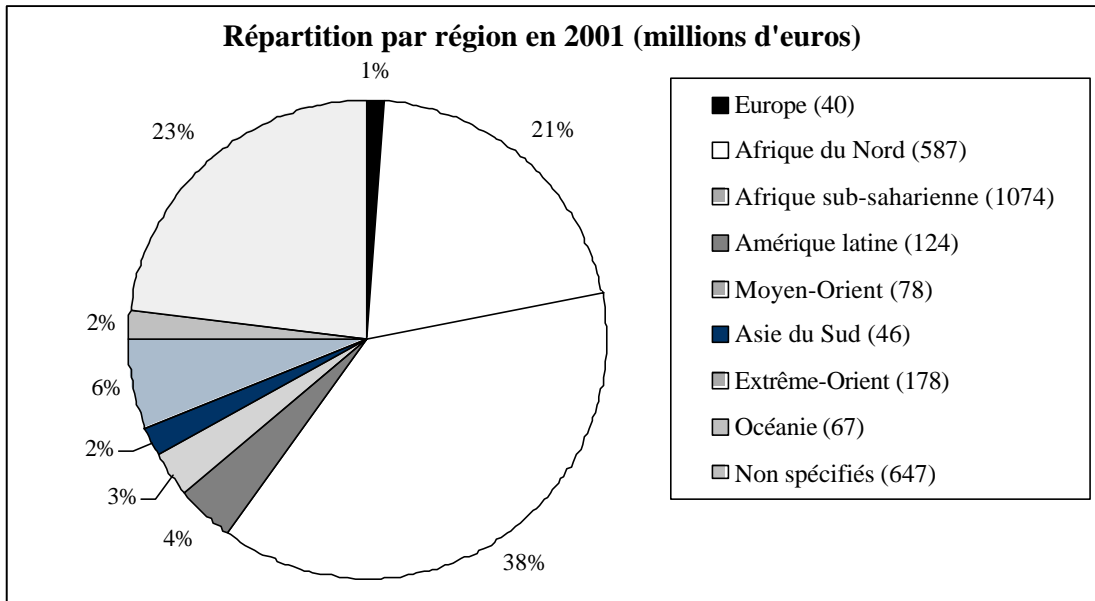
- **améliorer la mise en oeuvre du programme d'aide afin de favoriser l'appropriation locale** : déléguer davantage de responsabilités aux missions locales mais en leur fournissant des orientations claires, étoffer l'effectif des spécialistes et leur complémentarité avec les ressources humaines des Etats membres de l'UE, constituer une équipe spécifiquement chargée de la gestion des ressources humaines des coopérants.

*Source : OCDE*

## **II. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DE L'AIDE FRANÇAISE**

### **A. RÉPARTITION EN FONCTION DES PAYS BÉNÉFICIAIRES**

D'après le « jaune » relatif à l'APD annexé au projet de loi de finances pour 2003, la ventilation de l'aide bilatérale française en 2001 était la suivante :



**Les PMA ne reçoivent donc qu'un peu plus du quart de l'aide bilatérale française, et les 72 pays les plus pauvres 42 %.** La part des PMA remonte quelque peu après être passée de 33 % en 1989 à 21,4 % en 1999, mais la vocation de l'APD est bien d'être prioritairement affectée aux pays les plus pauvres, et en particulier aux pays de la Zone de Solidarité Prioritaire. De même la prééminence traditionnellement accordée à l'Afrique subsaharienne ne cesse de s'affaiblir, puisque sa part est passée de 55 % du total en 1988 à 38 % en 2001. Toutefois l'ensemble du continent africain recueille encore une large majorité (59 %) de l'aide française, conformément à ses liens historiques avec ce continent, à sa connaissance du terrain et surtout aux immenses besoins de ses populations.

Les dix principaux pays bénéficiaires en 2000-2001, tous africains, étaient ainsi les suivants (moyenne annuelle en millions d'euros) :

1 – Egypte	243	5 – Mayotte	122	8 - Cameroun	80
2 – Maroc	181	6 – Tunisie	99	9 – Burkina	69
3 – Côte d'Ivoire	146	7 – Mali	87	10 – Algérie	67
4 – Sénégal	137	<i>Source : « jaune » annexé au PLF 2003</i>			

**Il est essentiel que la France maintienne une part majeure de son aide en Afrique, qui constitue son meilleur « avantage comparatif »** en termes de connaissance du terrain et des usages locaux, et où d'autres pays, notamment anglo-saxons, se montrent plus présents : selon le CAD, le Royaume-Uni consacrait à l'Afrique et au Moyen-Orient 40,4 % (dont la quasi totalité - 38,7 % - pour l'Afrique sub-saharienne) de son aide en 2000, le Danemark respectivement 45,6 % et 40,2 %, et la Norvège 38,5 % et 31,8 %.

#### **La Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP)**

**La Zone de solidarité prioritaire** a été définie par le Gouvernement français en février 1998 comme celle où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. Elle se compose de pays parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux et **avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat** dans une perspective de solidarité et de développement durable qui répond à plusieurs objectifs : la consolidation de l'état de droit et l'enracinement de la démocratie, le soutien à une croissance durable fondée sur des économies équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables, la couverture des besoins sociaux essentiels, la gestion rationnelle du territoire et des ressources et la protection de l'environnement, la promotion du développement participatif et culturel, et la stabilité et l'intégration régionale.

**Le périmètre de la ZSP a été modifié lors de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui s'est tenue le 14 février 2002.** Antigua et Barbuda, la Barbade, les Seychelles, St Christophe et Nieves, Ste Lucie, Maurice, la Grenade, la Dominique, St Vincent et les Grenadines n'en font plus partie, tandis que l'intégration du Yémen et du Soudan a été retenue. La ZSP regroupe ainsi désormais les 54 pays suivants :

- Proche Orient : Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yémen ;

- Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie ;

- Afrique sub-saharienne et Océan indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée-Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sao-Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe ;

- péninsule indochinoise : Cambodge, Laos, Vietnam ;

- Caraïbes : Cuba, Haïti, République dominicaine ;

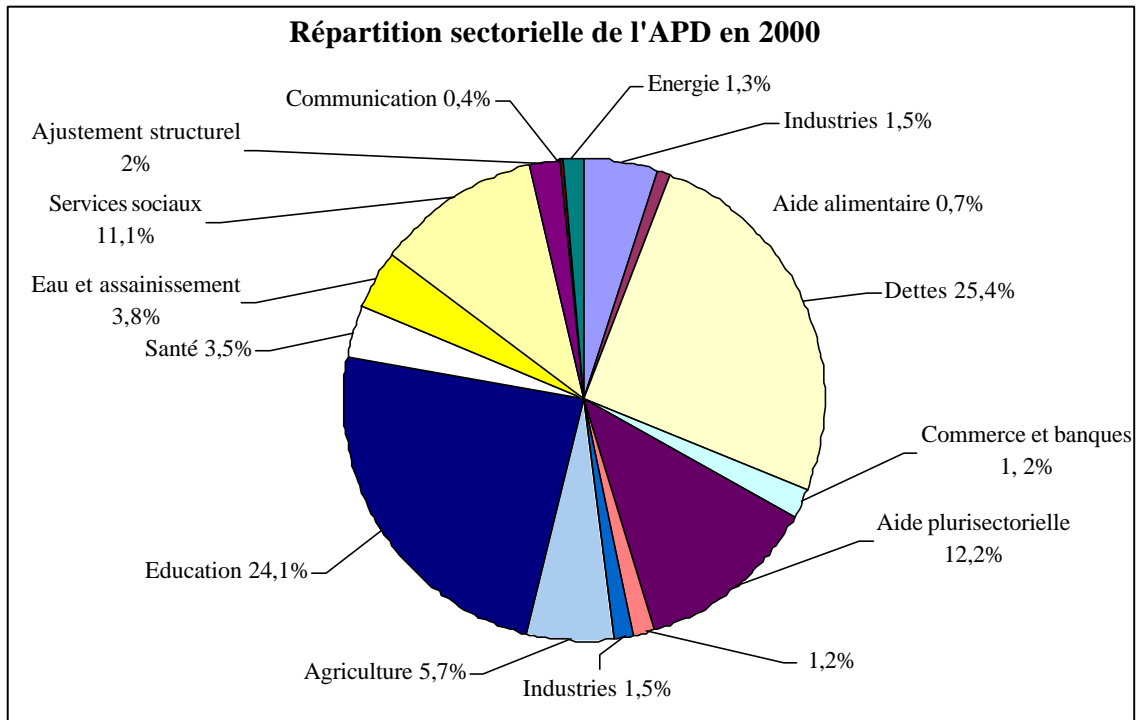
- Amérique latine : Surinam ;

- Pacifique : Vanuatu.

**Le périmètre de la ZSP est parfois critiqué pour son caractère extensif – alors que les moyens budgétaires ne le sont pas – conduisant à une diminution du volume d'aide mobilisable dans chaque Etat et à une dispersion des priorités.** La Zone est en effet plus vaste que l'ancien « champ », représentatif de la zone d'influence française pendant plusieurs décennies et qui comprenant 37 pays. Le gouvernement entend cependant recentrer l'aide française sur l'Afrique et les pays les plus nécessiteux, et la récente redéfinition de l'ampleur de la ZSP s'inscrit dans cette perspective.

## ***B. RÉPARTITION PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ***

La répartition sectorielle de l'aide au développement en 2000 marquait en outre une prépondérance de la dette, de l'éducation et des services sociaux, comme l'indique le graphique ci-après :



Il importe de relever le niveau des **coûts administratifs** de l'APD française. Ces coûts ont connu une augmentation substantielle entre 2000 et 2001, alors même que l'aide stagnait. Les prévisions pour 2003 font cependant état d'une stabilité en volume, et donc d'une baisse en part relative.

**Evolution des coûts administratifs depuis 2000**

	2000	2001	2002	Estimations 2003
APD bi et multilatérale	4 454	4 631	5 499	6 071
Coûts administratifs	168	189	192	195
Part de l'APD	3,8%	4,1%	3,5%	3,2%

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

### III. SITUATION DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS

**La diminution de l'APD française au cours des dernières années s'inscrit dans un mouvement global de diminution de l'aide bilatérale aux pays en développement**, tant du fait de contraintes budgétaires que d'une remise en cause plus fondamentale de l'efficacité de l'aide et de sa légitimité au regard du respect de normes démocratiques. Si ce mouvement de repli est manifeste au sein du G7, il entre parfois en contradiction avec un discours qui



continue de prôner les vertus de l'APD, comme ce fut le cas en France. En outre **certains pays ont maintenu à un haut niveau leur aide publique**, parfois bien au-delà des objectifs ambitieux des Nations-Unies (que seuls cinq pays respectent), de telle sorte que la France ne figure plus dans le peloton de tête des pays donateurs.

**Selon les statistiques de l'OCDE, la France était en 2001 le cinquième pays donateur du CAD en montant absolu** (après les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni), et le septième en termes d'effort en part du RNB, devant le Royaume-Uni. Le quatuor de tête est composé de pays d'Europe du nord (Danemark 1,01 %, Norvège 0,83 %, Pays-Bas 0,82 %, Luxembourg 0,8%), et la moyenne pondérée des membres du CAD se situe à 0,22 %.

Les pays membres du CAD et de l'Union européenne se révèlent plus généreux que ceux du G7 (au sein duquel nous sommes depuis deux ans premier ou second derrière le Royaume-Uni en termes d'effort), qui pâtit largement de l'étau budgétaire au Japon et de l'effort assez mesuré des Etats-Unis, qui demeurent néanmoins le premier pays donateur en volume. Il convient également de relever le dynamisme du Royaume-Uni<sup>1</sup>, qui a compris l'utilité de l'APD et a donc engagé une remise à niveau de son effort à partir de 1999 sous l'impulsion de son ministre du développement international, Clare Short, et dépasse à présent la France en montant absolu.

**APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD**

	<b>APD M € (2001)</b>	<b>APD/ RNB %</b>	<b>Progression réelle 2001/2000</b>
Danemark	1 785	1,01%	-3,7%
Suède	1 760	0,76%	-3,1%
Norvège	1 503	0,83%	+6,8%
Pays-Bas	3 523	0,82%	-1,1%
Belgique	967	0,37%	+6,7%
France	4 631	0,32%	+5,9%
Royaume-Uni	5 202	0,32%	+6,2%
Japon	10 807	0,23%	-18,1%
Allemagne	5 448	0,27%	-1,5%
Etats-Unis	12 153	0,11%	+7%
Etats de l'UE	29 037	0,33%	+4,4%
<b>Total G7</b>	<b>41 826</b>	<b>0,18%</b>	<b>-3,2%</b>
<b>Total CAD</b>	<b>51 354</b>	<b>0,22%</b>	<b>-1,4%</b>

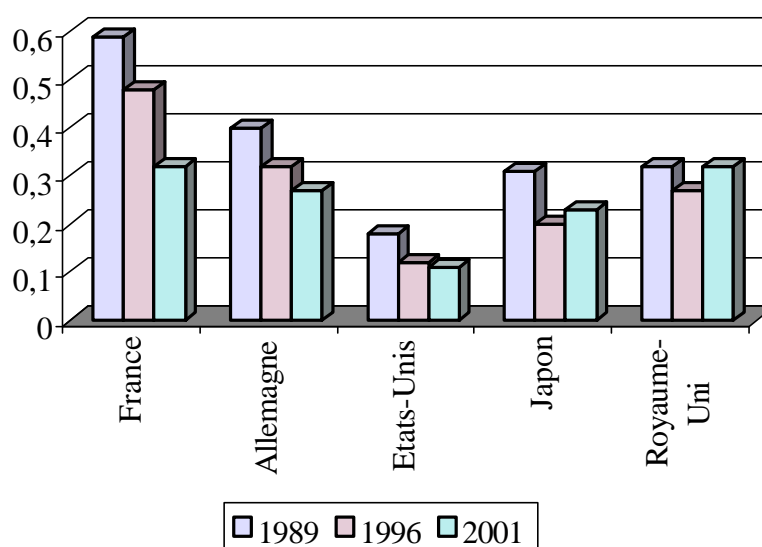
*Source : OCDE, données prévisionnelles pour 2001*

<sup>1</sup> Nous restons cependant le premier pays contributeur (25%) au sein de l'aide européenne, qui demeure malheureusement invisible pour les pays concernés...

	1989	1996	2000	2001
France	0,59	0,48	0,31	0,32
Allemagne	0,40	0,32	0,27	0,27
Etats-Unis	0,18	0,12	0,10	0,11
Japon	0,31	0,20	0,28	0,23
Royaume-Uni	0,32	0,27	0,32	0,32

Source : OCDE

### Evolution du ratio APD/PNB des pays du G7



### Les politiques de développement des principaux pays donneurs

#### 1. Les Etats-Unis : 12,2 milliards d'euros ; 0,11 % du RNB

Considérés comme des promoteurs du « trade, not aid », les Etats-Unis figurent néanmoins au premier rang des pays membres du CAD par le volume de leur APD, mais au dernier rang par leur effort en pourcentage du PNB : 0,11 %, soit une diminution de près de moitié en dix ans. Peu avant la conférence de Monterrey de mars 2002, les Etats-Unis ont annoncé un relèvement de leur aide pour la porter à 15 milliards de dollars d'ici 2007, **mais continuent de se montrer vigilants sur les résultats effectifs et la conditionnalité de l'APD.** L'aide est géographiquement très dispersée et plus de la moitié est affectée à des pays à revenu intermédiaire.

Les Etats-Unis soutiennent une approche fondée sur le partenariat, et l'USAID est à l'origine d'une alliance pour le développement mondial qui vise à associer plus étroitement les partenaires américains. Au plan international, des partenariats ont été noués avec le Japon et l'UE, et plusieurs accords ont été conclus concernant la lutte contre le VIH et la polyomélie. Les Etats-Unis souscrivent également aux objectifs du millénaire à l'horizon 2015, et le programme de l'administration Bush est **prioritairement axé sur la croissance économique et l'agriculture, la santé mondiale et la prévention des conflits.**

A l'échelon local, l'ambassadeur assure la cohérence et la coordination de l'action de la trentaine d'organismes américains composant les équipes par pays, mais cette coordination systématique n'est pas opérée au niveau des services centraux.

Depuis 1993, l'USAID utilise un système intégré de gestion fondée sur les résultats et met en oeuvre un processus coordonné de planification, de mise en oeuvre et de suivi.

## **2. Le Royaume-Uni : 5,2 milliards d'euros ; 0,32 % du RNB**

L'aide au développement britannique connaît un renouveau et de profondes transformations depuis 1997. Le Department for International Development (DFID) est devenu une **instance autonome**, et le gouvernement s'est engagé à porter son rapport APD/RNB à 0,33 % en 2003. **Le Royaume-Uni tend à privilégier largement l'aide programme sectorielle**, et sur le plan géographique l'Afrique subsaharienne et l'Asie du sud.

L'action du DFID s'inscrit dans le cadre des objectifs internationaux de développement et promeut une cohérence entre bailleurs et des stratégies de partenariat par un recours accru à la mise en commun des fonds bilatéraux et au déliement de l'aide pour les PMA, dont le Royaume-Uni est un fervent partisan au sein du CAD et qu'il a appliqué dans toutes ses activités de coopération.

**Un premier Livre blanc est paru en 1997, et un second fin 2000**, intitulé « L'élimination de la pauvreté dans le monde : Faire de la mondialisation un succès pour les pauvres », qui participe de la mise en oeuvre actuelle des principaux axes suivants : importance d'une action collective des donateurs et d'appareils d'Etat efficaces, déliement de la totalité de l'aide au développement encore liée à des achats de biens et services britanniques, sensibilisation de l'opinion publique, meilleure participation dans les organisations internationales, élaboration de documents stratégiques (Target Strategy Papers et Institutional Strategy Papers), plus grande transparence du DFID, renforcement de la présence sur le terrain, focalisation sur la réduction de la pauvreté, accent mis sur l'étude de secteurs pertinents plutôt que sur l'évaluation ex post des projets, conclusion avec le ministère des finances d'un accord triennal assignant des objectifs de résultats et leurs échéances. Une loi présentée au Parlement en 2001 a également renforcé la primauté de la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif de l'APD britannique.

Cette remise en question de la stratégie et de l'organisation de l'APD britannique comporte de nombreux enseignements, mais des lacunes ont également été relevées par le CAD.

## **3. Le Japon : 10,8 milliards d'euros ; 0,23 % du RNB**

En octobre 1999, la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations et le Fonds japonais de coopération économique extérieure ont fusionné pour former la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC), devenue le plus grand établissement financier public bilatéral du monde. **L'aide japonaise est concentrée sur l'Asie (72%)**, et diminue en volume du fait des importantes contraintes budgétaires.

Le Japon tient des consultations régulières avec les partenaires extérieurs, et a organisé en 1993 et 1998 deux Conférences internationales sur le développement de l'Afrique (TICAD). La JBIC a pour mission de promouvoir les importations et exportations japonaises, de faire des prêts d'APD, et de contribuer à la stabilité du système financier international. Elle apporte également son concours pour la mise en oeuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Les trois priorités de la politique japonaise sont l'atténuation du fossé numérique (16 milliards d'euros sur trois ans, sous forme partiellement de fonds d'APD, à la suite de l'adoption de la Charte d'Okinawa en juillet 2000), la lutte contre les maladies infectieuses (200 millions de dollars dégagés pour le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme), et la prévention des conflits.

L'opinion publique manifeste des doutes grandissants à l'égard des grands projets, et une commission d'enquête chargée d'examiner le système d'évaluation de l'APD a récemment préconisé une refonte de ce système.

#### **4. La Suède** : 1,76 milliard d'euros ; 0,76 % du RNB

La coopération pour le développement se trouve aujourd'hui quelque peu concurrencée par les demandes liées à l'élargissement de l'Union européenne. L'aide bilatérale demeure cependant centrée sur les PMA.

Une **commission d'enquête parlementaire** a été chargée de remettre fin 2001 des propositions pour l'élaboration de politiques cohérentes au service de la lutte contre la pauvreté dans le contexte nouveau créé par la mondialisation

Les principaux domaines d'intervention de l'Agence suédoise de coopération pour le développement (ASDI) ont été l'aide humanitaire et la prévention des conflits (20 %), les secteurs sociaux (18 %) et les droits de l'homme et la démocratie (15 %). La Suède manifeste une grande disposition à participer à des **programmes sectoriels** et s'applique à trouver de nouveaux moyens d'améliorer la coordination entre bailleurs.

La Suède possède un système d'évaluation bien conçu et qu'elle ne cesse d'améliorer, mais aucune disposition particulière n'a été prise pour intégrer les objectifs internationaux de développement dans les documents stratégiques.

#### **5. L'Allemagne** : 4,9 milliards de dollars ; 0,27 % du RNB

Le Conseil des ministres a approuvé en avril 2001 le programme d'action à horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté, et une stratégie de mise en oeuvre a été rendue publique début 2002. Le programme plaide en faveur d'un renforcement de la cohérence et des synergies multilatérales, notamment avec la Commission européenne, et confère au ministère de la coopération économique (BMZ) une plus grande marge de manoeuvre et de nouvelles missions, bien qu'il ne soit pas encore doté des capacités d'analyse suffisantes.

L'APD allemande dispose de ressources encore limitées, et le BMZ a décidé de concentrer ses moyens sur **37 pays « prioritaires »** et **33 pays « partenaires »**. L'aide bilatérale est constituée à 24% de prêts consentis par la KfW (Banque pour la reconstruction) et à 76% de dons (dont 60% est absorbée par l'Agence pour la coopération technique, la GTZ, dont l'organisation a été décentralisée et les moyens humains revus à la baisse), mais l'Allemagne se montre prudente sur l'aide budgétaire et les accords entre donateurs, du fait d'un certain scepticisme sur les capacités financières et d'audit des pays bénéficiaires.

## SECONDE PARTIE

### LES CREDITS BUDGETAIRES DES DIFFERENTS MINISTERES IMPLIQUES DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

#### I. LACUNES ET DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE

##### A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES À L'AIDE PUBLIQUE TOTALE : UN ÉCART DE PLUS DE DEUX MILLIARDS ET DEMI D'EUROS

##### 1. L'écart entre crédits budgétaires contribuant à la coopération et l'aide publique totale

L'analyse des seuls crédits budgétaires mis en œuvre au titre de la coopération avec les Etats en développement fait apparaître un écart très important avec les chiffres représentatifs de l'aide publique au développement de la France : il est en effet de l'ordre de 2,7 milliards d'euros. **Un tel écart amoindrit la qualité de l'analyse afférente à l'évolution de l'aide française**, tant en ce qui concerne son montant que ses acteurs et ses instruments.

##### Aide publique au développement et crédits budgétaires

(millions d'euros)	2002	2003
APD totale (hors TOM)	5 307	5 876
dont bilatérale	3 329	4 008
Crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en développement (DO + CP)	2 777	3 182
Ecart entre APD totale et crédits contribuant à la coopération	2 530	2 694

Source : « Jaune » annexé au PLF 2003

## 2. Le poids des comptes spéciaux du Trésor

Un peu plus du quart de cet écart correspond à la participation française au budget communautaire pour les actions relevant de l'aide au développement, qui est financée par un prélèvement sur recettes et peut être évaluée à 705 millions d'euros pour 2003. La majeure partie de cet écart est imputable à nombre d'opérations ne faisant pas l'objet d'une « dépense » budgétaire et transitant par **quatre comptes spéciaux du Trésor (CST)** :

- le CST n° 905-10, qui retrace le **versement de la contribution française à l'accord international sur le caoutchouc naturel** et les variations susceptibles de l'affecter ultérieurement ;

- **les annulations et consolidations de dettes**, qui sont traitées sous la forme d'un transfert au CST n° 903-17. Ce compte est débité des versements opérés par le gouvernement français en vertu des accords bilatéraux, et crédités des remboursements en capital des Etats. Les intérêts compris dans les annuités d'amortissement sont portés en recettes du budget général ;

- **la partie des prêts éligibles à l'APD qui transitent par les comptes spéciaux du Trésor** ou font l'objet de refinancements sur le marché – comme c'est le cas d'une bonne partie des prêts octroyés par l'Agence Française du Développement<sup>1</sup> – et accordés par le Trésor sur le compte n° 903-07 à des conditions très concessionnelles (en terme de taux d'intérêt et de durée d'amortissement). Les prêts à l'AFD sont des ressources de refinancement mixées avec des ressources de marché pour financer les prêts non souverains (ie. ne bénéficiant pas de la garantie ou de l'aval de l'Etat) dans les secteurs non-marchands ou privés. La concessionnalité des prêts du Trésor est utilisée par l'AFD pour constituer des provisions, au titre du risque supporté par l'établissement pour ce type d'engagements. Le caractère subordonné de ces prêts (à 30 ans avec 10 ans de différé portant intérêts à 0,25%) a été maintenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999<sup>2</sup>.

Les prêts du Trésor à des Etats étrangers permettant la mise en place de protocoles financiers au profit de pays tiers pour l'achat de biens d'équipement français, sont également imputés sur le CST n° 903-07 (article 3) ;

---

<sup>1</sup> Les décaissements en prêts nécessitent, en moyenne annuelle, l'octroi de 114 millions d'euros de crédits de paiement. Pour 2003, une inscription de 100 millions d'euros a été jugée suffisante pour conserver un volume d'engagements similaire, suite aux modifications des règles de provisionnement du risque pays.

<sup>2</sup> Le maintien de la subordination de ces prêts permet à l'AFD de consolider ses fonds propres et de satisfaire les exigences prudentielles de droit commun en matière de division des risques malgré la concentration importante de ses risques sur certains Etats, en particulier la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Maroc.

- **les opérations avec le FMI**, retracées dans le CST n° 906-05 et **neutres pour le budget de l'Etat** tant en inscriptions qu'en exécution et en trésorerie. Les accords d'emprunt avec le FMI permettent à ce dernier de mobiliser auprès de la France jusqu'à 7,2 milliards d'euros (dont 4,1 milliards suite à l'augmentation de 40% des quote-parts des pays membres en 1999) ;

**Recettes et charges des comptes spéciaux du trésor au titre de la coopération**

<i>(millions d'euros)</i>	<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>		
	<b>Charge nette</b>	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Charge nette</b>
905-10. Produits de base	-2	0	0	0
903-07-02. Prêts à l'AFD	58,34	56	100	44
903-07-03. Prêts d'équipement à des Etats étrangers	-253,07	759,48	155	-604,48
903-17. Consolidations de dettes	-159	926,86	1 244,19	317,33
<b>TOTAL</b>	<b>-355,73</b>	<b>1 742,34</b>	<b>1 512,19</b>	<b>-243,15</b>

N.B : le compte des opérations avec le FMI n'est pas mentionné, compte tenu de son impact nul.

Source : Trésor

**Position du gouvernement français sur une éventuelle évolution du rôle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international**

Dans leur contribution au rapport du Conseil d'analyse économique sur le développement publié en juin 2000, Christian Chavagneux et Laurence Tubiana formulent plusieurs constats et propositions quant à l'évolution des politiques mises en oeuvre par les deux institutions de Bretton Woods, qui rejoignent en partie les positions défendues par la France :

- **l'attention accordée au cadre institutionnel et à la bonne gouvernance** : les deux institutions prêtent une attention particulière au cadre institutionnel à travers trois principaux instruments (évaluations du secteur financier, revues structurelles et sociales, revues des dépenses publiques), intégrés dans les programmes du FMI et les stratégies pays de la Banque mondiale ;

- **le principe de sélectivité**, réservant l'aide aux pays où elle aura l'impact le plus significatif : la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement ont établi une corrélation forte entre le niveau de l'aide accordée à un pays et le bon fonctionnement du cadre institutionnel. Une vingtaine d'indicateurs (politique environnementale, égalité d'accès aux services publics, filets sociaux, bonne gouvernance, équité des opportunités économiques...) sont ainsi utilisés et agrégés pour construire un « indice de performance » qui prend également en compte les résultats des programmes en cours dans le pays ;

- **la mise en oeuvre de procédures participatives permettant d'associer les populations et les institutions démocratiques au débat sur la lutte contre la pauvreté et la définition des stratégies de développement**, dont les « Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté » constituent la traduction opérationnelle et conditionnent l'accès aux ressources de l'initiative PPTE. Lors de la dernière revue des CSLP par le Conseil d'administration du FMI en septembre 2002, **la France a particulièrement insisté sur l'impératif d'appropriation des cadres par les autorités administratives et politiques des pays concernés, et plus particulièrement par leurs Parlements**. Plusieurs bailleurs de fonds, dont la France, ont choisi d'articuler davantage leur stratégie bilatérale avec ces CSLP.

S'agissant de la réforme de la **conditionnalité** du FMI, qui est au coeur des débats depuis les crises en Asie et en Amérique latine, la France considère qu'un allègement substantiel de la conditionnalité structurelle irait à l'encontre des leçons de la crise asiatique et **que le FMI doit rester au centre du dispositif de gestion de crise**, dont il doit être le leader incontesté. **En revanche sa légitimité doit être renforcée par une pratique rénovée et équitable de la conditionnalité, visant à la simplifier et à mieux la cibler sur les réformes essentielles** plutôt que sur de longues listes de « micro conditions ». Le gouvernement estime également que l'opposition supposée entre conditionnalité et appropriation est largement artificielle si la conditionnalité est de qualité, ciblée sur le nécessaire et fait l'objet d'un réel dialogue avec le pays concerné.

Enfin, deux autres points évoqués par Christian Chavagneux et Laurence Tubiana renvoient à des positions traditionnelles de la France :

- **la répartition des rôles entre FMI et Banque mondiale en fonction du niveau de développement : contrairement aux thèses du rapport Meltzer, la France défend l'idée d'une complémentarité des deux institutions** ne conduisant pas à concentrer l'action du Fonds sur les pays émergents. La Facilité Globale pour la Réduction de la Pauvreté reste ainsi un instrument du FMI qui conserve sa pleine légitimité dans les pays à faible revenu, tandis que les pays à revenu intermédiaire représentent toujours des enjeux importants en matière de pauvreté, légitimant le soutien apporté par la Banque mondiale. Un dialogue accru et une coopération locale concrète entre le Fonds et la Banque en matière de conditionnalité dans les pays émergents demeurent dès lors nécessaires, et la France en est un promoteur actif ;

- **le dialogue avec le Parlement et la société civile** : la communication a été sensiblement améliorée par l'accroissement de la **transparence** des institutions (mises en ligne de documents auparavant confidentiels, mise en place d'un bureau d'évaluation indépendant au sein du FMI), qui les rend aujourd'hui plus comptables devant leurs actionnaires et membres. En France, le gouvernement remet également depuis trois ans un **rapport annuel au Parlement** sur les activités des deux institutions.

*Source : réponses du ministère des finances au questionnaire budgétaire*

**La « valorisation » du coût des études supérieures en France des étudiants** provenant de pays éligibles à l'APD contribue également à cet écart.

## ***B. BICÉPHALISME ET DISPERSION DU FINANCEMENT DE L'APD***

### **1. Le poids des ministères des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie**

L'aide publique au développement constitue un domaine d'intervention transversal par excellence et **pas moins de douze ministères y sont impliqués, mais les deux chefs de file demeurent le ministère des affaires étrangères (1,89 milliard d'euros dans le PLF 2003) et le ministère des finances (996 millions d'euros)**, dont les crédits concourant à la coopération représentent pas moins de 90% de l'ensemble.



**Répartition par ministère des crédits concourant à la coopération**

Budgets (total DO+CP)	1997	LFI 2002	PLF 2003	Ecart 2002/ 2003	Part de chaque ministère
<b>Affaires étrangères et défense<sup>(1)</sup></b>	<b>1 505,66</b>	<b>1 515,68</b>	<b>1 891,06</b>	<b>+ 24,8%</b>	<b>59,4%</b>
Agriculture et pêche	37,43	24,80	24,95	+ 0,6%	0,8%
Ecologie et développement durable	0,09	1,99	4,58	+ 130,2%	0,1%
Culture et communication	-	3,87	3,87	0%	0,1%
<b>Economie, finances et industrie</b>	<b>91,04</b>	<b>969,68</b>	<b>996,36</b>	<b>+ 2,8%</b>	<b>31,3%</b>
Jeunesse et enseignement scolaire	0,87	29,12	29,14	+ 0%	0,9%
Enseignement supérieur	3,45	4,81	4,91	+ 2,1%	0,2%
Recherche et technologie	185,80	194,59	205,25	+ 5,5%	6,4%
Travail	1,45	1,83	1,06	- 42,1%	0,0%
Santé, famille, solidarité	-	0,63	1,84	+ 192,1%	0,1%
Equipement, transports, logement, mer	2,81	1,29	1,30	0%	0,0%
Intérieur et libertés locales	19,79	17,58	18,85	+7,2%	0,6%
Sports	0,48	0,67	0,70	+ 4,5%	0,0%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 848,87</b>	<b>2 766,53</b>	<b>3 183,87</b>	<b>+ 15%</b>	

(1) Compte tenu du transfert, en provenance du budget des Charges communes, de la contribution française au FED.

Source : "Jaune" annexé au PLF 2003.

Les crédits affectés aux deux principaux ministères sont analysés plus loin.

## 2. La dispersion au sein des ministères techniques

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche demeure le premier des ministères techniques impliqués puisqu'il contribue à hauteur de 239,3 millions d'euros, mais l'essentiel de ces crédits recouvre les subventions accordées à quelques grands organismes de recherche, en particulier le Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, CIRAD (122,7 millions d'euros, en hausse de 8,2% par rapport à 2002), et l'Institut de Recherche pour le Développement, IRD (69 millions d'euros, soit une dotation équivalente à celle de 2002). Les autres départements ministériels contribuent pour un montant cumulé de 294,7 millions d'euros et sont, par ordre d'importance :

- **l'agriculture** : essentiellement le financement de l'achat de l'aide alimentaire, pour 21,15 millions d'euros, en collaboration avec les affaires étrangères qui contribuent au transport des denrées ;

- **l'intérieur** : financement pour 16,9 millions d'euros des action du SCTIP (Service de coopération technique internationale de police), réorganisé en 2001 et implanté dans 82 pays par l'intermédiaire des attachés de sécurité

intérieure et leurs adjoints, membres des missions diplomatiques, et des officiers de liaison dans le cadre du renseignement ;

- **l'écologie et le développement durable** : nouvel abondement, sur le chapitre 44-10, du Fonds pour l'Environnement du PNUE à hauteur de 2 millions d'euros, financement pour 1,05 millions d'euros d'actions déclinant les axes fixés dans les conventions pluriannuelles d'objectifs signées par le ministère, et actions de suivi du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg (notamment en Europe centrale et dans le bassin méditerranéen pour 0,65 million d'euros) ;

- **la culture et la communication** : 3,8 millions d'euros au titre des « interventions culturelles d'intérêt national » (accueil des cultures étrangères, promotion de la culture française à l'étranger, programme de formation de professionnels étrangers, séminaires, coopération européenne, francophonie multilatérale, laquelle bénéficie de 0,3 million d'euros de ressources supplémentaires en 2003) ;

- **le travail, la santé et la solidarité** : le bras armé de ce ministère en matière d'action internationale et de coopération est depuis 1992 le GIP-International, fort de 9 agents et qui bénéficie dans le PLF 2003 d'une subvention de 1,06 million d'euros (en baisse de 42% par rapport à 2002) ;

- **l'équipement, les transports, le logement et le tourisme** : une subvention de fonctionnement de 0,73 million d'euros est accordée à Météo-France (qui bénéficie par ailleurs de crédits des Affaires étrangères), et une partie des crédits de la DAEI (Direction des affaires économiques et internationales) et de la DRAST (Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques) concernent des études et actions de coopération ;

- **les sports** : la majeure partie de la coopération de ce ministère s'effectue par le biais de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFESJS), dont la France est le premier contributeur et qui met en oeuvre trois grands programmes. Des échanges de cadres techniques et des actions de formation ont également lieu ;

- **la défense** : sa participation est résiduelle, dans la mesure où la coopération militaire est assurée par la Direction de la coopération militaire et de défense du Quai d'Orsay, créée le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;

- enfin le ministère de la **justice** contribue à la coopération par diverses actions visant au renforcement de l'Etat de droit et à la sécurité juridique (détachement de magistrats et fonctionnaires, accueil de stagiaires étrangers, réseaux tels que l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique), qui sont financées par le ministère des affaires étrangères.

On constate que les ministères dont le poids en matière de coopération est croissant depuis cinq ans sont l'éducation nationale, l'écologie et la culture. A contrario la contribution de l'agriculture et de l'équipement tend à diminuer. En outre l'implication effective des ministères n'est pas nécessairement à la mesure de leur participation financière, comme en témoigne le rôle du ministère de la Justice.

La plupart des ministères ont mis en place au sein de leur administration centrale des services, voire parfois des directions, spécifiquement chargés de l'action internationale. Le coût des services centraux des ministères techniques au titre de l'APD devrait s'élever à 4,52 millions d'euros en 2003 (4,4 millions d'euros en LFI 2002), et celui des services déconcentrés et délégations auprès d'organisations intergouvernementales à 26 millions d'euros ( 24,5 millions d'euros en LFI 2002), dont l'essentiel au titre du SCTIP.

**Les crédits d'intervention s'élèvent quant à eux à 227,6 millions d'euros (216,3 millions d'euros en LFI 2002), dont 87% au titre des seuls établissements publics de recherche.**

S'agissant du personnel d'assistance technique, ses effectifs étaient les suivants au 1<sup>er</sup> juillet 2002 :

**Effectifs du personnel d'assistance technique au 1<sup>er</sup> juillet 2002**

	<b>Etats de la ZSP</b>	<b>Autres Etats</b>	<b>Total</b>
Enseignants des services français *	2 623	1 247	3 870
Education, formation et coopération éducative	753	86	839
Administration générale, statistiques	201	9	210
Economie et finances	125	9	134
Santé et services sociaux	286	10	296
Agriculture, pêche, forêt, eau, environnement	352	81	433
Bâtiment, commerce, PME, PMI et tourisme	17	1	18
Infrastructures, transports et télécommunications	20	0	20
Intérieur	50	76	126
Armées	393	39	432
Divers et multilatéral	87	16	103
<b>TOTAL</b>	<b>4 857</b>	<b>1 498</b>	<b>6 355</b>

\* Ces effectifs comprennent les enseignants de l'AEFE (3 547), rémunérés au titre III.

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

Il convient de relever le caractère lacunaire ou tardif de certaines réponses aux différents questionnaires adressés en juillet à chaque ministère concerné. Cette situation est certes partiellement imputable à l'installation d'un nouveau gouvernement, mais il faut souhaiter qu'elle ne s'érige pas en stratégie d'éviction du contrôle parlementaire. **On peut également noter une certaine confusion entre l'action internationale des ministères et les actions au titre de la coopération proprement dite**, ce qui trouble la lisibilité budgétaire dans la mesure où les crédits retenus dans le «jaune» peuvent différer de ceux mentionnés dans les réponses, qui s'inscrivent généralement dans la perspective plus vaste de l'action internationale.

## **II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Le budget du ministère des affaires étrangères se veut, selon les termes du ministre lors de son audition conjointe par les commissions des finances et des affaires étrangères le 23 octobre dernier, un « **budget de transition et de sincérité** ». Ces deux caractéristiques se retrouvent dans les crédits affectés à l'aide au développement.

### ***A. UNE LISIBILITÉ PERFECTIBLE CONSÉCUTIVE À LA FUSION DES MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA COOPÉRATION***

#### **1. La part globale des crédits du ministère des affaires étrangères affectée à la coopération**

Avec la « fusion » de l'ex-ministère de la coopération au sein de celui des affaires étrangères, l'évolution des crédits inscrits au titre de l'aide publique au développement reste toujours aussi peu lisible du fait d'une phase de transition qui n'en finit pas. Le regroupement de lignes spécifiques des chapitres de fonctionnement (en 2000) et d'intervention (en 2002) au sein de deux chapitres intitulés respectivement « services et établissements culturels et de coopération » et « coopération internationale et au développement » a en effet induit une nomenclature budgétaire ne permettant plus d'identifier clairement les crédits qui, au sein du budget des affaires étrangères, sont spécifiquement affectés à la coopération avec les Etats en développement. Il est donc devenu nécessaire de comparer le montant des crédits inscrits sur le « bleu » des affaires étrangères avec celui que retient, par chapitre concerné, le « jaune » récapitulant les crédits affectés à la coopération. Il apparaît dès lors **que la quote-part des crédits relatifs à la coopération varie, selon les chapitres, de 0,3 % à 100 % du total.**

Au total, près de 46% des crédits du budget des affaires étrangères seraient affectés à la coopération en 2003, soit une progression de cinq points par rapport au PLF 2002, moins du quart des dépenses de personnel et de fonctionnement, près de la moitié des dépenses d'intervention, et la quasi-totalité (96 %) des subventions d'investissement.

**Part des crédits du MAE affectés à la coopération  
PLF 2003**

<i>(millions d'euros)</i>		<b>Total budget</b>	<b>Crédits coopération</b>	<b>% du total</b>
<b>Titre III</b>		1 540,78	310,34	20,14%
<b>Titre IV</b>		1 777,32	813,65	45,78%
<b>Titre V dont</b>	<b>AP</b>	58,81	17,96	30,54%
	<b>CP</b>	46,81	17,96	38,37%
<b>Titre VI (1) dont</b>	<b>AP</b>	384,40	384,00	99,90%
	<b>CP</b>	749,00	749,00	100,00%
<b>Total (DO+CP)</b>		<b>4 113,91</b>	<b>1 890,95</b>	<b>45,96%</b>

(1) dont la contribution au FED

Source : commission des finances

## 2. Ventilation par chapitre et évolution de la nomenclature

### Répartition des crédits inscrits au budget des affaires étrangères au titre de la "coopération avec les Etats en voie de développement"

	Crédits inscrits au PLF 2003 dans le "bleu" budgétaire du MAE		Crédits décomptés dans le "jaune" Etat récapitulatif des crédits de coopération annexé au PLF 2003		Pourcentage des crédits MAE affectés à la coopération (par chapitre)	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
<i>(millions d'euros)</i>						
<b>I - ACTIONS BILATERALES</b>	<b>443,21</b>	<b>2605,7</b>	<b>401,96</b>	<b>1225,17</b>	<b>90,7%</b>	<b>47%</b>
<b>I - 1 - Coût des services centraux</b>	<b>2</b>	<b>221,62</b>	<b>0,30</b>	<b>32,76</b>	<b>15,0%</b>	<b>14,8%</b>
31-12. Administrations centrales - Indemnités et allocations diverses		35,7		3,19		8,9%
31-90. Rémunérations principales		87,05		14,02		16,1%
31-98. Autres rémunérations		3,08		0,35		11,4%
33-90. Cotisations sociales		17,99		3,08		17,1%
33-91. Prestations sociales		4,53		0,97		21,4%
37-90. Moyens généraux des services		70,18		10,85		15,5%
57-10. Equipement administratif	2	3,09	0,30	0,30	15,0%	9,7%
<b>I - 2 - Coût des services déconcentrés à l'étranger</b>	<b>28</b>	<b>678,63</b>	<b>6,6</b>	<b>100,14</b>	<b>23,6%</b>	<b>14,8%</b>
31-12. Indemnités et allocations diverses		5,78		2,1		36,3%
31-90. Rémunérations des personnels		399,4		74,56		18,7%
33-90. Cotisations sociales		8,46		2,86		33,8%
33-91. Prestations sociales		0,46		0,21		45,7%
37-90. Moyens généraux des services		242,32		13,81		5,7%
57-10. Equipement administratif	28	22,21	6,6	6,6	38,4%	29,7%
<b>I - 3 - Coût des établissements à l'étranger</b>	<b>28,81</b>	<b>568,8</b>	<b>11,06</b>	<b>190,88</b>	<b>38,4%</b>	<b>33,6%</b>
31-90. Rémunérations des personnels		129,57		37,75		29,1%
36-30. Subventions aux établissements publics		366,28		104,25		28,5%
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche		51,44		37,82		73,5%
57-10. Equipement administratif	28,81	21,51	11,06	11,06	38,4%	51,4%
<b>I - 4 - Dépenses d'intervention</b>	<b>384,40</b>	<b>1137,75</b>	<b>384,00</b>	<b>901,39</b>	<b>99,9%</b>	<b>79,2%</b>
41-43. Concours financiers		123,5		123,5		100,0%
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées		33,5		33,47		99,9%
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle		165		20,16		12,2%
42-15. Coopération internationale et au développement		530,08		372,6		70,3%
42-26. Transport aide alimentaire et aide d'urgence		16,79		16,79		100,0%
42-29. Coopération militaire et de défense		93,51		64,99		69,5%
42-37. Autres interventions de politique internationale		25,6		16,88		65,9%
68-80. Subventions d'aide extérieure	4,40	4	4	4	90,9%	100,0%
68-91. FSP	190	112,20	190	112,00	100%	99,8%
68-93. Dons AFD	190	137,20	190	137,00	100%	99,9%

<b>II - ACTIONS MULTILATERALES</b>	<b>0</b>	<b>2263,67</b>	<b>0</b>	<b>665,78</b>		<b>29,4%</b>
<b>II - 1 - Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>	<b>0</b>	<b>1003,04</b>	<b>0</b>	<b>4,52</b>		<b>0,5%</b>
31-12. Services à l'étranger - Indemnités et allocations diverses		41,47		0,21		0,5%
31-90. Rémunérations des personnels		616,7		3,11		0,5%
33-90. Cotisations sociales		28,84		0,18		0,6%
37-90. Moyens généraux des services		316,03		1,02		0,3%
<b>II - 2 - Contributions de la France aux organisations intergouvernementales</b>	<b>0</b>	<b>1260,63</b>	<b>0</b>	<b>661,26</b>		<b>52,5%</b>
42-31. Contributions obligatoires		678,76		79,72		11,7%
42-32. Contributions volontaires		85,87		85,54		99,6%
68-02. Participation de la France au FED		496		496	100%	<b>100,0%</b>

N.B : les actions multilatérales n'étant pas identifiées comme telles dans le "bleu", les crédits mentionnés font référence au total de chaque chapitre, ce qui réduit la portée explicative des pourcentages pour la partie II - 1

Source : commission des finances, à partir de la comparaison du "jaune" et du "bleu".

**Certains chapitres du « bleu » sont ainsi considérés comme affectés à 100% ou quasi intégralement à la coopération :**

- les concours financiers (chap.41-43) ;
- l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chap. 42-13) ;
- le transport de l'aide alimentaire (chap. 42-26) ;
- tous les chapitres du titre VI : participation de la France au Fonds européen de développement (chap. 68-02), subventions d'investissement au titre de l'action extérieure et de l'aide au développement (chap. 68-80), projets financés sur Fonds de solidarité prioritaire et par l'intermédiaire de l'Agence française de développement (chap. 68-91 et 68-93).

**Trois nouveaux articles**, entièrement consacrés à la coopération, font également leur apparition :

- l'article 41-43-40 « contrats de désendettement-développement » (C2D), dont l'inscription a été décidée par la réunion du CICID du 14 février 2002 ;
- l'article 42-15-13 « Alliances françaises (personnel mis à disposition) » ;
- l'article 42-15-40 « GIP France Coopération internationale » ;

**Enfin la nomenclature du « jaune » évolue** quelque peu puisque la ventilation par nature de dépense fait apparaître deux parties principales - les actions bilatérales et multilatérales - et une nouvelle rubrique intitulée « coût des établissements à l'étranger » (chapitres 36-30 et 37-95, et parts afférentes des chapitres de rémunération et d'équipement administratif) qui était en 2002 incluse dans la rubrique « coût des services déconcentrés à l'étranger ».

**Votre rapporteur continue de regretter la faible part des contributions obligatoires retenues au titre de la coopération et de l'aide au développement (11,7 %, après 11,9 % dans le PLF 2002).** Il considère en effet que les institutions des Nations Unies comme le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ou le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), constituent des éléments essentiels de la coopération et de l'aide au développement.

En revanche, s'agissant des contributions volontaires, retenues pour leur part à quasiment 100 %, **il est plus réservé sur la prise en compte des crédits du Fonds multilatéral unique (FMU) au titre de la francophonie**, estimant que ceux-ci relèvent davantage de la présence française à l'étranger que de l'aide au développement (même s'il existe des chevauchements inévitables).

Le chapitre « coopération internationale et développement », introduit en 2002 dans la nomenclature budgétaire, **n'est retenu qu'à hauteur de 70,2 %**, sans que les modalités de cette clef de répartition ne soient explicitées. La coopération militaire voit son rôle en matière de coopération diminuer à nouveau, puisque le montant retenu par le « jaune » passe de 80 % en 2002 à 70 % en 2003.

Le reste des chapitres bénéficie d'un traitement variable qui complique l'analyse. Ainsi, pour l'administration centrale, 16,1 % pour les rémunérations principales, mais 21,4 % pour les prestations sociales ; pour les services déconcentrés à l'étranger, 18,7 % des rémunérations principales et 45,7 % pour les prestations sociales.

### **3. Une plus grande emprise des crédits consacrés à la coopération au sein du budget des affaires étrangères**

Compte tenu des aménagements de la nomenclature du « jaune », la part des dépenses de fonctionnement affectée à la coopération est stable par rapport à 2002 avec 14,8 % du total en administration centrale et dans les services déconcentrés. En revanche la part des dépenses d'intervention passe de 69,7 % à 79,2 %, et celle des contributions de la France aux organisations intergouvernementales de 41,8 % à 50,5 %.



**Evolution des crédits "coopération et aide au développement"  
au sein du budget du MAE**

	<b>Pourcentage des crédits du MAE affectés à la coopération (DO+CP)</b>	
	<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>
<b>I - ACTIONS BILATERALES</b>		<b>47,0</b>
<b>I - 1 - Coûts des services centraux</b>	<b>14,7</b>	<b>14,8</b>
31-12. Administrations centrales - Indemnités et allocations diverses	9,2	8,9
31-90. Rémunérations principales	15,8	16,1
31-98. Autres rémunérations	12,4	11,4
33-90. Cotisations sociales	18,2	17,1
33-91. Prestations sociales	21,8	21,4
37-90. Moyens généraux des services	15,4	15,5
57-10. Equipement administratif	6,6	14,8
<b>I - 2 - Coût des services déconcentrés et établissements à l'étranger</b>	<b>15,2</b>	<b>14,8</b>
31-12. Indemnités et allocations diverses	44	40
31-90. Rémunérations des personnels	20	21,2
33-90. Cotisations sociales	33,3	26,4
33-91. Prestations sociales	50,6	36,4
37-90. Moyens généraux des services	5,6	5,7
57-10. Equipement administratif	24,1	29,7
<b>I - 3 - Coût des établissements à l'étranger</b>	<b>36</b>	<b>33,6</b>
31-90. Rémunérations des personnels	28,7	29,1
36-30. Subventions aux établissements publics	28,5	28,5
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche	73,5	73,5
57-10. Equipement administratif	57,9	51,4
<b>I - 4 - Dépenses d'intervention</b>	<b>69,7</b>	<b>79,2</b>
41-43. Concours financiers	100,0	100,0
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées	100,0	99,9
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle	12	12,2
42-15. Coopération internationale et au développement	70	70,3
42-26. Transport aide alimentaire et aide d'urgence	100,0	100,0
42-29. Coopération militaire et de défense	70	69,5
42-37. Autres interventions de politique internationale	63,8	65,9
68-80. Subventions d'aide extérieure	68,1	100,0
68-91. FSP	100,0	99,8
68-93. Dons AFD	100,0	99,9

<b>II - ACTIONS MULTILATERALES</b>	<b>20,3</b>	<b>29,4</b>
<b>II - 1 - Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>	0,5	0,5
31-12. Services à l'étranger - Indemnités et allocations diverses	0,4	0,5
31-90. Rémunérations des personnels	0,6	0,5
33-90. Cotisations sociales	0,5	0,6
37-90. Moyens généraux des services	0,6	0,3
<b>II - 2 - Contributions de la France aux organisations intergouvernementales</b>	<b>41,8</b>	<b>52,5</b>
42-31. Contributions obligatoires	13	11,7
42-32. Contributions volontaires	100,0	99,6
68-02. Participation de la France au FED	100,0	100,0

Source : commission des finances, à partir des « bleus » et « jaunes » 2002 et 2003.

N.B : les chiffres en italiques étaient inscrits dans la rubrique "services déconcentrés" en 2002. Dès lors la ventilation des crédits de rémunération et d'équipement entre services déconcentrés et établissements ne figurait pas dans le "jaune" 2002.

**Au total les crédits du ministère des affaires étrangères consacrés à la coopération et au développement sont en augmentation de 24,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.** La DGCID, qui constitue le principal opérateur du ministère en matière de coopération mais recouvre un périmètre plus vaste, voit ses crédits passer de 1,64 milliard d'euros à 2,03 milliards d'euros, soit une hausse de 23,6 %. Cette augmentation est toutefois ramenée à 1,4 % si on exclut le FED et les C2D.

## **B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (TITRE III)**

### **1. Les imperfections de l'agrégat**

Depuis la mise en oeuvre du décret du 20 décembre 1998 portant fusion des services relevant des affaires étrangères et de l'ancien ministère de la coopération, **il est devenu plus difficile d'identifier clairement les moyens spécifiquement affectés à la coopération avec les pays en développement.** Le « bleu » 2003 précise d'ailleurs que « *le ministère des affaires étrangères se caractérise par une certaine fongibilité des moyens et une rapide rotation des effectifs entre administration centrale et réseau à l'étranger, d'une part, ainsi que par la polyvalence des structures, des coûts et des effectifs, notamment à l'étranger, d'autre part.* »

L'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services » comporte une « mission » de « coopération internationale », dont les instruments sont la DGCID, le service des affaires francophones, les services d'action culturelle et

de coopération des postes diplomatiques et l'AEFE. Les moyens, objectifs et résultats (efficacité socio-économique, qualité des prestations) de la coopération dans le cadre de cet agrégat ne sont pas définis, à la différence de l'action consulaire et du pôle de gestion transversale. **Il apparaît cependant que 26% des effectifs réels du ministère, soit 2 319 emplois (dont près des trois quarts à l'étranger) étaient en 2001 affectés à la coopération.** Cette part est légèrement inférieure à celle de l'administration générale du Quai d'Orsay (« pôle de gestion transversale »), mais serait plus élevée si l'on y intégrait les recrutements locaux et 325 agents des alliances françaises, qui ne figurent pas dans l'agrégat.

## 2. Evolution globale : la hausse des crédits du ministère profite en réalité aux actions de coopération

Le rapprochement de la « grille » définie par les « jaunes » et des crédits inscrits aux « bleus » permet d'établir le tableau suivant :

### Crédits inscrits au budget des Affaires étrangères au titre de la coopération entre les Etats en développement - Dépenses de fonctionnement (DO + CP)

	LFI 2002		PLF 2003		Evolution 2002/ 2003 (%)
	M€	% des crédits du MAE	M€	% des crédits du MAE	
<b>Services centraux</b> dont :	<b>32,15</b>	<b>14,7</b>	<b>32,76</b>	<b>14,8</b>	<b>1,9%</b>
- rémunérations, cotisations et prestations	21,20	14,6	21,61	22,1	1,9%
- moyens généraux des services	10,65	15,4	10,85	15,5	1,9%
- équipement administratif (titre V)	0,30	6,6	0,30	9,7	0,0%
<b>Services déconcentrés et établissements à l'étranger</b> dont :	<b>302,83</b>	<b>N.D.</b>	<b>291,02</b>	<b>23,4</b>	<b>-3,9%</b>
- rémunérations, cotisations et prestations	115,30	22,5	117,48	21,6	1,9%
- subventions aux établissements publics	95,95	28,5	104,25	28,5	8,7%
- établissements culturels, de coopération et de recherche (1)	58,62	73,5	37,82	73,5	-35,5%
- moyens généraux des services	13,55	9,9	13,81	5,7	1,9%
- équipement administratif (titre V)	19,41	42,4	17,66	40,4	-9,0%
<b>Délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>	<b>4,44</b>	<b>N.S.</b>	<b>4,52</b>	<b>N.S.</b>	<b>1,8%</b>
<b>Total pour le seul titre III</b>	<b>319,71</b>	<b>21,3%</b>	<b>310,34</b>	<b>20,1%</b>	<b>-2,9%</b>
<b>Evolution à périmètre constant (2)</b>	<b>319,71</b>		<b>338,54</b>		<b>5,9%</b>

Source : commission des finances, à partir des "bleus" et "jaunes" 2002 et 2003.

(1) La baisse de ce chapitre (37-95) correspond à un transfert de rémunérations de 28,2 millions d'euros vers le chapitre 42-15 ("coopération internationale et développement").

(2) En annulant le transfert sus-mentionné dans les données pour 2003.

N.B : les rubriques "services déconcentrés" et "établissements" ont été regroupées pour obtenir des périmètres homogènes en 2002 et 2003.

Avec une progression globale de 2,9 %, l'évolution des crédits du titre III de l'ensemble du ministère (qui tient compte du transfert du titre III vers le titre IV de 28,2 millions d'euros de crédits de rémunération des personnels mis à la disposition des alliances françaises) paraît supérieure à celle des crédits de fonctionnement affectés aux actions de coopération, qui diminuent de 2,9 %. Toutefois si l'on annule l'effet du transfert mentionné précédemment, la hausse des crédits du titre III est de 4,8 % pour le ministère et de 5,9 % pour les actions de coopération, dont 5,4 % pour les services et établissements déconcentrés. **Ainsi la hausse des crédits des affaires étrangères trouve bien sa traduction dans la coopération et le développement, après que ces dernières eurent été pour le moins délaissées dans les lois de finances antérieures.**

Parmi les mesures nouvelles dont bénéficie le ministère, celles plus spécifiquement dédiées à la coopération et au développement sont rares et incluent, outre les traditionnelles mesures de revalorisation salariale, une rationalisation du réseau (effectifs et fonctionnement) de l'AEFE, qui se traduit par une révision des services votés de 6,4 millions d'euros<sup>1</sup>, mais est compensée par 37,93 millions d'euros de mesures nouvelles (réforme du statut des agents, valorisation des bourses, réouverture d'établissements à Kaboul et Alger), soit une augmentation globale pour cette agence de 7,7 %.

**Les établissements culturels et de recherche à l'étranger voient leur situation préservée** (la dotation du chapitre 37-95, hors transfert relatif aux alliances françaises, reste inchangée), mais le processus de rénovation des centres et instituts engagé depuis deux ans ne pourra être poursuivi que par des redéploiements internes au chapitre. En outre on observe comme en 2002 un décalage entre le « bleu », qui affecte l'ensemble de ces 151 établissements à la mission « coopération culturelle et scientifique » (qui recouvre également les 204 Alliances françaises aidées par le ministère), et le « jaune », qui attribue à la coopération 73,5 % des subventions de fonctionnement à ces établissements. C'est bien la conception chiffrée du « jaune » qui prévaut puisque près du tiers des établissements du réseau sont situés dans des pays développés. En termes de montants affectés au cours de l'exercice 2002, les principales villes bénéficiaires sont les suivantes :

---

<sup>1</sup> Selon le ministre des affaires étrangères, cette révision serait probablement étalée sur plusieurs années et pourrait inclure le déconventionnement des établissements où les élèves français sont peu nombreux.

**Principales subventions de fonctionnement versées aux établissements culturels en 2002 (en euros)**

Ville d'implantation	Montant		
Beyrouth	1 465 800	Berlin	779 800
Hanoi	1 084 900	Meknes	731 800
Phnom Penh	1 006 200	Vienne	696 400
Rabat	972 700	Alger	609 800
Mexico	952 900	Budapest	617 600
Le Caire	874 000	Johannesburg	603 700
Tunis	857 300	Varsovie	600 700
Rome	789 900	Damas	580 100

Source : ministère des affaires étrangères

La réflexion du ministère s'oriente aujourd'hui vers la reconnaissance d'une fonction de coopération dévolue aux établissements, afin de leur permettre de multiplier les cofinancements et partenariats, et le cas échéant de participer aux appels d'offres des organisations multilatérales. La possibilité d'accorder l'**autonomie financière** aux services de coopération et d'action culturelle est également étudiée. A l'horizon 2005, c'est une forme unique d'établissement qui est envisagée, avec des « centres de coopération et d'action culturelle » qui seraient dotés de l'autonomie financière.

Parmi les trois établissements publics subventionnés par le ministère (l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger – AEFÉ – l'Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA – et l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie – OUCFA), **seuls l'AEFE et l'OUCFA s'inscrivent réellement dans l'aide au développement**. Les dépenses relatives à l'OUCFA sont intégralement comptabilisées dans l'aide au développement, mais sont nulles en 2003. La quote-part retenue par le « jaune » pour l'AEFE indique en outre que 31 % des 158 000 élèves scolarisés par cette agence relèvent vraiment de la coopération, soit environ la moitié des élèves étrangers. Il faut également rappeler que la réforme du statut du personnel de l'AEFE engendre des besoins importants et une situation financière actuellement tendue.

Enfin au sein des crédits affectés aux « moyens généraux des services », les dépenses relatives à la Commission coopération développement sont intégralement reconduites, et celles consacrées au **Haut Conseil à la Coopération Internationale**, dont votre rapporteur avait souligné le traitement très favorable l'année dernière, s'inscrivent en baisse de 26,1 %. Il n'en demeure pas moins que cet organisme n'a pas fait la preuve de son utilité, ni de sa légitimité comme porte-parole de la société civile.

**C. LES MOYENS D'INTERVENTION (TITRE IV)**

**1. Une progression apparente à nuancer**

**Crédits inscrits au budget des Affaires étrangères au titre de la coopération avec les Etats en développement - Dépenses d'intervention titre IV (DO + CP)**

	LFI 2002		PLF 2003		Evolution 2002/ 2003 (%)
	M€	% des crédits du MAE	M€	% des crédits du MAE	
41-43. Concours financiers	21,19	100	123,50	100	+482,8
42-13. Appui à des initiatives privées ou décentralisées	34,25	100	33,47	99,9	-2,3
42-14. Subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle	20,16	12	20,16	12,2	0
42-15. Coopération internationale et développement*	359,30	70	372,60	70,3	+3,7
42-26. Transport aide alimentaire	14,79	100	16,79	100	+13,5
42-29. Coopération militaire et de défense	72,46	70	64,99	69,5	-10,3
42-37. Autres interventions de politique internationale	16,88	63,8	16,88	65,9	0
42-31. Contributions obligatoires	79,72	13	79,72	11,7	0
42-32. Contributions volontaires	85,54	99,6	85,54	99,6	0
<b>TOTAL</b>	<b>704,29</b>	<b>44,5</b>	<b>813,65</b>	<b>46,4</b>	<b>+15,5</b>
<b>TOTAL hors C2D (inscrits au 41-43) et hors transfert de 28,2 millions d'euros au chapitre 42-15</b>	<b>704,29</b>		<b>694,45</b>		<b>-1,4</b>

\*Chapitre nouveau en 2002, issu de la fusion des deux chapitres 42-12 (coopération technique et de développement) et 42-11 (coopération culturelle et scientifique). Ce chapitre bénéficie en 2003 du transfert de 28,2 millions d'euros au titre de la rémunération du personnel mis à disposition dans les Alliances françaises.

Source : commission des finances, à partir des "bleus" et "jaunes" associés aux PLF 2002 et 2003.

Après avoir connu une baisse importante de près de 6 % en 2002, **les crédits d'intervention affectés à la coopération enregistrent une hausse importante de 15,5 %**, dont la majeure partie est toutefois imputable à la création d'une rubrique nouvelle pour le financement des contrats de désendettement-développement (C2D). Cependant si l'on annule l'impact de ce financement et du transfert au chapitre 42-15, l'évolution devient négative avec une baisse de 1,4 %. Les trois chapitres en baisse sont la coopération privée et décentralisée, la coopération internationale et le développement (- 4,1 % à périmètre constant) et la coopération militaire et de défense, en diminution sensible de 10,3 %.

## 2. Des situations contrastées selon les chapitres

L'évolution de ces crédits appelle les principaux commentaires suivants :

### *a) La forte hausse des concours financiers*

Ces crédits sont intégralement affectés à la coopération, et **leur hausse est essentiellement imputable aux C2D (91 millions d'euros)**. Elle repose plus marginalement sur une mesure nouvelle de 2,5 millions d'euros en faveur de l'aide budgétaire pour opérations exceptionnelles (+ 33,9 %, les aides accordées en 2002 concernent prioritairement le Mali avec 4,42 millions d'euros, le Sénégal avec 1,22 million d'euros et Madagascar avec 1,18 million d'euros ordonnancés), ainsi que sur un relèvement de 8,8 millions d'euros (+ 128 %) des dons en faveur de l'ajustement structurel dans le cadre de l'aide-programme. Ces derniers sont une conséquence au niveau bilatéral des engagements de la France au titre des programmes d'ajustement structurel du FMI, et viennent abonder directement le budget des Etats concernés. Les bonifications des prêts d'ajustement structurel demeurent quant à elles inchangées. Au total, l'inflexion positive des concours financiers renverse la tendance constatée en 2002, sur laquelle votre rapporteur avait émis de vives réserves.

#### **Les contrats de désendettement-développement (C2D)**

La démarche C2D, décidée par la France comme procédure pour l'annulation des créances d'APD, est un des volets spécifiques entrant dans le cadre général de l'initiative de traitement de la dette renforcée (initiative PPTE, décidée au sommet du G7 de Lyon en septembre 1996 et consolidée au sommet de Cologne en juin 1999) **et vise à procéder à un refinancement par dons, dans le budget du pays, des échéances d'APD remboursées par les Etats partenaires.**

Cette démarche originale répond au double objectif de réduction de la pauvreté dans le cadre des objectifs du sommet du Millenium et d'appropriation par les Etats concernés, notamment mise en exergue par la nouvelle initiative africaine NEPAD. Elle se traduit cependant par une certaine **complexité** (multiplication des intervenants pour l'instruction, l'exécution et le suivi des contrats) et implique de s'adapter au fait que contrairement à l'aide classique, les rythmes de décaissements sont connus d'avance. Elle est également soumise à plusieurs **contraintes**, telles que la faiblesse des administrations locales, le souci de s'intégrer dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) définis par les pays, la cohérence à promouvoir avec les autres instruments de la coopération française et la nécessité de combiner plusieurs critères (rapidité des décaissements, efficacité des opérations, traçabilité des fonds, coordination avec les autres bailleurs...). Ce faisceau de contraintes a induit les principales orientations suivantes :

- intégration des C2D dans des **programmes sectoriels** existants ou à susciter ;
- canal budgétaire défini au cas par cas, avec cependant le souci de considérer l'aide budgétaire affectée comme canal privilégié ;

- répartition claire des rôles entre l'Agence Française de Développement, qui est opérateur principal dans l'instruction et l'exécution, les Affaires étrangères et le ministère des Finances, qui seront représentés dans un Comité de pilotage C2D ;

- association de la société civile et des collectivités locales ;

- définition, le plus tôt possible, des secteurs d'affectation par une mission conjointe d'orientation dans le pays.

A l'instar de la plupart des pays membres du Club de Paris, la France a décidé de traiter l'ensemble des créances d'APD souveraines à compter du point d'achèvement, ce qui devrait occasionner un **coût de 3,7 milliards d'euros pour les C2D**. 16 pays de la Zone de Solidarité Prioritaire devraient faire l'objet d'un C2D, dont trois (Ouganda, Mozambique et Tanzanie) ont atteint leur point d'achèvement et 8 se situent dans la période intérimaire, d'une durée théorique de un à trois ans.

L'état d'avancement de l'initiative PPTE pour les différents pays éligibles était le suivant au 30 juin 2002:

- **4 pays n'atteignent pas les critères d'endettement** : Angola, Kenya, Vietnam, Yémen ;

- 12 pays n'ont pas atteint le point de décision : Burundi, République centrafricaine, Comores, RDC, République du Congo, Côte d'Ivoire, Laos, Libéria, Myanmar, Somalie, Soudan, Togo ;

- 20 pays ont atteint le point de décision : Bénin, Cameroun, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Tchad, Zambie ;

- **6 pays ont atteint le point d'achèvement** : Bolivie, Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Tanzanie.

**Enfin 9 pays ont en 2002 (à mi septembre) fait l'objet d'un traitement au Club de Paris**: Tanzanie (973 millions de dollars), Kirghizie (102 millions), Côte d'Ivoire (1 822 millions), Indonésie (5 065 millions), Ghana (164 millions), Burkina-Faso (33 millions), Mauritanie (384 millions), Jordanie (1 171 millions) et RDC (8 980 millions). En 2003 la République du Congo, l'Equateur, la Gambie, la Mauritanie, le Nicaragua, le Sénégal et la Zambie pourraient à leur tour passer (ou repasser) en Club de Paris.

*Source : note de l'Agence française de développement de mai 2002, et réponse du ministère des finances au questionnaire budgétaire*

### *b) La diminution de 2,3% de l'appui aux initiatives privées ou décentralisées*

La dotation aux associations de volontaires (25 organisations subventionnées) est reconduite avec 19,6 millions d'euros, dont 12,44 millions d'euros pour l'Association Française des Volontaires de Progrès. **La coopération avec les Organisations de solidarité internationale (OSI) s'inscrit en baisse de 3,3 % avec 7,3 millions d'euros, et les crédits de coopération décentralisée diminuent de 6,5 %** (révision des services votés et mesures négatives) pour s'établir à 6,6 millions d'euros. On peut s'étonner



de la diminution des crédits consacrés aux ONG dans leur ensemble, dans la mesure où la France figure déjà au dernier rang européen pour la part d'APD mise en oeuvre par ces organismes (1 % contre 3,1 % en moyenne européenne).

La ventilation des crédits accordés aux OSI est la suivante : 21,2 % pour les programmes d'éducation au développement, 11,6 % pour les appuis aux collectifs et plate-formes, 28,5 % pour les actions de terrain hors ZSP, 35,2 % au titre de la « nouvelle contractualisation » et 3,4 % pour les partenariats entre OSI et entreprises ou secteurs innovants. Les OSI bénéficient également de moyens inscrits au titre VI sur le budget du Fonds de Solidarité Prioritaire, via les cofinancements ou commandes accordés par la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale (23,7 millions d'euros en 2002). Les crédits affectés à ces organismes sont susceptibles de faire l'objet de **trois types de contrôles**<sup>1</sup>, et une programmation d'évaluations transversales ou de projets spécifiques est prévue chaque année.

**La coopération décentralisée est particulièrement adaptée aux évolutions structurelles en cours dans un grand nombre de pays** d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe centrale, où la décentralisation est en marche. L'Etat s'efforcera toutefois dans les prochaines années d'améliorer et de simplifier les procédures de cofinancement, notamment en associant le plus en amont possible les collectivités locales poursuivant des partenariats avec des pays faisant l'objet d'un C2D, et en accentuant les expertises et évaluations (notamment au Mali, en Hongrie et au Cambodge). Ce mode de coopération s'inscrit notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions et est supervisé par la **Commission Nationale de la Coopération Décentralisée**, qui associe à parité élus des collectivités et représentants de l'Etat.

*c) Baisse de 1,9% de la subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle*

**La part relative aux actions de coopération est cependant stable** à 20,2 millions d'euros. La quasi totalité des 165 millions d'euros de crédits globaux se répartit entre Radio France Internationale (70,4 millions d'euros), TV5 (60,8 millions d'euros) et Canal France International (22,5 millions d'euros). Le ministre des affaires étrangères a annoncé aux commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale des évolutions concernant

---

<sup>1</sup> Un compte rendu technique et financier doit être remis chaque année et peut faire l'objet de demande de justification complémentaire (voire d'une demande de remboursement partiel ou total de la subvention si elle n'a pas été dépensée ou l'a été hors des critères), les chargés de mission de la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale peuvent réaliser des missions de contrôle sur le terrain, et des évaluations externes des projets peuvent enfin être menées.

les informations diffusées par la chaîne TV5<sup>1</sup>, mais **votre rapporteur demeure perplexe sur l'utilité de la chaîne de télévision de Canal France International** (qui comprend en revanche une utile banque de programmes professionnelle cryptée, CFI-Pro), qui tend à doubler l'action de TV5<sup>2</sup>.

*d) Une apparente augmentation de 3,7% des crédits du nouveau chapitre 42-15<sup>3</sup> « coopération internationale et développement »*

**L'augmentation « optique » de 3,7% des crédits du chapitre 42-15 recouvre en réalité une diminution de 4,1 %** si on annule l'effet du transfert de 28,2 millions d'euros précédemment mentionné. Cette évolution recouvre une baisse de 16 % des crédits consacrés à l'appui aux organismes concourant aux actions de coopération, et une réduction drastique des crédits délégués aux projets de coopération (- 75,8 %) au profit des crédits déconcentrés, majorés de 27 millions d'euros soit un quasi doublement. En outre la dotation des missions d'expertise de courte et longue durée, coeur de la coopération technique, s'inscrit en légère baisse de 0,4 % (0,85 million d'euros).

### **Perspectives de la coopération technique pour 2003**

La coopération technique constitue un des principaux vecteurs de l'aide au développement. Elle reprend en 2003 les mêmes objectifs qu'en 2002 et devrait privilégier les orientations suivantes :

- **développement rural** : meilleure cohérence des programmes, rénovation des outils de suivi et d'évaluation, meilleure prise en compte du développement des économies rurales dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ;

- **satisfaction des besoins de base et lutte contre la pauvreté** : dépassement de l'approche-projet classique pour élaborer des politiques sectorielles nationales, en particulier dans le cadre des C2D ;

- **intégration et coopération régionales** (cadre conçu comme le plus approprié pour certains sujets) : trois nouveaux projets du FSP, d'un montant global de 8 millions d'euros, viendront appuyer la commission de l'UEMOA, renforcer la SEMAC et la SADC, et soutenir les initiatives de convergence entre la CEDEAO et l'UEMOA ;

---

<sup>1</sup> Le projet de chaîne d'information en continu est encore en gestation et pose un risque de doublon, mais une première étape consistera en la diffusion en français et en arabe de TV5, en Afrique du Nord en premier lieu puis éventuellement selon d'autres ambitions géographiques.

<sup>2</sup> De fait, les orientations de CFI ont semblé bien floues au cours des dernières années, et le ministère indique qu'il est envisagé de « **prendre une décision sur l'évolution de CFI-TV avant la fin de l'année 2002** », ce qui en dit long sur les incertitudes qu'il entretient quant à la pérennité de cette chaîne...

<sup>3</sup> Ce vaste chapitre « fourre-tout » recouvre une bonne part des actions de la DGCID.

- **Etat de droit et démocratie** : recherche de nouveaux partenaires dans le domaine des droits de l'homme, mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail interministériel sur les défaillances du système d'état civil en Afrique, et programme de coopération sur le thème de la gouvernance, dont le contenu demeure toutefois encore assez flou.

En outre, un plan triennal de développement du contrôle de gestion a été présenté en février 2002.

*Source : réponses du ministère des affaires étrangères au questionnaire budgétaire*

La formation des élites (bourses et invitations) est préservée (crédits stables à 114,3 millions d'euros). Enfin 0,75 millions d'euros sont consacrés au nouveau groupement d'intérêt public France Coopération Internationale, qui a pour objet de renforcer la présence d'expertise française dans le cadre des appels d'offres internationaux, mais dont les modalités d'action demeurent encore quelque peu obscures. Cette dotation ne compense toutefois pas la diminution des crédits d'assistance technique.

*e) Augmentation de 2 millions d'euros de la dotation des crédits du transport de l'aide alimentaire*

**Les crédits de l'aide alimentaire augmentent de 13,5 % pour s'établir à 16,79 millions d'euros (après avoir diminué de 16 millions en 1999 à 14,8 millions en 2002), ce qui permet à la France de se rapprocher du respect de ses obligations au regard de la Convention de Londres du 30 juin 1999, qui fixe sa contribution à 200 000 tonnes d'équivalent céréales.** L'aide alimentaire répond à deux types d'interventions, celles programmées et celles d'urgence, les premières étant parfois transférées au profit des secondes : ainsi la récente demande d'aide en faveur de l'Angola et de l'Afghanistan a provoqué des annulations d'aides déjà programmées mais non encore réalisées depuis 1999. Le nouveau dispositif de mise en oeuvre de l'aide est aujourd'hui opérationnel, avec en particulier des indicateurs de suivi de la situation alimentaire des pays bénéficiaires, un appel d'offres unique et sous la responsabilité d'un office pour l'achat et les transports, une gestion du transports assurée par la seule DGCID, un contrôle de qualité des transports induisant de nouveaux coûts. Outre l'assistance aux personnes durablement déplacées et aux victimes de sécheresses récurrentes, une priorité particulière sera accordée en 2003 aux pays ayant bénéficié d'une aide humanitaire d'urgence française et nécessitant un accompagnement durable de « sortie de crise alimentaire ».

*f) Baisse sensible des crédits de la coopération militaire et de défense*

**La coopération militaire et de défense s'inscrit en forte baisse de 9,6 % pour l'ensemble du chapitre, et de 10,3% pour la fraction attribuée à la coopération avec les Etats en développement.**

Cette réduction s'inscrit dans la continuité des économies réalisées depuis l'exercice 1999, conséquence de la réforme de la coopération militaire. Cette réforme, dont les principes ont été posés par le Conseil de Défense du 3 mars 1998, a été achevée en 2001 et se traduit principalement par un redéploiement des crédits d'Afrique subsaharienne vers de nouveaux partenaires (en particulier l'Europe centrale et orientale où les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont actifs depuis plusieurs années) d'une part, et par la réorientation des actions de substitution, considérées comme sécurisantes et inhibantes, vers des projets définis en partenariat d'autre part (notamment le programme RECAMP, qui connaît un vrai succès mais également une inflation des coûts). L'aide en matériel obéit désormais à des conditions bien définies. Les effectifs de coopérants militaires devraient être réduits de 10 % avec le non-renouvellement d'une quarantaine de postes dans les pays de l'ex-champ. La Direction de la coopération militaire et de défense a en outre engagé, depuis l'exercice 2000, un effort de réduction des reports et de rationalisation de la gestion.

**Votre rapporteur s'interroge cependant sur l'ampleur du redéploiement effectué au détriment de l'Afrique, dont la fragilité récemment illustrée par la crise ivoirienne nécessite une présence et une coopération militaire soutenues, notamment en vue de renforcer les capacités de résolution des crises des organisations régionales ;**

*g) Reconstitution de la dotation relative aux « autres interventions de politique internationale*

Les « autres interventions de politique internationale » comprennent, au titre de la coopération, le Fonds d'urgence humanitaire et les opérations exceptionnelles et aides aux sorties de crise, dont les dotations sont reconduites, comme cela avait déjà été le cas en 2002. **La spécificité des actions de sortie de crise a été prise en compte dans le PLF 2002** avec la création d'un nouvel article spécifique, ce dont votre rapporteur s'était félicité. Elle ne fait toutefois pas l'objet de mesure nouvelle et correspond à un transfert de crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire, soit 7,62 millions d'euros.

*h) Reconduction des contributions obligatoires et volontaires aux organismes internationaux<sup>1</sup>*

**Une faible part – moins de 12% – des contributions obligatoires à des dépenses internationales est retenue au titre de la coopération**, et concerne les versements aux agences spécialisées des Nations Unies, telles que l’OMS, l’OIT, l’UNESCO et la FAO. Six autres fonds des Nations Unies, le PNUD, le FNUAP, l’UNICEF, le PAM, le PNUE et le PNUCID, font pour leur part l’objet de contributions volontaires<sup>2</sup>, affectées pour leur totalité à l’aide au développement, et dont on peut regretter la stabilité en 2003. Il faut souhaiter que cette simple reconduction ne marque pas la fin d’un cycle, dans la mesure où les versements avaient régressé de 67 % entre 1993 et 1998, pour ensuite se reprendre de manière très dégressive à partir de 1999 (+ 8,8 millions d’euros en 1999 et + 0,43 millions d’euros en 2002). **La France ne figurait ainsi en 2001 qu’au 12<sup>e</sup> rang des pays donateurs**, ce qui n’est pas sans conséquence pour son influence au sein de ces enceintes. Enfin la dotation du Fonds Multilatéral Unique (FMU) au titre de la francophonie est identique à celle de 2002 (36,7 millions d’euros), mais le Président de la République a annoncé un soutien accru lors du récent sommet de Beyrouth, qui se traduit en loi de finances rectificative pour 2002 par un abondement supplémentaire de 20 millions d’euros.

**Les orientations actuelles de la francophonie**

**On compte aujourd’hui environ 170 millions de francophones dans le monde et 51 pays « ayant le français en partage »** (soit environ 600 millions de personnes). La francophonie dépasse le simple cadre de la communauté culturelle et entend jouer un rôle – mais les espérances ne sont pas toujours conformes à la réalité – sur la scène politique internationale, et s’est pour cela dotée d’un cadre juridique, la Charte de la Francophonie, et **d’institutions visibles** telles que le Secrétaire général, élu pour un mandat de quatre ans (Abdou Diouf, qui a succédé à Boutros Boutros-Ghali lors du sommet de Beyrouth d’octobre dernier), l’AIF (Agence Internationale de la Francophonie), le CPF (Conseil Permanent de la Francophonie), l’AIMF (Association Internationale des Maires des capitales et métropoles Francophones) et des conférences ministérielles régulières.

Lors de la IX<sup>e</sup> conférence ministérielle de la francophonie, qui s’est déroulée à Beyrouth les 16 et 17 octobre derniers, le ministre délégué à la coopération et à la francophonie Pierre-André Wiltzer a donné les grandes orientations souhaitées par la France sur l’organisation et le rôle institutionnel de la francophonie :

- la poursuite de la politique de **rationalisation** financière visant à mieux maîtriser les coûts ;

<sup>1</sup> Une mission conjointe a été confiée à l’Inspection générale des Finances et à celle des Affaires étrangères pour détailler et analyser l’allocation la plus efficace de ces moyens

<sup>2</sup> Les crédits du Fonds mondial sida-tuberculose-paludisme, abondés en 2002 à hauteur de 50 millions d’euros, sont cependant imputés au budget du ministère de l’Economie et des Finances.

- **l'amélioration du fonctionnement des instances de la francophonie.** Le CPF a été choisi pour assumer la réflexion sur les grandes orientations stratégiques et la conception des priorités face aux enjeux internationaux. Le cycle de programmation du financement de la coopération multilatérale est également allongé de deux à quatre ans. Le gouvernement a également recommandé une simplification de l'organisation des instances politiques et une clarification de leur rôle, et a à ce titre approuvé la proposition de regroupement des « conférences du Sommet » et des « conférences de l'Agence », ainsi que le schéma retenu de répartition des compétences entre les Conseils permanents et les sommets ;

- le ministre a insisté sur la nécessité de « *s'interroger sur la **composante politique** de notre action, singulièrement dans le domaine que nous dicte l'actualité, qui est celui de la gestion des crises* ». Il a ainsi plaidé en faveur d'une amélioration de la réactivité du CPF et de la constitution d'un groupe restreint d'action ministérielle, structure dont dispose le Commonwealth ;

- le ministre a enfin mis en exergue l'importance de la **concertation** afin de peser sur les grandes décisions internationales. Il a ainsi proposé que l'AIF constitue un **pôle d'expertise**, destiné à préparer les travaux et à assister les Etats dans leur participation aux négociations internationales, et que soit mutualisé le coût des experts étrangers mandatés pour monter des dossiers éligibles auprès des institutions financières internationales.

#### ***D. LA PROGRAMMATION DE LA DGCID : DES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES PLUS COHÉRENTES MAIS UNE VENTILATION SECTORIELLE CRITIQUABLE***

La programmation géographique et sectorielle de la DGCID pour 2003 était encore en cours de préparation lorsque les réponses au questionnaire budgétaire ont été reçues. L'analyse de la programmation pour 2002 fait toutefois ressortir les éléments suivants :

- **le continent africain a bénéficié d'un certain redéploiement** puisque sur un total de 1,32 milliards d'euros (titre III, IV, FSP et AFD), un peu plus de 48 % sont affectés à l'Afrique subsaharienne et 21,9 % à l'Afrique du nord et au Moyen-Orient, ce qui représente une progression notable par rapport à 2001 (respectivement 36 % et 20 %). La part dévolue à l'Europe centrale et orientale a diminué, passant de 7,4 % à 5,8 %, et celle de l'Asie et de l'Océanie a également régressé, passant de 10,1 % à 8,8 %. Les trois premiers pays bénéficiaires en 2002 sont le Maroc, la Tunisie et le Cameroun, suivis du Sénégal et de la Côte d'Ivoire ;

### **Stratégie de la coopération française en Afrique subsaharienne**

Le ministère des affaires étrangères communique les éléments suivants sur les orientations de la coopération en Afrique :

*« La politique d'aide au développement a permis de conforter en 2002 la prééminence des pays de l'Afrique subsaharienne et de l'Océan indien dans les programmes de coopération mis en oeuvre par la DGCID. Cependant, l'aide française sur ce continent, fondée sur une tradition de solidarité et d'échanges, doit évoluer vers une reconcentration de ses actions sur la base de critères mutuellement consentis. »*

*« Une stratégie fondée sur la solidarité, la fidélité et le partage des enjeux. Sur la base des grandes orientations fixées dans le cadre de la refondation de la politique française d'aide publique au développement, les programmes de coopération ont été adaptés à la diversité des pays bénéficiaires, et prioritairement orientés vers la lutte contre les causes de l'exclusion et de la pauvreté. Les programmes mis en œuvre ou renforcés au cours de l'année 2002 ont privilégié le soutien à la satisfaction des besoins de base des populations, l'enracinement de la démocratie et le renforcement des États, l'appui aux efforts engagés par un grand nombre de pays africains dans la préparation de l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), et la mise en œuvre des mécanismes bilatéraux de cette initiative, l'appui aux réconciliations et aux sorties de crise pour plusieurs pays d'Afrique francophone (dont Djibouti, la République centrafricaine, l'Union des Comores et Madagascar). »*

*« Une stratégie qui implique une évolution de notre politique de coopération et un recentrage de nos actions. La rénovation de notre politique de coopération s'est inspirée du souci de rationaliser nos instruments et de les rendre plus performants en termes de résultats, de s'ouvrir à la société civile et de dégager notre politique de coopération du soupçon de clientélisme attaché au « pré-carré ». Les interventions françaises y ont incontestablement gagné en productivité, efficacité et crédibilité mais en même temps, avec l'élargissement de la zone d'intervention (54 pays dans la ZSP), avec des moyens réduits, ces gains n'ont pas eu sur le terrain toute la visibilité méritée. Ce qui a été gagné en efficacité et performance, n'a pas toujours été gagné en influence et reconnaissance. Il sera sans doute nécessaire de procéder à une reconcentration progressive de notre aide sur nos partenaires traditionnels et sur les pays à gros enjeux stratégiques ou à enjeux régionaux majeurs. Les objectifs de l'aide resteront naturellement la lutte contre la pauvreté, la poursuite de notre appui à l'intégration régionale, autour de la zone franc, constituée des zones UEMOA et CEMAC et ce avec des critères de performance établis en commun. Par ailleurs, la France devra reprendre l'initiative en Afrique sur un certain nombre d'axes majeurs, en particulier dans le cadre de mise en œuvre PPTE, que sont notamment la **définition de politiques sectorielles cohérentes** (santé, éducation de base, eau, forêts, pêche, État de droit, appui aux administrations financières, filières agricoles etc.), **l'accompagnement de la décentralisation des pays africains en commençant par l'échelon municipal**, **l'offensive contre le sida**, **la formation des élites africaines ou la bataille des images et de l'information en Afrique.** »*

**- la ventilation par secteurs des crédits des titres III et IV donne des résultats beaucoup plus critiquables : 46,3 % pour la coopération culturelle et artistique (dont l'AEFE), 16,9 % pour l'action audiovisuelle et le cinéma, seulement 17,2 % pour la coopération institutionnelle et le développement économique et social – c'est-à-dire la coopération qui contribue le plus directement à la lutte contre la pauvreté – et 14,8 % pour la coopération universitaire et scientifique.**

Il apparaît donc que le retour de l'Afrique comme réelle priorité géographique ne s'est pas encore accompagné d'une structuration sectorielle cohérente avec les objectifs affichés de l'aide française. Si la dimension culturelle est certes un cheval de bataille depuis longtemps mis en exergue par la France, il semble qu'elle soit aujourd'hui singulièrement hypertrophiée, pour un « retour sur investissement » pour le moins discutable, bien que la qualité de certains instruments de la coopération culturelle ne soit pas à nier (certains medias audiovisuels notamment). La France doit donc revenir à la vocation première de l'APD, qui est bien de contribuer directement à l'amélioration des infrastructures et des conditions de vie des populations les plus pauvres de la planète.

#### ***E. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRE VI<sup>1</sup>)***

Les dépenses d'investissement sont presque intégralement affectées aux actions de coopération avec les Etats en développement.

Tous les chapitres voient leurs crédits de paiement progresser, hormis les subventions d'investissement du chapitre 68-80 dont les dotations régressent fortement, mais portent sur des montants il est vrai plus symboliques.

#### **Evolution des crédits du titre VI**

<i>(millions d'euros)</i>		<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Evolution (%)</b>
<b>68-02. Participation de la France au FED</b>				
	AP	3 353,40	0,00	N.S.
	CP	218,46	496,00	+127
<b>68-80. Subventions d'investissement</b>				
- art. 10 : aide à des projets de coopération				
	AP	0,76	0,50	-43,3
	CP	1,07	0,30	-72
- art. 40 : établissements culturels et de coopération				
	AP	3,35	3,00	-10,4
	CP	3,58	2,85	-20,4
- art.60 : projets de coopération militaire				
	AP	1,22	0,90	-26,2
	CP	1,22	0,85	-30,3
<b>68-91. Fonds de Solidarité Prioritaire</b>				
	AP	150,16	190,00	+26,5
	CP	112,20	112,00	-
<b>68-93. Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD</b>				
	AP	152,45	190,00	+24,6
	CP	137,20	137,00	-
<b>Total</b>	AP	<b>3 661,34</b>	<b>384,40</b>	<b>N.S.</b>
	CP	<b>473,73</b>	<b>749,00</b>	<b>N.S.</b>

<sup>1</sup> Les crédits du titre V affectés aux actions de coopération ne concernent qu'une fraction minoritaire du chapitre 57-10 « Equipement administratif », déjà mentionnée précédemment.



## **1. La contribution française au Fonds européen de développement : davantage de sincérité, mais une efficacité toujours à prouver**

Le PLF 2002 avait été marqué par le transfert du budget des Charges communes au budget du ministère des affaires étrangères de la participation de la France au FED, **mouvement qui avait été préconisé depuis longtemps par votre rapporteur et apporte davantage de cohérence et de lisibilité.**

**Le montant inscrit pour l'exercice 2002 avait cependant été volontairement sous-estimé**, de sorte qu'il a fallu procéder à un nouvel abondement de 137 millions d'euros en loi de finances rectificative. Les prévisions d'exécution à fin septembre 2002 établies par le Trésor, qui intègrent également les 286 millions d'euros de reports en début d'exercice, font ainsi état de 641 millions d'euros de crédits de paiement (y compris l'apurement de la dette de la France relative au STABEX, mécanisme que l'accord de Cotonou a rendu caduc), à comparer avec les 218 millions inscrits en loi de finances initiale. **Le projet de budget pour 2003 prend dès lors acte de ce décalage et procède à une « opération vérité »** par une inscription de crédits plus conforme à la réalité<sup>1</sup>. Il s'agit également de donner des gages à la réforme en cours de l'aide européenne (cf. encadré ci-après), par une relance des crédits des paiements susceptibles d'accélérer la mise en oeuvre des nombreux projets dormants.

### **L'aide au développement européenne**

La Communauté européenne agit à la fois comme donneur bilatéral et comme structure de coordination entre les Etats membres de l'Union. A ce titre, la Commission a en mars 2002 encouragé les Quinze à porter leur effort d'APD à 0,39% du RNB d'ici 2006. L'aide communautaire représentait 10% de l'APD mondiale en 2001 avec **5,91 milliards de dollars de décaissements selon trois canaux privilégiés** :

- **le FED**, destiné aux 77 pays ACP et doté de 1,55 milliard d'euros de crédits de paiement ;

- **5 programmes régionaux**, disposant de 2,3 milliards d'euros et consacrés aux pays méditerranéens (MEDA), à l'Amérique latine et à l'Asie (PVD/ALA), à l'Afrique du Sud (PERD), aux nouveaux Etats issus de l'URSS (TACIS), et aux Balkans (CARDS) ;

- des **lignes budgétaires thématiques** concernant l'aide humanitaire (programme ECHO), la promotion des droits de l'homme, la protection de l'environnement et le soutien aux ONG.

---

<sup>1</sup> Selon le Trésor, les prévisions de la Commission européenne pour l'exercice 2003 portent sur un montant de 2,3 milliards d'euros, correspondant à une contribution française de 552 millions d'euros. Toutefois le montant de l'inscription budgétaire demandée (496 millions d'euros) tient compte d'un surdimensionnement chronique des prévisions de la Commission et de la capacité réelle de mobilisation des ressources du FED, afin d'inciter la Commission à davantage de rigueur budgétaire.

Au-delà de l'aide proprement dite, l'Union européenne a développé une politique intitulée « **trade and aid** », par opposition à la conception libérale du « trade no aid », qui met en doute la complémentarité de l'APD et du développement des échanges commerciaux. **L'initiative TSA** (« Tout sauf les armes »), adoptée en mars 2001, permet ainsi d'accorder aux produits des pays les moins avancés un accès en franchise de droits de douane et de quotas. L'accord de Cotonou, signé pour une durée de 20 ans en juin 2000 et qui se substitue aux conventions de Lomé, participe de la même volonté de lier aide et échanges commerciaux.

**Destinée à l'origine aux pays ACP, l'aide communautaire a connu une extension de ses priorités géographiques** avec le démantèlement de l'Union soviétique et la perspective de l'élargissement. Selon l'OCDE, les dix principaux pays bénéficiaires de l'aide européenne en 2000 étaient ainsi les suivants : Pologne, République tchèque, Roumanie, Yougoslavie, Maroc, Bosnie-Herzégovine, Hongrie, Slovaquie, Etats d'ex-Yougoslavie et Egypte. Les pays d'Afrique sub-saharienne représentaient 29,6%, le Moyen-Orient et le Maghreb 14,8%, l'Europe de l'est 20,3%. Cette relative dispersion a été critiquée, au même titre que la lenteur et la complexité des procédures, l'insuffisante coordination avec l'aide des Etats membres, l'importance des programmes dormants (pour environ 1,35 milliards d'euros fin 2000) et le défaut de stratégie confinant au saupoudrage mal contrôlé. Un certain nombre de **réformes** ont ainsi été décidées en novembre 2000 :

- limitation du champ d'action à **six thèmes privilégiés** (politiques macro-économiques et accès équitable aux services sociaux, sécurité alimentaire et développement rural, transports, commerce et développement, intégration régionale, bonne gouvernance) et trois priorités transversales (démocratie, rôle de la femme et protection de l'environnement) ;

- réforme des **procédures** de l'assistance technique : plan d'action, documents de stratégie-pays, simplification du fonctionnement des comités chargés de l'approbation et de la gestion des programmes ;

- réforme des **structures** : création en janvier 2001 du bureau EuropAid qui centralise désormais l'essentiel de l'aide, sous l'autorité des deux directions générales Relex (relations extérieures) et Développement, et déconcentration progressive par un renforcement de la présence sur le terrain des délégations européennes.

Lors de l'examen du budget 2002, votre rapporteur s'était en effet alarmé sur le montant des « crédits en compte » au 1<sup>er</sup> janvier 2001 sur le budget français au titre de la contribution française : avec 7,53 milliards d'autorisations de programme et 4,54 milliards de crédits de paiement, **le montant singulièrement élevé de non-décaissements indiquait une sous-utilisation massive de ces crédits**, qui constitue sans doute un des plus grands motifs d'insatisfaction que nous donne l'Union européenne, et ampute d'autant les efforts d'aide bilatérale de la France. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, d'habitude prudent, a ainsi relevé dans sa dernière évaluation de l'aide européenne (été 2002) que « *la Communauté européenne se heurte à de grandes difficultés pour améliorer les retombées en termes de développement de la répartition sectorielle de son aide* ». Si le montant des crédits de paiement en compte sur le budget français au 1<sup>er</sup> janvier 2002 n'a

pas été fourni par le Trésor<sup>1</sup>, la situation des versements du FED témoigne d'une **amélioration substantielle du taux de décaissement global du FED**<sup>2</sup> (qui s'explique notamment par les cycles d'investissement) puisqu'il n'était que de 15% pour le 8<sup>e</sup> FED fin 2000, mais dont on ne saurait se satisfaire compte tenu de son niveau encore très insuffisant et de l'imminence du 9<sup>e</sup> FED<sup>3</sup>.

**Situation au 31/12/01 des versements du FED\***

	<b>Engagements</b>	<b>Paiements</b>	<b>Reste à liquider</b>	<b>Taux de décaissement</b>
<b>6e FED</b>	7 482	7 187	295	96,06%
<b>7e FED</b>	10 803	8 906	1 897	82,44%
<b>8e FED</b>	9 868	3 591	6 277	36,39%
<b>Total</b>	28 153	19 684	8 469	

*\*La situation actualisée des reliquats sur enveloppe doit être fournie par la Commission.*

Il convient également de relever le **montant élevé de la trésorerie du FED**, qui avec 370 millions d'euros fin 2001 a augmenté de plus de 40 % par rapport à l'année précédente, ce qui illustre un décalage persistant entre les appels à contribution et les engagements.

**Votre rapporteur considère que la France témoigne peut-être d'une confiance excessive (ou de naïveté ?) à l'égard de la Commission européenne et des résultats à venir de la réforme de l'aide au développement communautaire, et doit accentuer sa vigilance sur les actions effectivement menées<sup>4</sup> ainsi que ses exigences sur des délais réalistes d'évaluation des résultats. Le maintien de crédits de paiement élevés pour le FED devrait constituer une sorte de « dernière chance » soumise à une obligation de succès de la réforme. Si cette dernière venait à**

<sup>1</sup> Les réponses du ministère des finances au questionnaire budgétaire de votre rapporteur ont après force relances été transmises deux jours avant la présentation en commission, ce qui ne facilite pas un examen précis des crédits. En outre la qualité de ces réponses est inégale, et certaines d'entre elles sont lapidaires voire très parcellaires. Votre rapporteur rappelle à ce titre que le Président de la commission des finances de l'Assemblée a récemment exprimé son indignation face aux retards manifestés par certains ministères dans la transmission de l'information...

<sup>2</sup> Les engagements ont été inférieurs en 2001 par rapport à 2000 (-60 %), mais les décaissements ont progressé de 36 %.

<sup>3</sup> Le 9<sup>e</sup> FED, conséquence financière des accords de Cotonou, prévoit pour la période 2000-2005 (vraisemblablement prolongée, compte tenu du retard pris) 13,5 milliard d'euros d'opérations en faveur des pays ACP, dont 24,3% seront à la charge de la France.

<sup>4</sup> Le CAD a récemment souligné que « le processus de réforme et la mise en oeuvre du programme risquent encore de se heurter à quelques difficultés si des mesures ne sont pas prises pour, entre autres, mobiliser le soutien des sphères politiques (...) et affiner encore le dispositif organisationnel afin de préciser les responsabilités, d'accélérer l'acheminement de l'aide et de mettre en place les moyens organisationnels et analytiques voulus pour que la déconcentration porte ses fruits ». La route est encore longue...

échouer, tant dans la mise en oeuvre de l'aide que dans l'utilisation réelle des crédits, la France devrait en tirer rapidement les conséquences avec ses partenaires et s'interroger sur l'intérêt que présente pour elle et pour les pays concernés sa position de premier contributeur.

## 2. Le Fonds de Solidarité Prioritaire : Phénix ou Arlésienne ?

Votre rapporteur avait évoqué l'année dernière la quasi euthanasie du FSP, dont la baisse prononcée des crédits au cours de la période récente (de 40,4 millions d'euros entre 2000 et 2002 pour les autorisations de programme) s'est jointe à la paralysie conjoncturelle née d'une régulation budgétaire de très grande ampleur. **Le mouvement est inversé dans le projet de loi de finances pour 2003 et contribue à relancer l'aide-projet**, puisque les autorisations de programme s'inscrivent en hausse de 26,5 %, les crédits de paiement demeurant pour leur part inchangés.

Cette embellie est nécessaire pour engager de nouveaux projets et parvenir à l'objectif de moyen terme d'un effort d'APD de 0,5 % du PIB, mais ne se concrétisera que si le FSP n'est pas à nouveau considéré comme une variable d'ajustement lors de la prochaine régulation budgétaire. **Elle ne suffit pas non plus à effacer certains dysfonctionnements structurels du FSP**, que votre rapporteur avait déjà relevés en 2001 et qui semblent perdurer cette année :

- le FSP, contrairement à sa vocation, peut intervenir hors de la ZSP, en vertu du décret du 11 septembre 2000. Un projet en Yougoslavie de 4,6 millions d'euros a en particulier été approuvé en décembre 2001, et un de 3 millions d'euros en Europe du Sud-Est devrait bientôt l'être ;

- une montée en puissance limitée des projets dans les nouveaux pays de la ZSP ;

- un nombre élevés de projets « vivants », puisque 528 projets sont encore en cours de réalisation, pour un montant global de 755,76 millions d'euros. **Sur ce total, 163 datent de 1998 ou sont antérieurs, pour environ 32% des crédits.**

### Ventilation des projets du Fonds de Solidarité Prioritaire par année

(millions d'euros)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Nombre de projets	8	19	48	88	85	138	119	23	528
Montant global	14,94	26,56	63,69	135,85	109,69	163,44	194,84	46,76	755,8
Montant unitaire	1,87	1,40	1,33	1,54	1,29	1,18	1,64	2,03	1,4
Cumul nombre	8	27	75	163	248	386	505	528	
Cumul montants en %	1,98%	5,49%	13,92%	31,89%	46,41%	68,03%	93,81%		
Cumul nombre en %	1,52%	5,11%	14,20%	30,87%	46,97%	73,11%	95,64%	100,00%	

Source : ministère des affaires étrangères

Cette répartition chronologique témoigne de la lenteur d'exécution ou de la léthargie pure et simple d'une part importante du portefeuille de projets. Un comité de suivi des projets a d'ailleurs été récemment institué, et l'on peut s'étonner de ce qu'une telle structure ne soit créée que maintenant.

**Il convient toutefois de relever certains progrès** : l'évolution de la ventilation sectorielle des projets annuels depuis quatre ans met ainsi en évidence (en termes de flux et non de stocks) une progression de l'éducation, de la recherche et du Fonds Social de Développement, alors que les secteurs de la culture et des institutions, dont l'apport en termes de développement est moins évident, régressent. La santé voit en revanche son poids passer de 17,4 % des projets approuvés en 1998 à 9,3% de ceux de 2002. L'évaluation du Fonds Social de Développement est également en marche avec le bureau d'études EVALUA, mais elle a pris plusieurs mois de retard. Une rationalisation de la procédure de validation est également amorcée puisque la DGCID encourage fortement depuis fin 2001 les services et postes à présenter leurs projets le plus tôt possible en début d'exercice, afin d'éviter les traditionnels engorgements de fin d'année. Enfin la réforme comptable du FAC/FSP s'organise en application de la circulaire interministérielle du 4 janvier 2002, mais ne pourra être achevée que d'ici quelques années (à fin août, 358 projets sur 528 demeuraient hors réforme).

### **3. L'Agence française de développement : interrogations stratégiques et raréfaction des ressources**

L'AFD, « opérateur-pivot » de l'aide française depuis la réforme du dispositif en 1998, **représente 25% de l'aide bilatérale** et contribue par ses concours financiers (1,3 milliard d'euros d'engagements en 2001, dont 687 millions dans les Etats étrangers) à la réalisation de projets productifs, publics ou privés<sup>1</sup>. Elle intervient dans 41 des 48 pays classés par l'ONU comme pays à très faible revenu et emploie 1 396 personnes (dont 966 expatriés), de statut privé depuis 1996.

---

<sup>1</sup> L'AFD contribue également au soutien des PME françaises dans les pays en crise, et un fonds de garantie est à ce titre en cours d'étude pour la Côte d'Ivoire.

Principaux instruments d'intervention (hors DOM-TOM)			Conditions
Aide-projets	Dons-projets	Financement de projets relevant des Etats dans les PMA	
	Prêts souverains	Prêts accordés dans les PRI (Etat ou secteur para-public).	Durée de 15 à 30 ans dont 3 à 10 de différé. Taux de 1 à 5,5 %
	Prêts très concessionnels	Prêts accordés dans certains PMA (Etat ou para-public)	Concessionnalité de 65 %
	Prêts non souverains	Prêts accordés aux entreprises publiques marchandes	Durée de 8 à 20 ans dont 3 à 7 de différé. Taux de 2,5 à 5,5 %
	Prêts de marché	Financement de projets rentables économiquement	Durée de 8 à 12 ans dont 2 à 3 de différé. Taux de marché
Ajustement structurel	Subventions d'ajustement	Subventions accordées aux PMA	Concessionnalité de 100 %
	Prêts d'ajustement	Prêts accordés aux PRI	35 % d'élément don

Les activités pour compte propre de l'AFD sont financées selon **quatre sources** : des subventions budgétaires émanant du chapitre 68-93 du budget du ministère des Affaires étrangères, des ressources de marché bonifiées par le Trésor, des emprunts auprès du Trésor (d'une durée de 30 ans dont 10 ans de différé à 0,25 %) et des emprunts levés sur les marchés sans la garantie de l'Etat.

#### Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 1998

(millions d'euros)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolution 2000/2003	Evolution 2002/2003
Ressources bonifiées par le Trésor	327	435	602	463	335	330	-45,2%	-1,5%
Emprunts auprès du Trésor	97	118	136	79	114	100	-26,5%	-12,3%
Ressources budgétaires	203	188	177	180	152	150	-15,2%	-1,3%
Ressources à conditions de marché	440	291	242	297	297	297	22,7%	0,0%
<b>Total</b>	<b>1 067</b>	<b>1 032</b>	<b>1 157</b>	<b>1 019</b>	<b>898</b>	<b>877</b>	<b>-24,2%</b>	<b>-2,3%</b>

Source : Trésor

**Les ressources de l'AFD poursuivent leur décrue amorcée en 2000, ce qui contrevient à la volonté affichée de soutenir l'aide bilatérale,** et présentent pour 2002 un écart substantiel avec les prévisions, qui étaient de 1.042 millions d'euros. La part des ressources budgétaires tend à se stabiliser depuis 2001 autour de 17 % après avoir connu une diminution.

**Le Trésor rappelle que la situation financière du groupe AFD est saine :** recouvrement de créances satisfaisant (7,3 % d'impayés fin 2001) compte tenu des risques inhérents, et ratio de solvabilité élevé. Le bilan du groupe s'élève à 17,1 milliards d'euros, dont 65 % d'encours de prêts pour compte propre. Cependant, le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement, constaté depuis deux ans, s'aggrave dans le projet de budget 2003 avec la hausse de 25 % des AP (équivalentes à celles du FSD) et la reconduction des CP. Votre rapporteur avait relevé l'année dernière les **difficultés de paiement** que cette situation engendrait en fin d'exercice, qu'il est à nouveau permis de redouter et qui viennent s'ajouter à l'important gel de crédits que l'Agence a connu cette année.

Un examen rapide de la liste des projets vivants met en évidence, comme pour le FSD, un nombre conséquent de projets antérieurs à 1997 et un taux de décaissement moyen assez réduit (34 %). **Ce constat révèle une utilisation perfectible des deniers publics et entretient des doutes sur la rentabilité réelle de certaines opérations,** alors que le statut de banquier du développement de l'AFD, à l'instar de ses homologues bi- ou multilatéraux, lui confère le respect de normes précises en la matière. Plus fondamentalement, **l'AFD a dans la période récente connu une stratégie impressionniste qu'elle tente aujourd'hui de mieux formaliser et de pérenniser,** et tend à se repositionner de manière plus sélective et concentrée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'AFD s'est ainsi retirée de certains pays par rapport à la zone d'intervention qui lui avait été assignée avant la réforme de la coopération (Zambie, Malawi, Botswana, Lesotho, Somalie, Soudan, Micronésie). Les nouveaux Etats de la ZSP (Soudan et Yémen) n'ont pour le moment pas fait l'objet d'engagements.

### **Le nouveau Plan d'orientations stratégiques (POS) de l'AFD**

A la suite de la lettre de mission adressée par les tutelles à son Directeur général en novembre 2001, l'Agence a décliné en mars 2002 ses objectifs et orientations opérationnelles dans un document stratégique global, fruit d'une mobilisation importante de l'ensemble du personnel et manifestant une réflexion de qualité.

Le POS dresse d'abord le **constat réaliste d'une tendance à la marginalisation croissante de la position financière de l'établissement dans le financement du développement**, notamment s'agissant des pays les plus pauvres. Il en identifie les corollaires immédiats : impossibilité d'atteindre la masse unitaire critique pour prétendre à l'efficacité, faible lisibilité, dispersion, augmentation des coûts... De manière concomitante, il met en évidence de profondes transformations des méthodes de financement du développement se caractérisant à la fois par de nouvelles approches (programmes plutôt que projets), la tendance à la globalisation des problématiques (notamment les biens publics mondiaux et globaux...) et l'émergence de nouveaux acteurs, nouvelles méthodes qui concourent à cette marginalisation tant en termes financiers qu'en termes de métiers.

Sur la base de ce constat, l'AFD bâtit un scénario stratégique schématiquement articulé autour de trois axes d'action :

- l'amélioration de ses instruments financiers par la promotion d'une politique de prêts plus efficace ;
- le repositionnement de ses actions sur des priorités sectorielles stratégiques - à forte « valeur ajoutée » - où l'AFD dispose d'un avantage comparatif ;
- la meilleure insertion de l'AFD dans le dialogue global sur les enjeux du développement.

Le premier axe d'action proposé par le POS de l'établissement vise à augmenter, même dans l'hypothèse d'une enveloppe budgétaire constante, le volume d'APD mis en œuvre par ou avec l'appui de l'Agence. Il repose essentiellement sur le principe de **maximisation de l'effet de levier** tant interne (optimisation de l'utilisation des ressources budgétaires, développement de nouveaux instruments) qu'externe (développement des partenariats financiers avec les autres bailleurs de fonds). Il est appuyé par la mise en œuvre d'une politique de **sélectivité** (géographique et sectorielle) accrue, mais concertée et maîtrisée, propice à la lisibilité et à la réalisation d'une masse critique.

Le deuxième axe proposé vise à **repositionner les métiers de développeur de l'Agence**. A cet effet, l'AFD propose une grille de lecture de ses secteurs d'interventions traditionnels ou potentiels classés, à la fois, en fonction de leur «sensibilité stratégique» en termes de développement et des avantages comparatifs supposés de l'Agence dans ces secteurs. A titre d'exemple, on trouve au plus bas de l'échelle (faible/faible) les grands travaux d'infrastructures et au plus haut (fort/fort) l'environnement et la gestion concertée des ressources naturelles ou l'aménagement du territoire. Cette réflexion sur les secteurs du développement paraît cruciale. Elle rejoint d'ailleurs certaines réflexions conduites au sein du Ministère des Affaires étrangères. Elle implique, afin de prévenir le risque d'un glissement possible des activités de l'Agence vers des secteurs impliquant une forte coopération institutionnelle (pour lesquels elle ne dispose pas de véritables avantages comparatifs), la poursuite d'un dialogue actif entre l'établissement et ses tutelles, notamment les Affaires étrangères, en visant à chaque fois que possible à définir un effet de levier conjoint. Il convient enfin de souligner que, si la réflexion sur le repositionnement des métiers doit effectivement être conduite et intégrée à l'analyse des projets, **ce « recentrage » ne figure pas comme un principe d'action systématique**, compte tenu de l'utilité encore largement avérée de projets d'études et de travaux en matière d'infrastructures.



Le troisième et dernier axe stratégique mis en avant par le POS insiste sur l'inscription de l'action de l'Agence dans une perspective stratégique globale. Cette démarche ne remet naturellement pas en cause les fondements du dispositif de coopération mis en place par la réforme de la coopération et respecte le cadre d'orientation stratégique de la politique française d'aide au développement (CICID, pôles diplomatique et financier, Documents stratégiques pays...). **La création du « pôle de recherche et de gestion du savoir » et son corollaire, la mise en place de la direction de la stratégie**, sont menés dans le cadre d'une étroite concertation avec les tutelles. En effet, s'il y a bien une perspective stratégique de l'aide française au développement au sein de laquelle l'AfD, opérateur-pivot, a un rôle à jouer, il n'existe évidemment pas de stratégie autonome de l'AfD, indépendante de celle déterminée au sein des instances mises en place depuis 1999. A cet égard, un protocole de travail entre l'AfD et ses tutelles encadrera ce processus et assurera une véritable synergie des moyens existants, prévenant toute duplication des activités.

Ce plan a été présenté au Conseil de surveillance de l'établissement à la fin du premier trimestre 2002, puis soumis aux Ministres de tutelles de l'Agence qui l'ont approuvé. En termes organisationnels, il s'est notamment traduit par une **réorganisation des services de l'AFD** comprenant notamment la création d'une direction des opérations et d'une direction de la stratégie, ainsi que d'un secrétariat général en charge du suivi des départements fonctionnels de l'établissement.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

## **F. PRESENTATION PAR AGREGAT**

Dans le « bleu » budgétaire, la coopération internationale figure parmi les quatre missions retenues dans l'agrégat 11 relatif aux personnels, moyens et équipements des services, ainsi qu'il a été exposé précédemment. Elle constitue également un agrégat à part entière, intitulé « coopération et interventions internationales », dont le périmètre de ressources inscrites n'est cependant pas cohérent avec le « jaune », puisqu'il s'élève à 2,55 milliards d'euros contre 1,89 milliards d'euros pour les crédits du ministère concourant à la coopération figurant dans le « jaune ». **Cet agrégat est large** puisqu'il inclut une composante diplomatique (« interventions de politique internationale » et « coopération militaire et de défense »). Les composantes de coopération proprement dites sont au nombre de trois : culturelle et scientifique, technique et développement, action audiovisuelle extérieure.

Une attention particulière doit être portée aux objectifs et résultats, dont la structure est inchangée par rapport au projet de loi de finances pour 2002 et appelle les remarques suivantes :

- **les résultats pour 2001 sont généralement conformes ou supérieurs aux prévisions**, notamment pour le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises (respectivement 159 562 et 145 500), le nombre d'organismes de micro-finances en activité dans les pays en développement (1 610 et 1 570) ou l'audience quotidienne de TV5 (8,5 millions et 7,4 millions). Certains indicateurs (part des postes à

responsabilité occupés par des Français dans les organisations internationales<sup>1</sup>, ou part des financements dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle dans le total des financements vers la ZSP) ne comportent cependant pas de prévision pour 2001 ou pour les années futures ;

- **les objectifs indiqués à l'horizon 2005 sont généralement prudents, pour ne pas dire timorés**, ce qui accroît les chances d'obtenir des résultats conformes et de se satisfaire d'une situation qui n'offre finalement pas de progrès substantiel. A titre d'exemple, la part de la France dans les achats des organisations des Nations Unies est anticipée comme stable à 4,2 % pour les trois prochaines années, après une prévision de 4,8 % pour 2001, alors qu'il s'agit d'un domaine dans lesquels nombre de pays, en particulier anglo-saxons, font preuve d'une bien plus grande vigilance et ténacité (cet indicateur révèle en effet à la fois à la réussite des entreprises nationales et la capacité d'influence économique dans les enceintes internationales) ;

- **les indicateurs ne sont pas toujours pertinents en ce qu'ils se montrent trop anecdotiques** (ce qui peut susciter une relative suspicion quant à la perception de l'impact de certains secteurs de coopération par les services impliqués), **ne révèlent pas un lien explicite entre les actions françaises de coopération et un constat parfois trop global, ou parce qu'ils sont davantage orientés vers l'efficience** (la mobilisation des moyens) **que vers l'efficacité** (l'adéquation des résultats aux objectifs). Ainsi la part des échanges régionaux dans le commerce extérieur des pays africains ne renseigne en rien sur la contribution effective de la France, et le nombre de stagiaires sur des questions d'administration régaliennne n'indique pas en quoi il sert l'objectif mentionné de consolidation de l'Etat de droit ;

- de manière générale, les indicateurs se montrent très **parcellaires**, en particulier dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, et n'abordent que certains aspects des missions auxquels ils font référence.

S'il se révèle clairement difficile de construire des indicateurs à la fois explicites, synthétiques, non réducteurs et motivants, il est manifeste qu'un effort substantiel devra être fourni en la matière, tant dans la perspective de l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 que dans un souci d'efficacité de la coopération française. Les indicateurs du ministère pourraient également se référer plus explicitement aux « **engagements pour 2015** » pris par la communauté internationale lors des conférences des Nations Unies, qui sont rappelés ci-après. Ces objectifs paraissent certes trop ambitieux, mais ont au moins le mérite de fixer une ligne directrice à la communauté internationale.

---

<sup>1</sup> A ce titre, on peut s'étonner de la faible représentation française au sein la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, qui avec 5,5% des effectifs (6% pour les cadres) est inférieure à la quote-part de la France dans le capital (8,52%), et surtout notablement inférieure à la représentation britannique (41,3%, et 27,2% des cadres !) pour une part du capital semblable.

**Les sept "engagements pour 2015" de la communauté internationale**

<b>Objectif</b>	<b>Lieu de décision</b>	<b>Situation actuelle</b>
Réduire de moitié au moins la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté d'ici 2015.	Copenhague	La proportion de pauvres représentait 25% de la population mondiale en 1990, et 20% en 1998
Atteindre l'éducation primaire universelle vers 2015.	Jomtien, Beijing, Copenhague	En 1998, le taux de scolarisation était d'environ 85%
Tendre vers l'égalité entre les sexes et l'affirmation des femmes en éliminant les disparités dans l'éducation primaire et secondaire d'ici 2015.	Le Caire, Beijing, Copenhague	Le ratio des filles scolarisées par rapport aux garçons était de 87 % environ en 1998
Réduire vers 2015 les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de 5 ans de 2/3 par rapport à 1990.	Le Caire	De 1990 à 1998, la mortalité infantile a diminué de 20 % environ
Réduire vers 2015 les taux de mortalité maternelle de 3/4 par rapport à 1990.	Le Caire, Beijing	Seulement 50 % des naissances bénéficiaient d'un entourage médical suffisant en 1998
Mettre en place des services de santé reproductive pour toutes les catégories d'âge concernées d'ici 2015.	Le Caire	L'accès à des moyens contraceptifs était de 65 % en 1998
Mettre en œuvre des stratégies nationales en faveur d'un développement durable d'ici 2005 pour corriger d'ici 2015 la dégradation des milieux naturels.	Rio	La moitié des pays avaient établi des stratégies environnementales en 1997

**Votre rapporteur se propose à ce titre d'apporter à l'avenir sa contribution afin de mieux identifier les objectifs et méthodes d'évaluation de l'aide publique au développement de la France.**

***G. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGCID EN 2001 ET 2002***

Les informations transmises par le ministère des affaires étrangères concernent l'exécution du budget de la Direction générale de la coopération internationale et du développement. Il est manifeste que l'aide au développement a largement pâti de l'aléa exogène de la régulation budgétaire au cours de ces deux exercices.

## 1. L'exercice 2001

La régulation budgétaire au cours de l'exercice 2001 est intervenue en deux étapes, par les arrêtés du 21 mai et du 14 novembre. Au total ce **sont 33,54 millions d'euros** de crédits qui ont été annulés ou transférés pour contribuer à des actions autres que celles relevant de la DGCID.

Des reports ont toutefois été effectués sur les crédits de 2002, et ont parfois atteint des montants importants :

### Reports 2001/2002 sur les crédits de la coopération

<i>(millions d'euros)</i>	Taux d'engagement en 2001*	LFI 2002	Reports	Reports/ LFI
37-95 : établissements culturels, de coopération et de recherche	100,0%	79,73	0,08	0,1%
41-43 : concours financiers	23,0%	21,19	132,95	627,4%
42-13 : appui à des initiatives privées ou décentralisées	98,8%	34,25	3,44	10,0%
42-14 : subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	99,6%	168,21	2,07	1,2%
42-15 : coopération culturelle, scientifique et au développement	N.D. (nouveau chapitre)	513,29	32,23	6,3%
42-29 : coopération militaire et de défense	93,1%	103,51	25,18	24,3%
42-31 : contributions obligatoires	102,8%	613,34	2,46	0,4%
42-32 : contributions volontaires	101,5%	85,87	0,00	0,0%
68-02 : participation de la France au FED	N.D.	218,46	285,76	130,8%
68-80 : action extérieure et aide au développement - subventions d'investissement	42,5%	5,87	6,13	104,4%
68-91 : Fonds de solidarité prioritaire	90,9%	112,20	11,49	10,2%
68-93 : dons et financements de projets AFD	82,1%	137,20	30,00	21,9%

\* Crédits engagés rapportés aux crédits ouverts après mouvements et LFR

Source : ministère des affaires étrangères

Au sein de ces chapitres, **ceux relatifs aux concours financiers et aux subventions d'investissement manifestent des taux d'exécution insuffisants et des reports massifs**, qui ont été soulignés par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2001<sup>1</sup>. Ces reports sont chroniques pour le chapitre 41-43 (qui comprend l'aide budgétaire exceptionnelle, les bonifications des prêts d'ajustement structurel, les dons en faveur de l'ajustement structurel et les C2D à partir de 2003), dont l'utilisation effective comporte certes une part d'aléa mais dont la programmation des crédits est manifestement déficiente.

## **2. Les difficultés de l'exercice 2002**

**En 2002, la régulation a pris une bien plus grande ampleur et a affecté presque tous les chapitres** : seuls ceux relatifs au transport de l'aide alimentaire, aux aides aux sorties de crise ou à la participation de la France au FED, autrement dit les chapitres motivés par le caractère urgent ou exceptionnel d'une situation et des engagements internationaux, n'ont pas été touchés par le gel des crédits. Les modalités en ont été les suivantes :

- la régulation « républicaine » du 25 février, en fixant des plafonds d'engagement par titre et catégorie de dépense, s'est traduite par le gel de 311,08 millions d'euros de dépenses ordinaires, **soit 23,4 % des crédits des titres III et IV, et 146,05 millions d'euros (soit 47,6 %) d'autorisations de programme**. On peut légitimement s'étonner du niveau élevé de ces chiffres, et il est clair que le maintien d'un gel aussi important sur une période de sept mois est source de grandes difficultés de gestion, en particulier l'impossibilité de répondre à des engagements politiques, la fragilité accrue des établissements culturels et de recherche dotés de l'autonomie financière, ainsi que des alliances françaises, et le ralentissement dans la mise en oeuvre des projets du Fonds de Solidarité Prioritaire ;

---

<sup>1</sup> « Les concours financiers du chapitre 41-43 (...) enregistrent des niveaux tout à fait considérables de sous consommation, qui provoquent le tiers du total des reports du ministère, pour un montant équivalent à 3,5% des crédits ouverts. »  
Et concernant les reports du ministère des affaires étrangères : « dans trois chapitres, responsables de 56% des reports totaux, ils dépassent la dotation initiale : six fois plus pour le chapitre 41-43. »

- la régulation « républicaine » a été levée le 12 août pour être remplacé par un dispositif de « mise en réserve » de crédits – nuance essentiellement rhétorique – qui touche une part moindre mais encore très importante des crédits de la DGCID : **90 millions d’euros de dépenses ordinaires et 78 millions d’euros d’autorisations de programme**, répartis de la manière suivante :

Chapitres	Montant (en M €)	Part des crédits ouverts
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche	2,6	5,2%
41-43. Concours financiers	33	21,4%
42-13. Appui à des initiatives privées ou décentralisées	3,8	10%
42-14. Subventions aux opérateurs de l’action audiovisuelle	1,6	0,9%
42-15. Coopération internationale et développement	49	9%
68-80. Actions extérieure et aide au développement. Subventions d’investissement	1,1	12,6%
68-91. Fonds de solidarité prioritaire AP	44	29,3%
68-93. Agence française de développement AP	33	21,6%

La régulation pour cette année a en premier lieu affecté les dépenses en capital et les concours financiers, mais **le gel remet en cause l’ensemble de la programmation des crédits de coopération**. Le ministère rappelle également dans ses réponses au questionnaire que « *malgré l’obtention de mesures nouvelles significatives en 2002, la DGCID dispose d’autant moins de souplesse que la régulation est imposée à un budget en grande partie préempté pour des dépenses fixées dès la loi de finances initiale (subventions aux opérateurs, dépenses de rémunération, engagements politiques et récurrences diverses)* ». Il est à craindre qu’une part significative des crédits 2002 actuellement gelés ne soit annulée en fin d’exercice, même si le ministre des affaires étrangères a exprimé quelque espoir à ce sujet<sup>1</sup>, et les contraintes budgétaires pesant sur le PLF 2003 font apparaître à nouveau le risque d’une régulation importante en 2003, dont on pourrait rapidement mesurer l’ampleur puisque le ministre des finances a annoncé que de telles mesures, le cas échéant, seraient prises dès le début de l’exercice.

<sup>1</sup> Le ministère des Affaires étrangères a notamment demandé à se voir affecter une partie des crédits du FED non décaissés en fin d’exercice. Cette requête, intervenant sous plafond, a été partiellement acceptée fin octobre par Bercy.

**En tout état de cause, ce sont bien la sincérité des comptes, le contrôle parlementaire et l'efficacité de la coopération française qui se trouvent *in fine* grandement affectés.**

Le projet de loi rectificative que vient de déposer le gouvernement tend à traduire une part importante de ces gels en annulations, selon les modalités suivantes :

**Annulations de crédits dans le PLFR de novembre 2002**

<i>(millions d'euros)</i>	<b>Annulations</b>	<b>Part des crédits gelés en août (%)</b>
41-43 : concours financiers	4,0	12,1
42-13 : appui à des initiatives privées ou décentralisées	3,8	100
42-14 : subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	4,2	262,5
42-15 : coopération culturelle, scientifique et au développement	39,0	79,6
42-29 : coopération militaire et de défense	11,8	
68-02 : participation de la France au FED	45,0	NS
68-80 : action extérieure et aide au développement - subventions d'investissement	1,1	100
68-91 : Fonds de solidarité prioritaire	3,1	7
	AP	
	CP	
	3,1	

\* Crédits engagés rapportés aux crédits ouverts après mouvements et LFR

Source : ministère des affaires étrangères

Le chapitre 42-15 « coopération culturelle, scientifique et au développement », qui est le plus emblématique des actions de coopération du ministère, est très sollicité par la loi de finances rectificative, puisque 80% du gel estival et 7,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale sont annulés.

### **III. LE BUDGET D'AIDE AU DEVELOPPEMENT DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) est le second ministère contributeur en termes de crédits budgétaires concourant à la coopération avec **996,4 millions d'euros** (soit une hausse de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002), mais le premier en termes de contribution globale puisqu'une part importante de ses crédits transitent par les comptes spéciaux du Trésor et figurent donc hors budget.

### **A. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRE III)**

L'évolution des dépenses de fonctionnement appelle les deux remarques suivantes :

- il n'est guère possible de distinguer, au sein des activités du ministère, celles de coopération au sens strict de l'ensemble de l'activité internationale<sup>1</sup>. Le MINEFI a engagé en 2002 une réforme de ses services extérieurs, désormais regroupés au sein d'un seul réseau, les « missions économiques » ;

- le chapitre 37-01 « remboursement de frais de gestion au titre des concours aux États étrangers » correspond notamment à la rémunération versée à l'AFD et couvrant ses frais de structure au titre des seules activités<sup>2</sup> ne générant pas de marge d'intermédiation bancaire. Les modalités en ont été revues à la suite d'une mission de l'Inspection générale des finances.

---

<sup>1</sup> La clé de répartition que sous-tend la répartition retenue par le « jaune » n'est pas explicitée dans les réponses au questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Dons, gestion des concours d'ajustement structurel et C2D.



**Crédits concourant à la coopération inscrits au budget du MEFI**

	LFI 2002 (M €)		PLF 2003 (M €)		Evolution 2002/2003 (%)	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP
<b>Action bilatérale</b>	<b>9,05</b>	<b>470,01</b>	<b>36,10</b>	<b>434,78</b>	<b>298,9%</b>	<b>-7,5%</b>
<b>Services centraux :</b>	<b>0,00</b>	<b>9,21</b>	<b>0,00</b>	<b>9,04</b>	<b>0,0%</b>	<b>-1,8%</b>
Rémunérations principales		8,03		8,12		1,1%
34-98. Matériel et fonctionnement courant		0,25		0,24		-4,0%
37-50. DGI : dépenses diverses		0,17		0,22		29,4%
37-75. Recensement, enquêtes, études		0,76		0,46		-39,5%
<b>Services déconcentrés à l'étranger :</b>	<b>0,00</b>	<b>19,32</b>	<b>0,00</b>	<b>19,47</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,8%</b>
Rémunérations principales		17,14		17,27		0,8%
34-98. Matériel et fonctionnement courant		2,18		2,20		0,9%
<b>Dépenses d'intervention :</b>	<b>9,05</b>	<b>441,48</b>	<b>36,10</b>	<b>406,27</b>	<b>298,9%</b>	<b>-8,0%</b>
37-01. Remboursement des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers		23,00		21,79		-5,3%
41-10. GIP ADETEF		0,00		3,50		N.S.
44-97. Participation de l'Etat au service d'emprunts (hors FMI-FRPC) à caractère économique		374,38		351,38		-6,1%
62-92. Actions dans le domaine de l'énergie et des matières premières	1,45	1,45	1,45	1,45		0,0%
68-00. Aide extérieure	7,6	25,90	17,90	20,00		-22,8%
68-04. FFEM		16,75	16,75	8,15		-51,3%
<b>Action multilatérale</b>	<b>360,69</b>	<b>499,67</b>	<b>928,35</b>	<b>561,58</b>	<b>157,4%</b>	<b>12,4%</b>
<b>Délégations auprès d'organisations intergouvernementales :</b>	<b>0</b>	<b>0,55</b>	<b>0,00</b>	<b>0,57</b>	<b>N.S.</b>	<b>3,6%</b>
Rémunérations principales		0,44		0,45		2,3%
41-10. Coopération dans les domaines de l'énergie et des matières premières		0,11		0,12		9,1%
<b>Contributions de la France aux organisations intergouvernementales :</b>	<b>360,69</b>	<b>499,12</b>	<b>928,35</b>	<b>561,01</b>	<b>157,4%</b>	<b>12,4%</b>
44-97. Participation de l'Etat au service d'emprunts du programme FMI-FRPC		48,78		36,00		-26,2%
58-00. Participation de la France au capital d'organismes internationaux		32,01		32,42		1,3%
68-04. Participation de la France à divers fonds	360,69	418,33	928,35	492,59		17,8%
<b>Total</b>	<b>369,74</b>	<b>969,68</b>	<b>964,45</b>	<b>996,36</b>	<b>160,8%</b>	<b>2,8%</b>

Source : "jaune" annexé au PLF 2003

## **B. DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV)**

Une part importante (39,2 %) des crédits du MINEFI affectés à la coopération consistent en des interventions et concerne en particulier le service d'emprunts :

- le **nouveau groupement d'intérêt public ADETEF** (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), créé en septembre 2002 et qui succède à l'association du même nom, concerne essentiellement les institutions publiques des pays en développement et en transition. On remarquera qu'avec 3,5 millions d'euros de dotation, le MINEFI a obtenu un crédit bien supérieur aux 0,75 million d'euros du GIP France Coopération Internationale des affaires étrangères... ;

- au sein du chapitre 44-97, **la participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique** (qui inclut notamment le versement d'échéances de prêts d'APD initialement consentis par l'AFD, dans le cadre de la remise de dette accordée en janvier 1994 aux PMA de la zone Franc) diminue de 6,1%<sup>1</sup>, et celle au titre du programme FMI-FRPC de 26,1 %.

## **C. DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)**

Le principal apport de fonds du MINEFI au titre de la coopération réside dans les contributions françaises au capital et aux fonds des grands organismes internationaux impliqués dans le développement :

- le chapitre 58-00 regroupe les **participations de la France au capital des banques multilatérales de développement**. Ces contributions concernent la première augmentation de capital de la BERD<sup>2</sup> (sixième annuité pour 24 millions d'euros), la cinquième augmentation de capital de la BAfD<sup>3</sup> (cinquième annuité pour 3,2 millions d'euros), le maintien de la valeur du capital de la BID<sup>4</sup> du fait de l'évolution du cours du dollar (3,4 millions d'euros) et la première augmentation de capital de la Société Inter-américaine d'investissement (estimée à 1,92 millions d'euros) ;

---

<sup>1</sup> On observera que les chiffres relatifs aux pays en voie de développement communiqués par le Trésor ne correspondent pas à ceux figurant dans le « jaune », avec respectivement 413 millions d'euros et 351,38 millions d'euros.

<sup>2</sup> Le champ d'intervention de la BERD se situe hors de la ZSP ; son augmentation de capital ne s'inscrit donc pas directement dans les actions relevant de la coopération.

<sup>3</sup> Banque Africaine de Développement. Cet organisme entretient des relations régulières avec l'AFD, en particulier pour le suivi de 40 projets cofinancés depuis 1999 sur une période de 3 ans.

<sup>4</sup> Banque Interaméricaine de Développement.

- la plus grande partie des crédits (1,07 million d'euros d'engagements en 2002) des **actions dans le domaine de l'énergie et des matières premières** (chapitre 62-92) finance des formations (70 stagiaires des pays miniers en 2001) au Centre d'Etudes Supérieures des Matières Premières et concerne donc prioritairement les PVD ;

- le libellé peu précis « aide extérieure » du chapitre 68-00, en nette diminution de 22,8 %, inclut les procédures **FASEP** (Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé, principale procédure de don) et **RPE** (Réserve Pays Emergents), qui privilégient les pays émergents et en transition, et dont la clé de répartition pour les Etats en développement n'est pas précisée. Les dons des articles 20 (dons associés aux prêts de la CFD) et 30 (dons destinés à financer les projets dans les pays les plus pauvres) n'ont pas été dotés depuis 2001 et sont « actuellement en sommeil », selon les termes mêmes du Trésor.

- le chapitre 68-04 regroupe les **participations de la France aux divers fonds multilatéraux placés auprès des banques multilatérales de développement** – en particulier le Fonds africain de développement, l'AID<sup>1</sup> (du groupe de la Banque Mondiale), le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds français pour l'environnement mondial – et représente plus de la moitié des crédits du MINEFI consacrés à la coopération. En 2003, l'essentiel de la hausse des contributions multilatérales est liée à l'abondement du nouveau Fonds mondial pour la santé (lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose)<sup>2</sup>, et la ventilation globale des crédits est la suivante :

**Versements de la France aux banques et fonds multilatéraux de développement**

(millions d'euros)	LFI 2002		PLF 2003		Evolution CP 2002/2003
	AP	CP	AP	CP	
<b>Services votés</b>	224,71	112,05	0,00	173,09	54,48%
Fonds International pour le Développement de l'Agriculture		8,08		8,40	3,96%
Fonds Asiatique de Développement		31,10		31,15	0,16%
Fonds Africain de Développement	224,71	72,87		83,54	14,64%
Fonds Mondial Santé (1)				50,00	N.S.
<b>Mesures nouvelles</b>	131,41	318,46	1 046,25	310,20	-2,59%
Association Internationale de Développement (AID 13)		258,55	863,00	258,55	-
Fonds Français pour l'Environnement Mondial		16,75	16,75	8,15	-51,34%
Fonds pour l'Environnement Mondial	131,41	43,16	164,00	41,00	-5,00%
Fonds des Opérations Spéciales			2,50	2,50	N.S.
<b>TOTAL</b>	<b>356,12</b>	<b>430,51</b>	<b>1 046,25</b>	<b>483,29</b>	<b>12,26%</b>

Source : Trésor

<sup>1</sup> La reconstitution de l'AID 13 a fait l'objet d'après négociations entre l'Union européenne et les Etats-Unis, conclues en juillet de cette année et aux termes desquelles les dons constitueront environ 20% des versements.

<sup>2</sup> Après une dotation en autorisations de programme de 150 millions d'euros lors du collectif de cet été, ces crédits de paiement constituent la première de trois annuités de 50 millions d'euros.

### **L'implication de la France dans la zone franc**

**La zone franc constitue un des exemples les plus aboutis d'intégration régionale en Afrique.** Bâtie sur des unions monétaires (en particulier l'Union Monétaire Ouest-Africaine, constituée par le traité du 14 novembre 1973), elle s'appuie aujourd'hui sur de véritables unions économiques et douanières, ainsi que sur des dispositifs favorisant l'intégration juridique, financière et sociale. La coopération monétaire au sein de la zone franc a contribué à l'insertion des pays membres dans les échanges internationaux, et depuis la dévaluation réussie de 1994, l'institution d'un ensemble de politiques communes (convergence des politiques économique et budgétaire, supervision bancaire, législation anti-blanchiment...) a fait de la zone un élément catalyseur de la solidarité régionale. Ainsi l'accord du 15 décembre 2000 portant création de la Zone Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (Nigéria, Ghana, Gambie, Guinée, Libéria) vise à établir dès 2002 une union monétaire qui pourrait fusionner à l'horizon 2004 avec l'UEMOA, et s'inspire pour y parvenir de la démarche retenue en zone franc.

Les accords de coopération monétaire entre les membres de la zone franc reposent sur trois traités internationaux signés entre 1972 et 1979 entre la France et, respectivement, les pays membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine, les pays membres de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale et les Comores, ainsi que sur les conventions de compte d'opérations qui y sont rattachées. Cette coopération monétaire repose sur trois fondements :

- un institut d'émission commun à chaque sous-zone, qui centralise les réserves en devises ;
- une parité fixe avec l'euro depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;
- **une garantie de convertibilité, assurée par le Trésor français, des monnaies émises par les différents instituts d'émission de la zone franc.**

La France contribue en outre au renforcement de la solidarité régionale de la zone franc à plusieurs niveaux :

- **participation à la vie de plusieurs des institutions régionales.** La France est en effet membre des conseils d'administration des banques centrales de la zone, ainsi que de la Banque Ouest Africaine de Développement, créée en 1973 ;
- envoi d'**assistance technique** au niveau des instances régionales ;
- **rôle d'impulsion** au sein des différentes structures communes de la zone, en particulier pour favoriser la convergence des économies, promouvoir l'investissement privé et plaider pour l'adoption de règles contre le blanchiment, le financement du terrorisme et la corruption.

Ce souci de consolidation de la zone franc s'accompagne d'un soutien aux initiatives en faveur du développement de l'intégration régionale sur une échelle plus large, en particulier la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

*Source : réponse au questionnaire du ministère des finances*

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé le mardi 30 octobre à l'examen des crédits d'aide publique au développement, sur le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a tout d'abord évoqué le contexte international récent de l'aide au développement. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, une plus grande attention a été portée aux pays en voie de développement et à la fracture économique Nord/Sud. Diverses crises, telles que la famine en Angola ou le conflit afghan, ainsi que d'importantes initiatives internationales (sommets de Monterrey et Kananaskis, NEPAD africain, sommet de Johannesburg) ont alimenté la problématique du développement comme elles en ont souligné les cruelles défaillances. Il a indiqué que la France entendait aujourd'hui passer aux actes en amorçant un effort important en faveur de l'aide publique au développement. Au-delà des nouveaux moyens financiers cependant, certaines orientations demeurent selon lui contestables et la stratégie de long terme mériterait d'être affinée.

L'effort français d'aide publique au développement, qui avait régressé de 0,42 % du PIB en 1996 à 0,31 % en 2000, tend à se redresser et a fait cette année l'objet d'engagements présidentiels. L'aide française devrait ainsi être relevée à 0,39 % en 2003, atteindre 0,5 % en 2005 et se conformer à l'objectif des Nations unies de 0,7 % d'ici 2010. M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a toutefois émis le vœu que l'exécution budgétaire soit plus conforme aux prévisions qu'elle ne l'a été depuis deux ans et plus particulièrement cette année. Il a considéré que la coopération faisait en effet malheureusement trop souvent office de variable d'ajustement.

Il a rappelé que la France avait perdu sa position de leader de l'aide au développement au cours des années passées et n'avait pas fait exception à la tendance globale à la diminution de l'aide au développement au sein du G7. Elle était ainsi en 2001 le cinquième donateur de l'OCDE en montant absolu, derrière le Royaume-Uni, et le septième en part du PIB. Il a ajouté que la baisse de l'aide française au cours de la décennie 90 s'était essentiellement portée sur l'aide bilatérale, alors que les crédits alloués à l'aide multilatérale et en particulier européenne avaient augmenté, notamment les crédits d'aide européens qui ont doublé entre 1996 et 2002. Le projet de budget pour 2003 inverse cette tendance avec une progression de 20,4 % de l'aide bilatérale et une diminution de 9 % de l'aide multilatérale, ce dont il s'est félicité.

Il a ensuite indiqué que l'aide au développement était une politique publique transversale par nature et que les intervenants étaient dès lors très nombreux : outre les deux principaux chefs de file que sont les ministères des affaires étrangères et des finances, qui lui consacrent respectivement 1,9 milliard et 1 milliard d'euros de crédits budgétaires, une dizaine de ministères techniques apportent leur concours, en particulier l'éducation nationale et la recherche qui subventionne certains organismes publics, et l'agriculture qui finance l'achat de l'aide alimentaire. En outre, près de 46% des crédits d'aide au développement ne transitent pas par le budget général, mais par des comptes spéciaux du Trésor et le prélèvement européen sur recettes. Il a alors considéré qu'il en résultait un manque réel de lisibilité et de cohérence budgétaires, que la récente fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération a contribué à aggraver. Le Quai d'Orsay demeure cependant le principal opérateur en matière d'aide au développement et lui consacre près de 46 % de ses crédits en 2003, répartis de manière très variable selon les chapitres budgétaires.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que la hausse des crédits du ministère des affaires étrangères affectés à la coopération et au développement était très importante, puisqu'elle approchait les 25 %. Il a cependant mentionné que cette progression reposait essentiellement sur des aides financières indirectes et sur l'impact bilatéral d'engagements multilatéraux, plutôt que sur le soutien à la coopération technique et à l'aide-projet. Ainsi les crédits de coopération militaire baissent de 10,3 %, ceux de coopération technique diminuent de 4 %, l'appui aux initiatives privées et décentralisées régresse de 2,3 % et la coopération audiovisuelle demeure stable. Il a ensuite présenté les principaux facteurs d'évolution de l'aide publique au développement dans son ensemble :

- les contrats de désendettement développement, dotés de 91 millions d'euros ;

- une mesure de sincérité budgétaire relative au versement au fonds européen de développement, qui est d'emblée abondé à hauteur de 496 millions d'euros, contre 218 dans la loi de finances initiale pour 2002 ;

- la forte hausse des annulations et consolidations de dettes, qui représentent plus de 1,2 milliard d'euros de charge pour les comptes spéciaux du Trésor ;

- l'augmentation des versements de Bercy aux fonds multilatéraux de développement, en particulier le fonds africain de développement et le fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose, auquel la France versera une deuxième tranche de 50 millions d'euros, après l'ouverture de 150 millions d'euros d'autorisations de programme cet été.

Il a également relevé que le fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'agence française de développement (AFD) voyaient leurs crédits de paiement augmenter d'environ 25 %, et que ces deux opérateurs manifestaient aujourd'hui des dysfonctionnements communs, tels que la lenteur d'exécution de nombre de projets, l'impact sévère de gels massifs de crédits et une montée en puissance limitée des projets dans les nouveaux Etats de la Zone de Solidarité Prioritaire. Il a cependant souligné que le processus décisionnel du FSP avait été récemment rationalisé, et que l'AFD s'était lancée dans une vaste réflexion sur sa stratégie et ses instruments financiers, dont l'objet initial était selon lui de limiter le soutien aux pays les plus pauvres.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, s'est réjoui de ce que les ministres des affaires étrangères et de la coopération aient récemment fait état de l'intention du gouvernement d'orienter l'aide française prioritairement sur l'Afrique subsaharienne, qui en 2001 ne recevait que 38 % de l'aide française. Il a cependant émis des critiques sur la programmation sectorielle de la DGCID, dont 46 % des crédits sont consacrés à la coopération artistique et culturelle, et 17 % à la coopération audiovisuelle.

Il a ensuite attiré l'attention de la commission sur l'activité du fonds européen de développement (FED), rappelant qu'il avait à maintes reprises souligné son inefficacité chronique, la rigueur excessive de ses procédures et le niveau élevé de sous-consommation de ses crédits. Il a cependant exposé que la situation s'était quelque peu améliorée en 2001, avec un taux de décaissement de 36 % pour le huitième FED et la mise en oeuvre d'une réforme des procédures et structures de l'aide européenne. Il a néanmoins souligné que le montant de la trésorerie du FED avait encore augmenté de 40 % et que les restes à liquider approchaient les 8,5 milliards d'euros. Cette situation présente selon lui deux inconvénients majeurs :

- l'ampleur des versements au FED, dont la France est le premier contributeur, réduit les marges de manoeuvre de l'action bilatérale française au profit d'une aide qu'il a qualifiée d' « apatride » ;

- l'aide européenne n'a aujourd'hui pas fait la preuve de son impact sur le terrain.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a en conséquence estimé nécessaire que la France, en tant que premier contributeur, accentue la pression sur la Commission.

Il a enfin mis en exergue certaines carences de la modernisation des structures françaises d'aide au développement. Sur un plan budgétaire, elles se manifestent selon lui par un réel manque de lisibilité qui nuit au contrôle parlementaire, et par des indicateurs et objectifs encore très parcellaires et trop axés sur l'efficacité plutôt que sur l'efficacite de l'utilisation des crédits. Sur un plan organisationnel, il a considéré que la nouvelle direction générale mise

en place en 2000 faisait parfois figure de « monstre » difficilement gérable et exerçant un contrôle moins approfondi de son action sur le terrain. Au niveau local, l'ambassadeur ne dispose pas de l'autorité fonctionnelle et de la responsabilité budgétaire propres à assurer une bonne coordination entre les multiples intervenants des ministères.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a conclu en revenant sur les principales caractéristiques de ce budget et sur ses propositions. Au chapitre des points positifs figurent selon lui le relèvement important de l'effort français d'aide au développement, les engagements pris sur le long terme, un effort de sincérité budgétaire et le recentrage annoncé au profit de l'Afrique. Il a en revanche déploré l'inefficacité de l'aide communautaire, le soutien insuffisant à la coopération technique et militaire, les incertitudes entourant l'aide-projet et l'inachèvement de la modernisation des structures. Il a en outre soumis les quatre pistes de réflexion suivantes :

- pérenniser l'aide-projet par une stratégie claire ;
- rationaliser l'organisation de l'aide alimentaire par un regroupement, au sein du budget des affaires étrangères, des lignes afférentes au financement de l'achat et du transport des denrées ;
- renforcer la coordination financière exercée par les ambassadeurs et doter les ambassades d'un secrétaire général, à l'instar des préfectures ;
- définir un véritable programme « coopération et aide au développement » dans le cadre d'une mission, éventuellement interministérielle, sur l'action extérieure de la France, servie par des indicateurs synthétiques et cohérents.

Il a enfin recommandé que la commission émette un avis favorable sur ce budget.

L'exposé de M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a été suivi d'un large débat.

M. Jean Arthuis, président, l'a remercié pour son exposé riche et opiniâtre, et s'est inquiété de ce que les services publics de l'aide au développement présentent des dysfonctionnements graves, alors que le continent africain souffre de nombreux maux. Il s'est dès lors interrogé sur les actions que la commission pourrait entreprendre pour tenter de remédier à ce constat peu flatteur.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a estimé nécessaire de poursuivre – sans publicité excessive – les contrôles sur pièces et sur place, qui contribuent à régler une bonne part des problèmes constatés. Il a également proposé que M. Joël Bourdin, rapporteur spécial pour le budget de l'agriculture, contrôle l'organisation de l'aide alimentaire au sein du ministère



de l'agriculture et éventuellement à Bruxelles, et que M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial pour le budget des affaires étrangères, conduise une mission d'information portant sur la réorganisation du Quai d'Orsay, considérant notamment les incertitudes sur les capacités du ministère à gérer efficacement la reprise de l'aide au développement.

M. François Trucy a fait observer l'écart entre l'effort d'aide publique au développement des Etats-Unis en proportion de leur richesse, qui est parmi les plus faibles, et le volume absolu de cette aide, qui en fait néanmoins le premier pays donneur.

En réponse à une question de M. Maurice Blin sur les crédits et les perspectives de la francophonie après le sommet de Beyrouth, M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que ces crédits n'entraient a priori pas dans le périmètre de l'aide publique au développement telle que l'entend l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et que la dotation de 37 millions d'euros de cette année était reconduite dans le projet de loi de finances pour 2003, mais devrait être augmentée suite aux engagements pris par le Président de la République à Beyrouth. Puis faisant suite à une requête de M. Joël Bourdin sur la garantie financière apportée par la France aux Etats de l'ancienne zone franc, il a précisé que les modalités et le montant de cette garantie seraient explicités dans le rapport budgétaire.

M. Jacques Oudin a partagé les observations émises lors de l'exposé sur la moindre efficacité de l'aide multilatérale, et a jugé les propositions intéressantes, notamment celle consistant à mettre en place des secrétaires généraux d'ambassades. Il a considéré que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 devait pleinement s'appliquer aux missions et moyens du ministère des affaires étrangères, en particulier dans le nouveau contexte de reprise de l'aide bilatérale.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a alors proposé que le commissaire européen en charge du développement soit prochainement auditionné par la commission des finances, et que le compte rendu en soit adressé au Président de la République afin que la gestion de l'aide européenne soit abordée lors d'un prochain Conseil. Il a en outre souligné l'intérêt que présenterait la création d'un fonds de concours destiné à recevoir les dons que versent les collectivités locales lors d'urgences humanitaires.

M. Adrien Gouteyron s'est réjoui de la qualité de l'exposé et des exemples apportés, et s'est félicité de l'impact notable des rapports budgétaires antérieurs sur les nouvelles orientations de l'aide au développement. Il a cependant estimé que le constat critique pouvait conduire à la tentation de réaffecter cette aide extérieure à des priorités nationales, et s'est demandé s'il ne convenait pas de remettre en cause certains choix structurants, tels que la part élevée des financements dans le domaine de la coopération culturelle et audiovisuelle.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a répondu que les détournements de fonds étaient aujourd'hui beaucoup plus rares du fait de la maîtrise exercée par les opérateurs français sur l'ensemble du processus d'aide-projet, mais que les gaspillages perduraient, notamment dans le domaine de la culture qui est soumis à des exigences élevées de la part des expatriés. Puis en réponse à une question de Mme Marie-Claude Beaudeau sur les critères de choix des pays faisant l'objet de financement de la part du fonds de solidarité prioritaire, il a indiqué que ces Etats s'inscrivaient normalement dans le cadre de la zone de solidarité prioritaire, mais que le décret du 11 septembre 2000 laissait au FSP la possibilité d'élargir ses interventions hors de ce champ, alors même que l'aide bilatérale a été réduite au cours de la période récente.

M. Jean Arthuis, président, a enfin fait part de sa perplexité sur le débat relatif à l'aide multi- ou bilatérale, rappelant que cette dernière était certes plus efficace, mais également plus soumise à sollicitations du fait de sa proximité avec les gouvernements des Etats concernés.

Le vote des crédits a été réservé jusqu'à l'examen des crédits des affaires étrangères, sur lesquels il a été procédé à un seul vote favorable.