

N° 71

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. LA PHYSIONOMIE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE EN 2003 : REDRESSEMENT ET NOUVELLES ORIENTATIONS	5
A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	5
B. UN EFFORT SIGNIFICATIF DE REDRESSEMENT DE L'AIDE FRANÇAISE	7
1) <i>les évolutions récentes</i>	7
2) <i>un effort de reprise de l'aide</i>	7
3) <i>la part de la France parmi les principaux donateurs</i>	8
C. DE NOUVELLES ORIENTATIONS	9
1) <i>la part de l'aide bilatérale</i>	9
2) <i>la répartition géographique et l'évolution de la zone de solidarité prioritaire</i>	9
D. LA DIFFICILE « TRAÇABILITÉ » DES CRÉDITS	11
1. <i>des crédits dispersés</i>	11
2. <i>... qui reflètent un dispositif à parfaire</i>	13
II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES : UNE ÉROSION ENRAYÉE ET UN DÉBUT DE REDRESSEMENT	15
A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV	18
1. <i>Les concours financiers</i>	18
2. <i>L'appui à des initiatives privées ou décentralisées</i>	19
3. <i>La coopération internationale et développement</i>	20
4. <i>Transports et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire</i>	23
5. <i>La coopération militaire et de défense</i>	24
6. <i>Les contributions obligatoires et volontaires à des dépenses internationales</i>	26
7. <i>Les autres interventions de politique internationale</i>	26
B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU TITRE VI	26
1. <i>La participation de la France au Fonds européen de développement</i>	26
2. <i>Le fonds de solidarité prioritaire</i>	28
3. <i>Les projets mis en oeuvre par l'Agence française de développement</i>	29
III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET LES CHARGES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR : L'URGENCE DU TRAITEMENT DE LA DETTE.	31
A. LES DÉPENSES D'INTERVENTION	32
B. LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES	32
C. LA PROBLÉMATIQUE DE LA DETTE	33
1. <i>Un traitement extra -budgétaire</i>	33
2. <i>Le poids de la dette des pays en développement</i>	33
3. <i>L'initiative « Pays pauvres très endettés »</i>	36

CONCLUSION.....	38
ANNEXE - VENTILATION DE L'APD DE LA FRANCE PAR PAYS BÉNÉFICIAIRE.....	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	43

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Doha, Johannesburg et Monterrey, ces conférences internationales ont nourri l'actualité récente de l'aide au développement.

En créant un effet d'agenda, elles ont, avec le cortège d'espoirs et de déceptions qui caractérisent les grandes « messes », contribué à la relance de la réflexion et de l'action dans un domaine affecté par l'indifférence, la lassitude ou la résignation.

Les motivations sont diverses : impératif éthique face à la famine, l'absence d'accès aux soins ou à l'éducation ; impératif de sécurité face aux germes de déstabilisation que porte le sous-développement ; impératif d'efficacité de la mondialisation face à la marginalisation économique croissante que connaissent les pays en développement.

Fait marquant dans ce contexte, l'initiative vient du Sud sous la forme du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) auquel il conviendra d'apporter des réponses appropriées.

Dans un contexte budgétaire difficile, notre pays a fait de l'aide au développement une de ses priorités prenant acte du fait que cette politique n'est pas un accessoire luxueux, variable d'ajustement privilégiée du budget de l'Etat, mais bien un impératif d'action face à une attente de coopération et de savoir-faire français.

La réforme de notre outil de coopération, bien que nécessaire, s'est faite par défaut. La volonté de rompre avec des pratiques contestées ne s'est pas accompagnée d'une démarche positive de rénovation.

Dans l'inversion de tendance que marquent les choix budgétaires pour 2003, votre rapporteur salue une approche « décomplexée » mais renouvelée, s'inscrivant dans une logique de partenariat et d'évaluation, pour plus d'efficacité. Les grandes orientations prises pour 2003, un meilleur ciblage de l'aide, la restauration de l'aide projet bilatérale et une approche volontariste de la question de la dette, lui paraissent positives.

En exécution, il conviendra que notre pays puisse tenir ses engagements et ne perde pas de vue les priorités qu'il s'est assigné.

I. LA PHYSIONOMIE DE L' AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE EN 2003 : REDRESSEMENT ET NOUVELLES ORIENTATIONS

A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

L'examen des prévisions de croissance pour les pays en développement fait apparaître, en dépit de nombreuses disparités, une tendance générale à la reprise économique.

Selon les perspectives du FMI, les pays de la ZSP pourraient afficher un taux de croissance du PIB de 4,3 % en 2002 et 5,5 % en 2003.

Pour l'Afrique, l'amélioration de la situation illustre, de façon paradoxale, l'isolement du continent qui lui a permis de rester à l'écart des turbulences subies par l'économie mondiale : c'est la seule région en développement à avoir connu une consolidation de sa croissance en 2001.

Le règlement de certains conflits, le bon niveau de la production agricole et l'amélioration de la gestion macroéconomique ont également participé à une croissance qui a atteint 3,7 %.

A contrario, le regain de croissance de l'économie mondiale ne devrait pas contribuer de façon très positive au taux de croissance africain, en raison notamment de l'évolution du cours des matières premières.

Le poids de l'Afrique dans le commerce mondial est passé de 2,4 % en 1970 à 1 % en 2000, avec une marginalisation économique qui va croissant, alors même que les échanges mondiaux progressent et que certains pays d'Asie parviennent à y trouver leur place.

Au sein même du continent africain, les disparités sont importantes : l'Ouganda, la Tanzanie, le Ghana, le Cameroun affichent de bons résultats. L'Afrique du sud, qui représente encore près de 40 % du PIB de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, montre une croissance plus faible, tandis que le Nigeria est en récession.

Sous l'effet des programmes de réformes et des allègements de dette, la Banque mondiale prévoit une hausse annuelle de 1,3 % du revenu par habitant pour les dix prochaines années ce qui ne représente cependant qu'un tiers du résultat attendu en Asie.

Les handicaps africains persistent : la médiocrité des infrastructures, la faiblesse des investissements dans le secteur de l'éducation, le manque de confiance des investisseurs privés alors que les flux d'aide publique s'inscrivent en baisse sont autant de contributions négatives à la croissance.

L'impact de la pandémie de Sida est alarmant : l'espérance de vie a baissé de 6 ans en Afrique australe, une réduction de moitié de la croissance est attendue de ce fait dans certains pays de la zone.

La croissance économique de l'Afrique demeure donc très fragile.

En Asie du Sud-Est, l'activité économique s'est brutalement ralentie en 2001 du fait de la baisse de la demande américaine et s'est établie à 2 %. Vietnam, Laos et Cambodge ont mieux résisté et leur situation économique devrait continuer de s'améliorer en 2003.

S'agissant de la Zone Franc, les évolutions sont divergentes entre Afrique de l'Ouest et Afrique centrale pour un taux moyen de croissance en 2002 qui devrait s'établir à 4,4 %.

Le retour de la croissance est effectif dans les pays de l'UEMOA¹ avec un taux de 3,9 % attendu en 2002 et de 4,5 % en 2003. L'inconnue demeure la Côte d'Ivoire, qui contribue pour plus de 40 % au PIB de la zone.

Dans les pays de la CEMAC², la croissance économique reste forte : 5,8 % en 2002, soutenue par les performances exceptionnelles de l'économie équato-guinéenne. L'activité économique est tirée par la demande intérieure, la relance des investissements productifs et le niveau élevé des cours du pétrole.

Le Tchad, devenu Etat pétrolier, affiche un taux de croissance de plus de 10 %.

Le risque demeure de la trop grande spécialisation pétrolière des pays de la sous-région et de la faible contribution au développement d'une économie de rente.

Pour remplir, d'ici 2015, les huit objectifs fondamentaux définis en 2000 par l'Assemblée des Nations-unies (éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer une éducation primaire, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité des enfants, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial), le rapport mondial sur le développement humain conclut à la nécessité du doublement des flux d'aide.

Dans ce contexte, l'augmentation des flux d'aide publique au développement constitue un redressement attendu.

¹ Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

² Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, RCA et Tchad

B. UN EFFORT SIGNIFICATIF DE REDRESSEMENT DE L'AIDE FRANÇAISE

1) les évolutions récentes

Entre 1996 et 2000, l'aide publique française au développement a subi une nette érosion, passant de 0,42 % à 0,31 % du PIB. En 2000, le plancher atteint est du au retrait de la liste des territoires éligibles à l'APD de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, qui figuraient parmi les 10 premiers bénéficiaires de l'aide française.

Entre 1996 et 1999, l'aide au développement française reçue par les pays de la ZSP a baissé de 34,2 % tandis que l'aide globale reçue diminuait de 14,7 %.

	1996	1997	1998	1999	2000
APD française	2 776	2 378	1 867	1 826	1 488
APD globale	18 154	16 423	16 858	15 719	15 483

Une reprise de l'aide s'amorce en 2001 avec un effort à hauteur de 0,33 % du PIB, sous l'effet de plusieurs facteurs : un accroissement de l'aide multilatérale (+ 44 %), une forte augmentation de l'aide communautaire (+ 19 %), une poursuite de la baisse de l'aide bilatérale (- 1,38 %) en dépit d'un effort important sur le traitement de la dette (+ 60,77 %) qui a donc eu pour corollaire un véritable effondrement de l'aide projet et de l'aide programme.

2) un effort de reprise de l'aide

En 2003, le montant total de l'aide publique française pourrait s'établir à 5 876 Mds€, soit 0,38 % du PIB.

Ce montant constitue la première marche des engagements pris par le président de la République d'une évolution de 50 % en 5 ans pour atteindre 0,5 % de la richesse nationale.

3) la part de la France parmi les principaux donateurs

En 2001, les transferts d'aide au développement des pays de l'OCDE se sont élevés à 51,4 Mds USD, ce qui représente 0,22 % de leur revenu national.

En pourcentage du revenu national, la France s'est maintenue au premier rang des donateurs, dans un contexte de contraction des transferts.

POURCENTAGE DU RNB

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

En volume, la France se plaçait en 2001 au cinquième rang des donateurs. Entre 1999 et 2000, elle est passée du troisième au cinquième rang sous l'effet d'une baisse des crédits d'APD supérieure à celle de l'Allemagne tandis que le Royaume-Uni amorçait la reprise de ses transferts.

(millions USD)

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

C. DE NOUVELLES ORIENTATIONS

1) la part de l'aide bilatérale

L'aide bilatérale, tout particulièrement, l'aide projet, a subi les principaux effets de la contraction de l'aide française qui a perdu à la fois de ce fait son efficacité et sa lisibilité, ce qui a eu pour effet de démultiplier l'impact du désengagement de la France.

(en M€ et en % du total)

	1999		2000		2001		2002		2003	
Aide multilatérale	1 419	26,8%	1 385	31%	1 789	38,6%	1 978	35,9%	1 868	30,7%
Commission européenne	750	14,16 %	859	19,28%	1165	25,15%	1 298	23,6%	1 201	19,78%
Banques et fonds de développement	363	6,8%	413	9,27%	503	10,86%	558	10,14%	545	8,9%
Nations unies	111	2%	135	3%	121	2,6%	122	2,2%	122	2%
FRPC (FMI)	195	3,68%	-23		81	1,74%	37	0,6%	40	0,6%
Aide bilatérale	3 874	73,19%	3 069	68,9%	2 842	61,3%	3 521	64%	4 203	69,2%
Dons	3 264	61,66%	2 861	64,23	2544	54,9%	2 559	46,53%	2 518	41,47%
Prêts	-183		-311		-90		-326		-196	
Annulations et consolidations	790	14,9%	520	11,67%	388	8,3%	1 287	23,4%	1 881	30,98%
APD totale	5 293		4 454		4 631		5 499		6 071	

2) la répartition géographique et l'évolution de la zone de solidarité prioritaire

Lors de la réforme du dispositif de coopération, la Zone de solidarité prioritaire a été définie comme celle dans laquelle « l'aide au développement bilatérale française doit être sélective et concentrée », elle doit comprendre notamment « les pays les moins développés en termes de revenu et n'ayant pas accès aux marchés de capitaux ».

La première modification du périmètre de la ZSP est intervenue lors de la réunion du CICID du 14 février dernier. A cette occasion, la ZSP est passée de 61 à 54 pays. Au delà des chiffres, la « respiration » ainsi effectuée reste modeste : les pays des Petites Antilles (Antigue et Barbude, Barbade, Saint Christophe-et-Nieves, Sainte-Lucie, Grenade, Dominique et Saint Vincent et les Grenadines), Maurice et les Seychelles, sortent de la ZSP tandis que le Soudan et le Yémen y font leur entrée. Ces deux pays font partie de la catégorie des pays les moins avancés et, bien que situé dans la péninsule arabique, le Yémen forme avec la région de la Corne de l'Afrique et en particulier avec Djibouti, une forme de continuum géographique dans lequel se font de nombreux échanges.

Le CICID du 14 février 2002 a par ailleurs adopté un régime de suspension de l'aide aux pays de la zone qui « adopteraient des politiques nuisant à la coopération internationale ».

Deux conditions de suspension de l'aide sont ainsi définies : les pays faisant l'objet de mesures de suspensions décidées par l'Union européenne au titre des procédures prévues par les articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou (atteintes aux droits de l'homme, à l'Etat de droit, aux procédures démocratiques, cas grave de corruption), et les pays nouvellement placés sur la liste noire du GAFI, soit au titre la lutte contre le blanchiment, soit du financement du terrorisme qui ne se mettraient pas en conformité au terme d'une année.

En cas de suspension, les actions de coopération dont les bénéficiaires directs sont les populations demeureront autorisées.

S'agissant du périmètre de la ZSP, votre rapporteur a eu l'occasion de regretter à plusieurs reprises l'élargissement de la zone d'intervention de l'aide française au développement dans un contexte de contraction des crédits. De fait, l'aide française reste ciblée sur certains pays alors que l'effet de levier provoqué par des projets de faible montant peut par ailleurs être tout à fait significatif. Pour autant, l'organisation en cercles concentriques du ciblage de l'aide permettrait de mieux afficher les priorités et d'éviter les saupoudrages.

Si l'on observe les versements bruts effectués par la France à 20 ans d'intervalle, la liste des quinze premiers bénéficiaires est tout à fait comparable à une exception notable : la Bosnie-Herzégovine, quinzième bénéficiaire, bien que ne figurant pas au nombre des bénéficiaires prioritaires de l'aide française, tels que définis par la ZSP.

De ce fait notamment, la part de l'aide française, ainsi que l'a relevé le CAD de l'OCDE, destinée aux pays à revenu intermédiaire, est passée de 25,5 % en 1979 à 34,4 % en 1999.

COMPOSITION DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie.

Moyen Orient : Liban, Territoires Autonomes Palestiniens, **Yémen**.

Afrique Subsaharienne et Océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, **Soudan**, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.

Carai bes : Cuba, Haï ti, République Dominicaine, Surinam.

Péninsule Indochinoise : Cambodge, Laos, Vietnam.

Pacifique : Vanuatu.

D. LA DIFFICILE « TRAÇABILITÉ » DES CRÉDITS

Le montant de l'aide publique française au développement pour 2003 s'élève à 5,87 milliards d'euros et représente 0,38 % du revenu national brut.

1. des crédits dispersés ...

L'examen de cette aide n'est pas sans soulever une série de difficultés lorsqu'il est envisagé sous l'angle de l'autorisation budgétaire votée par le Parlement à l'occasion de la loi de finances.

Une grande partie du montant global, 2,7 milliards d'euros, soit **45 % du total, provient de sources extrabudgétaires** et empruntent notamment les canaux suivants :

- 1,5 milliard d'euros transite par les comptes spéciaux du Trésor (notamment le CST n° 903-17 pour la consolidation de dettes envers la France) ;

- 705 millions proviennent de la part du prélèvement sur recettes effectué au profit du budget des communautés européennes et qui est destinée à l'aide au développement.

Les crédits qui concourent à l'aide au développement du budget de l'Etat **proviennent de onze ministères**, dont neuf représentent moins de 10 % du total, le ministère des affaires étrangères totalisant 59,3 % des crédits et le ministère de l'économie et des finances, 31,3 %.

Budgets	DO/CP LFI 2002	DO/CP PLF 2003	Evolution 2002/2003	% 2003 du total
Affaires étrangères	1 515,57	1 890,95	24,77 %	59,43 %
Agriculture	24,80	24,95	0,6 %	0,78 %
Ecologie	1,99	4,58	130,15 %	0,14 %
Culture et communication	3,87	3,87	NS	0,12 %
Economie, finances et industrie	969,68	996,36	2,75 %	31,31 %
Jeunesse, éducation nationale, recherche et technologie	228,52	239,3	4,72 %	7,52 %
Travail, santé et solidarité	2,46	2,90	17,89 %	0,09 %
Equipement, transport, logement tourisme et mer	1,29	1,30	0,78 %	0,04 %
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	17,58	18,85	7,22 %	0,59 %
Défense	0,11	0,11	NS	NS
Sports	0,67	0,70	4,48 %	0,02 %
Total	2 766,53	3 182,02	15,02 %	100 %

Si l'on considère les crédits inscrits au budget du ministère des affaires étrangères, **l'agrégat « coopération et interventions internationales »** qui regroupe dans un même ensemble les crédits d'aide au développement et les crédits consacrés aux relations culturelles scientifiques et techniques **ne permet pas une lecture claire des montants inscrits** : il regroupe des crédits de nature différente et ne prend pas en considération les dépenses de rémunérations et de charges sociales.

Ce n'est donc que dans le « jaune », état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement, que le montant des crédits inscrits au budget du ministère des affaires étrangères apparaît, détaillé par chapitres et non par article. La comparaison entre les montants est éclairante : la prise en compte des crédits d'aide au développement sur les différents chapitres varie de 8 à 100 %, seuls huit chapitres sont concernés à 100 % et seul le titre VI, il est vrai significatif, est concordant.

Dans son rapport relatif à l'exécution de la loi de finances pour 2001, la Cour des comptes a souligné la « grande hétérogénéité » des agrégats du ministère, relevant que leur redéfinition soulevait d'autant moins de difficultés théoriques que les composantes actuelles de l'action du ministère (action diplomatique, activité consulaire, coopération internationale...) étaient susceptibles de fournir le cadre nécessaire. En outre, la transmission des informations au comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), qui réalise les comparaisons internationales, oblige de toute façon à un nouveau traitement des données. L'opacité de la présentation actuelle des crédits n'est donc d'aucun bénéfice en termes d'efficacité administrative.

2. ... qui reflètent un dispositif à parfaire

Cette difficile lisibilité des crédits reflète la difficulté à percevoir les priorités de l'aide au développement française, soulignée par le dernier rapport que le CAD a consacré au dispositif français, mettant en exergue la coexistence de trois cultures d'intervention, qui se traduit par des priorités différentes : l'équilibre macroéconomique et le rayonnement commercial pour le ministère de l'économie et des finances, le rayonnement culturel et le développement de la francophonie pour les Affaires étrangères et le développement des infrastructures pour l'Agence française de développement.

A cet égard, la réforme française des institutions de la coopération n'a pas totalement abouti : face à la multiplicité des acteurs, il reviendrait au CICID un rôle de synthèse et de pilotage de la stratégie qu'il n'est pas à même d'effectuer, le rythme de ses réunions n'étant pas suffisamment soutenu.¹

Mis en place par la réforme, le Haut conseil de la coopération internationale a pour objectif d'associer la « société civile » et de permettre « une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération internationale pour le développement ». La composition du HCCI a été revue par décret du 14 novembre 2002. Le nombre de membres passe de 60 à 45, le Conseil est élargi aux parlementaires, comprend six élus locaux supplémentaires et s'ouvre, en corollaire à la suppression des personnalités qualifiées, « aux organismes socio-professionnels ayant développé des partenariats dans le domaine de la coopération internationale » et « aux organismes universitaires ou scientifiques traitant des questions de coopération internationale et de développement ».

Le décret prévoit en outre que le HCCI formule des recommandations « sur la base d'un programme de travail triennal arrêté par le Premier ministre ». Le programme devrait donc permettre de dessiner les grandes orientations de la réflexion française sur l'aide au développement.

¹ Depuis sa création, le CICID s'est réuni trois fois : le 28 janvier 1999, le 22 juin 2000 et le 14 février 2002.

Parmi les réformes annoncées, votre rapporteur soutient la démarche du ministre des Affaires étrangères du regroupement des crédits sous son autorité, considérant qu'il revient au Quai d'Orsay d'assurer le pilotage de la politique d'aide au développement tout en renouvelant ses propositions d'affermir le rôle de l'Agence française de développement «d'opérateur-pivot » en la dotant d'une compétence de droit commun.

II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES : UNE ÉROSION ENRAYÉE ET UN DÉBUT DE REDRESSEMENT

La comparaison des « bleu » et « jaune » annexés au projet de loi de finances permet de redéfinir les contours d'un « agrégat » aide au développement dont la physionomie est la suivante et à partir duquel les évolutions peuvent être appréciées:

CRÉDITS DE PAIEMENT 2003 « AIDE AU DÉVELOPPEMENT »

	PLF 2003	JAUNE 2003	%
Titre III Moyens des services			
31-12 Indemnités et allocations diverses	41 473 816	5 500 000	13,26%
31-90 Rémunérations des personnels	616 700 555	129 440 000	20,99%
31-98 Autres rémunérations d'administration centrale	3 084 879	350 000	11,35%
33-90 Cotisations sociales Part de l'Etat	28 838 748	6 120 000	21,22%
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	5 101 993	1 180 000	23,13%
36-30 Subventions aux établissements publics	366 284 993	104 250 000	28,46%
37-90 Moyens généraux des services	316 027 000	25 680 000	8,13%
37-95 Ets culturels, de coopération et de recherche	51 441 129	37 820 000	73,52%
Titre IV Interventions publiques			
41-43 concours financiers	123 500 000	123 500 000	100,00%
42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées	33 496 478	33 470 000	99,92%
42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	165 000 000	20 160 000	12,22%
42-15 Coopération internationale et développement	530 076 469	372 600 000	70,29%
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	16 787 504	16 790 000	100,01%
42-29 Coopération militaire et de défense	93 512 984	64 990 000	69,50%
42-31 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)	678 761 253	79 720 000	11,74%
42-32 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions volontaires)	85 874 480	85 540 000	99,61%
42-37 Autres interventions publiques de politique internationale	25 605 484	16 880 000	65,92%
Titre V Investissements			
57-10 Equipements administratifs et divers	46 811 000	17 960 000	38,37%
Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat			
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	496 000 000	496 000 000	100,00%
68-80 Action extérieure et aide au développement Subventions d'investissement	4 000 000	4 000 000	100,00%
68-91 Fonds de solidarité prioritaire	112 000 000	112 000 000	100,00%
68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	137 000 000	137 000 000	100,00%
Total		1 890 950 000	

Par rapport aux dotations 2002, la part des crédits consacrés à l'aide au développement en 2003 ne connaît pas d'évolution significative.

Avec une répartition similaire, **les crédits d'aide au développement s'inscrivent en hausse de près de 24,8 %** sous l'effet conjugué de l'augmentation significative des crédits prévus au titre de la participation de la France au Fonds Européen de Développement (+ 483 %) et de la budgétisation, à hauteur de 91 M € des contrats de désendettement et de développement au titre des concours financiers, deux chapitres comptabilisés à 100 % dans l'aide au développement.

Au sein du budget des Affaires étrangères en hausse de 13,34 %, **la part des crédits d'aide au développement passe de 41,75 % des crédits votés 2002 à 46 % en 2003**. Ces évolutions marquent un net retournement de tendance par rapport aux années précédentes où les crédits d'aide au développement étaient les principales victimes d'un environnement budgétaire contraint.

L'évolution est particulièrement sensible au titre IV, les crédits d'intervention n'étant plus individualisés depuis 2002 avec la fusion opérée dans un chapitre unique entre les crédits consacrés aux assistants techniques et ceux dévolus aux coopérants culturels.

Les évolutions constatées au titre III proviennent, pour l'essentiel d'une modification du périmètre sans incidence financière, avec le déplacement du titre III au chapitre 42 15 du titre IV des crédits consacrés aux personnels mis à disposition des alliances françaises.

En M€	Total crédits MAE		Crédits coopération		Part des crédits coopération	
	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003
Titre III	1 497	1 540	319	310	21,3 %	20,12 %
Titre IV	1 604	1 777	704	813	43,8 %	45,75 %
Titre V	54	46	19	18	35,18 %	39 %
Titre VI	473	749	471	749	99,5 %	100 %
Total CP	3 629	4 113	1 515	1 890	41,74 %	45,95 %
Total AP (Titres V et VI)	3 729	443	3 679	402	98,65 %	90,7%

Par chapitre, les évolutions sont les suivantes :

	Jaune 2002	jaune 2003	2002/2003
Titre III Moyens des services			
31-12 Indemnités et allocations diverses	5 400 000	5 500 000	1,85%
31-90 Rémunérations des personnels	127 030 000	129 440 000	1,90%
31-98 Autres rémunérations d'administration centrale	340 000	350 000	2,94%
33-90 Cotisations sociales Part de l'Etat	6 010 000	6 120 000	1,83%
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	1 160 000	1 180 000	1,72%
36-30 Subventions aux établissements publics	95 950 000	104 250 000	8,65%
37-90 Moyens généraux des services	25 200 000	25 680 000	1,90%
37-95 Ets culturels, de coopération et de recherche	58 620 000	37 820 000	- 35,48%
Titre IV Interventions publiques			
41-43 concours financiers	21 190 000	123 500 000	482,82%
42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées	34 250 000	33 470 000	- 2,28%
42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	20 160 000	20 160 000	NS
42-15 Coopération internationale et développement	359 300 000	372 600 000	3,70%
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	14 790 000	16 790 000	13,52%
42-29 Coopération militaire et de défense	72 460 000	64 990 000	- 10,31%
42-31 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)	79 720 000	79 720 000	NS
42-32 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions volontaires)	85 540 000	85 540 000	NS
42-37 Autres interventions publiques de politique internationale	16 880 000	16 880 000	NS
Titre V Investissements			
57-10 Equipements administratifs et divers	19 710 000	17 960 000	-8,88%
Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat			
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	218 460 000	496 000 000	127,04%
68-80 Action extérieure et aide au développement Subventions d'investissement	4 000 000	4 000 000	NS
68-91 Fonds de solidarité prioritaire	112 202 000	112 000 000	- 0,18%
68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	137 200 000	137 000 000	- 0,15%
Total	1 515 572 000	1 890 950 000	24,77%

A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV

1. Les concours financiers

Les crédits inscrits au chapitre des concours financiers jusqu'en 2002 comprenaient l'aide budgétaire et les concours à l'ajustement structurel.

Ces derniers ont pour objectif de venir en appui de politiques d'ajustement structurel menées par les pays bénéficiaires dans le cadre de programmes définis avec les institutions de Bretton Woods. En 2002, ils se répartissaient à parité entre les dons à destination des PMA et les bonifications des prêts consentis par l'AFD au nom de l'Etat aux pays à revenu intermédiaire, ces prêts étant financés par emprunts sur les marchés financiers.

Ces crédits font l'objet d'une cogestion avec le ministère des finances et l'Agence française de développement et se caractérisent par une forte conditionnalité liée aux critères définis par les bailleurs multilatéraux, critères qui touchent, en particulier, à la situation politique des bénéficiaires.

L'enveloppe des bonifications de prêts est strictement reconduite à 6,8 millions d'euros tandis que les dons enregistrent une forte hausse de 8,7 M€ pour s'établir à 15,6 M€.

Ce chapitre est habituellement abondé de reports liés à une sous-consommation chronique des crédits budgétés. Pour l'exercice 2001, le taux d'exécution du chapitre n'atteint que 17,7 % et la Cour des comptes le désigne comme responsable du tiers des reports du ministère.

Comme corollaire des difficultés de décaissements, le chapitre a été concerné par un gel de crédits à hauteur de 33 M€ en 2002.

Au premier semestre 2002, seule la Côte d'Ivoire a bénéficié d'une bonification de prêt avec l'engagement de 55 M €. La situation ivoirienne permet de nourrir quelques inquiétudes quant au remboursement de ce prêt dont il faut rappeler qu'il conditionne d'autres interventions, notamment celles de l'Agence française de développement, en matière d'aide publique.

Les dons ont concerné, sur la même période, le Tchad ainsi que l'Ouganda et le Mozambique. Pour ces deux derniers, il s'agit d'engagements au titre de l'initiative « pays pauvres très endettés ».

¹ Une annulation de crédits, à hauteur de 4 M€ est prévue en loi de finances rectificative

Destinée au financement d'opérations exceptionnelles, **l'aide budgétaire inscrite à ce chapitre atteint 10 M €, soit une hausse de 33,87 %**. En 2002, elle a concerné, au premier semestre, 13 pays dont le Mali et le Sénégal pour les montants les plus significatifs.

Pour 2003, le chapitre des concours financiers est surtout marqué par **la budgétisation, à ce chapitre, des contrats de désendettement et de développement (C2D) pour un montant de 91 M€** qui constituent le volet bilatéral de la contribution française à l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE).

Pour les pays qui remplissent des critères d'éligibilité à l'Initiative, sur laquelle votre rapporteur reviendra en évoquant la question du traitement de la dette, les C2D visent à refinancer par dons, essentiellement sous forme d'aide budgétaire affectée à des programmes sectoriels, les échéances de prêts remboursées par les Etats. La mise en oeuvre des C2D relève de l'Agence française de développement.

Le rythme de décaissement de ces crédits est directement fonction des échéances de remboursement et devrait monter en puissance de façon progressive. Le ministre délégué a fait état de la possibilité de basculer une partie des crédits non décaissés sur le FSP et l'AFD, dans l'hypothèse de décaissements insuffisants. Cette budgétisation identifiée du montant des C2D est conforme au principe « d'additionnalité » de l'aide, telle que définie par notre pays.

A terme, 16 pays de la ZSP devraient être concernés par cette procédure, pour un **montant global de 3,7 milliards d'euros**.

Pour l'ensemble du chapitre, comme indiqué dans la réponse du ministère au questionnaire budgétaire, les crédits ne font pas l'objet d'une programmation spécifique.

2. L'appui à des initiatives privées ou décentralisées.

Ce chapitre regroupe l'appui aux ONG¹ et à la coopération décentralisée.

S'agissant des Organisations non gouvernementales, l'action du ministère des Affaires étrangères est conduite par la mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) sur des crédits d'intervention du titre IV et sur des cofinancements du fonds de solidarité prioritaire du titre VI. Sur titre IV, la mission cofinance des projets de terrain hors ZSP (2,5 M€ en 2002), des projets dans le cadre de la « nouvelle contractualisation », projets

¹ Organisations de solidarité internationale

qui font l'objet de conventions et sont régulièrement évalués (2 M€ en 2002) et soutient des actions d'éducation au développement (actions menées par des associations pour sensibiliser l'opinion aux questions de solidarité internationale pour un montant de 1,7 M€ en 2002). Le solde des engagements 2002 se répartit entre le soutien aux collectifs et coordinations d'organisations de solidarité internationale (941 000 €) et le soutien à des projets d'entreprise.

Pour l'année 2003, les crédits du titre IV consacrés aux ONG s'inscrivent en baisse pour s'établir à 7,3 M€

Il s'agit de maintenir et de renforcer la nouvelle contractualisation après la mise en place de nouveaux outils contractuels avec les ONG mais pour les autres opérations, les crédits programmés sont moins importants. Pour maintenir un niveau d'action satisfaisant en partenariat avec les ONG, la mission devra mobiliser des crédits sur titre VI avec des cofinancements FSP de 20 à 25 M€ En privilégiant des crédits FSP, le ministère favorise les cofinancements et réoriente les flux vers la ZSP. Dans un environnement fortement concurrentiel, le rayonnement de nos ONG est indispensable à la lisibilité et à l'efficacité de l'aide française dans le cadre d'évaluations régulières et de partenariat. Le niveau des crédits sur titre IV est l'un des vecteurs de l'influence des ONG françaises, élément qu'il convient de ne pas négliger.

Les crédits destinés aux associations de volontaires sont reconduits, pour un montant de 19 M€, le poste le plus important de ce chapitre. La plupart de ces crédits sont destinés à l'Association Française des Volontaires du Progrès pour la prise en charge des dépenses d'envoi et de gestion des volontaires civils qui partent sous le régime du décret 95-94 du 30 janvier 1995, plus de la moitié du coût des volontaires est ainsi prise en charge. Le statut de volontaire, qui concerne environ 2 000 personnes, devrait être revu prochainement, afin de renforcer son attractivité suite à la fin du service national.

Les crédits consacrés à la coopération décentralisée sont en baisse, tant pour les crédits déconcentrés que pour les crédits non déconcentrés. En 2002, ces crédits avaient déjà connu une baisse de 7,2 %. Le ministère des Affaires étrangères a fait connaître sa préférence pour le cofinancement des opérations dans le cadre de partenariats tripartites financés sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire. **Pour 2003, les crédits s'élèvent à 6,5 M€**

3. La coopération internationale et développement

Ce chapitre regroupe les crédits destinés à l'assistance technique dont votre rapporteur a rappelé à de nombreuses reprises l'intérêt pour la mise en oeuvre de la politique d'aide au développement de notre pays. Outil reconnu et

apprécié, l'assistance technique a été la grande victime de la réforme de la coopération. Or, mettre fin à la coopération de substitution, réforme indispensable à la mise en place d'une logique de partenariat avec les bénéficiaires, n'avait pas nécessairement pour corollaire la disparition d'un savoir-faire précieux qui constituait la véritable valeur ajoutée de la coopération française.

En 1996, la France occupait le deuxième rang des pays du CAD en matière de dépenses de coopération technique (2 502 MUSD, 2 787 M USD pour les Etats-Unis). En 2000, elle occupe le 4^e rang derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne (1 283 MUSD pour l'Allemagne).

Annoncée en février 2001, la réforme de l'assistance technique a tout d'abord consisté en une **harmonisation du statut des coopérants** qui vise à placer l'ensemble des personnels sous le régime du ministère des Affaires étrangères défini par un décret de 1967 alors que les personnels affectés dans les pays de l'ancien champ étaient régis par un décret de 1992.

Un arrêté d'application du décret de 1967 a été pris le 18 février 2002, qui étend à l'ensemble des personnels de coopération technique les modalités de gestion et de rémunération prévues par ce texte pour les personnels de l'Etat en poste à l'étranger. Un lien est établi entre les caractéristiques du poste et le montant de l'indemnité de résidence liée à l'expatriation.

Au 1^{er} janvier 2002, la répartition entre les statuts était la suivante :

Zone	Décret 1967	Décret 1997	Décret 1992	Total
Afrique	95	34	1 196	1 325
Amérique	56	1	22	79
Asie	75	0	0	75
Europe	164	0	0	164
Moyen-orient	58	0	0	58
Total	448	35	1 218	1 701

Mais c'est surtout l'organisation des missions et des carrières qui a été reconsidérée sur la base du postulat de l'**incompatibilité entre la nouvelle coopération française et la possibilité d'y faire toute une carrière**.

Le dispositif a été orienté vers des missions d'expertise et de conseil au niveau gouvernemental dans les domaines de la bonne gouvernance, de

l'aide à la société civile, du renforcement de l'état de droit, du développement économique et agricole et d'appui aux dispositifs de santé.

L'assistance technique résidentielle est limitée à un séjour de 4 ans pour permettre une relève par les élites locales.

**EFFECTIFS DES ASSISTANTS TECHNIQUES CIVILS
DANS LES PAYS DE L'ANCIEN CHAMP EN 2002**

	Techniciens	Enseignants	CSN	Total
Angola	3	6		9
Bénin	25	13	8	46
Burkina Faso	46	28	11	85
Burundi	3	2		5
Cameroun	62	31	17	110
Cap vert	3	3	4	10
Centrafrique	28	21	2	51
Comores	8		4	12
Congo	9			9
Côte d'ivoire	47	55	17	119
Djibouti	21	67	4	92
Gabon	36	81	5	122
Gambie		3	1	4
Guinée	26	15	1	42
Guinée Bissau	4			4
Guinée équatoriale	10	6	1	17
Haiti	9	6		15
Madagascar	48	27	8	83
Mali	40	12	5	57
Maurice	3	6		9
Mauritanie	31	37	2	70
Mozambique	6	6		12
Namibie	9	2		11
Niger	26	14	6	46
Rwanda	7	3		10
Petites Antilles	4	1		5
ST Thomas	5	2	2	9
Sénégal	59	62	22	143
Seychelles	6	4	1	11
Tchad	38	25	8	71
Togo	12	1	2	15
Zaï re	3			3
Total	637	539	131	1307

La programmation des effectifs n'était pas disponible au moment où votre rapporteur a eu communication des réponses aux questionnaires budgétaires mais le **ministère des Affaires étrangères n'envisageait pas de suppression de poste en 2003.**

A périmètre constant (hors transfert des crédits correspondants aux personnels mis à disposition des Alliances françaises), **le chapitre « coopération internationale et développement » est en baisse de 4,1 %, avec 530 M€ pour 2003.**

Les crédits consacrés à l'expertise de longue durée subissent une légère baisse, tandis que 750 000 euros sont transférés des missions de courte durée vers le GIP France coopération internationale.

La création de ce GIP a été approuvée par le CICID du 14 février 2002 pour « la mobilisation et la gestion de l'expertise de courte et moyenne durée ». Le groupement d'intérêt public a mission de « gérer de manière active, dynamique et interministérielle, les viviers d'expertise et d'inciter à l'acquisition d'une expertise dans la coopération internationale ».

ADETEF, qui fonctionnait auprès du ministère des Finances sous la forme juridique d'une association se transforme également en GIP ; les deux ministères ont reçu mission de veiller à la coordination et aux échanges d'information entre les deux entités.

Ces mesures devaient être mises en place au 1er mars 2002 mais votre rapporteur n'a pas trouvé de trace d'activité de France coopération internationale dans les documents remis par le ministère.

En outre, le maintien de deux structures séparées pour assurer la maîtrise d'œuvre en matière d'assistance technique et gérer un vivier qui a vocation à s'élargir et à devenir largement commun ne paraît pas, malgré la coordination annoncée, de nature à garantir la totale cohérence des actions .

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

Les crédits consacrés à l'aide alimentaire sont en hausse de 14 %, avec un montant porté à 16,7 M €. Ces crédits ne sont destinés qu'au transport de l'aide alimentaire dont l'achat, pour lequel un montant de 21,15 M€ est inscrit au budget du ministère de l'agriculture, relève de ce dernier ministère. S'agissant de l'achat, les crédits d'aide alimentaire sont strictement reconduits.

En application de la convention de Londres relative à l'aide alimentaire du 30 juin 1999, que notre pays a ratifiée par la loi du 19 juillet 2002, la France s'est engagée à fournir et à transporter une aide fixée à

200 000 tonnes équivalent céréales en sus de la quote-part française à l'engagement européen lequel s'élève à 1,3 million de tonnes équivalent blé et à 130 millions d'Euros.

5. La coopération militaire et de défense

Les crédits affectés à la coopération militaire et de défense sont en baisse pour la troisième année consécutive et pour l'ensemble des composantes. Pour 2003, la part consacrée aux pays en développement dans la dotation globale est stable, à hauteur de 70 % du montant du chapitre et s'élève à 72,4 M€ soit une baisse de plus de 0 % par rapport à la dotation 2002.

Pour l'année 2002, les effectifs des coopérants militaires dans la zone de solidarité prioritaire étaient de 357, plus particulièrement dans les pays suivants : Cameroun, Côte d'Ivoire, Maroc, Sénégal, Tchad, Gabon et Djibouti. En 2003, une nouvelle baisse des effectifs est prévue à hauteur d'une quarantaine de postes qui ne seront pas renouvelés. **Est-ce raisonnable dans le contexte actuel ?**

Les autres articles du chapitre sont également en baisse, notamment la formation des stagiaires étrangers et l'appui aux projets de coopération.

Les places offertes aux stagiaires des pays en développement dans les écoles françaises ont diminué ces dernières années. La formation des stagiaires étrangers a évolué et a fait l'objet d'économies substantielles, 3 millions d'euros en 2002, notamment du fait du développement de stages techniques plus courts et du recours aux écoles nationales à vocation régionales (ENVR), situées au Mali, au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Togo, au Bénin, au Burkina-Faso et au Cameroun, dans lesquelles des cadres militaires français sont présents.

La dotation destinée à l'aide en matériel et à l'entretien des infrastructures est en baisse de plus de 30 % ; quant à la coopération militaire et de défense avec les organisations régionales, ses crédits sont en baisse de près de 40 %.

Votre rapporteur ne nie pas que la réforme de la coopération engagée appelle à de nouvelles formes de partenariat avec les pays bénéficiaires et qu'une coopération de substitution en matière militaire soit particulièrement dommageable. Il est clairement dans l'intérêt de la France que le relais puisse être pris par les armées locales et les organisations régionales, notamment en cas de crise. Mais l'exemple ivoirien illustre, si besoin en était, les difficultés rencontrées par les armées locales et la nécessité de renforcer leur professionnalisme. **La gestion des crises par les organisations régionales se**

heurte à des problèmes de moyens et d'organisation pour lesquels une assistance est souhaitable, pour ne pas dire indispensable.

Le désengagement militaire de la France en Afrique doit s'accompagner des moyens nécessaires à une reprise des missions par les organisations locales, ce que la baisse régulière des crédits ne paraît pas permettre dans des conditions satisfaisantes.

L'assistance militaire est exclue de l'aide publique au développement par le comité d'aide au développement de l'OCDE et ne figure pas dans les statistiques françaises. **Elle participe cependant d'un aspect essentiel de la construction de l'Etat de droit et gagnerait à être prise en considération dans la mesure où les atteintes à la paix et à la sécurité sont au premier chef responsable des famines et des difficultés de développement.**

C'est sur la base de ce constat que la France a mis en place le programme RECAMP¹ qui vise, sous l'égide de l'ONU et en accord avec l'Union africaine, à aider au renforcement des capacités militaires des pays africains afin de leur permettre de mener, s'ils le désirent, des opérations de maintien de la paix sur leur continent. Ce programme, qui n'est que pour une part résiduelle financé sur les crédits du ministère des Affaires étrangères, comprend trois volets : la formation, l'entraînement et l'équipement.

Début 2002, le programme RECAMP a fait l'objet d'aménagements dans ses modalités de mise en œuvre et dans ses objectifs. La mise en œuvre opérationnelle du programme n'est plus conditionnée à un mandat de l'ONU mais peut être déclenchée par un mandat de l'Union africaine. Le nombre des pays contributeurs devrait être élargi tandis que le nouveau programme cherchera à développer les aspects de prévention dans le cadre sous-régional. Il devrait également impliquer plus fortement les forces françaises pré positionnées et mettre en œuvre un programme de modernisation des équipements.

Après le Gabon, le Sénégal et la Tanzanie, le quatrième cycle devrait se tenir dans un pays d'Afrique de l'ouest, en s'appuyant sur les structures de la CEDEAO. Ce cycle pourrait fournir l'occasion d'une convergence avec les initiatives américaine² et britannique qui concernent également cette région.

En termes de financement, la France espère intéresser l'Union européenne selon des modalités qui restent à déterminer.

¹ Acronyme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix

² Les crédits américains de coopération militaire progressent en 2003, pour atteindre 4,1MdsUSD en 2003 contre 3,6 en 2002.

6. Les contributions obligatoires et volontaires à des dépenses internationales

La hausse constatée des contributions obligatoires ne bénéficie pas à l'aide au développement dont les crédits, consacrés aux versements aux agences spécialisées de l'ONU, sont **strictement reconduits à hauteur de 79,7 M€**

Les contributions volontaires sont également stables avec une dotation de 85,8 M€

42 % de ce montant concernent des crédits alloués à la francophonie qui paraît davantage relever du rayonnement culturel de la France que du développement. Le ministre des Affaires étrangères a fait part de sa volonté de faire progresser les contributions volontaires françaises. Le programme alimentaire mondial (PAM), qui se trouve confronté à de grandes difficultés pourrait notamment en être bénéficiaire.

7. Les autres interventions de politique internationale

Ce chapitre, dont la dotation est stable à 16,88 M€, comprend, au titre de l'aide au développement, le fonds d'urgence humanitaire et les opérations exceptionnelles.

B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU TITRE VI

1. La participation de la France au Fonds européen de développement

Le nouvel accord de partenariat ACP-CE, signé le 23 juin 2000 à Cotonou¹, prévoit une enveloppe de crédits destinés à alimenter la coopération pour le financement du développement pour la période du 1^{er} mars 2000 au 28 février 2005. Cet engagement figure dans le protocole financier annexé à l'accord. **Aux termes de ce protocole financier, la contribution de la France au 9^{ème} FED sur la période, s'élève à 3,35 milliards d'Euros.**

Pour garantir le maintien de l'enveloppe globale, la France a du accepter le maintien de la majoration de sa participation au FED au delà de sa quote-part dans le budget communautaire (24,3 % contre 17 %).

¹ Cet accord a été ratifié par la France par la loi n° 2002-288 du 28 février 2002.

Le 9ème FED représente une enveloppe de 13,8 milliards d'euros ; à ce montant s'ajoutent près de 10 milliards de ressources inutilisées provenant des fonds précédents et qui lui ont été transférés.

Avec l'accord de Cotonou, toutes les ressources du FED sont acheminées selon deux instruments financiers : le FED et la facilité d'investissement, gérée par la Banque Européenne d'Investissement, qui vise à l'attribution de prêts au secteur privé, pour un montant de 1,7 milliard d'euros.

Les secteurs d'intervention du FED sont les suivants : la coopération économique, l'intégration régionale et l'appui institutionnel, la santé, l'éducation et la formation, le développement rural, l'environnement, le transport et les infrastructures.

L'accent est mis sur le renforcement des capacités productrices et commerciales avec la disparition programmée des préférences commerciales non-réciproques au profit d'accords de partenariat économique (APE), conformes aux règles de l'OMC et dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 2008.

Depuis 2002, ces crédits correspondant à la participation de la France au FED figurent au budget du ministère des Affaires étrangères et non plus à celui des charges communes. **Avec une dotation de 496 M € en 2003, l'augmentation (127 %) apparaît considérable.** Une fois intégrée la majoration des crédits de 137 M€ intervenue en loi de finances rectificative, l'augmentation constatée est de moins de 42 % et correspond à une **montée en puissance attendue des décaissements du FED¹.**

Dans son rapport publié en février 2002, l'office européen de coopération, Europe Aid notait une augmentation des décaissements de 17 % en 2001.

Sur le FED, les engagements ont baissé de 52 % en raison de la clôture du 8ème FED, tandis que les paiements au titre du FED progressaient de 520 M€ par rapport à 2000 pour s'établir à 2 milliards d'euros² et que les engagements en suspens restant à liquider diminuaient de 6%.

Avec la création d'EuropeAid, la révision et la modernisation des procédures visaient à une plus grande efficacité de l'aide européenne et à une

¹ Comme en témoigne l'annulation de 45 M € prévue en loi de finances rectificative, la programmation de ce type de crédits demeure un exercice difficile.

² ce montant est à rapprocher des crédits communautaires d'aide au développement qui figurent au budget général des communautés : 7,38 Milliards d'Euros en 2002 et 7,67 en 2003. En global, les 10 premiers bénéficiaires de l'aide communautaire au développement sont en 1999-2000 par ordre d'importance : la République fédérale de Yougoslavie, le Maroc, la Bosnie-Herzégovine, les Etats de l'ex-Yougoslavie, l'Egypte, la Tunisie, l'Afrique du Sud, la Turquie, l'Albanie et l'ancienne République de Macédoine. La part des pays du sud du Sahara dans le total de l'aide est passée de 64 % en 1979-1980 à 34,7 % en 1999-2000.

accélération des décaissements ; ce mouvement semble d'ores et déjà entamé. L'existence du FED en dehors du système des ressources propres et du budget général le fait échapper aux règles de l'annualité budgétaire : les prévisions d'engagement et de paiement fournies par la Commission n'ont qu'un caractère indicatif. Suite à la refonte du règlement financier du FED, ces prévisions seront désormais publiées au Journal officiel.

Des progrès restent à faire au vu du montant très important des autorisations de programme en stock sur le FED : au 1er janvier 2002, elles s'élevaient à 10,8 Mds€

En grande partie responsable de la « multilatéralisation » de l'aide française au développement, la contribution de la France au FED occupe désormais une place importante dans notre dispositif d'aide. Le règlement financier du nouveau FED prévoit la possibilité de déléguer des crédits à des agences nationales, dispositif auquel l'Agence française de développement pourrait apporter son savoir-faire. La commission semble cependant réticente à cette renationalisation des circuits d'aide, la voie paraissant plutôt être celle des cofinancements.

La France soutient également la mobilisation du Fonds européen de développement pour la mise en œuvre de la contribution européenne à l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) sous la forme de versements au fonds fiduciaire mis en place en 1996 par la Banque mondiale.

La Communauté européenne a ainsi abondé ce fonds à hauteur de 680 MUSD à partir des reliquats des anciens FED. Les besoins nouveaux du fonds fiduciaire pourraient conduire à solliciter le concours du FED, ce qui est juridiquement possible mais devrait recueillir l'accord des pays ACP.

2. Le fonds de solidarité prioritaire

Depuis la réforme de la coopération, le FSP est l'instrument de l'aide-projet du ministère des Affaires étrangères. Il a pour vocation de financer par dons, l'appui apporté par le ministère aux pays de la ZSP en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche. Ces dons s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle, les projets s'exécutant en moyenne sur une durée de trois ans.

Avec l'assistance technique qui lui est associée, l'aide projet est une des spécificités de la coopération française. Elle permet une intervention efficace dans des pays où les structures étatiques ne permettent pas toujours une utilisation optimale des crédits. Ceci explique que l'intervention sur

crédits du FSP ne soit pas conditionnée à la situation politique du pays bénéficiaire ou à ses impayés¹.

Les conditions d'utilisation du fonds de solidarité prioritaire ont été rendues plus claires par la création d'une part, d'un article dédié aux sorties de crise et, d'autre part, par l'individualisation, dans un chapitre spécifique, des dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement. Les crédits ouverts au titre du FSP étaient répartis en gestion sur d'autres lignes, le plus souvent pour financer des opérations hors de la zone de solidarité prioritaire dans un contexte où les dotations étaient de plus réduites².

L'exécution 2002 est caractérisée par le gel de 55 % des autorisations de programme, remplacé par un dispositif de « mise en réserve des crédits », pour un montant de 44 M€ en AP et 9 M€ en CP, sur ce montant, un tiers devrait être annulé en collectif de fin d'année. Ces mesures de régulation rendent les conditions de la programmation particulièrement difficile, conduisant à un engagement des crédits sur la fin de l'année.

Pour 2003, les crédits de paiement sont reconduits et l'on observe une augmentation de 26,5 % des autorisations de programme.

En 2001, le quart des engagements a été alloué à la coopération non gouvernementale : 28,8 M € dont 26,07 pour les organisations de solidarité internationale et 2,56 pour la coopération des collectivités locales. On observe une montée en puissance des cofinancements qui devraient atteindre 22 M€ en 2002 pour les organisations de solidarité internationale.

La répartition sectorielle des projets évolue également : en 2002, les enveloppes pour l'Afrique subsaharienne devaient représenter environ 67 % des projets.

3. Les projets mis en oeuvre par l'Agence française de développement

Les activités de l'agence française de développement ne relèvent que pour partie de crédits inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères.

¹ La situation de la Côte d'Ivoire ne permet plus l'intervention de l'AFD et les bailleurs multilatéraux devraient montrer une certaine réticence alors que l'éligibilité de ce pays à l'initiative pour les pays pauvres très endettés semblait imminente avant les événements de septembre.

² Cette pratique n'est d'ailleurs pas totalement abandonnée puisque figurait, au nombre des projets instruits par le comité des projets du 5 novembre 2002, un projet mobilisateur destiné à l'Europe du Sud-Est.

Cinq grands types d'activités peuvent être considérés : des activités de prêts et de garanties, l'activité de Proparco (prêts, garanties et prises de participation en faveur du secteur privé), les dons, le refinancement dans le cadre des contrats de désendettement et de développement, les prêts et subventions d'ajustement structurel.

Seule l'activité en dons est prise en compte au titre du budget des Affaires étrangères.

Les compétences sectorielles de l'Agence se sont élargies en 1999 aux projets d'infrastructure dans les domaines de l'éducation et de la santé ; à cette occasion, un département des projets sociaux a été créé. L'Agence est ainsi le seul acteur institutionnel à intervenir dans le domaine de l'éducation de base.

Dons projets décaissés, en M€

1998	1999	2000	2001	2002 (prévisions)
124	138	151	137	150

Sur cette activité, les coûts de structure ont conduit l'Agence à revoir sa présence dans certains pays.

Il lui appartiendra également de mettre en œuvre les crédits inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères au titre des contrats de désendettement et de développement.

En M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Refinancements par dons	12,6	121,6	287,4	318,1	292,9	270,1

L'agence peut se voir confier des mandats de gestion comme le dispose le décret du 30 octobre 2002 qui mentionne qu'elle peut également gérer des opérations financées par la Communauté européenne ou par des institutions ou organismes internationaux dans le cadre de conventions conclues avec eux. Dans son projet d'orientation stratégique 2002-2006, l'Agence prévoit de recentrer son action dans les zones où elle peut exercer un réel effet de levier.

Pour 2003, la dotation est stable en crédits de paiement à 137 M€ mais elle est en augmentation de 40 % sur les autorisations de programme, à 190 M€

III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET LES CHARGES DES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR : L'URGENCE DU TRAITEMENT DE LA DETTE.

35 % des crédits budgétaires d'aide publique au développement sont inscrits au budget du ministère de l'économie et des finances pour un montant de 996,36 M€

Ce ministère est également gestionnaire des quatre comptes spéciaux du trésor comptabilisés au titre de l'aide au développement.

Ces crédits sont principalement dédiés à l'aide multilatérale et aux allègements de dettes ainsi que pour une part plus marginale, aux dépenses d'intervention. Ils sont, pour l'essentiel, concentrés sur quatre articles.

en M€ (source jaune budgétaire)

Chapitre	PLF 2003
31-10 Dépenses de personnel des services sous contrat	0,26
31-90 Rémunérations principales	22,67
31-94 Indemnités et allocations diverses	1,59
31-97 Autres personnels non-titulaires - rémunérations	0,02
33-90 Cotisations sociales- part de l'Etat	0,81
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	0,49
34-98 Matériel et fonctionnement courant	2,44
37-01 Remboursement des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers	21,79
37-50 DGI dépenses diverses	0,22
37-75 Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques	0,46
41-10 Subventions à des organismes publics et internationaux (dont GIP ADETEF)	3,62
44-97 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	387,38
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	32,42
62-92 Actions dans le domaine de l'énergie et des matières premières	1,45
68-00 Aide extérieure	20
68-04 Participation de la France à divers fonds	500,74
Total	996,36

A. LES DÉPENSES D'INTERVENTION

20 M € sont inscrits au budget du ministère de l'Economie et des Finances au titre de « l'aide extérieure ».

L'association ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières) a été transformée en GIP, sur décision du CICID du 14 février dernier, au même titre que France coopération internationale, son homologue placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. **Ce GIP, dont l'activité relève de l'assistance technique spécialisée en appui institutionnel est doté de 3,5 M€.**

Le « jaune » aide au développement comptabilise également au titre des interventions les crédits du chapitre 44-97 « participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique » à hauteur de 387 M€ Les crédits de ce chapitre permettent l'indemnisation des établissements créanciers (Agence française de développement) lors de remises de dettes bilatérales (351 M€) ou dans le cadre du Club de Paris (36 M€).

B. LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES

Si les contributions volontaires et obligatoires aux agences des Nations-unies figurent au budget du ministère des Affaires étrangères, une part importante des contributions multilatérales au développement figurent au budget du ministère de l'économie et des finances.

C'est le cas de la **participation de la France au capital d'organismes internationaux**. Ce chapitre est comptabilisé à 100 % au titre de l'APD et concerne, pour près de **24 M €**, le **capital de la Banque européenne de reconstruction et de développement**. 3,2 M€ sont inscrits au titre de la Banque africaine de développement.

La **participation de la France à divers fonds** est inscrite au chapitre 68-04, pour un montant total de **500,74 M€** en augmentation de 15 % avec, par ordre d'importance : l'association internationale de développement (AID) (258 M€), le fonds africain de développement (83,5 M€), le Fonds pour l'environnement mondial (66,1 M€) et le nouveau Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (50 M€).

La treizième reconstitution de l'AID pour la période 2002 à 2005 a donné lieu à un débat sur l'utilisation des ressources sous formes de dons alors que l'association, qui dépend de la Banque mondiale, n'intervenait jusqu'alors que sous forme de prêts à long terme et à taux nuls pour les pays les plus pauvres. La solution dégagée prévoit que l'AID peut accorder jusqu'à 20 % de dons dans les cas suivants : catastrophes naturelles ou sorties de crise, lutte contre le sida et

dette rendue insoutenable par un choc externe. 79 pays sont actuellement éligibles aux prêts de l'AID.

C. LA PROBLÉMATIQUE DE LA DETTE

1. Un traitement extra-budgétaire

Les crédits consacrés au traitement de la dette ne figurent pas au budget de l'Etat, excepté pour la compensation aux organismes créanciers, en particulier à l'Agence française de développement.

En 2003, ces crédits entrent pour une part importante dans l'augmentation des crédits français d'aide au développement. **Ils sont inscrits au compte spécial du Trésor n° 903-17 « prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France » pour un montant de 1 244 M€ (contre 566 en 2002).**

255 M€ sont inscrits au compte n° 903-07 « prêts du trésor à des Etats étrangers et à l'agence française de développement ». Les prêts à l'AFD, à des conditions très concessionnels, permettent à l'Agence de financer des projets d'investissements dans le secteur marchand.

2. Le poids de la dette des pays en développement

L'encours de la dette des pays en développement a connu une hausse de 30 % au cours de la dernière décennie et atteint 2 170 milliards de dollars en 2001. Globalement, la progression de l'encours de la dette s'accompagne d'une amélioration des capacités de remboursement.

Si l'on considère le continent africain, il est le seul dont l'encours de la dette a baissé depuis 1994. Ce constat appelle cependant une appréciation nuancée : cette baisse est due en grande partie à des annulations de dette significatives de la part de créanciers publics d'une part et elle reflète, d'autre part l'absence d'accès au marché en matière de financements. **Près de 60 % de la dette des pays en développement est due au secteur privé ; ce n'est pas le cas sur le continent africain que les capitaux privés ont massivement déserté ces dernières années.**

Aucun pays à faible revenu ne connaît un endettement inférieur à 48 % de son PIB.

**ENCOURS DE LA DETTE EXTÉRIEURE DES PAYS
DE LA "ZSP" AU 31 DÉCEMBRE 2000
ZONE FRANC ET HORS ZONE FRANC**

PAYS DE LA ZSP (pays zone francs en gras)	ENCOURS DE LA DETTE EXTÉRIEURE en MUSD
PAYS AFRIQUE DE L'OUEST	
Bénin	1 599
Burkina Faso	1 332
Cap Vert	327
Côte d'Ivoire	12 138
Gambie	471
Ghana	6 657
Guinée	3 388
Guinée Bissau	942
Libéria	2 032
Mali	2 956
Mauritanie	2 500
Niger	1 638
Nigéria	34 134
Sénégal	3 372
Sierra Leone	1 273
Togo	1 435
AFRIQUE CENTRALE	
Cameroun	9 241
Centrafrique	872
Congo	4 887
Gabon	3 995
Guinée Equatoriale	248
Sao Tome	316
Tchad	1 116
AFRIQUE DE L'EST	
Djibouti	262
Erythrée	311
Ethiopie	5 481
Kenya	6 295
Soudan	15 741
Tanzanie	7 445
AFRIQUE AUSTRALE	
Afrique du Sud	24 861
Angola	10 146
Burundi	1 100
Mozambique	7 135
Namibie	NC
Ouganda	3 409
Rép. Dém. Congo	11 645
Rwanda	1 271
Zimbabwe	4 002

OCEAN INDIEN	
Comores	232
Madagascar	4 701
AFRIQUE DU NORD LEVANT	
Algérie	25 002
Egypte	28 957
Liban	10 311
Maroc	17 944
T. Palestiniens	NC
Tunisie	10 610
Yemen	5 616
INDOCHINE	
Cambodge	2 357
Laos	2 499
Vietnam	12 787
CARAIBES	
Cuba	NC
Haï ti	1 169
R. Dominicaine	4 598
Surinam	NC
PACIFIQUE	
Vanuatu	69
TOTAL	322 825

Source : « Global development Finance » de la Banque Mondiale (édition 2002)

La France est, après le Japon, le deuxième créancier des pays en développement, son aide ayant longtemps été consentie sous forme de prêts.

Les dispositifs dans le domaine de la dette se sont multipliés devant le constat des difficultés rencontrées par les pays débiteurs. La France en met en œuvre huit : quatre sur le plan bilatéral et quatre en multilatéral qui se répartissent à parité entre pays les moins avancés et pays à revenu intermédiaire.

S'agissant des PMA les dispositifs sont les suivants :

	Initiative	Pays concernés	Prêts concernés
Bilatéral	Dakar I (mai 1989)	35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne.	Annulation partielle des prêts d'APD versés avant le 31 décembre 1988. Prêts d'ajustement structurel consentis à cinq pays à des taux non-concessionnels avant 1986
	Dakar II (janvier 1994)	Pays les moins avancés de la zone Franc	Annulation de la totalité des encours d'APD et des autres prêts accordés par l'AFD après Dakar I
Multilatéral (Club de Paris)	Naples	PMA	Réchelonnement sur 40 ans dont 16 de grâce à un taux aussi favorable que celui d'origine. Pour les créances non-APD, réduction de 50 à 67 % avec remboursement sur 23 ou 33 ans
	Cologne	PMA	Réchelonnement sur 40 ans dont 16 de grâce à un taux aussi favorable que celui d'origine. Pour les créances non-APD, réduction de 90 % avec remboursement sur 23 ou 33 ans.

3. L'initiative « Pays pauvres très endettés »

En dépit des régimes d'annulation mis en place, la persistance du phénomène de l'endettement comme obstacle au développement¹ a conduit les institutions de Bretton Woods à proposer un nouveau dispositif, lancé en 1996 mais dont les effets budgétaires pour la France vont monter en puissance progressivement, l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE).

Les pays pauvres sont entendus au sens de pays les moins avancés et le niveau « insoutenable » de leur dette considéré selon deux critères : un rapport de

¹ L'Angola consacre ainsi 38.6 % de ses revenus budgétaires au service de la dette, contre 3,9 % à la santé

150 % entre la valeur de la dette et les exports et un rapport de 250 % entre la valeur de la dette et les recettes du gouvernement et ce, après application des procédures traditionnelles d'allègement de dette.

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

L'initiative «pays pauvres très endettés (PPTE) » comprend plusieurs volets :

- des **allègements de dettes par les créanciers multilatéraux** pour un montant de 17,6 Mds USD dont 8.1 pour la banque mondiale et 2,7 pour le FMI. **Sur ce volet, la contribution française** représente 21 MUSD. Cette contribution directe est complétée par celle qui transite par le biais du FED au titre de l'Union européenne (160 MUSD).

- **une initiative bilatérale française** qui porte sur la période intérimaire d'une part et qui prévoit, dès le point de décision, l'annulation des créances commerciales et sur les créances d'APD, d'autre part, dont l'annulation totale est prévue pour les pays éligibles à l'initiative PPTE. **Cette initiative représente un effort supplémentaire de 1 Md€.**

En juillet 2002, 26 pays avaient atteint le point de décision et bénéficiaient de mesures intérimaires de réduction du service de leur dette. La Bolivie, le Burkina Faso, la Mauritanie, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda avaient, quant à eux, atteint leur point d'achèvement tandis que le Bénin, le Guyana, le Mali et le Sénégal devaient l'atteindre à la fin de l'année 2002.

A terme, 36 pays devaient être éligibles à cette initiative qui exclut les pays en guerre ou aux prises avec de graves difficultés politiques internes.

Pour les 26 pays d'ores et déjà éligibles, le stock de dette à l'issue de l'application de tous les termes de l'initiative, devrait passer de 62 à 22 milliards de dollars et le service de la dette devrait descendre sous la barre des 10 % du PIB.

Ces annulations ont pour contrepartie l'augmentation des dépenses sociales selon un projet défini en concertation avec les bénéficiaires dans un « cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ».

CONCLUSION

L'aide au développement n'est pas le luxe d'une nation en quête d'influence mais bien un impératif d'action tant le déséquilibre des richesses est facteur d'instabilité.

Son efficacité ne s'apprécie pas seulement en volume. Si besoin en était, les difficultés de réforme de l'aide européenne suffisent à en témoigner. Le dispositif français n'est pas exempt de toute imperfection avec un manque de lisibilité qui se reflète au niveau budgétaire.

L'évolution positive enregistrée cette année par les crédits d'aide au développement constitue cependant un signal fort : dans un environnement économique difficile, le budget 2003 accorde à notre coopération une place importante qu'il convient de saluer.

Les évolutions constatées appellent plusieurs remarques :

Notre politique d'aide au développement manque de clarté, ce qui est dommageable à plusieurs égards. Il est difficile d'emporter, dans ces conditions, l'adhésion et le soutien des Français à ces dépenses. Au delà, ce système est souvent opaque pour les bénéficiaires de l'aide pour qui les procédures sont obscures et qui ne disposent pas des ressources nécessaires au montage de projets qui caractérise aujourd'hui notre coopération. Le partenariat souhaité s'en trouve dès lors marqué par un déséquilibre préjudiciable.

La réforme de notre dispositif de coopération a été mal vécue. L'organisation actuelle regroupe deux corps dont chacun estime avoir souffert de l'opération. Les synergies souhaitées ont du mal à s'opérer s'agissant de types de métiers différents et la fusion des crédits correspondante ne fait que jouer les vases communicants. La lecture des crédits n'en est devenue que plus difficile.

En dépit des difficultés rencontrées - qui sont réelles - l'évolution budgétaire doit marquer un nouvel élan afin de remobiliser l'ensemble des acteurs. Il appartient au gouvernement et aux parlementaires de rétablir la confiance indispensable - et ceci à tous les niveaux - pour redonner aux intervenants les moyens d'un enthousiasme renouvelé. Il convient désormais d'aller vite et de ne pas décevoir. Un simple effet d'affichage, devant les urgences qui se multiplient, serait tout simplement catastrophique.

**ANNEXE -
VENTILATION DE L'APD DE LA FRANCE PAR PAYS
BÉNÉFICIAIRE**

VERSEMENTS NETS EN K€	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I. EUROPE	42 165	34 921	40 734	177 418	67 248	39 588
ALBANIE	2 452	1 935	1 638	2 407	1 961	2 246
BOSNIE-HERZEGOVINE	5 776	4 389	4 575	108 621	21 607	2 348
CHYPRE	1 962					
CROATIE	1 807	2 285	1 644	1 879	1 868	1 602
GIBRALTAR	38		12	4		
GRECE	31					
MACEDOINE	1 150	2 098	785	7 595	8 926	1 084
MALTE	100	147	219	190	241	186
MOLDAVIE		30	754	767	1 119	1 201
SLOVENIE	578	580	826	846	919	824
TURQUIE	25 175	19 838	25 523	21 980	8 453	3 431
YUGOSLAVIE(REP. FED)	2 544	2 703	2 888	2 821	11 874	23 864
EUROPE non ventilé	550	914	1 870	30 308	10 279	2 804
II. AFRIQUE	2 654 595	2 485 688	2 066 725	1 947 188	1 965 118	1 661 637
<i>II. A. NORD DU SAHARA</i>	<i>715 047</i>	<i>565 138</i>	<i>637 126</i>	<i>616 395</i>	<i>597 192</i>	<i>586 956</i>
ALGERIE	192 535	121 032	103 334	69 750	62 181	70 922
EGYPTE	240 489	251 385	274 772	238 441	262 266	223 221
LIBYE	292	339	785	823		
MAROC	232 127	136 469	177 389	209 940	167 859	194 704
TUNISIE	46 911	53 394	80 610	97 184	100 771	97 765
NORD SAHARA non ventilé	2 692	2 520	236	257	4 115	344
<i>II. B. SUD DU SAHARA</i>	<i>1 939 549</i>	<i>1 920 550</i>	<i>1 356 073</i>	<i>1 324 358</i>	<i>1 311 987</i>	<i>1 011 452</i>
AFRIQUE DU SUD	10 718	30 110	32 699	26 134	19 926	1 422
ANGOLA	9 524	4 991	6 284	8 117	8 359	6 635
BENIN	35 346	23 532	25 660	25 885	80 567	47 485
BOTSWANA	555	626	635	499	628	457
BURKINA FASO	79 852	49 867	57 219	52 066	89 229	49 158
BURUNDI	10 395	5 207	4 500	4 067	5 185	5 216
CAMEROUN	140 555	176 942	136 270	126 522	93 560	66 193
CAP VERT	4 610	4 785	4 580	6 500	4 687	2 925
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	53 163	27 518	27 354	28 788	20 299	23 334
COMORES	15 315	12 338	11 830	10 351	11 501	10 518
CONGO	168 796	214 659	18 329	19 457	10 640	12 479
CONGO REP. DEMOCRATIQUE	11 879	11 442	8 712	8 975	8 905	8 866
COTE D'IVOIRE	239 804	118 337	170 293	188 962	169 556	123 276
DJIBOUTI	37 458	40 847	35 481	38 891	22 377	24 418
ERYTHREE	3 267	1 585	1 025	1 140	3 576	5 775
ETHIOPIE	8 649	6 707	9 387	9 886	10 213	7 377
GABON	81 806	18 288	28 217	27 228	-15 759	-15 619
GAMBIE	692	549	488	1 006	69	571
GHANA	12 722	11 046	4 079	3 531	3 554	4 974
GUINEE	42 142	43 056	48 850	35 123	21 418	22 767
GUINEE-BISSAU	8 984	5 342	3 884	1 780	7 285	4 297
GUINEE EQUATORIALE	6 997	4 580	3 883	4 451	8 550	4 170

VERSEMENTS NETS EN K€	1996	1997	1998	1999	2000	2001
KENYA	13 611	5 318	2 974	3 418	4 305	11 010
LESOTHO	2 276	1 768	1 018	-238	-552	-230
LIBERIA	336	775	1 194	24	873	1 663
MADAGASCAR	81 311	275 328	61 484	74 427	50 426	46 547
MALAWI	2 000	1 543	507	167	-2	511
MALI	65 717	55 930	53 243	54 663	106 451	67 912
MAURICE	5 855	9 388	7 255	9 706	10 296	3 533
MAURITANIE	36 105	27 152	26 425	21 664	25 433	20 721
MAYOTTE	98 936	90 585	93 095	102 560	111 785	133 172
MOZAMBIQUE	16 522	39 822	33 054	31 886	17 420	17 094
NAMIBIE	3 013	5 851	9 427	4 399	3 384	3 595
NIGER	69 347	83 744	58 972	42 098	44 848	41 254
NIGERIA	4 858	3 523	2 711	4 843	4 446	16 537
UGANDA	10 187	4 560	2 602	1 463	8 222	7 279
RWANDA	8 247	9 515	24 888	5 071	8 166	6 825
STE HELENE	3				22	219
SAO TOME & PRINCIPE	8 423	6 142	4 249	4 181	3 880	4 060
SENEGAL	141 831	125 938	126 915	212 480	159 721	114 307
SEYCHELLES	2 949	2 998	-181	2 031	1 951	2 716
SIERRA LEONE	2 733	2 524	1 237	459	787	2 195
SOMALIE	1 009	1 329	745	667	619	557
SOUDAN	3 985	2 648	3 511	2 493	6 995	2 059
SWAZILAND	- 35	-27	-1 577	73	44	49
TANZANIE	2 759	70 511	6 688	4 625	17 149	14 667
TCHAD	58 686	42 657	37 634	32 708	26 763	44 124
TOGO	28 731	28 886	28 202	18 343	31 218	11 540
ZAMBIE	1 380	2 751	9 306	16 603	14 103	8 570
ZIMBABWE	4 997	-681	-711	164	3 485	2 219
SUD DU SAHARA non ventilé	280 549	207 719	121 546	44 020	65 424	10 052
<i>II. C. AFRIQUE NON SPECIFIE</i>			73 526	6 436	55 940	63 229
III. AMERIQUE	192 836	153 777	156 259	156 473	118 806	123 563
<i>III. A. DU NORD ET DU CENTRE</i>	<i>63 786</i>	<i>58 103</i>	<i>67 354</i>	<i>66 538</i>	<i>28 884</i>	<i>47 130</i>
ANTIGUA & BARBUDA	7	4	5	4	9	651
BARBADE	41	36	5	26	13	21
BAHAMAS						
BELIZE	3					548
COSTA RICA	4 100	3 174	2 006	2 767	2 873	15 890
CUBA	1 668	4 659	1 973	937	1 250	1 529
DOMINICAINE, REPUBLIQUE	3 072	3 907	2 858	1 581	3 496	4 905
DOMINIQUE	2 122	129	-213	-842	33	-144
EL SALVADOR	3 254	5 699	6 558	3 658	1 086	1 195
GRENADE	1 161	756	525	173	2 821	58
GUATEMALA	1 687	1 373	3 038	4 198	1 596	1 735
HAITI	23 666	21 996	16 360	13 462	11 794	15 320
HONDURAS	1 125	1 071	6 644	17 431	8 299	4 589
JAMAIQUE	-153	-223	-742	-748	-810	-1 060
Mexique	5 165	9 159	9 659	11 419	-12 138	-3 014
NICARAGUA	8 126	1 064	13 080	6 505	3 632	3 153
PANAMA	311	269	239	119	300	423
ST. KITTS & NEVIS	753	179	260	229	52	30
STE. LUCIE	6 184	3 942	3 275	-230	-539	-626
ST. VINCENT	802	463	73	340	941	330
TRINITE & TOBAGO	688	447	449	507	897	1 031
AMERIQUE NC non ventilé			1 305	5 003	3 280	566

VERSEMENTS NETS EN K€	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>III. B. A. DU SUD</i>	125 700	95 674	75 705	81 106	89 575	76 433
ARGENTINE	6 204	5 863	6 700	7 159	8 199	6 590
BOLIVIE	35 638	12 348	10 852	12 968	8 982	9 421
BRESIL	10 255	16 322	3 806	19 754	25 733	16 347
CHILI	34 721	15 396	10 115	8 547	9 234	8 896
COLOMBIE	13 177	12 396	10 528	10 832	9 664	9 164
EQUATEUR	9 113	8 465	6 369	7 521	5 295	5 668
GUYANA	61	51	80	474	176	168
PARAGUAY	143	152	534	593	743	46
PEROU	9 267	15 426	18 988	7 015	6 792	3 528
SURINAM	28	36	82	106	127	179
URUGUAY	3 397	2 776	1 305	1 696	1 757	1 522
VENEZUELA	3 696	3 248	5 342	3 502	3 746	3 664
AMERIQUE SUD non ventilé		3 195	1 005	938	9 127	11 240
<i>III. C. AMERIQUE NON SPECIFIE</i>	3 351		13 200	8 829	347	0
IV. ASIE	424 362	347 618	313 065	301 678	335 822	303 285
<i>IV. A. MOYEN-ORIENT</i>	112 087	105 608	97 623	99 808	112 944	78 133
ARABIE SAOUDITE	1 654	1 424	3 224	3 179	2 787	3 196
BAHREIN	390	349	437	496	527	440
IRAK	2 088	2 963	1 848	1 726	2 146	2 138
IRAN	9 999	9 847	9 045	8 447	8 573	7 584
ISRAEL	8 510					
JORDANIE	15 500	10 023	10 543	9 285	18 556	1 738
LIBAN	32 944	35 159	35 579	37 800	33 712	30 248
OMAN	478	343	658	519	766	501
SYRIE	10 438	9 853	10 701	11 964	14 359	16 335
YEMEN	9 447	11 361	8 909	13 220	7 041	1 796
ZONES ADMIN. PALESTINIENNES	7 657	11 303	14 902	11 302	15 428	14 157
MOYEN ORIENT non ventilé	12 983	12 982	1 778	1 869	9 049	0
<i>IV. B. ASIE CENTRALE ET DU SUD</i>	52 014	59 681	28 064	6 600	47 430	46 407
AFGHANISTAN	2 011	1 498	2 003	1 244	775	10 736
ARMENIE	4 608	3 836	2 106	1 914	2 741	4 596
AZERBAÏ DJAN	331	321	2 858	1 333	859	1 626
BANGLADESH	21 683	14 268	12 252	13 204	23 098	14 586
BHOUTAN	3	7	86	65	47	67
GEORGIE	2 049	1 727	823	1 149	878	2 150
INDE	11 837	32 224	11 983	-26 880	-12 610	-9 922
KAZAKHSTAN	1 377	1 368	1 653	1 740	1 536	803
KIRGHIZIE, REP.	197	1 103	3 169	272	422	203
MALDIVES		4	5			23
MYANMAR (Birmanie)	1 700	1 641	1 615	1 512	1 255	1 329
NEPAL	1 559	3 053	2 811	1 869	2 133	-676
OUZBEKISTAN	1 400	1 451	1 944	1 879	4 563	4 178
PAKISTAN	4 276	-4 476	8 095	7 668	21 299	15 466
SRI LANDA	-1 264	1 380	348	-684	216	848
TADJIKISTAN	14	80	12	17	20	15
TURKMENISTAN	233	197	268	298	197	309
ASIE SUD non ventilé						69
<i>IV. C. CENTR. & EXTREME-ORIENT</i>	255 270	176 861	175 328	186 509	164 876	168 357
CAMBODGE	41 603	23 984	19 112	20 746	23 347	23 942

VERSEMENTS NETS EN K€	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CHINE	77 613	44 375	26 542	43 333	49 905	47 791
COREE, DEM.	31	8	74	67	1 834	297
COREE, REP.	8 064	8 375	9 057	9 137		
HONG-KONG	1 647					
INDONESIE	22 714	11 115	21 774	19 892	23 551	29 140
LAOS	13 077	13 060	10 403	10 026	13 869	11 978
MACAO	14		8			
MALAISIE	2 771	765	-1 628	-1 918	-2 995	-3 669
MONGOLIE	276	535	1 801	1 820	1 628	434
PHILIPPINES	21 838	10 782	21 764	9 000	6 344	723
TAIWAN	3 523					
THAÏ LANDE	8 332	7 299	5 774	-2 475	-11 870	-11 470
TIMOR				564	571	107
VIET NAM	53 768	56 564	59 034	74 303	57 420	68 993
EXTREME ORIENT non ventilé			1 615	2 016	1 273	91
<i>IV. D. ASIE NON SPECIFICIE</i>	<i>4 990</i>	<i>5 468</i>	<i>12 049</i>	<i>8 762</i>	<i>10 571</i>	<i>10 388</i>
V. OCEANIE	667 939	630 925	4 518	679 279	70 655	66 707
COOK, ILES	24	32		71	3	0
FIDJI	963	914	497	863	751	687
KIRIBATI	7	8	5		24	5
MICRONÉSIE, ÉTATS FÉDÉRAUX					8	0
NAURU	3	4			4	0
NLLE CALEDONIE	311 917	296 961	298 840	294 581		
NIUE, ILE						0
PAPOUASIE NLLE GUINEE	405	339	467	104	392	379
POLYNESIE (FR.)	320 873	322 607	328 418	331 052		
SALOMON, ILES	268	4	-101	-165	-199	-411
TONGA	170	371	502	299	-44	-82
TUVALU	17	112	249	111	311	0
VANUATU	7 247	6 705	7 246	5 262	9 097	6 695
WALLIS & FUTUNA			41 435	46 975	56 514	56 140
SAMOA OCCIDENTAL	181	177	110	122	130	-22
OCEANIE non ventilé	25 862	2 692	5 469	4	3 664	3 317
VI. PED NON SPECIFIE	613 138	575 648	472 663	609 326	511 883	647 483
Total de l'aide bilatérale	4 595 035	4 228 577	3 053 964	3 871 362	3 069 532	2 842 264
Aide multilatérale	1 355 088	1 354 728	1 388 899	1 418 960	1 384 542	1 789 088
APD totale	5 950 123	5 583 305	4 442 863	5 290 323	4 454 074	4 631 352

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 20 novembre 2002.

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

M. Xavier de Villepin a observé que l'organisation française de l'aide publique au développement, qui emprunte des canaux très différents, manquait de clarté. A titre d'exemple, il est difficile, a-t-il regretté, de mettre en évidence l'effort consenti par la France en matière de dette. L'Agence française de développement devrait en outre être placée sous la tutelle effective du ministère des affaires étrangères.

Evoquant la situation en Côte d'Ivoire, il a exprimé son inquiétude devant l'évolution de l'économie et des conditions de sécurité, notamment pour les ressortissants français.

Evoquant les cas précis d'Haï ti et du Bangladesh, il a considéré que la France devait maintenir son aide à des pays dont la situation est catastrophique, en dépit des pressions américaines pour un retrait de toute aide au développement à certains pays.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a considéré que les contributions volontaires aux agences des Nations unies devaient impérativement être revues à la hausse pour permettre à la France d'y remplir le rôle qui lui revient. Elle a signalé que l'évolution subie par l'Afrique suscitait déception et scepticisme au sein de l'opinion publique. Il convient donc de clarifier les modalités de notre aide et de la rendre plus lisible. A cet égard, la coopération décentralisée rencontre un soutien beaucoup plus clair de la part des populations.

S'agissant de la Côte d'Ivoire, une exigence française beaucoup plus affirmée, le plus en amont possible, en matière de bonne gouvernance, aurait peut-être pu permettre d'éviter les conséquences dramatiques de la mise en exergue du thème de «l'ivoirité» par les gouvernants successifs. Le danger qui menace le pays n'est pas simplement celui de l'effondrement économique, mais bien d'un danger pour les personnes et d'une fragilisation régionale.

M. Hubert Durand-Chastel a considéré que l'aide publique au développement constituait une réponse indispensable à une pauvreté croissante qui alimente des crises de plus en plus graves. Il s'est interrogé sur la possibilité de mieux identifier la contribution française à l'aide multilatérale.

M. Philippe de Gaulle s'est interrogé sur l'opportunité d'emprunter le canal communautaire pour mener une politique d'aide au développement. Il a évoqué le niveau de la coopération française avec l'armée ivoirienne, considérant que la France ne devait pas afficher une implication trop importante dans le conflit.

M. Paul Dubrule a souhaité connaître la part des prêts et des dons dans l'aide bilatérale. Parmi les modalités de la coopération, il a souligné l'importance de la formation.

M. André Dulait, président, a déploré la multiplication des structures de gestion de la coopération. Il a considéré que l'exigence de la bonne gouvernance se heurtait souvent au principe de non-ingérence dans les affaires d'un pays, ce qui rendait difficile une intervention très en amont pour prévenir des crises internes.

Mme Paulette Briseperre, rapporteur pour avis, a estimé que la France ne devait pas dissimuler le travail effectué et qu'elle devait soutenir l'assistance technique, spécificité française reconnue, comme moyen de présence dans les pays bénéficiaires. Elle a insisté sur l'urgence des situations et souligné la nécessité d'une plus grande réactivité des actions d'assistance.

A l'issue de l'examen des crédits consacrés aux relations culturelles extérieures, la commission a examiné l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.

M. Claude Estier a relevé que le budget du ministère des affaires étrangères pour 2003 n'était guère différent de celui de l'an passé que le Sénat avait cependant rejeté. Il a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendrait lors du vote de ces crédits.

M. Serge Vinçon a souligné que, depuis quelques mois, on assistait à une présence accrue et une activité renouvelée de la France dans le monde, appréciées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Ne serait-ce que pour cette raison, il a indiqué qu'il émettrait un avis positif sur les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.

M. Xavier de Villepin s'est prononcé, au nom de son groupe, en faveur de l'adoption des crédits et a salué le travail des rapporteurs. Il a exprimé le vœu que soit rapidement engagé le nécessaire processus de simplification et de modernisation des structures du ministère des affaires étrangères.

Après que M. Claude Estier eut précisé que l'abstention du groupe socialiste portait sur le budget proprement dit du ministère des affaires

étrangères et non sur son action, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 2003.