

N° 374

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **contrôles des crédits de coopération effectués en Afrique australe et en Asie du Sud-Est,***

Par M. Michel CHARASSE,

Sénateur.

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

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	11
PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	13
1. <i>Aide internationale : ne pas trop privilégier les pays émergents</i>	13
2. <i>Coordination et harmonisation de l'aide : un processus nécessaire et imparfait</i>	13
3. <i>Demeurer prudent sur le recours à l'aide budgétaire globale</i>	14
4. <i>Deux axes structurants de la gouvernance : la sécurité fiscale de l'Etat et la sécurité juridique des investisseurs</i>	14
5. <i>Les progrès inégaux des documents-cadres de partenariat (DCP)</i>	15
6. <i>Une assimilation incomplète des acquis de la LOLF</i>	15
7. <i>Le bilan encore mitigé des contrats de désendettement-développement (C2D)</i>	16
8. <i>Des projets FSP aux résultats aléatoires</i>	16
9. <i>Une gestion des projets qui pourrait être plus pragmatique et rigoureuse</i>	17
10. <i>Francophonie et culture : ciblage réaliste ou manque d'ambition ?</i>	18
11. <i>Poursuivre la modernisation du dispositif de financement des ONG</i>	19
12. <i>Faire mieux contribuer les bourses d'étude au codéveloppement</i>	19
13. <i>Les ambiguïtés de la stratégie de l'AFD</i>	19
14. <i>La gestion des projets de l'AFD : des améliorations possibles</i>	20
15. <i>L'aide liée du FASEP et de la RPE</i>	21
I – MISSION EN AFRIQUE AUSTRALE – JUILLET 2006	23
PREMIÈRE PARTIE – MADAGASCAR	23
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	23
A. UN DES PAYS LES PLUS PAUVRES ET LES PLUS AIDÉS DU MONDE	23
B. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS	25
II. ETAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	26
A. UNE AIDE VITALE POUR LE PAYS COMPTE TENU DES FAIBLES RECETTES BUDGÉTAIRES	26
B. L'AIDE DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES ET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	28
1. <i>La Banque mondiale</i>	28
2. <i>La Banque africaine de développement</i>	28
3. <i>La Commission européenne</i>	29
C. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE LA FRANCE.....	30

D. LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE	34
1. Les moyens et actions de coopération du SCAC	34
2. Un document-cadre de partenariat insuffisamment ciblé.....	37
3. La coopération décentralisée	38
4. La coopération militaire et de sécurité.....	38
5. Les projets de l'AFD et Proparco	40
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE SCAC ET L'AFD	45
A. LES PROJETS ET LA COMPTABILITÉ DU SCAC	45
B. LES ACTIONS DE L'AFD	47
DEUXIÈME PARTIE – AFRIQUE DU SUD	51
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	51
II. UNE PRIORITÉ DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE EN AFRIQUE	53
A. LA FRANCE DEUXIÈME BAILLEUR EN 2006-2010	53
B. LES ACTIONS CONDUITES PAR LE SCAC	56
1. Un rythme de décaissement trop discontinu	56
2. L'action controversée de l'IFAS.....	57
3. Une activité modérée au titre du FSP.....	58
4. Le maintien contestable au sein de la ZSP	59
C. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	60
1. La croissance des financements et partenariats de l'Agence dans les années 2000.....	60
2. Les axes d'intervention d'ici 2010.....	62
TROISIÈME PARTIE – MOZAMBIQUE	65
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	65
A. UN PAYS PAUVRE MAIS OUVERT ET EN CROISSANCE	65
B. LA PRÉSENCE RÉDUITE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS	66
II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	67
A. UNE AIDE IMPORTANTE POUR UN PAYS PILOTE EN MATIÈRE D'HARMONISATION ET D'AIDE BUDGÉTAIRE	67
1. Un pays privilégié par les bailleurs	67
2. Un processus avancé d'harmonisation de l'aide	68
B. LES MOYENS RELATIVEMENT LIMITÉS DU SCAC	71
1. Des moyens budgétaires mesurés mais une présence réelle.....	71
2. Les orientations et incertitudes du DCP pour 2006-2010.....	72
C. LES INTERVENTIONS DIVERSIFIÉES DE L'AFD	73
1. Une présence de longue date mais intensifiée depuis dix ans	73
2. Deux C2D consacrés à l'aide programme et à l'aide budgétaire	74

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	76
A. UNE AIDE PROJET QUI SE RARÉFIE	76
B. LE TRAITEMENT DE LA TVA ET LA NOTATION INTERNE DE L'AFD	77
C. L'IMPACT CONTRASTÉ DU C2D ET DE L'AIDE BUDGÉTAIRE GLOBALE	78
D. TROIS PROJETS DE L'AFD À SURVEILLER	80
II – MISSION EN ASIE DU SUD-EST – MARS/AVRIL 2007	83
PREMIÈRE PARTIE – CAMBODGE	83
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	83
A. UN DÉVELOPPEMENT EN ACCÉLÉRATION MAIS QUI DEMEURE DÉSÉQUILIBRÉ	83
1. <i>Une croissance élevée et soutenable depuis 1999</i>	83
2. <i>La persistance de symptômes de sous-développement</i>	84
3. <i>De nouvelles marges de manœuvre financières à moyen terme</i>	85
B. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS	86
1. <i>Un environnement dynamique mais peu sûr</i>	86
2. <i>Les contentieux relatifs à Indochine Insurance plc et ATR</i>	88
II. ETAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	88
A. UN EFFORT IMPORTANT D'AIDE ET DE COORDINATION INTERNATIONALES	88
1. <i>Une architecture de concertation complexe mais nécessaire compte tenu du nombre élevé de bailleurs</i>	88
2. <i>Un bilan mitigé et une influence française trop diffuse</i>	90
B. L'AIDE DE LA BANQUE MONDIALE	92
C. LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE	93
1. <i>Les actions de coopération du SCAC</i>	93
2. <i>Les projets de l'AFD et Proparco</i>	101
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE SCAC ET L'AFD	106
A. LES PROJETS ET LA COMPTABILITÉ DU SCAC	106
1. <i>Observations de portée transversale</i>	106
2. <i>Remarques spécifiques sur les projets</i>	109
B. LES ACTIONS DE L'AFD	112
1. <i>Illustration d'un projet réussi : l'extension des capacités de la station de traitement des eaux de Chruoy Chang War</i>	112
2. <i>Observations relatives à certains projets</i>	113

DEUXIÈME PARTIE – LAOS	115
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	115
A. UN PAYS PAUVRE MAIS QUI CHERCHE À S'INSÉRER DANS LE COMMERCE MONDIAL	115
B. DES DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS ET DES RÉFORMES QUI TARDENT À ABOUTIR.....	118
C. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS FRANÇAIS AU LAOS.....	119
II. ÉTAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE	120
A. UN PAYS DÉPENDANT DE L' AIDE INTERNATIONALE.....	120
1. <i>Une APD équivalente à plus de 10 % du PIB</i>	120
2. <i>Une coordination internationale plus poussée que celle des Etats européens</i>	123
B. L' ACTION TROP DISCRÈTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	125
C. LES ACTIONS DE COOPÉRATION FRANÇAISE.....	126
1. <i>Le document-cadre de partenariat (DCP)</i>	126
2. <i>Les interventions du SCAC</i>	128
3. <i>L' Agence française de développement</i>	132
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE SCAC ET L' AFD	136
A. LES ACTIONS DU SCAC	136
1. <i>Observations de portée transversale</i>	136
2. <i>Des projets FSP insuffisamment performants</i>	138
B. LES PROJETS DE L' AFD	140
TROISIÈME PARTIE – VIETNAM	143
I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE	143
A. UN PAYS ÉMERGENT AUX STRUCTURES ENCORE INADAPTÉES.....	143
B. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS	144
II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE	146
A. UNE AIDE MASSIVE QUI DEVRA ÉVOLUER AVEC LA TRANSITION ÉCONOMIQUE DU VIETNAM.....	146
1. <i>Près de 4,5 milliards de dollars d' engagements en 2007</i>	146
2. <i>Des évolutions attendues du fait de la croissance vietnamienne</i>	147
B. L' INÉVITABLE TECHNOCRATIE DE LA COORDINATION DE L' AIDE	150
1. <i>Une architecture élaborée</i>	150
2. <i>Une coordination qui a progressé mais peut s' améliorer</i>	151
C. L' EXPÉRIENCE RISQUÉE DE L' AIDE BUDGÉTAIRE.....	154
1. <i>Un instrument d' aide dont la réussite dépend de conditions strictes</i>	154
2. <i>Des conditions qui sont loin d' être réunies au Vietnam</i>	155

III. UNE AIDE FRANÇAISE ABONDANTE ET MULTIFORME	157
A. UNE AIDE DOUBLÉE EN 6 ANS ET APPELÉE À SE MAINTENIR À UN HAUT NIVEAU.....	157
B. LES PROJETS EN COURS DU SCAC ET DE L'AFD	160
1. <i>Des projets FSP en voie de réduction et des subventions aux ONG essentiellement centralisées</i>	160
2. <i>Le portefeuille et les instruments financiers de l'AFD</i>	162
C. LES INTERVENTIONS DE L'ADETEF, DE LA MISSION ÉCONOMIQUE ET DE LA MISSION MILITAIRE	165
1. <i>L'ADETEF et la mission économique</i>	165
2. <i>La coopération militaire et de police</i>	166
D. LA PROGRAMMATION EN COURS PAR SECTEUR DU DCP POUR LE SCAC ET L'AFD	167
1. <i>Secteurs de concentration et hors concentration</i>	167
2. <i>Secteurs transversaux</i>	168
IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES INTERVENTIONS DU SCAC ET DE L'AFD	171
A. LES ACTIONS DU SCAC	171
1. <i>Observations sur l'application de la LOLF</i>	171
2. <i>Observations sur les projets du FSP et actions annualisées</i>	173
B. LES PROJETS DE L'AFD	176
QUATRIÈME PARTIE – CHINE	179
I. LE POSITIONNEMENT DE L'AFD	179
A. UNE IMPLANTATION RÉCENTE ET UNE STRATÉGIE ÉVOLUTIVE	179
1. <i>Un mandat qui s'est progressivement recentré sur l'efficacité énergétique et la réduction des émissions nocives</i>	179
2. <i>Une complémentarité partielle avec les interventions des autres bailleurs</i>	182
B. LES MODALITÉS D'INTERVENTION	185
1. <i>Les instruments financiers et la coopération intellectuelle</i>	185
2. <i>L'intégration de spécificités locales dans les procédures d'octroi des prêts et de passation des marchés</i>	186
3. <i>La promotion indirecte des intérêts français</i>	187
C. LE PORTEFEUILLE DE PROJETS VIVANTS	188
1. <i>Un portefeuille substantiel dont le décaissement s'améliore</i>	188
2. <i>Quelques projets hasardeux</i>	190
II. L'AIDE LIÉE : RPE ET FASEP	191
A. LES PRÊTS DE LA RPE.....	191
1. <i>Les modalités d'octroi des prêts</i>	191
2. <i>Un instrument appelé à être moins utilisé</i>	193
B. LES DONS DU FASEP	194
C. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES OPÉRATEURS FRANÇAIS	196

ANNEXE : RÉPONSES DE L'AFD AUX OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	199
I. LES TROIS AGENCES CONTRÔLÉES EN AFRIQUE AUSTRALE.....	201
A. MADAGASCAR.....	201
B. AFRIQUE DU SUD.....	204
C. MOZAMBIQUE.....	205
II. LES QUATRE AGENCES CONTRÔLÉES EN ASIE DU SUD-EST ET L'AGENCE RÉGIONALE DE PROPARCO	208
A. CAMBODGE	208
B. LAOS	209
C. VIETNAM.....	211
D. CHINE	214
E. ACTIVITÉ DE PROPARCO EN ASIE DU SUD-EST.....	216
PROGRAMME DES DEUX MISSIONS.....	221
1) AFRIQUE AUSTRALE	221
2) ASIE DU SUD-EST	225
EXAMEN EN COMMISSION.....	229

Principaux sigles utilisés :

- ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologies économiques et financières
- AUF : Agence universitaire de la francophonie
- BAD : Banque africaine de développement
- BAsD : Banque asiatique de développement
- CAD : Comité de l'aide au développement (OCDE)
- CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
- CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- COCAC : Conseiller de coopération et d'action culturelle
- DCP : Document-cadre de partenariat
- DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement
- FASEP : Fonds d'aide au secteur privé (instrument d'aide liée)
- FCI : France coopération internationale (groupement d'intérêt public)
- FFEM : Fonds français pour l'environnement mondial (géré par l'AFD)
- FSD : Fonds social de développement (composante des projets du FSP)
- FSP : Fonds de solidarité prioritaire
- GDCC : Comité de concertation donateurs-gouvernement (Cambodge)
- MAE : Ministère des affaires étrangères
- MAIIONG : Mission d'appui à l'action internationale des ONG
- MINEFI : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- PRSC : *Poverty reduction support credit* (instrument de la Banque mondiale)
- OMD : Objectifs du millénaire pour le développement (horizon 2015)
- PRCC : Programme de renforcement des capacités commerciales (géré par l'AFD)
- PRITI : Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure
- ZSP : Zone de solidarité prioritaire

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'information rend compte de **deux missions de contrôle sur pièces et sur place des crédits d'aide publique au développement octroyés par la France à sept pays**, effectuées par votre rapporteur spécial de la mission « *Aide publique au développement* » pour la commission des finances du Sénat, en application de l'article 57 de la LOLF.

Les sept pays concernés, répartis dans deux zones géographiques où la France tend à renforcer sa présence, incluent quatre pays parmi les moins avancés (Cambodge, Laos, Madagascar, Mozambique), deux pays émergents (Afrique du Sud et Chine), et un pays, le Vietnam, que l'on peut qualifier de « pré-émergent » compte tenu du rythme d'accroissement de son niveau de vie.

Conformément à sa pratique habituelle, votre rapporteur spécial a visité un nombre réduit de projets pour mieux se consacrer aux opérations de contrôle et entretiens avec les bailleurs et autorités locales. **Chaque mission comportait au minimum les étapes suivantes :**

- l'examen des projets et de certaines pièces comptables du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade et de l'Agence française de développement. La Chine, qui n'appartient pas à la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), constituait un cas particulier et votre rapporteur spécial n'y a pas examiné les actions du SCAC ;

- des visites du Lycée français, du centre culturel, et le cas échéant de l'Alliance française ;

- un déjeuner de travail avec un groupe représentatif d'opérateurs économiques français ;

- des entretiens avec les représentants des principaux bailleurs et acteurs internationaux (Banque mondiale, Commission européenne, FMI, Banque africaine ou asiatique de développement) ;

- des entretiens avec un ou plusieurs ministres du gouvernement ;

- le cas échéant, une réunion avec la mission économique sur les réalisations financées par les instruments d'aide liée que sont le FASEP (subventions) et la RPE (prêts).

Le temps limité dont disposait votre rapporteur spécial lors de ces missions ne lui permettait pas de réaliser des contrôles exhaustifs des pièces comptables et marchés publics ; il a donc procédé par sondage en se focalisant sur certaines thématiques et sur les projets qui lui apparaissaient en première instance moins performants. **Les observations portées dans le présent rapport ont pour la plupart été arrêtées aux dates de retour des missions.**

PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Aide internationale : ne pas trop privilégier les pays émergents

Les pays émergents – et en l’espèce la Chine et le Vietnam – exercent une singulière force d’attraction sur les bailleurs, qui relève du dilemme ou du paradoxe, selon le point de vue. Ces pays sont effet plus solvables et ceux où les perspectives d’efficacité et d’impact de l’aide semblent *a priori* les plus encourageantes, mais aussi ceux qui disposent de moyens croissants pour assumer leur développement. Un pays tel que le Vietnam en vient à être quasiment « saturé » d’APD et ne dispose pas, ainsi que le souligne le FMI, de capacités suffisantes d’absorption d’une aide dont les engagements annuels sont croissants.

La prise en compte du caractère émergent de certains pays doit conduire la France à **envisager clairement la sortie de l’Afrique du Sud et du Vietnam de la trop large Zone de solidarité prioritaire (ZSP)**, compte tenu de leurs niveau et rythme de développement (accession du Vietnam à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure – PRITI – d’ici 2011). Cette sortie impliquerait une extinction progressive des dons-projets du FSP et de privilégier les prêts plus ou moins concessionnels de l’AFD comme les instruments d’aide liée (FASEP et RPE).

2. Coordination et harmonisation de l’aide : un processus nécessaire et imparfait

Dans la continuité de la Déclaration de Paris de mars 2005, le processus de **concertation** sur les objectifs et instruments et **d’harmonisation** des procédures des nombreux bailleurs est nécessaire pour réduire les doublons et les coûts de transaction et de gestion. Il est ainsi particulièrement développé au Vietnam et au Mozambique, ce dernier étant un « pays-test » en Afrique de l’efficacité des nouvelles procédures.

Il est toutefois chronophage, entretient une nouvelle technocratie et des coûts de transaction supplémentaires, est dominé par les institutions financières internationales et pâtit de l’absence de la Chine, bailleur très influent mais « discret » en Asie comme en Afrique.

La France occupe généralement une place importante et reconnue dans le processus, mais tend à asseoir sa crédibilité de manière trop exclusive sur le secteur agricole, au détriment notamment de la formation économique et juridique des administrations locales (Laos).

La coordination entre Etats européens n’est pas toujours à la hauteur des ambitions affichées au niveau de l’ensemble des bailleurs, en

particulier au Laos où elle a pu être qualifiée de « *vue de l'esprit* ». La mise en place de procédures communes à tous les Etats membres étant probablement illusoire, il apparaît préférable de désigner, pour chaque secteur, l'Etat *a priori* le plus compétent comme chef de file.

3. Demeurer prudent sur le recours à l'aide budgétaire globale

L'exigence de simplification des circuits d'aide conduit naturellement les bailleurs – en particulier la Banque mondiale et la Commission européenne *via* le FED – à privilégier **l'aide budgétaire**, sectorielle ou globale¹. Cette orientation doit toutefois être examinée avec prudence et paraît **prématurée dans des pays comme le Laos ou Madagascar**, où les faibles capacités de l'administration ne garantissent pas une utilisation des fonds réellement conforme aux objectifs des bailleurs.

En outre, l'aide budgétaire est susceptible d'être utilisée en « **circuit fermé** », pour le remboursement de prêts antérieurs d'institutions financières internationales, comme votre rapporteur spécial l'a constaté à Madagascar.

L'expérience du **PRSC au Vietnam**, aide budgétaire globale coordonnée par la Banque mondiale et à laquelle la France pourrait participer pour 10 millions d'euros (dont 9 millions d'euros en prêts), témoigne bien des limites et risques de ce type d'instrument (corruption, remise en cause des indicateurs, comptes-rendus d'utilisation insuffisants...), qui a en l'espèce un rôle d'affichage mais pas nécessairement une vertu d'exemplarité.

4. Deux axes structurants de la gouvernance : la sécurité fiscale de l'Etat et la sécurité juridique des investisseurs

Il est difficile, tant pour les gouvernements que les bailleurs, d'établir des priorités de premier rang dans des pays tels que le Cambodge et le Laos, où tout paraît encore à construire. **L'accroissement de la pression fiscale et la sécurisation des nouvelles recettes de l'Etat** (en particulier pétrolières au Cambodge, et des mines et du nouveau barrage NT2 au Laos) peuvent néanmoins être considérés comme un axe majeur, compte tenu de leurs effets d'entraînement sur le financement du développement, la réduction de l'économie parallèle ou la fiabilisation de l'appareil administratif. **La France a de réelles compétences à faire valoir en la matière** et les SCAC doivent donc développer les outils de type « PARAF » (appui à la réforme des administrations financières).

De même, la nécessaire amélioration de la **sécurité juridique**, souhaitée par tous les opérateurs économiques et susceptible de favoriser les investissements privés (notamment pour relayer l'APD), **légitime une aide**

¹ Pour la France, la doctrine d'emploi de cette aide a été précisée lors de la réunion du conseil de surveillance de l'AFD du 29 mars 2007.

française ciblée en matière de codification et de formation des magistrats, qui de surcroît étendrait l'ancrage du droit civil dans des pays où les flux d'affaires conduisent à une importation croissante du droit anglo-saxon.

5. Les progrès inégaux des documents-cadres de partenariat (DCP)

Sur la forme, les six DCP examinés sont plutôt bien conçus et témoignent d'un effort de réflexion stratégique comme de hiérarchisation des priorités.

L'identification systématique de 2 ou 3 secteurs de concentration n'exclut toutefois pas la tentation de l'éparpillement et de la présence dans tous les domaines, comme c'est plus particulièrement le cas au Cambodge et au Vietnam. La dimension partenariale peut aussi être ambiguë ou servir d'alibi : « *shopping list* » extensive du pays récipiendaire, objectifs de sélectivité et d'une meilleure acceptabilité d'une diminution des montants d'aide du côté français.

Avec **4 secteurs de concentration** (à la demande du gouvernement malgache), le DCP de Madagascar n'est pas conforme aux règles d'élaboration de ces documents. La fourchette d'engagements figurant dans le DCP du Mozambique est également trop large.

Le statut des DCP est hybride et **sa portée juridique** (en particulier s'agissant des montants d'aide) **peut être perçue différemment** : à caractère indicatif pour la France, ou « engageant » du point de vue du pays bénéficiaire. Il serait utile de **prévoir deux tranches de crédits**, l'une ferme et l'autre conditionnelle, pour préserver une certaine marge de négociation, et un examen par les deux parlements concernés. En outre, les DCP ne font pas suffisamment apparaître l'ampleur de l'aide française transitant par les canaux multilatéraux (FED, Fonds mondial de lutte contre le sida, Banque mondiale...).

6. Une assimilation incomplète des acquis de la LOLF

L'adaptation des procédures comptables à la LOLF illustre les difficultés traditionnellement associées à une période de transition, et est **perçue comme un facteur de complexité**, d'augmentation du temps de traitement et d'inadéquation au caractère pluriannuel du FSP. La fongibilité selon le niveau de performance des actions n'est cependant pas assez utilisée.

En outre, **les postes n'ont pas pleinement intégré la logique de performance** puisque aucun indicateur local ni *reporting* dédié n'est mis en œuvre, faute d'instructions précises de la DGCID. **Les SCAC semblent donc encore plutôt éprouver les inconvénients de la LOLF** (en dépit de l'amélioration du fonctionnement du logiciel COREGE) **que son intérêt en**

termes de mesure et d'amélioration de l'efficacité des actions de coopération.

7. Le bilan encore mitigé des contrats de désendettement-développement (C2D)

L'affectation du C2D consenti à Madagascar au seul canal de l'aide budgétaire globale est risquée et n'est pas pleinement conforme à la doctrine d'emploi de cet instrument, qui relève plutôt de l'aide-programme.

Le bilan intermédiaire des deux C2D octroyés au Mozambique est également contrasté et relève notamment, outre d'indéniables aspects positifs, les défauts suivants : une certaine complexité, une faible appropriation par le gouvernement et la société civile, la singularité dans le dispositif d'harmonisation des bailleurs, des coûts administratifs non couverts par la rémunération de l'AFD, et un impact incertain sur la réduction de la pauvreté.

Le principe du mécanisme n'appelle toutefois pas de remise en cause.

8. Des projets FSP aux résultats aléatoires

Contrairement aux exercices 2003 et 2004, il n'y a pas eu de crise de paiement du FSP en 2005 et 2006, au point que **la dotation a pu se révéler supérieure aux besoins à Madagascar**, où le SCAC mettait en œuvre mi-2006 pas moins de 13 projets (hors FSP mobilisateurs).

A contrario, **le FSP au Mozambique était en « fin de parcours »** avec un seul projet vivant avant l'octroi d'un nouveau FSD fin 2006. De manière générale, le flux de nouveaux projets est relativement faible, ce qui révèle l'impact des transferts sectoriels à l'AFD, mais aussi plus généralement une certaine **marginalisation de l'outil FSP dans le dispositif de coopération**.

Le taux de décaissement, souvent élevé en apparence, doit être relativisé par l'âge moyen des projets, dont l'exécution est souvent lente et donne lieu à de nombreux reports de la date de clôture (conduisant parfois à doubler la durée prévisionnelle de réalisation), ou des reliquats élevés (Vietnam). **Cela n'empêche pas les postes de formuler auprès de la DGCID des demandes de crédits parfois très optimistes.**

Les résultats des projets sont également contrastés et certaines incohérences ont été relevées sur les conditions suspensives (projet de mise en valeur du patrimoine au Laos). Les décaissements sur certains projets à Madagascar et en Afrique du Sud sont **faibles ou très discontinus**, faute de réelle appropriation par le gouvernement local ou de définition d'objectifs et composantes précis et mesurables (cas des projets culturels, pédagogiques ou de formation).

Les responsabilités en sont partagées entre l'administration centrale (délégation tardive de crédits, réactivité insuffisante et discontinuité du recrutement des AT), les postes (objectifs optimistes, irréalistes ou trop flous des projets) et la maîtrise d'ouvrage (manque de motivation ou de capacités de gestion).

Un projet utile, bien ciblé et voulu par l'ensemble des parties prenantes – et non pas seulement né de l'auto-conviction des acteurs de la coopération française – **limite toutefois considérablement ces dérives et le risque d'« acharnement thérapeutique », habituels dans les pays de la ZSP.** Trop souvent, les SCAC maintiennent des composantes médiocres ou qui ne suscitent guère l'intérêt du partenaire local, et hésitent à les redéployer sur des composantes qui fonctionnent.

9. Une gestion des projets qui pourrait être plus pragmatique et rigoureuse

Votre rapporteur spécial a constaté certaines « scories » (aide indirectement liée, paiement après fourniture d'un rapport financier plutôt que des factures, rapports de mission d'expert de qualité variable...), qui pourraient requérir de la DGCID une **revue des conditions et le cas échéant une actualisation des modèles de convention** disponibles sur l'Intranet.

La gestion de l'assistance technique par la DGCID apparaît parfois problématique et « au coup par coup » (Cambodge), avec des vacances de postes trop prolongées qui nuisent à la cohérence et au rythme d'exécution des projets. Il devrait être possible de désigner à l'avance un chef de projet intérimaire ou de constituer à Paris une « équipe volante » d'assistants techniques pour combler les interstices.

Votre rapporteur spécial déplore à nouveau que les projets FSP ne soient pas soumis à un *vade-mecum* permettant d'établir, de façon harmonisée dans les différents postes, une présentation synthétique, un suivi critique et une notation des composantes de chaque projet. **Cette dimension critique est trop peu présente dans les documents internes des postes.** L'extension, aux projets FSP du Laos, de la procédure de revue annuelle du portefeuille pratiquée par l'AFD, est cependant opportune.

Les FSP régionaux et mobilisateurs, conçus par la DGCID, **apparaissent parfois peu clairs aux postes**, tant dans leurs objectifs que dans leurs modalités, en particulier, en Asie du sud-est, les projets VALOFRASE, supposé succéder aux projets d'enseignement du français dans des conditions incertaines, et Sud-experts plantes.

Le transfert de plusieurs projets à l'AFD a causé certaines difficultés, source de ralentissement de l'exécution des projets. Certains problèmes sont logiques compte tenu des nouvelles procédures mises en œuvre (renouvellement des contrats de recrutement des AT et des conventions de financement, acclimatation de l'AFD à sa nouvelle compétence en matière

d'enseignement primaire et secondaire...), mais le transfert revêt un caractère trop systématique dans certains cas (Vietnam), lorsque le montant réduit des versements résiduels pouvait justifier le maintien de la compétence d'exécution du SCAC.

Le FSD est un instrument souvent performant dans les pays les moins avancés et très illustratif de la nécessité pour les postes de disposer d'une enveloppe affectée à de multiples petites actions, très visibles, impliquant des partenaires locaux et améliorant les conditions de vie des populations rurales.

10. Francophonie et culture : ciblage réaliste ou manque d'ambition ?

Votre rapporteur spécial retient la **grande qualité des installations et équipements** des centres culturels, alliances françaises et médiathèques, qui font de ce réseau un vecteur du prestige et de l'influence de la France. Il est cependant **nécessaire de fusionner autant que possible les alliances et centres culturels dans les grandes villes** (comme à Hanoi), bien que leurs activités et statuts ne se confondent pas, pour permettre la création de petites alliances dans des lieux plus reculés mais où perdure une demande de langue et de culture françaises.

Dans des pays où la francophonie passée et actuelle est parfois mythifiée (en particulier au Vietnam, où elle ne concerne guère que 0,7 % de la population) et globalement en baisse, la promotion de la langue et de la pensée françaises tend désormais à s'éloigner d'une aspiration universelle pour privilégier les élites locales et la diffusion des diplômes français, tant dans un objectif de profit économique et politique que par manque de moyens, le qualitatif primant sur le quantitatif. **La culture et l'enseignement ont ainsi pris le pas sur l'apprentissage de la langue elle-même, ce qui peut être une stratégie risquée.**

La logique de prescription et d'influence sur les futurs leaders gouvernementaux et économiques permet certes d'espérer un « retour sur investissement » plus identifiable et rapide, mais la maîtrise de la langue dès le plus jeune âge reste le meilleur moyen de modeler la pensée, ce qui conduit votre rapporteur spécial à **encourager le développement des classes bilingues**. De même, votre rapporteur spécial déplore que dans le cadre du projet mobilisateur SYNERGIE, le ciblage des élites locales s'accompagne de cours en anglais, donnés par des professeurs d'écoles de commerce françaises missionnés de France pour un coût élevé.

Le positionnement de l'Institut français d'Afrique du sud (IFAS), qui bénéficie de moyens importants alors que l'alliance française de Soweto a quasiment disparu, est révélateur de certaines tentations la francophonie : trop de traductions en anglais, une exposition sur Picasso et les arts premiers qui a contribué à véhiculer une image de colon nostalgique.

11. Poursuivre la modernisation du dispositif de financement des ONG

Parallèlement à l'intensification de la coopération avec les ONG décidée par le CICID, le dispositif d'octroi et de suivi des subventions par le MAE a été réorganisé, tenant notamment compte de certaines recommandations formulées par votre rapporteur spécial dans ses rapports budgétaires, et la **déconcentration** auprès des postes a été étendue.

Il importe d'accompagner cette évolution utile par un réel « reporting ascendant » des SCAC – meilleurs juges de l'action de ONG subventionnées – vers la MAIIONG sur l'efficacité et la rigueur de ces associations. Ces informations seraient consolidées par la MAIIONG afin de disposer d'une vision transversale et sélective des meilleurs partenaires, pour ensuite leur proposer un contrat d'objectifs et de moyens (qui garantit la complémentarité des stratégies et une certaine pérennité de ressources des ONG) sur des fondements objectifs.

12. Faire mieux contribuer les bourses d'étude au codéveloppement

La croissance des bourses doctorales et d'études, en particulier à Madagascar, est susceptible d'exercer un impact limité sur le développement dès lors que la majorité des bénéficiaires reste en France. Dans une perspective de « retour au pays » et de **codéveloppement**, il serait nécessaire que **les entreprises françaises présentes dans les pays concernés réservent des postes de responsabilités à de jeunes diplômés ressortissants.**

Votre rapporteur spécial a constaté le **maintien injustifié de « bourses de haute courtoisie » au Lycée français de Vientiane**, bénéficiant à des enfants de familles de dignitaires du régime et ne reposant sur aucune convention formelle, si ce n'est un document écrit sans réelle valeur juridique.

Votre rapporteur spécial n'a pas eu le temps d'approfondir le processus de sélection des boursiers, mais attire l'attention sur la **nécessité de ne pas s'en remettre à des comités de sélection pléthoriques** (comme ce fut le cas au Vietnam jusqu'à une période récente), susceptibles de multiplier les biais et traitements particuliers.

13. Les ambiguïtés de la stratégie de l'AFD

Le positionnement de l'AFD en Chine est ambigu, trop proche de celui de la mission économique, et s'est révélé hésitant en 2003-2004. Votre rapporteur spécial a en effet constaté les points suivants :

- une arrivée trop tardive et une montée en puissance progressive alors que la plupart des autres bailleurs bilatéraux commencent à diminuer leurs engagements ;

- une stratégie de promotion de l'efficacité énergétique moins « différenciante » qu'il y paraît, alors que des zones de pauvreté subsistent dans le centre du pays ;

- un soutien indirect aux entreprises françaises pour ne pas contrevenir ouvertement au principe de l'aide déliée ;

- et des prêts concessionnels moins compétitifs que ceux proposés par l'Allemagne ou le Japon (outre les dons octroyés par l'Australie, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni).

L'antenne régionale de Proparco à Bangkok fait preuve d'une implication et d'une proactivité insuffisantes, causant l'incompréhension de plusieurs entrepreneurs français que votre rapporteur spécial a rencontrés. Les engagements financiers de cette filiale au Cambodge et au Laos paraissent inférieurs aux besoins et opportunités. Les nombreuses précisions apportées par le bureau régional (cf. annexe du présent rapport d'information), suite au compte-rendu de mission que votre rapporteur spécial avait adressé à l'AFD, **sont toutefois de nature à tempérer ses critiques.**

La stratégie d'accroissement du montant moyen des concours ne doit pas conduire l'Agence, en particulier dans les nouveaux secteurs relevant de sa compétence, à ignorer des projets considérés comme de faible montant, mais qui sont souhaités par le pays partenaire et peuvent exercer des effets réels sur le terrain (cas de la construction d'une pédiatrie de jour à Maputo).

14. La gestion des projets de l'AFD : des améliorations possibles

Le rythme de décaissement est plutôt satisfaisant dans les agences contrôlées, y compris en Chine malgré une installation récente (juillet 2004). **Plusieurs projets connaissent toutefois un démarrage « poussif », une exécution lente ou des reliquats élevés**, en particulier ceux relatifs au développement rural, compromettant la pertinence du financement comme son résultat final. Certains projets ont néanmoins été clôturés par anticipation.

L'agence recourt trop peu aux prêts non souverains, qui pourtant peuvent être de réels succès, avec des apports très concrets en termes de développement, comme l'illustre le financement de la station de traitement des eaux de Chruoy Chang War à Phnom Penh. Votre rapporteur spécial reconnaît que les opportunités en la matière sont rares, mais ce type de prêt est davantage utilisé dans d'autres pays de la ZSP, par exemple en Afrique du Sud ou au Mozambique.

En dépit des explications fournies par la direction générale de l'AFD, **la qualité et la précision de la notation des projets sont inégales** (meilleures au Mozambique qu'en Afrique du Sud par exemple), et il subsiste dans

certains cas une impression d'incohérence entre une notation favorable (A ou B) et un rythme d'exécution médiocre.

Enfin le **traitement de la TVA** soulève des difficultés qui ont été soulignées au Mozambique et appellent une solution concertée entre bailleurs.

15. L'aide liée du FASEP et de la RPE

Votre rapporteur spécial n'a pas relevé de dysfonctionnements majeurs sur ces deux instruments pilotés par les missions économiques de Hanoi et Pékin, en cours de recentrage après avoir été déployés dans des secteurs industriels variés.

Certains financements ont été cependant interrompus ou ralentis en raison de difficultés imputables au bénéficiaire local (inertie, blocages douaniers ou fonciers...) ou, plus rarement, au prestataire français. Le recours à des prestataires français à l'issue des financements du FASEP atteint ou dépasse la cible de 20 % fixée dans l'indicateur du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* ».

Votre rapporteur spécial n'a pas relevé d'infraction majeure aux règles comptables et budgétaires de l'Etat.

I – MISSION EN AFRIQUE AUSTRALE – JUILLET 2006

PREMIÈRE PARTIE – MADAGASCAR

Principales données socio-économiques en 2005

Population (estimation 2005)	18 millions
Superficie	587.040 km ²
PIB / habitant (estimation 2005)	290 \$
Taux de croissance démographique (2005)	3 %
Espérance de vie (2005)	Femmes 59,4 ans Hommes 54,6 ans
Indice de développement humain (PNUD 2004)	150 ^e sur 177 pays
Taux de croissance économique (2005)	4,6 %
Taux d'inflation (2005)	15 %
Solde exportations / importations françaises	- 58 millions d'euros
Communauté française	19.508 immatriculés dont 52 % de binationaux. 4.500 non enregistrés
APD française (PLF 2007)	88 millions €

Source : ministère des affaires étrangères

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

A. UN DES PAYS LES PLUS PAUVRES ET LES PLUS AIDÉS DU MONDE

Avec un PIB par habitant de 290 dollars en 2005, Madagascar compte parmi les 30 pays les plus pauvres du monde. Après une longue période au cours de laquelle la croissance économique est restée inférieure à la croissance démographique (2,8 % par an en moyenne sur 20 ans), et dont les relations avec la France ont fait les frais, la reprise amorcée à la fin des années 80 a été interrompue par la crise politique de 1991. **Le PIB par habitant a atteint son plus bas niveau historique en 1996.**

Les événements de 2002 ont à nouveau donné un coup d'arrêt à l'embellie des années 1997-2001 (croissance moyenne de 4,5 % par an), qui avait été favorisée par une reprise des investissements publics, le développement des exportations de la zone franche (le textile devenant le premier secteur d'exportation) et une meilleure gestion des grands équilibres budgétaires. **La crise politique qui a secoué le pays en 2002, après l'élection de Marc Ravalomanana en décembre 2001** (puis son investiture tardive le 6 mai 2002), **a eu de lourdes conséquences économiques**, financières et sociales (récession économique de - 12 %).

Le soutien des bailleurs internationaux à de grands programmes d'investissement public a permis de renouer avec une forte croissance (9,3 %) en 2003, tirée par les secteurs du BTP, du tourisme et des industries de la zone

franche. Des mesures de détaxation prises en août 2003, qui visaient à relancer la consommation et l'investissement, ont précipité la **dépréciation de 50 % du franc malgache au premier semestre 2004 et un retour de l'inflation (27 %)**. Les mesures anti-inflationnistes ont pesé sur la croissance, qui a néanmoins atteint 5,3 % en 2004.

En termes d'indice de développement humain, Madagascar était relégué au **150^e rang sur 177 pays** classés en 2004. Avec un taux d'analphabétisme de 47 % de la population et une espérance de vie à la naissance de 53 ans, ce pays figure parmi les pays les moins avancés (PMA) et est parfois présenté comme un pays « **féodal** », où les habitants se révèlent meilleurs individuellement que collectivement. **La population est rurale à 80 % et 85 % des pauvres appartiennent au monde rural**. Selon les démographes, l'équilibre entre urbains et ruraux, nécessaire à une amélioration des revenus dans les campagnes et à l'amorce de la transition démographique, ne serait atteint que vers 2030.

Marc Ravalomanana, réélu dès le premier tour le 3 décembre 2006 avec près de 55 % des voix, a incarné une **dynamique de changement** durant son premier mandat et a imposé une nouvelle pratique politique à Madagascar, en formant un gouvernement de technocrates, en prenant régulièrement l'initiative et en regagnant la confiance des bailleurs de fonds (cf. *infra*). **La fin de son premier mandat a toutefois été marquée par des difficultés économiques et un certain raidissement politique**, ce qui a alimenté les contestations sur sa réélection. Sur le plan bilatéral, **Madagascar a renoué des relations denses avec la France**¹, perçue comme un partenaire incontournable, après avoir affiché sa volonté de se tourner vers d'autres partenaires, en particulier dans un cadre régional.

Une stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a été définie en juillet 2003. Elle repose sur la restauration de l'Etat de droit et l'amélioration de la gouvernance, une croissance économique à base sociale élargie, et la promotion des systèmes de sécurisation humaine et sociale. Ce DSRP devait être remplacé à compter du 1^{er} janvier 2007 par le « **Plan d'action pour Madagascar** » (MAP), fixant les orientations de la politique économique pour la période 2007-2011 et servant de référence aux programmes des bailleurs. **Le contenu alors projeté de ce plan illustre toutefois que tout est à construire à Madagascar**².

Le point d'achèvement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), atteint le 21 octobre 2004, a permis au gouvernement d'obtenir un **aménagement conséquent de la dette publique à l'égard des institutions financières internationales et du Club de Paris**.

¹ Malgré quelques contentieux, en particulier sur les Iles Eparses et la question des exilés du gouvernement de l'ex-président Ratsiraka.

² A la date de la mission de votre rapporteur spécial, le MAP devrait être adopté en septembre 2006 et s'articuler autour des **huit « engagements »** suivants : bonne gouvernance, transformation de l'éducation, santé et planning familial, infrastructures, développement rural, économie et secteur privé, environnement, solidarité nationale.

Un montant nominal de créances de 1,9 milliard de dollars (essentiellement à l'égard de la Banque mondiale), soit plus de 40 % de la dette publique, a ainsi été effacé. Le Club de Paris a en outre décidé, le 16 novembre 2004, d'annuler 752 millions de dollars supplémentaires, auxquels se sont ajoutés 699 millions de dollars à titre bilatéral et volontaire¹. **La France, pour sa part, a annulé toutes ses créances commerciales (459 millions de dollars) et la quasi-totalité de ses créances d'APD (53,2 millions d'euros).** Un premier contrat de désendettement-développement (C2D, cf. *infra*), sous la forme d'une **aide budgétaire non affectée**, a été signé le 25 février 2005 pour un montant de 22,84 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2007.

B. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS

La France et Madagascar sont très liés pour des raisons historiques, géographiques (proximité de Mayotte et de la Réunion), culturelles (francophonie) et humaines (la France accueille la plus importante diaspora malgache). Le différend sur les nationalisations (de la période de « malgachisation » de 1975-78) et les spoliations des particuliers a été soldé en 1998-2001. Le président Ravalomanana, issu du secteur privé et tardivement reconnu par notre pays (en juillet 2002, après les Etats-Unis), tranchait avec ses prédécesseurs par une **attitude initialement assez méfiante à l'égard de la France** ; les relations se sont depuis normalisées.

La présence économique de la France demeure déterminante. On compte près de 600 entreprises à capitaux français, souvent établies de longue date² et employant environ 100.000 salariés, en particulier dans les zones franches et les secteurs de la banque et de l'industrie. La France est le **premier partenaire commercial** (20 % des importations et 33 % des exportations en 2004) et le **premier investisseur** du pays. Madagascar cherche également à développer ses relations avec la Réunion.

Votre rapporteur spécial a rencontré de nombreux responsables économiques français, qui lui ont en particulier formulé les remarques suivantes :

- la **corruption** est fréquente, quoique apparemment moins qu'à la fin de l'ère Ratsiraka. Le gouvernement, dominé par la personnalité de M. Ravalomanana, est jugé assez dynamique mais les capacités de l'administration sont faibles ;

- l'**arbitrage** est théoriquement reconnu par le droit local mais est onéreux, tend à rejurer l'affaire sur le fond et se heurte à des difficultés d'homologation pour rendre exécutoire la sentence arbitrale ;

¹ Soit un total de 1,45 milliard de dollars, représentant 92 % des créances du Club de Paris.

² Le président de la chambre de commerce franco-malgache considère qu'il est difficile, malgré l'abondance des contacts, de faire venir de nouveaux investisseurs, qui arguent de l'instabilité juridique, monétaire, foncière et fiscale, voire (à tort) politique.

- l'augmentation du budget de la justice, qui constituait une condition pour l'éligibilité au X^e FED, était bloquée mi-2006 par un conseiller de la présidence ;

- les grandes entreprises sont relativement ciblées par les contrôles fiscaux, sans pour autant qu'il y'ait acharnement. L'impression d'arbitraire et l'absence de motivation des décisions administratives ou juridictionnelles ne sont cependant pas rares ;

- Madagascar dispose d'un grand potentiel de création de richesses mais son PIB est équivalent au bénéfice net annuel d'une grande banque française... **Le potentiel touristique est manifestement sous-exploité** (seulement 150.000 touristes par an) ;

- compte tenu de ses difficultés budgétaires, **l'Etat s'acquitte aléatoirement de ses dettes à l'égard des entreprises**, en particulier sur le remboursement de la TVA. L'ambassadeur de France a toutefois plaidé avec le FMI pour la mise en place d'un compte spécial du Trésor, plutôt que la fongibilité actuelle avec les crédits budgétaires. Votre rapporteur spécial s'est également demandé si le paiement de ces créances ne devait pas être inscrit dans le C2D, en dépit de son caractère non affecté ;

- **les banques se montrent encore frileuses à l'égard des entreprises**, préférant placer leurs dépôts dans des bons du Trésor à un mois rémunérés à plus de 23 % (en 2006) ;

- l'Assemblée des Français de l'étranger a également souligné la paupérisation de la moitié des Français immatriculés et qu'avec **128 euros**, le montant mensuel de l'allocation de solidarité fixé par la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger est le plus faible au monde. Il semblerait également que le nombre de bénéficiaires des allocations sociales (solidarité ou handicapé), 516 personnes au 1^{er} mars 2006, soit très inférieur aux besoins réels.

II. ETAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

A. UNE AIDE VITALE POUR LE PAYS COMPTE TENU DES FAIBLES RECETTES BUDGÉTAIRES

L'aide internationale est déterminante pour le pays puisqu'elle représentait 29 % du PIB en 2004 et 19 % en 2005, ce qui constitue un seuil très élevé. **L'aide nette était évaluée à 929 millions de dollars par le CAD de l'OCDE en 2005, la France étant le premier bailleur** avec près de 300 millions de dollars, devant la Banque mondiale (289 millions de dollars), la Commission européenne (135 millions de dollars) et le Japon (108 millions de dollars). Le nombre de bailleurs bilatéraux demeure toutefois plus restreint que dans d'autres pays de la ZSP.

Le **FMI**, présent à Madagascar depuis 1986, a accordé une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (**FRPC**) en mars 2001, pour un montant de 103 millions de dollars et une durée de 4 ans. Le FMI a souligné les performances économiques du pays et les améliorations apportées à la gestion des dépenses publiques, ce qui l'a convaincu **d'annuler la totalité de la dette** de Madagascar dans le cadre de l'initiative du G8 à Gleneagles en 2005, soit **197 millions de dollars**. Les discussions pour une nouvelle FRPC ont cependant difficilement abouti en mai 2006 en raison du constat fait par le FMI de **dérives extra-budgétaires**, de ses exigences de réduction des dépenses budgétaires et des retards affichés par les régies financières.

Les efforts demandés par les institutions financières internationales sont perçus comme lourds et irréalistes par le gouvernement (notamment par le Premier ministre, ainsi qu'il l'a indiqué à votre rapporteur spécial).

Le système fiscal et douanier se révèle en outre trop complexe, inefficace et inadapté, car directement hérité du code général des impôts français de 1946, et **le taux de pression fiscale, d'environ 10 % du PIB** (contre 12 à 15 % dans le reste de l'Afrique), **demeure trop faible** pour assurer le financement budgétaire du développement. Les études et préconisations sur la réforme fiscale à Madagascar n'en sont pas moins surabondantes depuis 30 ans. Une large majorité des contribuables ne paie pas l'impôt dans les faits ou « négocie » avec les régies financières. L'administration du Trésor a enregistré de réels progrès, mais la Cour des comptes malgache fonctionne mal. **Le FMI propose de s'inspirer de la voie singapourienne** : une « *flat tax* » de 15 à 20 %, une assiette large sans exonérations et des procédures de recouvrement simplifiées.

Votre rapporteur spécial a suggéré que les bailleurs fassent œuvre de pédagogie pour que les autorités prennent conscience que l'amélioration de la perception permettrait d'accroître les salaires des fonctionnaires, et que **les salaires des agents de la perception et du recouvrement soient indexés sur le rendement de l'impôt**. Il a considéré qu'il était également possible de confier le recouvrement ou une partie de la douane à des **entreprises privées**, mais que l'efficacité attendue risquerait d'être contrebalancée par une perte d'autorité de l'Etat, qui fait particulièrement défaut dans la plupart des PMA.

Il a estimé nécessaire, dans un premier temps, d'achever l'informatisation du recouvrement, et a recommandé, lors de son entretien avec M. Andriamparany Radavidson, ministre de l'économie et des finances, que **la France apporte son assistance à la reconstitution du cadastre** (dont une partie des documents a disparu...) **et organise une mission de conseil auprès de l'inspection malgache ou des stages auprès de l'Inspection générale des finances en France**, le cas échéant avec le soutien de l'ADETEF. M. Radavidson a soutenu cette proposition et souligné que la dimension de conseil était effectivement absente des activités de l'inspection malgache.

B. L'AIDE DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES ET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. La Banque mondiale

Début 2006, les engagements de la **Banque Mondiale**, sous la forme d'aide-programme et d'aide-projet, concernaient les infrastructures pour 34 %, les secteurs sociaux (25 %), l'environnement et le développement rural (13 %), l'appui budgétaire (8 %), l'énergie et les mines (8 %), la lutte contre le sida (5 %), la finance (4 %) et la gouvernance (3 %). L'aide budgétaire directe, qui a atteint 160 millions de dollars en 2005, devait être de 80 millions de dollars en 2006. La Société financière internationale (SFI) intervient quant à elle dans la privatisation des ports¹ et aéroports.

Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, Mme Benu Bidani, représentante de la Banque, a indiqué que **des audits avaient permis d'améliorer les procédures de décaissement et de mieux centraliser la prise de décision au sein du gouvernement**, en particulier dans le secteur des transports qui se révélait désormais performant.

L'aide-projet dans les secteurs de la santé et de l'alimentation, et probablement à terme en matière de lutte contre le sida et d'infrastructures communales, **a globalement diminué au profit de l'aide budgétaire sectorielle**. Mme Bidani a également souligné les efforts de rationalisation des effectifs dans certains ministères, la complexité des tarifs douaniers, le faible produit de la fiscalité locale (3 % seulement des ressources publiques, soit le plus faible d'Afrique) et de celle assise sur les grandes entreprises, et enfin l'existence de réelles compétences, mais mal positionnées, au sein de l'administration.

2. La Banque africaine de développement

Dans le cadre de son processus de déconcentration, la Banque africaine de développement (**BAD**, dont votre rapporteur spécial a rencontré le représentant, M. Safir Nadjji) a ouvert un bureau de représentation en août 2005 et entend implanter 25 bureaux sur le continent d'ici 2008. **Cette déconcentration est notamment motivée, s'agissant de Madagascar, par les conditions peu satisfaisantes d'exécution de certains projets**, tel que le projet « Education III » pour un montant de 23 millions de dollars, qui était promis à l'annulation si un assistant technique ne redressait pas la situation d'ici fin 2006.

Le portefeuille de projets vivants couvrait mi-2006 14 financements pour un total de 207,9 millions d'unités de compte, les plus récents étant exclusivement octroyés sous forme de prêts très concessionnels, en particulier

¹ Parfois problématique compte tenu de l'emprise locale d'un « roitelet », comme c'est le cas à Tamatave.

dans le cadre du Fonds africain de développement, instrument analogue à l'AID de la Banque mondiale (reconstitution triennale, taux de 0,5 %, et débat identique sur la part de la composante don). **Le taux global de décaissement s'établissait fin juin 2006 à 26,9 %**, mais M. Safir Nadji a reconnu que le taux de décaissement de certaines opérations était « *inacceptable* », en particulier pour les projets sociaux (taux moyen de 13,3 %). Les projets agricoles décaissaient mieux (hormis un cas topique de réhabilitation post-cyclone, longtemps en sommeil), avec un taux moyen de 53,4 %. **En revanche la BAD ne connaît pas de problèmes de remboursement**, en particulier depuis la mise en œuvre de l'initiative PPTTE et l'effacement des dettes multilatérales.

3. La Commission européenne

La Commission européenne fournit principalement de l'aide-programme, mais également des appuis budgétaires dans le cadre de son Programme d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (PARP). Sur la période 2002-2007, ses engagements financiers représentent au total **564,7 millions d'euros** (dont 111,4 millions d'euros pour 2005), dont 459,9 millions d'euros au titre des VI^e à IX^e FED (ce dernier ayant été approuvé après 30 mois de négociations...), 75 millions d'euros au titre des lignes budgétaires¹ et 29,7 millions d'euros pour l'instrument STABEX.

Principalement consacrés aux deux provinces du Sud, ces engagements concernent les infrastructures et les transports pour 218 millions d'euros, l'appui budgétaire pour 158 millions d'euros, le développement rural pour 137 millions d'euros, la gouvernance pour 24 millions d'euros, les ONG et l'aide humanitaire pour 16 millions d'euros, et les secteurs sociaux pour 2 millions d'euros.

Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, M. Jean-Claude Boidin, délégué de la Commission européenne, a souligné que **les décaissements du FED (environ 100 millions d'euros par an) ne constituaient pas un réel problème à Madagascar**, contrairement à d'autres pays ACP. L'aide européenne est considérée comme visible et suscite la satisfaction du gouvernement malgache.

Il a précisé qu'il disposait d'une plus grande marge de décision depuis que la déconcentration des procédures était devenue effective en 2004, et que **le faible nombre d'Etats membres présents à Madagascar facilitait la coordination locale**, mais qu'en contrepartie les dossiers étaient plus difficiles à défendre à Bruxelles.

M. Boidin a indiqué que le canal de l'aide budgétaire globale était utilisé depuis une quinzaine d'années à Madagascar, respectait les priorités du

¹ Sécurité alimentaire, forêts tropicales, cofinancement d'ONG, santé, sucre, droits de l'homme, aide alimentaire...

pays pour un coût de gestion moindre, mais était il est vrai moins visible. **Votre rapporteur spécial a estimé que le recours à des indicateurs biannuels de suivi des performances budgétaires¹ ne prémunissait pas du constat d'éventuels manquements ou dysfonctionnements *a posteriori*.** Il a proposé que l'aide budgétaire soit dégressive en fonction de l'amélioration constatée du recouvrement des impôts.

De façon assez paradoxale, **l'utilisation des fonds structurels en France fait l'objet de contrôles plus sévères de la Commission européenne que celle de l'aide budgétaire dans certains pays en développement.** Il importe donc que la médiatisation d'éventuelles malversations ne fasse pas ressurgir le slogan « *la Corrèze avant le Zambèze* », qui ne manquerait pas de conduire à une crise de l'APD internationale qui serait difficile à juguler.

C. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE LA FRANCE

Premier bailleur bilatéral, la France a versé 390 millions d'euros d'APD à Madagascar en 2004, hors transferts directs au titre de la coopération de sécurité et de défense (5,1 millions d'euros), des subventions aux écoles françaises (15,6 millions d'euros) et des pensions et aides consulaires (2,8 millions d'euros). La forte hausse par rapport à 2003 (113,4 millions d'euros) s'explique par le processus d'annulation de la dette (332,7 millions d'euros). En 2005, l'aide s'est établie à 88 millions d'euros.

Ventilation de l'aide bilatérale française à Madagascar de 1999 à 2004

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Coopération technique	35,9	31,6	35,1	36,3	40,4	42,1
MAE	18,2	15,1	18,1	16,1	18	17,1
Ministère éducation nationale (écolage)	9,4	10,1	11,8	14,7	16,3	17,4
Ministère de la recherche	8,3	6,3	5,3	5,4	5	6,5
Autres ministères	-	-	-	0,1	1,1	1
Aides aux investissements	7,8	8,6	4,4	1,1	11,8	11,8
Dons	16,2	18,3	14,3	10	18,5	18,4
Prêts	-8,4	-9,7	-9,9	-8,9	-6,7	-6,6
Soutien économique et financier	30,8	10,3	7	11,8	61,2	336,1
Annulations de dettes	17,5	8,6	4,1	0,2	48,4	332,7
Aide programme d'ajustement structurel	12,2	-	-	7	10,1	0,1
Aide alimentaire	-	0,5	1,5	-	1	-
Aide d'urgence	0,01	0,1	1,4	0,3	0,8	0,2
Divers dont ONG	1,1	1,1	-	4,2	1,5	3,1
Total	74,4	50,4	46,5	49,2	113,4	390
Part de l'APD bilatérale	1,9 %	1,6 %	1,6 %	1,3 %	2,5 %	8,7 %

Source : document du SCAC d'Antananarivo

¹ En outre, les indicateurs et comptes-rendus sur la mise en œuvre du DSRP sont, d'après l'ambassade, bien conçus mais aussi très éloignés de la réalité du terrain...

La présence française se manifeste également au travers d'un important réseau d'enseignement, avec **27 établissements français** qui accueillent 11.800 élèves (dont la moitié de nationalité malgache), et d'un réseau culturel et scientifique qui comprend notamment le Centre Culturel français Albert Camus de Tananarive (8.500 inscrits et un budget annuel d'environ 450.000 euros), 31 alliances françaises qui accueillent plus de 23.000 étudiants (en hausse de 18 % en 2005), ainsi que **l'Institut Pasteur** (créé en 1898¹), **l'IRD et le CIRAD**. La demande d'ouverture de nouvelles alliances demeure élevée mais le réseau est stable depuis 2000 ; il est vrai qu'il s'agit **d'un des plus denses au monde** (le 5^e en volume et le 1^{er} rapporté à la population). Leur autofinancement atteint en moyenne 62 % bien que les tarifs d'inscription soient très bas.

La présentation que les représentants de l'IRD et du CIRAD ont faite à votre rapporteur spécial **lui ont permis de prendre la mesure de la diversité des activités de ces deux organismes**, en partenariat avec les universités et centres de recherche malgaches, **mais pas nécessairement avec la plus grande clarté**, en particulier s'agissant des éventuels partenariats avec des entreprises, de la politique de brevets (que le CIRAD ne pratique pas) et des publications dans les revues scientifiques internationales. **Votre rapporteur spécial a recommandé que le SCAC mette mieux en valeur la recherche franco-malgache en éditant une brochure spécifique et en constituant un répertoire des articles publiés.**

Le **Lycée français d'Antananarivo**, que votre rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter, dispose d'installations récentes² et de belle qualité, accueille 1.620 élèves et dispose de 208 postes budgétaires, dont 16 expatriés. Les droits de scolarité étaient de 1.118 euros pour le primaire, 1.194 euros pour le collège et 1.445 euros pour le lycée.

La **complémentarité de l'aide française avec celle des autres partenaires** s'exerce dans les domaines de la gouvernance (avec la Commission européenne, la Banque mondiale, l'Allemagne et les Etats-Unis), des infrastructures³ (Banque mondiale et Commission européenne), du développement rural et de la sécurité alimentaire (Commission européenne, Banque mondiale, Programme alimentaire mondial et Etats-Unis) de

¹ Sous tutelle du ministère de la santé malgache, l'institut Pasteur dispose d'un budget annuel d'environ 4 millions d'euros, dont 46 % provenant de ressources propres, 23 % d'une subvention de l'Institut Pasteur à Paris, 1 % de l'Etat malgache et 30 % de crédits affectés (MAE, OMS, Fondation Raoul Follereau...). Il ne produit pas de vaccins mais importe des vaccins antirabiques de son homologue d'Algérie. Il est également confronté à des pathologies malheureusement « classiques » de bilharziozes, paludisme, peste, polyomyélite, micoses et tuberculose. La prévalence du VIH demeure encore relativement faible (2 % de la population).

² Construit en 1997, le lycée n'a toutefois pas été inauguré ni nommé.

³ La contribution française à ces investissements est affectée en priorité aux infrastructures dans les zones urbaines et va de pair avec un appui institutionnel à la gouvernance urbaine et à la décentralisation.

l'éducation et de la santé (Banque mondiale et UNICEF), de l'environnement (Allemagne et Etats-Unis), et de l'aide budgétaire globale avec le C2D.

Le positionnement des interventions sectorielles françaises au sein de la communauté des bailleurs est présenté ci-après. **On constate que la France est présente dans la plupart des secteurs, contrairement aux autres bailleurs bilatéraux** dont les interventions sont plus ciblées, mais son lien privilégié avec Madagascar et le volume de ses concours légitiment sa présence dans les priorités du gouvernement malgache, très nombreuses et difficiles à hiérarchiser compte tenu du bas niveau de développement du pays.

Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2008) – DCP France - Madagascar 2006-2010

Secteurs prioritaires du DSRP de Madagascar	Banque mondiale	Système des Nations-unies	BAD	Union Européenne	Allemagne	Etats Unis	Japon	Norvège	Suisse	Koweït + OPEP + Arabie saoudite	France (montants indicatifs du DCP)
1. Restaurer un Etat de droit et une bonne gouvernance											
Lutte contre la corruption								X			
Respect de la démocratie				X							
Gouvernance	X	X		XX	X	X		X	X		XX
Décentralisation				X							X
2. Susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale élargie											
Appui macroéconomique	XXX	X	XX	XXX							XX
Appui aux secteurs porteurs	X										X
Développement rural et environnement	XXX	XX	XX	XXX		XXX		X	XX		XX
Appui au secteur privé	X	X		X		X					X
Infrastructures et énergie	XXX	X	XX	XX			X	X		X	XX
Relations internationales				X							
3. Susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargie											
Education		XX	X		X		X	XX	X	X	XXX
Santé	X	X	X	X			X				XX
Eau	X	X	X	X			X				X
Population		X									
Culture		X									X

Source: matrice des bailleurs de fonds

XXXX > 100 M€

XXX 50-100 M€

XX 10-50 M€

X < 10 M€

D. LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

1. Les moyens et actions de coopération du SCAC

La coopération française dispose de moyens humains et financiers importants qui font de **Madagascar un des pays privilégiés de la ZSP**. La ventilation des crédits de paiement (CP) du poste était la suivante de 2004 à 2006 :

Programmation des crédits de paiement du poste de 2004 à 2006

	2004	2005 (expérimentation LOLF)	2006
FSP	7.000.000 euros	Enveloppe globalisée de 15.614.855 euros	Enveloppe globalisée de 15.535.557 euros
Titre III	340.000 euros		
Titre IV	9.500.000 euros		
Dont bourses	595.100 euros	818.630 euros	858.310 euros
Total	17.435.100 euros	15.614.855 euros	16.393.867 euros

L'enveloppe de 2006 comprend **9.372.525 euros de CP d'intervention** (hors FSP), dont près de 960.000 euros pour la rémunération des 20 postes des alliances françaises et 2,41 millions euros d'actions annualisées hors assistance technique. A ces montants s'ajoutent, en 2006, 996.916 euros de crédits délégués, dont 700.000 euros de crédits déconcentrés de la MCNG (devenue MAIIONG) et 197.666 euros au titre du Fonds régional Afrique.

Les télégrammes diplomatiques (TD) de programmation des crédits et de notification de la première tranche (80 %) de crédits déconcentrés rappellent le contexte budgétaire globalement tendu, les modalités de constitution de la réserve de 5 % et de fongibilité entre dépenses de fonctionnement et d'intervention (les crédits centraux délégués étant considérés comme « fléchés » et non fongibles), et les exigences de *reporting* auprès du contrôleur financier central. **Votre rapporteur spécial s'est toutefois étonné que le TD de programmation fasse à la fois référence à la LOLF et aux titres IV et VI de l'ancienne nomenclature.**

Au sein de l'enveloppe globalisée, il convient de distinguer :

- **l'assistance technique** (4,72 millions d'euros en 2006) a fortement diminué en 2006, compte tenu du transfert à l'AFD de 4 projets du FSP¹ (soit 23 AT transférés), mais avec 58 postes demeure supérieure à la plupart des pays de la ZSP. 4 postes ont été fermés et 3 créés en 2006 ;

¹ Les projets 2001-64 (Appui au plan directeur santé 2001/2003), 2001-65 (Partenariat pour le développement du grand Antananarivo), 2002-98 (Ecole de la réussite) et 2003-35 (Contribution à la mise en œuvre du plan d'action de développement rural).

- **le volume des bourses de stage et d'études est en croissance** (230.000 euros en 2003, 858.310 euros en 2006 pour 146 bourses) notamment du fait de l'augmentation de la programmation de bourses doctorales, témoignant d'une stratégie volontariste au bénéfice des capacités universitaires et de recherche, conformément aux nouvelles orientations du CICID. Le « suivi des cohortes » mis en place par le SCAC montre que **les étudiants malgaches en France reviennent très peu dans leur pays**, du moins pas avant une longue expérience professionnelle en France. Votre rapporteur spécial a suggéré que **les entreprises françaises établies dans l'île proposent des postes de responsabilités à de jeunes diplômés malgaches** ;

- l'enveloppe globale de subventions de fonctionnement destinées aux **établissements à autonomie financière** – en particulier le Centre culturel Albert Camus (CCAC) et le Centre d'information technique et économique (CITE) – pour l'année 2006 est de 370.000 euros, à laquelle il convient d'ajouter les subventions pour opérations sur titre 6. Le réseau des **31 alliances françaises** (où l'expérience de « malgachisation » des postes a été un échec), animé notamment par 20 agents et 12 VI, bénéficie de 957.364 euros en 2006 au titre de la rémunération du personnel. Concernant la subvention accordée au CITE, votre rapporteur spécial a souligné que **le compte-rendu d'utilisation (bilan provisoire avant audit) devait être joint à la demande de subvention pour l'année suivante.**

En matière de **soutien aux ONG**, qui jusqu'en 2006 (début de l'expérimentation de la déconcentration) émanait exclusivement de la DGCID, le MAE a cofinancé entre 2000 et 2005 37 projets pour un montant global de 9 millions d'euros¹. La santé, le développement rural et l'éducation sont les secteurs privilégiés.

Votre rapporteur spécial a rappelé que les ONG devaient avoir un **positionnement interstitiel**, dans les domaines où l'Etat et les entreprises ne pouvaient pas agir efficacement, et qu'il importait **d'éviter le syndrome de la « liste protocolaire »**, par laquelle les SCAC renouvellent par habitude leur soutien à des associations aux performances inégales, ou qui bénéficient d'une indulgence qui ne serait pas accordée à des entreprises privées.

Le portefeuille du FSP comprenait mi-2006 **17 projets vivants**, dont des contributions assez marginales à 4 FSP mobilisateurs, principalement dans les domaines du développement et de la structuration des filières agricoles, de la gouvernance locale, et de la coopération culturelle et de la francophonie.

Les autorisations d'engagement (AE) pour de nouveaux projets ont été fixées à 2,8 millions d'euros, en recul de 300.000 euros par rapport à celles accordées (et consommées) en 2005. **Le poste avait sollicité pas moins de 9,2 millions d'euros d'AE, ce qui paraît excessif** au regard du rythme d'exécution des projets en cours. **Le taux de décaissement global, d'environ 36 %, se révèle cependant assez satisfaisant pour un pays de la ZSP.** En

¹ En 2005, des subventions sur titre IV ont été accordées aux associations Medair Madagascar, Terre des Hommes, Collectif mai 2002, Enda OI et Handicap International.

outre, le 7 juillet 2006, le poste avait consommé les deux tiers de son enveloppe annuelle de CP (soit 2,6 millions d'euros, dont 2,07 millions d'euros pour les projets en cours).

Le poste a indiqué à votre rapporteur spécial que **le montant de CP délégués en 2005 et 2006 était « suffisant », voire supérieur aux besoins en 2005...** Aucune facture impayée en 2005 n'a été reportée sur 2006¹ et les chefs de projet ont été incités à procéder à de nouveaux engagements en fin d'exercice pour optimiser la consommation.

FSP et FSP mobilisateurs en cours de décaissement à Madagascar – juillet 2006

Intitulé du projet	Date de signature convention	Date de clôture	Montant mis en œuvre par le poste	Reste à verser à fin 2005	Taux de décaissement	1 ^{ère} tranche 2006 accordée
2002-21 Appui aux sports et initiatives des jeunes	04/09/02	02/02/07	456.000	345.029	24,3 %	100.000
2001-72 Appui institutionnel à la recherche agronomique et environnementale (FORMA)	03/07/02	06/12/06	570.000	236.918	58,4 %	105.000
2001-98 FSD	28/03/02	31/12/06	1.120.500	309.486	72,4 %	130.000
2002-96 Appui au bilinguisme	03/01/03	14/02/07	1.550.000	802.233	48,2 %	150.000
2002-48 Programme d'appui à l'insertion socio-économique (PAISE)	03/01/03	31/12/06	580.000	144.865	75 %	107.000
2002-88 Appui au développement culturel de Madagascar	03/01/03	31/12/06	466.861	172.232	63,1 %	125.000
2002-109 Contribution à une gestion décentralisée des ressources naturelles	03/01/03	31/12/06	767.000	305.080	60,2 %	200.000
2003-49 Projet de renforcement institutionnel du secteur minier	15/12/03	15/12/06	1.260.000	602.465	52,2 %	250.000
2004-17 Appui à la réforme des administrations fiscales (PARAF)	25/04/05	04/09/08	570.000	560.082	1,7 %	150.000
2004-55 Projet de sûreté aéroportuaire	21/07/05	20/10/08	1.160.000	1.149.417	0,9 %	170.000
2005-18 Appui à l'enseignement en santé publique et à l'internat (ASPIC)	02/09/05	31/08/09	1.259.000	1.251.181	0,6 %	175.000
2006-25 FSD			1.100.000	1.100.000	0 %	500.000
2006-50 Appui à la consolidation de l'Etat de droit	Comité des projets 06/06		1.700.000	1.700.000	0 %	100.000
Total (hors FSP 2006-50)			10.859.361	6.978.988	35,7 %	2.262.000
Projets régionaux et mobilisateurs						
2002-111 L'écrit et l'accès documentaire au service du dvpt	05/11/02	22/12/07	12.500	12.500	0 %	12.500
2003-6 Appui aux expressions artistiques des pays de la ZSP	18/02/03	13/12/07	15.000	6.200	58,7 %	N.D.
2003-67 Réseaux d'épidémiologie-surveillance des maladies animales	23/06/03	23/12/06	83.940	32.973	60,7 %	20.048
2004-56 Préservation des patrimoines audiovisuels et promotion de la diversité culturelle	13/01/04	26/01/08	35.000	35.000	0 %	17.500

¹ Environ 825.000 euros correspondant à des actions engagées en 2005 devaient être acquittés en 2006, mais correspondaient à des factures non reçues par le poste.

2. Un document-cadre de partenariat insuffisamment ciblé

La France et Madagascar ont signé le **11 mai 2006** un document-cadre de partenariat (DCP) pour la période 2006-2010, qui se veut cohérent avec la stratégie, les priorités et les indicateurs de développement du pays, successivement exprimées dans le DSRP puis le MAP (cf. *supra*), et qui prévoit de **140 à 170 millions d'euros de nouveaux engagements**.

Le DCP retient **4 secteurs de concentration** mobilisant environ 57 % de l'enveloppe globale (éducation, développement rural, infrastructures et santé) et reposant chacun sur 2 à 4 axes, **ce qui n'est pas conforme aux orientations habituelles des DCP** (2 ou 3 secteurs). Le secteur de la santé a de fait été intégré à la demande des autorités malgaches. Le document précise néanmoins que les deux premiers secteurs demeureront prioritaires tout au long de la période, tandis que les deux autres mobiliseront des crédits respectivement décroissants (infrastructures) et croissants (santé).

DCP France-Madagascar – Programmation indicative des actions en 2006-2010

(en millions d'euros)

	Reste à décaisser sur actions engagées	Nouveaux engagements (fourchette)
OMD et secteurs de concentration		
1. Education	22	10 – 15
2. Développement rural	29	20 – 25
3. Infrastructures	32	26 – 34
4. Santé	1	13 – 17
<i>Sous-total</i>	<i>84</i>	<i>79 – 91</i>
Secteurs hors concentration		
5. Protection de la biodiversité	1	7 – 9
6. Développement du secteur privé	6	4-6 (dons, prêts non déterminés)
<i>Sous-total</i>	<i>7</i>	<i>11 – 15</i>
Secteurs transversaux		
1. Gouvernance et Etat de droit	16	45,8 – 47,3
Dont C2D	12,6	24,3
2. Enseignement supérieur et recherche	0,6	5,6 – 6,6
3. Diversité culturelle et francophonie	1,6	8 – 9
<i>Sous-total</i>	<i>18,2</i>	
Total général	109,2	139,4 – 168,9

Votre rapporteur spécial a constaté la « manie » de la pluriannualité et de la contractualisation des crédits, sources de rigidité **au détriment d'actions ponctuelles mais visibles**, que permettrait une modeste « réserve » de crédits dont disposerait librement l'ambassadeur pour « mettre de l'huile dans les rouages », sans pour autant tenir lieu de stratégie de coopération.

3. La coopération décentralisée

Madagascar fait partie des tout premiers bénéficiaires de l'aide de la DGCID dans le domaine de la coopération décentralisée (42 projets ont été cofinancés par le MAE entre 2001 et 2005 pour un montant de 960.000 euros). Par ailleurs, les collectivités territoriales françaises, outre la Réunion qui est extrêmement présente à Madagascar, montrent un véritable regain d'intérêt pour l'île. Afin de renforcer les relations entre collectivités territoriales françaises et malgaches, les assises de la coopération décentralisée se sont tenues à Madagascar les 11 et 12 mai 2006.

Un **effort de mise en cohérence** en termes d'objectifs et de stratégie des actions de coopération de l'Etat et des collectivités territoriales a été entrepris. Ceci s'applique particulièrement aux projets menés en matière de développement local et social, d'amélioration de l'agriculture, de promotion du tourisme ou de préservation de l'environnement. Trois objectifs sont ainsi poursuivis :

- amplifier le processus de décentralisation par le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités malgaches ;
- instaurer une coopération de proximité qui soit à la fois professionnelle et technique et qui engage un partenariat de long terme ;
- promouvoir la coopération régionale, notamment avec La Réunion.

Votre rapporteur spécial insiste sur l'importance de la cohérence des actions de coopération de l'Etat et des collectivités territoriales, afin d'éviter les doublons et les risques de « concurrence » contre-productive entre acteurs publics.

4. La coopération militaire et de sécurité

La MCMD emploie **23 militaires**, dont 20 coopérants insérés dans les modestes forces armées malgaches (il n'y a de fait pas de « menace » des pays voisins), représente environ 2 millions d'euros par an en moyenne, et repose sur un accord de coopération du 12 juin 1998 et des conventions de décembre 2008.

Elle met en œuvre **5 projets quinquennaux** de coopération bilatérale (sur 2003-2007), prolongés jusqu'en 2008 : emploi des forces aéronavales, réorganisation de la logistique et de la maintenance des forces armées malgaches, appui à la capacité opérationnelle et au rôle de l'armée en matière de service public et de développement (qui inclut la constitution d'un corps de protection civile et d'un bataillon RECAMP), formation, et appui à l'Etat de droit, cette dernière composante relevant de l'attaché de sécurité intérieure.

La question du maintien d'un soutien à la marine (qui pourrait être remplacée par des gardes-côtes) et à l'armée de l'air est toutefois posée. La **surveillance des zones de pêche** devrait également être renforcée, compte

tenu des « incursions » de pêcheurs japonais et coréens. **Votre rapporteur spécial a suggéré que la France fasse don à la marine malgache de vedettes réformées.**

A l'occasion de son entretien avec le colonel Denis Opplert, attaché de défense, votre rapporteur spécial a constaté une certaine **compartmentation** du dispositif français, l'attaché de défense ayant peu de contacts avec les gendarmes et ne disposant d'aucun pouvoir hiérarchique, puisqu'ils relèvent de l'attaché de sécurité intérieure.

La **coopération en matière de sécurité et de police** est exercée par deux fonctionnaires de police (dont l'un est conseiller sur l'immigration du ministre de l'intérieur et co-chef de projet du projet FSP de sûreté aéroportuaire¹), financés sur les crédits de l'ex-titre IV du MAE, et repose sur **4 thèmes** : immigration², blanchiment, grands trafics³ et stupéfiants⁴. La délinquance et l'insécurité tendent à s'accroître en milieu périurbain et sur certains axes routiers, et un phénomène nouveau de grande criminalité en bande organisée se développe. Les moyens de la police malgache sont réduits et pâtiennent notamment de l'absence de fichier central et de la faiblesse des échanges d'informations. L'antenne du SCTIP prévoyait de proposer un projet FSP « justice », de diminuer ses actions de formation et d'augmenter la fourniture de matériels (portiques, bornes...).

Votre rapporteur spécial a estimé que la faiblesse de l'Etat et l'émergence de la grande délinquance justifiaient sans doute une **consolidation de notre coopération en matière de police et l'emploi des forces armées malgaches au renforcement de la sécurité intérieure**, compte tenu de l'absence de menace militaire extérieure. Des policiers malgaches pourraient effectuer un **stage dans un groupement d'intervention régionale**, afin de s'inspirer de ce dispositif de mixité des services sans perte de personnalité. Il a également considéré que la MCMD et le consulat devaient effectuer un **recensement des anciens combattants de l'outre-mer**, susceptibles de bénéficier d'une pension mais qui ont souvent perdu leurs papiers.

¹ Les normes françaises sont dans les faits appliquées, notamment pour permettre d'éventuelles interventions ultérieures d'Aéroports de Paris.

² Et la localisation d'étrangers – notamment Français – recherchés dans leur pays d'origine. Il n'y a guère de problème d'immigration clandestine de Malgaches en France, mais plutôt de fabrication de faux documents, **parfois avec la complicité des employés locaux du consulat.**

³ Notamment de pierres précieuses (saphirs), d'or, de tortues et d'ossements humains...

⁴ Compte tenu de la faiblesse du pouvoir d'achat local, Madagascar n'est pas une plaque tournante du trafic et de la consommation de stupéfiants, mais la culture du cannabis s'étend dans le nord du pays (132 tonnes saisies en 2005). La production locale est notamment « exportée » vers La Réunion, Maurice et Mayotte.

5. Les projets de l'AFD et Proparco

a) Des interventions très diversifiées et en croissance

A Madagascar, le groupe AFD finance les programmes publics sous la forme de **dons**, essentiellement à l'Etat, conséquence des annulations de dettes décidées par la communauté financière internationale. Conformément aux décisions du CICID, l'agence s'est vu transférer les secteurs de la santé et de l'éducation (et l'assistance technique correspondante), auparavant de la compétence du SCAC.

L'AFD, notamment par sa filiale spécialisée Proparco, finance également le **secteur privé** à des conditions de marché, sous la forme de lignes de crédit aux banques (selon un principe de subsidiarité), de prêts directs en devises pour des projets importants et, ponctuellement, de prises de participation et de garanties d'emprunts en ariary.

Les engagements annuels de l'AFD ont connu une croissance régulière depuis 2000, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Répartition des engagements annuels de l'AFD de 2000 à 2005

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Education et formation	0,1	-	-	8,5	-	18
Santé	-	-	-	-	-	1,1
Développement rural et pêche	-	14	5,2	-	1,4	16,9
Environnement (FFEM)	1,5	2	0,4	-	-	3,3
Infrastructures	10,9	-	12,6	8	12,5	1,2
Divers	0,7	-	-	1,5	-	-
Appui au secteur privé et banques	4,4	7,7	3,8	6	5	2,6
Aide budgétaire	-	-	-	10	22,9	-
Total	17,6	23,7	22	34	41,8	43,1

Ventilation sectorielle des engagements de l'AFD de 2001 à 2006

(en euros)

Education	Agriculture	Infrastructures et dvpt urbain	Environnement et ressources naturelles	Secteur productif	Hors secteurs CICID	Total	Versements
25.500.000	27.720.000	33.850.000	14.852.600	10.960.000	34.343.748	146.956.348	53.451.016
17 %	19 %	23 %	10 %	7 %	23 %	100 %	

Le montant total des concours du groupe AFD en vigueur à Madagascar début 2006 s'élevait à 133,9 millions d'euros. Le CEFEB, centre de formation de l'AFD, accueille également chaque année une quinzaine de cadres malgaches pour des périodes de quelques semaines à quelques mois (soit plus de 350 cadres depuis la création du centre en 1963).

Les conventions de financement précisent l'emploi des fonds apportés par l'AFD. Le maître d'ouvrage public ou privé passe les contrats nécessaires

à la réalisation du programme avec des entreprises ou des bureaux d'études, après appel d'offres. Les factures émises par les entreprises et bureaux d'études contractants sont transmises par le maître d'ouvrage à l'AFD, qui les règle directement après avoir vérifié qu'elles sont conformes au programme et au contrat.

b) Les principaux projets mis en oeuvre

Les **secteurs d'intervention** et principaux projets sont les suivants :

1) **l'Education de base**. L'AFD participe au financement du programme national prioritaire « Education pour tous ». Un concours de 8,5 millions d'euros finance la construction et la réhabilitation d'écoles primaires dans les circonscriptions scolaires d'Antsirabe II, Antsiranana I et Ambanja¹. Un concours de 17 millions d'euros a été accordé en décembre 2005 pour un programme qui vise l'amélioration de la qualité de l'enseignement, notamment par la formation des maîtres du primaire et des enseignants des collèges, une meilleure gestion du ministère de l'éducation nationale et le développement des collèges.

2) En matière de **santé**, nouveau domaine de compétence de l'agence et secteur prioritaire du DCP, l'AFD assure dans un premier temps le financement d'un programme d'appui à la définition et à la mise en œuvre de politiques de santé, initié sur FSP. Les programmes à financer dans les prochaines années concerneront l'amélioration de l'accès aux soins des populations.

3) **Le développement rural** : l'action de l'AFD vise à **soutenir une augmentation de la production en préservant les ressources naturelles**. Cela passe par la valorisation des infrastructures hydrauliques existantes, ainsi que par la promotion et la diffusion, notamment dans l'aménagement des bassins versants², d'une agriculture performante et respectueuse de l'environnement. L'agence finance par exemple l'aménagement de bassins versants et de périmètres irrigués, avec des appuis aux producteurs et aux services de proximité, la diffusion des techniques agro-écologiques (semis direct sur couverture végétale), la gestion durable de la ressource crevette³ (appui institutionnel, actions d'intégration des pêcheurs traditionnels dans la

¹ Au total, 60 écoles, 500 salles de classe, 50 bâtiments annexes, ainsi qu'un point d'eau dans chacune école ont été construits ou réhabilités. De plus, 600 instituteurs ont suivi une formation en français pour améliorer la qualité de l'enseignement.

² Un concours de 15 millions d'euros a été accordé en octobre 2005 pour un programme concernant les bassins versants et les périmètres irrigués dans quatre régions, le Vakinankaratra et l'Amoroni Mania sur les hauts plateaux, Vatovavy Fitovinany et Atsimo Atsinanana sur la côte sud-est. Ce financement s'inscrit dans le programme national Bassins versants périmètres irrigués (BV-PI), qui est également soutenu par la Banque mondiale et l'Union européenne.

³ La crevette est une des premières ressources de devises du pays. Ressource d'avenir (aquaculture), elle est aussi fragile. L'AFD, avec l'Union européenne, apporte un appui à la gestion durable de cette ressource, qui repose sur un partenariat public/privé entre l'État et la profession, représentée par le Groupement des aquaculteurs et pêcheurs de crevettes de Madagascar (GAPCM).

filière, actions de préservation de l'environnement, création, dans les locaux de l'Institut Pasteur de Madagascar, d'un laboratoire d'épidémiologie-surveillance de la production crevette).

4) **L'environnement.** L'AFD gère les concours accordés par le FFEM¹ et finance deux programmes d'appui à la gestion de la biodiversité, l'objectif étant que les populations y trouvent un intérêt économique. Cinq ONG bénéficient directement de petits financements pour leurs activités dans ce domaine.

5) **Les infrastructures urbaines et portuaires.** Les opérations financées visent à favoriser la croissance économique et à améliorer les conditions de vie des populations, par des opérations dans les villes d'Antananarivo (aménagement et assainissement des quartiers sud-ouest, amélioration des réseaux d'eau et d'électricité), Antsirabe et Antsiranana (voiries, équipements urbains, bornes fontaines, réhabilitation du port de Diego-Suarez pour 12,5 millions d'euros), Mahajanga (réhabilitation des quatre principaux marchés et rénovation de voiries, commencées en mars 2006) ou Morondava (réhabilitation du port et du chenal d'accès). L'agence finance également un programme d'appui au Bureau de Développement d'Antananarivo (BDA), dans la continuité d'un projet financé sur FSP.

6) **L'appui au secteur privé.** Outre les actions de Proparco, l'AFD soutient (pour 11 millions d'euros) le développement de **4 réseaux de micro-finance**, perçue comme une réponse adaptée pour donner un accès au crédit au secteur informel. Ces réseaux doivent être des institutions financières agréées par la Commission de supervision bancaire et financière, professionnelles, autonomes et équilibrées financièrement.

Le groupe AFD met aussi à la disposition des banques un **fonds de garantie**, dénommé **ARIZ**, qui peut garantir jusqu'à 50 % des prêts en ariary ou en euros². Ce dispositif est complété par le Fonds de garantie malgache interbancaire, destiné à favoriser l'octroi par les banques de crédits d'investissement ou de trésorerie. Enfin, avec des ressources complémentaires du MINEFI, l'AFD a mis en place un concours de 2,6 millions d'euros pour des **actions de promotion des exportations malgaches** avec trois opérateurs (le Centre de solutions PME de la SFI du groupe de la Banque mondiale, un programme d'appui aux exportations soutenu par l'USAID, et la Chambre de commerce et d'industrie France-Madagascar).

¹ Notamment la création d'un réseau d'aires marines protégées des pays de la Commission de l'Océan Indien, avec WWF et Conservation International, et une participation de 3 millions d'euros au capital de la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar, qui associe public et privé et qui a été créée le 6 janvier 2005.

² Pour les prêts de montant relativement faible, un accord global, de 760.000 euros chacun, a été signé avec chacune des principales banques de la place, tandis que plusieurs garanties ARIZ individuelles ont été accordées pour des prêts importants, ainsi que pour des emprunts d'institutions de microfinance.

Portefeuille de projets de l'AFD et de Proparco en cours de décaissement – juin 2006

(en euros)

Projet	Date d'octroi	Date limite versement des fonds	Montant convention	Versements réalisés	Taux de décaissement	Notation
Appui institutionnel caisses d'épargne	05/07/99	30/06/06	3.800.000	3.397.944	89,4 %	C
Renforcement réseaux eau et électricité Antananarivo	08/10/99	30/06/06	7.700.000	4.708.091	61,1 %	C
Mise en place de projets pilotes protection (FFEM)	29/06/00	31/12/06	1.326.306	740.675	55,8 %	-
Appui au développement de villes secondaires	05/10/00	31/12/06	5.350.000	3.135.447	58,6 %	C
Mise en valeur et protection de bassins	22/02/01	31/12/07	6.350.000	3.813.746	60,1 %	A
Mise en valeur et protection de bassins	22/02/01	31/12/07	420.000	356.071	84,8 %	A
Gestion durable ressource crevette	22/02/01	31/12/07	6.500.000	2.192.678	33,7 %	B
Appui à la gestion durable de la pêche de la crevette (FFEM)	06/07/01	31/12/07	1.056.000	284.902	27 %	-
Appui aux PME et à la microfinance	15/11/01	31/12/06	1.600.000	1.278.468	79,9 %	B
Appui aux PME et à la microfinance	15/11/01	31/12/06	1.600.000	1.042.663	65,2 %	B
Appui au plan directeur santé (ex FSP)	20/11/01	30/04/07	1.106.209	341.765	30,9 %	-
Dvpt du grand Antananarivo (ex FSP)	20/11/01	31/12/07	534.655	0	0 %	-
Plateau Mahafaly (FFEM)	30/11/01	30/06/07	900.000	717.345	79,7 %	-
Appui diffusion des techniques agricoles	10/01/02	31/12/07	4.200.000	1.702.442	40,5 %	A
Aménagement et assainissement quartiers sud-ouest Antananarivo	31/10/02	30/06/06	6.900.000	6.426.206	93,1 %	B
Fonds de garantie sortie de crise	31/10/02	31/12/06	3.800.000	1.610.604	42,4 %	B
L'Ecole de la réussite (ex FSP)	03/12/02	31/12/07	1.056.712	306.475	29 %	-
Aménagement port de Morondava	19/12/02	30/06/07	5.700.000	1.545.302	27,1 %	C
Fonds d'étude et de préparation n° 6	15/01/03	31/12/06	500.000	263.178	52,6 %	-
Education de base	02/07/03	31/12/08	8.500.000	4.945.349	58,2 %	B
Réhabilitation de 4 marchés et amélioration desserte urbaine	02/07/03	30/06/07	8.000.000	749.741	9,4 %	B
Plan d'action de dvpt rural (ex FSP)	30/10/03	31/12/07	1.884.101	137.554	7,3 %	-
Fonds d'étude et de préparation n° 7	26/12/03	31/12/06	1.000.000	276.728	27,7 %	-
Appui macro-éco.et financier (C2D)	16/12/04	30/01/08	22.843.748	13.473.454	59 %	A
Réhabilitation et aménagement port d'Antsirana	16/12/04	31/12/10	12.500.000	0	0 %	B
Equipemt et appui secteur pêche (PRCC)	27/12/04	30/06/09	1.400.000	0	0 %	B
Programme de petites initiatives (FFEM)	30/03/05	31/12/07	65.000	15.756	24,2 %	-
Développement outils de promotion des exportations	17/05/05	31/12/08	2.600.000	610.547	23,5 %	B
Fondation aires protégées et biodiversité (FFEM)	05/07/05	01/01/55	1.000.000	0	0 %	-
Bassins versants	06/10/05	31/12/11	15.000.000	0	0 %	-
Dvpt des villes secondaires (suite)	13/12/05	31/12/06	750.000	0	0 %	-
EPT Madagascar	12/12/05	31/12/10	17.000.000	0	0 %	-
Diversification sources énergie (FFEM)	05/01/06	01/01/55	1.250.000	0	0 %	-
Fonds fiduciaire gestion aires protégées	17/01/06	01/01/55	2.000.000	0	0 %	-
Appui au plan institutions financières	08/03/06	31/12/10	1.360.000	0	0 %	-
TOTAL			157.552.731	54.073.131	34,3 %	

Source : Agence française de développement (Antananarivo)

c) Le contrat de désendettement-développement (C2D), un instrument ambigu

A la suite de l'atteinte par Madagascar du « point d'achèvement » de l'initiative PPTE en octobre 2004, la France a annulé la totalité de ses créances commerciales et est allée au-delà, en **retraitant la totalité de ses créances d'APD sur Madagascar, soit 53 millions d'euros, sous la forme d'un C2D** signé le 25 février 2005. Rappelons que le mécanisme de refinancement par don qu'est le C2D aboutit à une annulation de dette non par l'effacement direct de la créance (l'Etat co-contractant continue de payer les échéances d'emprunt), mais par un reversement de la France selon des modalités contribuant au développement du bénéficiaire. Cette aide additionnelle prend à Madagascar la forme d'une **aide budgétaire globale**, selon la décision prise lors de la visite à Madagascar du Président de la République en juillet 2004 à Tananarive.

Le montant et le calendrier de décaissement de cette aide budgétaire correspondent à l'échéancier des emprunts publics malgaches, pour un total d'environ 53 millions d'euros sur 34 ans, dont 22,9 millions d'euros pour le premier C2D allant du 1^{er} octobre 2004 au 31 décembre 2007.

Après chaque paiement d'échéance par la partie malgache (Etat et banque centrale), les fonds du C2D sont versés sur un compte spécial en euros et, sauf crise grave avec le FMI, sont ensuite virés sur un compte ordinaire du Trésor (en ariary ou en devise) à la banque centrale. **Ils entrent donc dans la trésorerie générale de l'Etat.** Au 30 juin 2006, 13,47 millions d'euros avaient été versés au Trésor malgache et 6,5 millions d'euros devaient être versés en 2006.

Ces fonds ont pour objectif de renforcer les marges de manoeuvre budgétaires du gouvernement pour financer les dépenses publiques indispensables au développement de Madagascar, en particulier dans les domaines prioritaires de la **santé** et de **l'éducation**. Cette aide est particulièrement appréciée dans la période actuelle de tensions sur la trésorerie de l'Etat. Le fait d'intervenir sous forme d'aide budgétaire globale permet également à la France de suivre systématiquement avec la Banque mondiale, l'Union européenne et la BAD, la mise en oeuvre du DSRP, notamment dans les secteurs sociaux et plus particulièrement celui de l'éducation.

Un **code de bonne conduite** des quatre bailleurs impliqués dans l'aide budgétaire, appelé « *Cadre de partenariat* », a été négocié avec le gouvernement malgache et signé en juin 2005.

Votre rapporteur spécial est très réservé sur le principe comme l'utilisation de cet instrument à Madagascar. L'aide budgétaire non affectée paraît en effet particulièrement risquée dans un pays où la corruption est encore réelle et les capacités administratives faibles. La caution des grands bailleurs internationaux et du code de bonne conduite ne sont pas de nature à apporter toutes les garanties nécessaires de bonne utilisation des fonds.

L'aide budgétaire globale permet certes d'éviter une « usine à gaz » mais ne correspond pas à la vocation originelle du C2D et ne permet pas d'assurer un suivi précis de l'affectation des fonds à la réduction de la pauvreté, par une batterie d'indicateurs conditionnant le versement des tranches futures, si ce n'est indirectement par le suivi des résultats du DSRP. De fait, selon l'agence d'Antananarivo, **les versements du C2D auraient notamment servi à honorer des échéances d'une banque multilatérale... Le C2D conclu avec Madagascar a toutes les apparences d'un accord « politique »** (de fait l'AFD n'a pas été partie prenante dans les négociations) dans le cadre d'un raffermissement des relations entre les deux pays, et qui ne se distingue guère des anciennes pratiques de soutien budgétaire.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE SCAC ET L'AFD

A. LES PROJETS ET LA COMPTABILITÉ DU SCAC

Comme dans tous les postes contrôlés par votre rapporteur spécial, **le SCAC n'a pas reçu d'instructions particulières pour mettre en place des indicateurs locaux et un reporting de performance**. Il n'a pas davantage développé de notation interne des projets FSP au fil de leur exécution, l'évaluation à mi-parcours devant en tenir lieu. **Le logiciel Corege est perçu comme répondant mieux aux attentes de l'administration centrale que des postes**, peu adapté à la gestion pluriannuelle des FSP, et a fonctionné jusqu'au troisième trimestre de 2006 en monosite, c'est-à-dire sans interface informatique avec Paris.

L'expérimentation de la LOLF en 2005 (Madagascar faisait ainsi partie des quatre pays sélectionnés), bien qu'elle n'ait pas porté sur l'ensemble des crédits, **s'est révélée utile** et a permis aux agents de se familiariser avec les nouvelles facultés offertes par la LOLF. L'ambassade a d'ailleurs été consultée par d'autres postes. Quelques difficultés ont été enregistrées sur le classement des projets de coopération dans les sous-actions de la nouvelle nomenclature : le « mode d'emploi » était flou et **Paris n'a pas répondu à la demande d'éclaircissements** adressée en février 2006. Le poste dispose d'un SAFU (service administratif et financier unique) interministériel depuis avril 2006, qui supplée notamment au secrétaire général.

L'ambassadeur a admis que **l'externalisation de l'entretien** des locaux pourrait théoriquement permettre de dégager 15 ETPT, qui sont toutefois des recrutés locaux et qu'il serait donc politiquement délicat de licencier.

A l'occasion de l'examen des pièces du projet FSP d'appui à l'insertion socio-économique (**PAISE**), votre rapporteur spécial a constaté que la nomenclature du projet différerait de celle de la convention de financement. Le projet (en particulier la mise en place de « centres ressources ») a souffert

d'un **manque d'appropriation du gouvernement malgache et d'un déficit de communication et de formalisation d'engagements** (le comité de suivi et d'orientation prévu n'a pas été mis en place).

L'évaluation à mi-parcours du projet par le cabinet Coef Ressources (pour un coût de 11.400 euros, sur un budget global de 50.000 euros pour l'évaluation) souligne également que « *les équipements de la Réunion n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle technique préalable à leur transfert, les centres de ressources devront faire appel à un prestataire de services pour les rendre totalement opérationnels* ». **Cette mention conforte la circonspection de votre rapporteur spécial sur un recours massif à la coopération régionale.**

Malgré une prolongation de 10 mois jusqu'au 31 décembre 2006, **le projet de développement culturel n'a pas non plus réellement atteint les objectifs fixés, dont la formulation était, d'après le poste, trop ambitieuse et irréaliste** compte tenu du délai fixé de réalisation (3 ans). De fait, ces objectifs étaient trop élevés, « évanescents » ou connexes au développement culturel proprement dit (augmentation des recettes fiscales et disparition du commerce illicite de produits culturels – ce qui paraît à tout le moins un vœu pieu – augmentation du nombre d'agences publiques spécialisées...), alors que la réouverture des salles de cinéma n'a pas eu lieu.

A cet égard, **votre rapporteur spécial souligne les risques** – qu'il a fréquemment constatés sur place – **inhérents aux projets pédagogiques, culturels ou de « formation de formateurs », qui requièrent une définition très précise des objectifs et réalisations attendues, mais s'enlisent trop souvent dans une logorrhée creuse.** Le SCAC a cependant indiqué que les réalisations étaient souvent plus concrètes que ne le laissait penser la formulation des objectifs, et que les progrès indéniables de l'éducation à Madagascar faisaient l'objet d'un suivi très précis des bailleurs.

Votre rapporteur spécial a constaté les **difficultés de réalisation du projet PARAF** d'appui à la réforme de l'administration fiscale, pourtant essentiel à l'administration malgache : définition trop large de certains objectifs, refus du gouvernement malgache de mettre en œuvre un volet de renforcement de la chaîne de dépenses comme de cibler un taux de pression fiscale de 12,5 %, panne soudaine des 10 ordinateurs (qui « *ont reçu la foudre* ») livrés à Tamatave pour l'utilisation du logiciel douanier Sidonia. Des formations dans les écoles des impôts, des douanes et du Trésor ont cependant été menées à bien.

Votre rapporteur spécial a estimé que l'ambassadeur, relayé au besoin par la représentation française auprès des institutions financières internationales, **devait se montrer plus insistant auprès des autorités malgaches** si les ambiguïtés quant à leur volonté réelle de réformer les finances publiques persistaient.

Sur le projet **MADSUP** d'appui aux formations d'enseignement supérieur, mis en œuvre entre 2001 et 2005 pour un montant de 1,1 million d'euros, votre rapporteur spécial a relevé l'absence d'étude de

faisabilité et des commentaires d'évaluation **indiquant clairement que ce projet n'avait pas été réellement souhaité par la partie malgache**. En outre, une étude de faisabilité n'a pas été réalisée et certaines activités ont été mal définies, telles que les « formations professionnalisantes », **dont les objectifs et caractéristiques sont apparus « très flous » aux évaluateurs du projet¹**. *A contrario*, votre rapporteur spécial a relevé **le succès du projet FSP n° 2001-38 de renforcement des capacités institutionnelles du secteur touristique** en partenariat avec le secteur privé, qui constituait la seule aide généraliste dans ce secteur au sein de la communauté des bailleurs.

Enfin votre rapporteur spécial a regretté que le **projet n° 2000-18 d'appui au CHU de Mahajunga**, en partenariat avec la coopération japonaise, ait réservé à celle-ci la fourniture de tous les équipements biomédicaux des services de soin et du plateau technique, la partie française concentrant son intervention sur la réforme de la gestion, l'organisation interne des services et la formation des ressources humaines, **autant de domaines difficiles et dans lesquels l'expérience française n'est pas résolument concluante**, si l'on en juge les difficultés que connaît l'hôpital sur notre territoire.

B. LES ACTIONS DE L'AFD

Parmi les actions financées par l'AFD, **la micro-finance constitue un axe intéressant mais dont la mise en œuvre est difficile**, comme en témoigne le taux de décaissement de 65 % du projet d'appui aux PME et à la micro-finance, 6 mois avant la date de clôture prévisionnelle du projet. Le GRET, opérateur du projet, a facturé **7 % de frais administratifs, qui se révèlent supérieurs aux frais de gestion (5 %) facturés par la SFI** pour la constitution d'un centre de solutions pour les PME, dans le cadre du programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC) relatif à la promotion des exportations. Un certain nombre de conditions suspensives pour des versements (fonds de crédit, subvention au déficit d'exploitation sur 3 ans, missions externes, assistance technique...) en vue de la création d'une société de micro-finance n'étaient pas encore levées, notamment en raison de la non-publication des décrets requis du gouvernement malgache.

La levée des conditions suspensives se révèle également laborieuse pour les projets de bassins versants BV-PI et de réhabilitation et d'aménagement du port d'Antsirana, ce qui a induit, pour ce dernier, un retard de plus de 8 mois pour le lancement de l'appel d'offres. Plus de deux ans après

¹ *La synthèse du rapport d'évaluation de Mme le professeur Causse mentionne ainsi, parmi les facteurs de blocage, la crise politique malgache, le gel budgétaire du FSP, le manque de continuité administrative « qui ne favorise pas le travail en profondeur et est de nature à décourager les AT les plus persévérants ». Il souligne également que « l'activité proposée, bien que répondant à un besoin, n'était pas véritablement voulue par la partie malgache » et qu'« il ne suffit pas de donner une teinte professionnelle à un diplôme, ou de faire intervenir quelques professionnels dans la formation, ou de placer un stage en fin de parcours, pour que la formation soit considérée comme professionnelle ».*

la signature de la convention de financement, **les décaissements n'avaient d'ailleurs toujours pas commencé.**

Votre rapporteur spécial a jugé que **la provision de 15 % pour divers et imprévus était élevée ; elle devrait de surcroît se révéler supérieure dans les faits.** Le PRCC relatif à la construction par l'Institut Pasteur d'un laboratoire d'épidémiologie des crevettes prévoit que l'Institut avance les fonds puis que l'AFD lui rétrocède le financement correspondant. Le directeur de l'agence s'étonne cependant de la lenteur de la levée des conditions suspensives, alors que l'Institut considère manquer de ressources et que le bâtiment du laboratoire est déjà en place.

De même, votre rapporteur spécial a souligné le **faible taux de décaissement** (9,4 %, alors que la convention de financement a été signée en octobre 2003) **du projet de réhabilitation des 4 principaux marchés de Mahajanga**, et émis des doutes sur la capacité de l'agence à décaisser les 7,25 millions d'euros restants d'ici la date de clôture du 30 juin 2007.

Ce constat est tout aussi valable pour les deux financements (dont un du FFEM) afférents au projet d'appui à la diffusion des techniques agroécologiques, **dont les versements n'avaient pas commencé près de 4 ans après la signature des deux conventions** (respectivement le 18 juillet et le 13 décembre 2002). La capacité de gestion de l'établissement public Tana Sy Fampandrosoana, bénéficiaire d'une subvention de 1 million d'euros, est manifestement insuffisante. **Le projet n'en était pas moins noté A par l'agence, alors que 3 rubriques importantes** (dont la disponibilité de la contrepartie locale et le respect des conventions juridiques) **n'étaient pas renseignées**, témoignant du manque de rigueur du précédent chef de projet.

Votre rapporteur spécial a émis des **réserves sur les modalités du projet de constitution d'une fondation pour les aires protégées et la biodiversité**¹, consistant en une dotation au capital de 1 million d'euros. Bien qu'une clause prévoie le recrutement d'un gestionnaire de fonds sous mandat et que le conseil d'administration soit composé des cofinanceurs, ce système apparaît risqué quant à la protection du capital constitué.

Le transfert des 4 projets du FSP a été sources de difficultés, en particulier sur le traitement de l'assistance technique dans le cadre du projet « Ecole de la réussite ». Six mois après le transfert, le groupement France coopération internationale (FCI) n'avait pas encore finalisé les nouveaux contrats – bien que les AT fussent renouvelés par le ministère malgache de l'éducation nationale – et d'après l'agence ne réagissait pas ou peu à ses demandes d'explications.

¹ En cofinancement, pour un montant total de 38,7 millions euros, avec la Banque mondiale, la KfW allemande, le Fonds pour l'environnement mondial, le WWF et d'autres partenaires encore à trouver malgré la signature de la convention de financement de l'AFD fin juin 2006.

Le projet de développement des villes secondaires, noté C et décaissé à hauteur de moins de 60 % 6 mois avant la date limite de versement des fonds, **a donné lieu à l'unique intervention du président Marc Ravalomanana**, en raison de la qualité moyenne des travaux effectués. Une « rallonge » de 750.000 euros, destinée à la passation d'un nouveau marché, a été approuvée séparément par le conseil de surveillance de l'AFD le 13 décembre 2005. Un appel d'offres a été lancé et le prestataire BCEOM a réalisé une **nouvelle étude pour 180.000 euros, un montant que votre rapporteur spécial juge excessif** – indépendamment des coûts fixes occasionnés – puisqu'il représente un ratio nettement supérieur (24 %) à celui prévu dans la convention initiale (360.000 euros de frais d'étude pour 4,2 millions d'euros d'investissements, soit 8,6 %).

DEUXIÈME PARTIE – AFRIQUE DU SUD

Principales données socio-économiques en 2005-2006

Population (OCDE 2006)	47,4 millions
Densité	39 habitants / km ²
Croissance démographique (OCDE 2006)	0,4 %
Espérance de vie (estimation 2006)	42,7 ans
Taux d'alphabétisation (2005)	86,4 %
Indice de développement humain (PNUD, 2004)	0,653
PIB / habitant (OCDE 2005)	4.960 \$
Taux de croissance du PIB (2005)	5 %
Taux d'inflation (2005)	3,9 %
Taux de chômage (2006)	28 % au sens du BIT
Déficit budgétaire / PIB (2006)	- 1,1 %
Solde exportations / importations françaises (2005)	900 millions d'euros
Communauté française (estimation)	Environ 8.500 dont 6.107 immatriculés
APD française (OCDE 2005)	35 millions \$

Source : ministère des affaires étrangères

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Pays à revenu intermédiaire en croissance continue, la République sud-africaine (RSA) n'est pas encore parvenue à réduire les fortes inégalités qui la caractérisent.

Boycottée pendant l'apartheid, l'Afrique du Sud a renoué avec la croissance économique depuis le milieu des années 1990 et est considérée comme la « **locomotive** » économique du continent africain, avec un PIB supérieur à 200 milliards de dollars depuis 2004. Elle concentre **40 % du PIB de l'Afrique subsaharienne**, soit un quart du PIB continental, et la province du Gauteng compte 350 des 500 sièges sociaux des plus grandes entreprises en Afrique. Marché en pleine expansion, la RSA est aussi devenue la principale porte d'entrée en Afrique australe.

Le gouvernement de l'ANC a mené depuis son arrivée au pouvoir une politique économique prudente, d'inspiration libérale et saluée par le FMI. La conjoncture favorable des années 2000 a facilité l'émergence d'une classe moyenne noire (un peu plus de 10 % de la population noire). L'économie du pays se caractérise néanmoins par sa **dualité** : une « première économie » développée (30 % de la population) et une seconde économie en partie informelle.

L'emploi précaire et les bas salaires tendent à se développer, creusant toujours davantage les inégalités héritées de l'apartheid. Il en résulte un **taux de chômage très élevé** (28 % selon le BIT, mais vraisemblablement plus proche de 40 %), une pauvreté de masse (la moitié de la population noire vit

en dessous du seuil de pauvreté), et même une extrême pauvreté pour 10,5 % de la population (vivant avec moins de 1 dollar par jour), qui touche essentiellement les populations « historiquement défavorisés » (« *historically disadvantaged people* » – HDP). Plus d'une personne sur 5 bénéficie de prestations sociales.

Le gouvernement peine à mettre en œuvre des programmes à la hauteur des besoins en matière d'accès aux services de base, d'infrastructures, de lutte contre le sida, de réduction des inégalités et de qualification de la main d'œuvre. Le président Thabo Mbeki a confirmé en janvier 2006 la **mobilisation de près de 60 milliards d'euros** pour lutter au cours des cinq prochaines années contre la pauvreté et le chômage et améliorer les infrastructures au niveau provincial. La RSA cherche à mettre au service de cette politique les investissements liés à la préparation de la **coupe du monde de football de 2010** et les retombées attendues de l'événement.

Le principal défi socio-économique de la RSA est le **sida, qui touche un adulte sur cinq**. L'espérance de vie a reculé de 14 ans depuis la fin de l'apartheid. Principalement sous l'effet du sida et des maladies opportunistes liées, le taux de mortalité a plus que doublé entre 1990 et 2004, selon l'UNICEF. La RSA est également confrontée à un **niveau de violence et de criminalité très élevé**. Les compagnies privées de sécurité prolifèrent en réponse à cette insécurité réelle ou perçue (300.000 employés contre 160.000 policiers).

La situation macro-économique se caractérise par une **stricte maîtrise budgétaire et monétaire** : faibles déficit (1,5 % du PIB, notamment en raison de capacités insuffisantes pour réaliser les dépenses programmées) et endettement (35 %), inflation contrôlée (4 %) et conforme aux objectifs fixés par la Banque centrale (3 à 6 %). Cette rigueur entretient la confiance des marchés internationaux, avec un rehaussement de la notation du pays en 2005. Les marges de manœuvre budgétaire, accrues par la baisse des taux, ont permis au gouvernement d'opter depuis début 2004 pour une politique plus expansionniste, afin de relancer la croissance et la création d'emplois en prenant le relais d'une consommation intérieure forte mais dépendante de l'évolution des taux.

Malgré la persistance du chômage et de la pauvreté, l'ANC a pu faire valoir un bilan impressionnant d'investissement public en logements et équipements sociaux (« *service delivery* ») et le lancement de la **politique de discrimination positive qu'est le *Black Economic Empowerment* (BEE)**. Initialement conçu comme un transfert de patrimoine, le BEE a été élargi en « *Broad Based BEE* » pour englober l'amélioration de l'emploi et des services aux populations historiquement défavorisées.

Des négociations entre partenaires sociaux ont abouti à des « **chartes** » **sectorielles** (mines, énergie, établissements financiers) visant à

assurer la mise en œuvre, avec des objectifs quantifiés, du BEE¹. Malgré certaines critiques à l'égard du BEE et de ses critères d'application dans un contexte de sous-qualification de la main d'œuvre noire, les partenaires économiques étrangers – dont les entreprises françaises – se sont bien adaptés à ces réglementations.

II. UNE PRIORITÉ DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE EN AFRIQUE

A. LA FRANCE DEUXIÈME BAILLEUR EN 2006-2010

La RSA est le **7^e bénéficiaire africain de l'APD** avec 628 millions de dollars d'aide nette en 2004 et **700 millions de dollars en 2005**, selon le CAD de l'OCDE. Sa part dans l'économie demeure cependant faible avec 0,3 % du PNB et 2 % du budget de l'Etat. **La RSA bénéficie à ce titre de la transition favorable caractéristique de certains pays émergents**, avec une aide encore abondante et une économie en expansion.

La plus grande partie de l'aide provient de l'Union européenne (446 millions de dollars en 2005²), le principal bailleur de fonds étant la Commission européenne avec 158 millions de dollars dans le cadre du Programme européen de reconstruction et de développement (PERD), distinct du FED³, devant les Etats-Unis (116 millions de dollars) et le Royaume-Uni (104 millions de dollars). **L'APD française arrive en 5^e position des bailleurs de fonds bilatéraux** avec 35 millions de dollars, après les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Un exercice de **coordination** entre les pays membres de l'UE et le gouvernement sud-africain a été engagé dans le cadre de la définition de la nouvelle stratégie pays. La France fait partie du groupe de travail restreint constitué à cet effet avec 9 des Etats membres. **Cette coordination est en revanche moins avancée que dans des pays tels que le Vietnam et le**

¹ A ces chartes sont attachées des fiches d'objectifs (« scorecards ») correspondant à une série de mesures d'impact concernant l'« empowerment » **direct** (participation des HDP au capital, positionnements hiérarchiques), le développement des ressources humaines (équité du recrutement, développement des compétences) et l'« empowerment » **indirect** (politique préférentielle de passation de marchés en faveur des fournisseurs HDP, investissement dans les entreprises HDP). Ces fiches servent de document de référence pour apprécier la contribution des entreprises à la politique Broad-Based BEE.

Les grandes entreprises des principaux secteurs de l'économie établissent des règlements internes, des déclarations d'intention et des mesures de performances selon la fiche d'objectifs et deviennent ainsi les partenaires de la nouvelle politique de BEE.

² La Banque européenne d'investissement contribue aussi de façon importante avec un volume d'engagements moyens annuels d'environ 100 millions euros (825 millions d'euros sur la période 2000-2006) sous forme de prêts non souverains.

³ Le PERD relève donc du budget général de l'UE, soit une clef de contribution de la France de 17 % au lieu de 24,3 % pour le FED. Le prochain PERD devrait mobiliser environ 980 millions d'euros sur la période 2007-2013 et un document stratégique pays est en cours d'élaboration.

Mozambique, où des structures de concertation à différents niveaux réunissent l'ensemble des bailleurs et le gouvernement local.

La France se positionne comme le deuxième bailleur, après la Commission européenne, sur la période 2006-2010, qui est celle couverte par le document-cadre de partenariat (DCP, cf. *infra*). Ses interventions concernent de nombreux secteurs mais présentent, en termes de montants, une **assez bonne complémentarité avec celles des autres bailleurs**, en ciblant l'appui aux PME, le développement urbain et l'assainissement, le logement social, l'énergie et le changement climatique.

Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2010) – DCP France - Afrique du sud 2006-2010

Secteurs prioritaires	Banque mondiale	Nations-unies	Commission européenne	Royaume-Uni	Etats-Unis	Allemagne	Pays-Bas	Suède	Danemark	Japon	Irlande	France (montants indicatifs du DCP)
1. Accélération de la croissance économique – Amarrage de la « seconde » à la « première économie »												
Appui aux PME et à la seconde économie			XXX	XXX	XXX	XX	X	X		XX		XXXX
Développement des compétences professionnelles			XXX	XX		X			X			
Développement économique local			XXX			XX				X		
2. Développement des infrastructures												
Développement urbain, eau et assainissement			XX	X	XX	X		X	X	XX	XX	XXX
Logement social			XX		X	XX		X		X		XXXX
3. Amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé												
Education		X	XX	XX	XX	X	XXX	X	X	X	X	
Santé (hors sida)		X	XX	XX	X			X		X	X	X
Lutte contre le sida		XX	XX	XXX	XXXX	XX	XXX	X	XX		XX	X
4. Etat de droit et bonne gouvernance												
Justice et lutte contre la criminalité		X	XX	X		X		X	X		X	X
Renforcement des gouvernements locaux	X		XX		XX	XX					X	
Lutte contre la corruption et appui aux ONG		X	XX	X		X	XX	X	X		X	X
5. Domaines transversaux												
Energie et changement climatique		X	X	XX		XX			X			XXX
Dvpt rural, réformes foncières, aires protégées		XX	X	XX	X	XX					X	X
Autres domaines transversaux		X	X						X			
6. Autres												
Science et technologies			X		X		X	X				X
Coopération culturelle			X				X	X				X
Paix et sécurité				X			X					
Total décaissements prévus 2006-2010	X	XXX	500-600	150-300	XXXX	150-300	200-250	40-80	15-40	XXX	45-60	350-400

N.B : Les engagements de certains bailleurs (Allemagne, Pays-Bas, Suède, Danemark, Irlande) sont fondés sur estimations ou des projections de stratégies bilatérales antérieures.

XXXX > 100 M€

XXX 50-100 M€

XX 10-50 M€

X < 10 M€

B. LES ACTIONS CONDUITES PAR LE SCAC

1. Un rythme de décaissement trop discontinu

La structure de l'aide française présente un profil particulier en raison de la **faible part des subventions** (11 %) et du caractère non-souverain des emprunteurs. La stratégie de la France est articulée autour des deux objectifs prioritaires : d'une part la réduction des inégalités et la lutte contre la pauvreté pour améliorer les conditions de vie des populations historiquement défavorisées, d'autre part la contribution aux OMD sur le continent africain, en s'appuyant sur l'initiative NEPAD.

Le SCAC de Pretoria (qui couvre également le Lesotho¹) disposait en 2006 de **3,68 millions d'euros de CP** (en diminution de 14,2 % par rapport à 2005), dont 893.200 euros au titre du FSP, qui étaient consommés à hauteur de 33,2 % au 5 juillet 2006. Ce ratio global assez faible est présenté par le poste comme conforme au rythme habituel de décaissement, compte tenu de la date tardive de délégation des crédits (fin février).

Votre rapporteur spécial relève cependant que le montant des remontées de fonds libres en 2004 (dont 21 % de la dotation de CP des projets FSP², ce qui peut au moins en partie s'expliquer par les aléas de la crise de paiements du FSP cette année-là) **et des crédits non engagés en 2005 est élevé.** En outre, **les projets FSP n'avaient fait l'objet d'aucun décaissement durant le premier semestre de 2006.**

CP délégués et liquidés au titre du programme 209
en 2004, 2005 et au 5 juillet 2006

(en euros)

	Hors FSP (dont anciens titres III et IV)	FSP	Total
2004			
CP délégués	2.509.928	1.247.857	3.757.785
Remontée fonds libres	40.000	260.000	300.000
2005			
CP délégués	2.847.500	1.443.000	4.290.500
Solde non engagé	196.014	N.D.	N.D.
Premier semestre 2006			
CP programmés	2.788.401	893.200	3.681.601
CP consommés au 05/07/06	Titre 3 : 508.622 Titre 6 : 824.560	0	1.333.182

¹ Essentiellement au titre de l'alliance française, qui bénéficie d'une subvention de 20.000 euros.

² Au 3 décembre 2004, seuls 22,7 % des CP délégués pour les projets FSP avaient été effectivement dépensés.

Une lecture de quelques courriers échangés avec la DGCID en 2005 et 2006 **témoigne également d'un certain manque de rigueur dans la gestion¹ et donne l'impression d'une « course à la dépense »** (traitement de nombreux dossiers comptables en novembre et décembre) **en fin d'exercice.**

A la décharge du SCAC, il convient cependant de relever que l'exécution des tâches administratives et comptables en 2004 a clairement pâti de la **surcharge du service administratif et financier et de la secrétaire générale du SCAC**, cette dernière ayant parfois été contrainte d'y consacrer deux week-ends par mois.

La coopération était appuyée en 2006 par **13 assistants techniques et volontaires internationaux**. La coopération décentralisée (notamment les conseils régionaux d'Ile de France, de Bourgogne et de la Réunion) intervient également pour la formation et le renforcement des capacités des communautés défavorisées. La **mission militaire** de Pretoria dispose quant à elle d'un budget limité, avec 66.552 euros en 2006, consacrés à des actions d'enseignement du français et de formation.

2. L'action controversée de l'IFAS

Le SCAC accorde un soutien important à l'Institut français d'Afrique du Sud (**IFAS**), avec une subvention de fonctionnement de près de 490.000 euros. L'action de cet institut, instrument manifestement privilégié de la coopération culturelle dans ce pays – **alors que l'Alliance française de Soweto est au même moment vouée à disparaître à brève échéance** – a cependant suscité de **vives réserves de votre rapporteur spécial.**

L'établissement paraît il est vrai bien géré, mais le **« retour sur investissement » de ses opérations pour la diplomatie et les opérateurs français est, de l'avis de la plupart des expatriés rencontrés sur place, très limité.** Tel est le cas, par exemple, de l'exposition sur Picasso et les arts premiers : elle a certes rencontré un certain succès en termes de fréquentation, mais a surtout conforté aux yeux d'une partie des décideurs sud-africains l'image d'une ancienne puissance coloniale encore nostalgique.

En outre, les **traductions quasi systématiques en anglais d'ouvrages français**, justifiées par la nécessité de faciliter leur accessibilité pour la population locale, constituent le canal prioritaire de diffusion de la culture française. Ainsi la francophonie n'est non seulement pas assumée, mais elle est en fait délibérément écartée au profit de l'anglais. Votre rapporteur spécial considère qu'une publication en français, assortie d'un résumé en anglais, assurerait une bien meilleure promotion de la francophonie.

¹ Par exemple, le retrait tardif de 97.672 euros de CP « surprogrammés » en 2006 et le non-engagement en fin d'exercice 2005 de CP afférents aux bourses et invitations, en raison des congés de l'attaché de coopération en charge du dossier.

3. Une activité modérée au titre du FSP

Le poste mettait en œuvre mi-2006 8 projets du FSP, dont 4 projets mobilisateurs et un FSD, pour un total de **2,43 millions d'euros**. Les AE pour de nouveaux projets s'élevaient en 2006 à 2,05 millions d'euros et deux projets étaient en cours de préparation, dans les secteurs de la sécurité publique (1.150.000 euros) et de la diversité audiovisuelle (730.000 euros). **Les fiches de synthèse conçues par le SCAC se révèlent plus objectives et transparentes que ce que votre rapporteur spécial a pu constater dans d'autres pays.**

FSP (hors FSP mobilisateurs) en cours de décaissement en RSA au 30 juin 2006

Intitulé du projet	Date d'approbation en comité	Date de clôture	Montant global	Reste à verser en juin 2006	Taux de décaissement
2000-65 Appui au développement des radios communautaires	15/11/2000	08/01/07	457.347	N.D.	N.D.
2000-140 Centre de formation aux métiers de l'eau	20/12/2000	05/01/07	762.245	128.280	83,2 %
2001-94 Mise en place d'une unité de formation des cadres hospitaliers	14/03/2002	31/12/06	610.000	424.830	30,3 %
2001-9 Fonds social de développement	11/09/2001	30/06/07	600.000	N.D.	N.D.

Le projet le plus problématique lors de la mission de votre rapporteur spécial était la mise en place d'une unité de formation des cadres hospitaliers, dont le taux de décaissement était faible au regard du calendrier. Outre la signature tardive de la convention de financement (près de 21 mois après l'approbation), le projet a été confronté aux problèmes suivants :

- le désistement en 2005 de l'Ecole nationale de santé publique de Rennes, qui avait participé à la conception du projet et devait assurer une mission d'opérateur technique ;
- le transfert à l'AFD, projeté puis écarté en raison des réticences de la partie sud-africaine, a bloqué le projet en 2005 ;
- les opérations de jumelage sur crédits européens, qui ont démarré fin 2004, ont été retardées en 2005 du fait de la transition entre deux programmes européens ;
- le recrutement du coordinateur sud-africain s'est révélé difficile ;
- la coordination des diverses directions concernées du ministère de la santé de RSA est perfectible.

Au-delà des actions de coopération, **votre rapporteur spécial a perçu certaines tensions au sein de l'ambassade, en particulier avec les consulats de Johannesburg et du Cap, dont la pérennité semblait menacée.** La proximité géographique (mais entravée par le trafic) des deux pôles que sont Pretoria (capitale administrative) et Johannesburg (capitale économique) et les exigences de rationalisation immobilière se heurtent à la perception que les consuls ont de leur vocation, compte tenu de l'importante présence française (expatriés et entreprises) au Cap et à Johannesburg comme des perspectives de conquête de nouveaux marchés.

4. Le maintien contestable au sein de la ZSP

Le DCP signé le 11 septembre 2006 consacre une **forte hausse des engagements sur 2006-2010**, compris entre 377 et 440 millions d'euros, dont 93 % de prêts. L'essentiel sera affecté à **3 secteurs de concentration**, dans lesquels l'AFD jouera un rôle déterminant (cf. *infra*) compte tenu de son expérience et de ses montants d'intervention : le développement des infrastructures, le secteur productif dans le cadre de la politique BBE, et l'environnement et la lutte contre les changements climatiques. La concentration sur ces trois secteurs prioritaires n'est pas exclusive de concours ponctuels non-souverains dans les domaines de la santé, de l'eau, de l'éducation.

Les **quatre secteurs transversaux** sont :

- la communication avec l'Afrique francophone (cours de français grâce au réseau des alliances, formation de professeurs, appui pédagogique, diffusion audiovisuelle francophone etc.) ;

- la promotion de la diversité culturelle *via* l'IFAS ;

- la gouvernance et le renforcement des capacités (appui à la police dans la lutte contre le crime organisé, lutte contre la corruption, soutien à la société civile) ;

- et la science et la technologie à travers des partenariats avec le CNRS, l'IRD, le CIRAD, le CEMAGREF et le F'SATIE (Institut franco-sud africain d'électronique), notamment dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, l'archéologie, les biotechnologies ou les technologies de l'espace.

DCP France-Afrique du Sud – Programmation indicative des actions en 2006-2010

(en millions d'euros)

	Reste à décaisser sur actions engagées	Nouveaux engagements (fourchette)
OMD et secteurs de concentration		
1. Développement des infrastructures	161	180-200
2. Secteur productif	35	100-120
3. Environnement et changement climatique	6	70-90
<i>Sous-total</i>	<i>203</i>	<i>350-410</i>
Secteurs hors concentration		
FSP « Centre de formation métiers de l'eau »	0,4	1,6-1,9
FSP « Formation de directeurs d'hôpitaux »	0,5	
<i>Sous-total</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6-1,9</i>
Secteurs transversaux		
1. Communiquer avec l'Afrique francophone		10,1-10,5
2. Promouvoir la diversité culturelle	4,6	4,9-5,4
3. Gouvernance et renforcement des capacités	3	5-5,6
4. Sciences et technologies	4,4	4,6-4,8
5. Fonds social de développement	0,1	0,5-1
<i>Sous-total</i>	<i>12,1</i>	<i>25,1-27,3</i>
Total général	224,45	376,7-439,2

Compte tenu du niveau de développement de la RSA, qui est incontestablement un pays émergent, **votre rapporteur spécial juge nécessaire d'envisager la sortie de ce pays de la ZSP, et partant, de s'en tenir à la seule poursuite des projets FSP en cours.** Les besoins économiques et sociaux de la RSA ressortissent essentiellement aux compétences de l'AFD, qui dispose en outre de ressources financières extra-budgétaires. L'extinction du FSP permettra de renforcer les dons vers les PMA d'Afrique sub-saharienne, qui ont le plus vocation à en bénéficier.

C. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

1. La croissance des financements et partenariats de l'Agence dans les années 2000

L'AFD intervient depuis 1994 en Afrique du Sud où elle dispose d'une agence à Johannesburg. La RSA, selon la notation de l'AFD de 2005, est considérée comme un pays de **risque faible**. Le groupe de l'AFD a concentré son action en RSA sur le financement du rattrapage social et économique des « populations historiquement désavantagées » dans le cadre de la stratégie nationale « *Growth, Employment and Redistribution* ». L'approche de la RSA requiert de tenir compte d'un haut niveau de

décentralisation et de la promotion par l'Etat des partenariats public-privé (PPP).

L'AFD intervient donc en RSA sous forme de **prêts concessionnels non souverains** (sans la garantie de l'Etat, auprès des collectivités territoriales et en intermédiation bancaire), et de garanties, principalement dans les secteurs des infrastructures et du développement urbain (60 % des engagements cumulés de 2001 à 2006), du soutien aux PME (21 % des engagements) et de l'assainissement (13 % des engagements). Proparco intervient en faveur du secteur privé sous forme de prêts subordonnés et de prises de participation, directes ou *via* des fonds d'investissement.

L'AFD s'est concentrée sur **deux cibles complémentaires** : les services essentiels (approche intégrée dans les domaines de l'eau, l'électricité, l'assainissement, et des services sociaux) ; la création d'emplois et le développement des entreprises dans le cadre du *Broad-Based BEE* et des PPP. L'agence s'appuie en particulier sur la démarche originale qu'est la **charte du secteur financier**, signée le 17 octobre 2003¹ et qui est la principale des chartes sectorielles signées par les grandes entreprises sud-africaines dans le cadre du BEE.

Les engagements cumulés nets du groupe depuis 1994 s'élèvent à 565 millions d'euros, dont 85 millions d'euros pour Proparco. Les engagements annuels bruts de l'AFD et Proparco ont connu une **forte croissance depuis 2002** : 9,6 millions d'euros en 2002, 81,4 millions d'euros en 2003, 95,7 millions d'euros en 2004, 129,4 millions d'euros en 2005 et 105 millions d'euros en 2006.

Ces financements ont permis la réalisation de réseaux d'eau, d'assainissement et de voiries, de dispensaires et de centres de formations techniques supérieurs, et s'étendent depuis 2005 au logement social en permettant à des ménages à revenus modestes d'accéder à un logement.

Selon l'évaluation conjointe menée avec la Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA), **le nombre de bénéficiaires est estimé à 1,5 million de personnes**, s'agissant des raccordements au réseau électrique, à 800.000 personnes pour la distribution d'eau potable, et à 500.000 personnes pour l'accès aux soins primaires. Les interventions de Proparco ont contribué au développement des investissements dans l'industrie et les services, mais également à des prestations de soins ou de transports collectifs, et auraient créé ou consolidé quelques 7.000 emplois dans près de 100 PME.

L'AFD a adopté une approche pragmatique **d'appui à l'initiative NEPAD** (*New economic partnership for African development*) en matière de projets d'infrastructures régionales, l'Afrique du Sud jouant un rôle essentiel

¹ La charte du secteur financier s'applique à toutes les structures qui y opèrent (banques, compagnies d'assurances, autres prestataires de services financiers) pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2014. Une revue à mi-parcours aura lieu au 31 décembre 2008 sous la supervision du Charter Council, structure indépendante établie spécifiquement pour suivre la mise en œuvre de cette charte.

en tant qu'investisseur et prescripteur. Le secrétariat du NEPAD demeure, par ailleurs, hébergé par la **DBSA**, partenaire privilégié de l'agence¹. Cette politique s'articule autour de **trois actions** : le financement paritaire d'un fonds d'études de 2,8 millions d'euros sur la préparation de projets NEPAD en Afrique subsaharienne, une assistance technique à la eAfrica Commission pour le désenclavement numérique en Afrique francophone, et le développement d'un réseau de partenaires intéressés par l'initiative NEPAD.

Sur la seule Afrique australe, cette politique a permis de concrétiser un premier dossier avec le renforcement de l'interconnexion électrique entre la RSA, le Swaziland et le Mozambique, MOTRACO, que l'AFD a financé à hauteur de 12,5 millions d'euros. La décision prise par le CICID de juin 2006 d'étendre l'intervention de l'AFD à l'ensemble des pays du continent africain permettra d'amplifier cette approche régionale, avec en particulier la possibilité d'intervenir en **Zambie**, pays disposant d'un potentiel énergétique important pour la sous-région.

2. Les axes d'intervention d'ici 2010

En cohérence avec le DCP pour 2006-2010, les secteurs d'intervention de l'AFD pour le moyen terme s'inscrivent dans la continuité des engagements récents :

- poursuite de la **création d'emplois et du développement d'entreprises dans le cadre du « BEE élargi »** (lignes de crédits PME et financements de transferts d'actifs) ;

- **accès aux services essentiels dans un environnement urbain amélioré**² (logements en faveur des ménages modestes en recherchant une meilleure intégration des programmes au tissu urbain) ;

- et **protection de l'environnement**, en particulier la réduction des émissions de gaz à effet de serre³.

En matière de lutte contre le sida, l'approche française consiste en priorité à renforcer le Fonds mondial, mais l'AFD intègre la prise en compte

¹ La DBSA est le premier partenaire de l'AFD en Afrique du sud avec un peu plus de 115 millions d'euros de financements octroyés depuis 1994 (soit cinq lignes de crédit) et 22,7 % des encours nets de l'agence en juin 2006, et l'AFD est l'un des premiers bailleurs de fonds étrangers de la DBSA. La DBSA est par ailleurs actionnaire de Proparco, la filiale de l'AFD spécialisée dans le financement du secteur privé. Un protocole d'accord sur le partage des connaissances a été signé entre les deux institutions en octobre 2004.

² Les carences sont encore importantes dans les townships en matière d'assainissement : selon l'AFD, 6,6 millions de personnes en 2006 n'avaient toujours pas accès à l'infrastructure minimale.

³ La RSA est à l'origine de près de la moitié des émissions de gaz à effet de serre du continent africain, le 19^e émetteur dans le monde et un des premiers par habitant, et fait face à un besoin urgent de production énergétique supplémentaire. Cette situation et les engagements internationaux de la RSA incitent le pays à développer de nouvelles sources d'énergie plus propres.

des personnes touchées dans ses opérations et appuie, à travers l’Inca, des actions en faveur des agents municipaux.

Les **intérêts économiques français** sont présents également dans les opérations de l’AFD, qu’il s’agisse du financement d’études de préféabilité (Alcatel, Sofrecom, Axiom, Sofaris, BRL) ou des opérations financières proprement dites (Calyon, Suez, Dexia, Bourbon-Axa).

Portefeuille de projets de l’AFD en cours de décaissement – juin 2006

(en euros)

Projet	Date d’octroi	Date limite versement des fonds	Montant convention	Versements réalisés	Taux de décaissement	Notation
Fonds d’étude et de préparation projet	31/03/01	30/06/06	1.500.000	322.446	21,5 %	
Garantie Eduloan	19/12/02	N.S.	7.500.000	0	N.S.	
Refinancement crédits d’investissement à moyen terme pour PME	20/11/03	14/01/08	30.000.000	5.066.563	16,9 %	B
Refinancement projets d’infrastructures pour le développement de provinces	18/12/03	31/12/08	35.000.000	10.000.000	28,6 %	B
Fonds d’étude NEPAD	20/05/03	30/06/06	1.400.000	469.853		
Récupération et valorisation du gaz des décharges	15/11/04	N.D.	6.000.000	0	0 %	B
Refinancements de crédits PME-PHD	07/10/04	16/12/08	20.000.000	10.000.000	50 %	B
Financement du budget d’investissement de municipalités	18/11/04	N.D.	40.000.000	0	0 %	C
Garantie titrisation banque DBSA	15/12/04	N.S.	6.300.000	0	N.S.	
Contribution aux programmes de logement	19/05/05	31/03/07	40.000.000	40.000.000	100 %	B
Mise à niveau du réseau d’eau potable de Soweto	06/10/05	N.D.	40.000.000	0	0 %	
Financement de logements accessibles	15/12/05	N.D.	40.000.000	0	0 %	
Fonds d’études NEPAD	16/05/06	N.D.	850.000		0 %	
TOTAL			268.550.000	65.858.862	24,5 %	

Source : Agence française de développement (Johannesburg)

Votre rapporteur spécial estime que la stratégie et le positionnement de l’AFD sont cohérents et de nature à contribuer efficacement au renforcement des secteurs les moins développés, dans le respect des priorités du gouvernement sud-africain et de la spécificité que constituent le BEE et les chartes sectorielles.

Il a cependant émis des **réserves sur le principe de la garantie à une opération de titrisation de la DBSA**, qui présente des risques de recouvrement et relève davantage de l’activité d’une banque commerciale que d’une banque de développement.

TROISIÈME PARTIE – MOZAMBIQUE

Principales données socio-économiques en 2005-2006

Population	19,8 millions
Densité	26 habitants / km ²
Taux de croissance démographique (PNUD)	1,8 %
Espérance de vie (PNUD 2006)	41,6 ans
Taux d'alphabétisation (PNUD 2006)	55 %
Indice de développement humain (PNUD 2006)	168 ^e sur 177
PIB / habitant (estimation OCDE 2006)	313 \$
Taux de croissance du PIB (2006)	8 %
Taux d'inflation (2006)	8,1 %
Balance commerciale (2006)	- 700 millions \$
Solde exportations / importations françaises	500.000 €
Communauté française (2006)	320 personnes
APD française (2005)	25,8 millions €

Source : ministère des affaires étrangères

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

A. UN PAYS PAUVRE MAIS OUVERT ET EN CROISSANCE

Après une guerre de 16 ans (1976-1992), la stabilité politique et le progrès économique sont allés de pair, encouragés par la communauté internationale. Le fort potentiel agricole du pays, où de nombreuses terres arables restent disponibles, ses richesses naturelles (hydroélectricité, gaz, charbon) de nouveau exploitées, la réhabilitation ou la création d'établissements industriels, la renaissance progressive des échanges commerciaux par les corridors naturels **permettent d'envisager avec un certain optimisme le développement économique du pays dans la durée.**

Néanmoins en dépit d'un taux de croissance élevé du PIB (+ 8,5 % en moyenne depuis 1995) et d'une inflation maîtrisée, **l'économie du Mozambique reste fortement tributaire de l'aide internationale, qui couvre 50 % du budget de l'Etat.**

En effet, le Mozambique est l'un des premiers pays bénéficiaires d'APD parmi les pays d'Afrique sub-saharienne mais figure toutefois **parmi les pays les plus avancés en matière d'harmonisation et de modernisation de cette aide.** Les abandons de créances successifs (dette externe ramenée de 8,3 milliards de dollars en 1998 à 966 millions de dollars en 2002), dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE), dont le Mozambique a atteint le point d'achèvement le 25 septembre 2001, jouent un rôle déterminant dans le redressement du pays.

L'activité économique est portée principalement par les secteurs de la construction et des transports et les bonnes performances de **l'agriculture** (sucre, coprah, noix de cajou, thé, coton), qui représente plus de 21 % du PIB et occupe encore 60 % de la population. Le gouvernement a adopté en 2006 son 2^e plan d'action contre la pauvreté absolue, le **PARPA** (valant cadre stratégique de lutte contre la pauvreté à l'égard des institutions financières internationales), actualisé en 2006 avec le PARPA II, dont un des objectifs est de faire passer la population agricole de 54 % à 45 % en 2009.

Au-delà du PARPA, une **réflexion stratégique à l'horizon 2025 a été adoptée**. Le plan quinquennal du gouvernement définit également les politiques à moyen terme, et le Mozambique a élaboré des programmes assortis de plans de dépenses dans 3 secteurs : santé, développement rural et éducation.

D'une manière générale, **le Mozambique joue avec constance la carte de l'union africaine**, s'efforçant de promouvoir les positions communes à l'ensemble du continent dans les négociations internationales. Pour des raisons géographiques, économiques et historiques (amitié ancienne entre les deux partis au pouvoir, le FRELIMO et l'ANC), **l'Afrique du Sud est le principal partenaire du Mozambique**.

Outre leur appartenance commune à la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), les deux pays sont tous deux membres du Commonwealth (depuis 1995) et les présidents Thabo Mbeki et Armando Guebuza partagent une large communauté de vues sur les questions africaines. **L'Afrique du Sud est de loin le premier investisseur au Mozambique**, avec plus de 200 sociétés présentes. La **Chine**, qui avait noué des liens privilégiés avec le FRELIMO dès l'époque de la guerre civile, accroît actuellement ses investissements dans de nombreux secteurs (transports, agriculture, BTP, exploration minière et pétrolière).

B. LA PRÉSENCE RÉDUITE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS

On dénombre au Mozambique 17 implantations françaises au Mozambique (et 2 au Swaziland), dont 12 filiales créées ou acquises au sens strict du terme, la différence consistant en des bureaux de représentation officiels. Cet ensemble représente un **chiffre d'affaires global de près de 55 millions d'euros et emploie environ 1.500 personnes**, dont une vingtaine d'expatriés. Le volume d'échanges entre le Mozambique et la France est demeuré limité à 51,9 millions d'euros en 2005 (dont 26,2 millions d'euros d'exportations). L'accord de protection des investissements, ratifié par le Mozambique en février 2004, est entré en vigueur début 2006.

En nombre d'entreprises, **le secteur le plus représenté est celui des cabinets d'ingénierie ou bureaux d'études** avec 5 sociétés françaises présentes. Il est suivi de l'énergie (3 sociétés), des industries manufacturières

et de la logistique (2). Viennent ensuite, avec une implantation, l'agroalimentaire, l'aquaculture, les télécoms, le tourisme et la réparation navale. La présence française se concentre dans la province de Maputo avec 14 entreprises. La province de Sofala en accueille 3, les 2 entités restantes (BCEOM et Total) se trouvant au Swaziland.

Les principales entreprises et groupes représentés en 2006 sont :

- dans l'agriculture et l'agro-alimentaire, Tereos (sucre), Dagrís (coton), Oceinde/Aquapesca (crevettes d'aquaculture) ;

- dans les services, Total (distribution de produits raffinés), Bolloré, Louis Berger, Ingerop, Sofreco, BCEOM (bureaux d'étude), SDV AMI (agent maritime) et AGS Fraser (déménagements).

II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

A. UNE AIDE IMPORTANTE POUR UN PAYS PILOTE EN MATIÈRE D'HARMONISATION ET D'AIDE BUDGÉTAIRE

1. Un pays privilégié par les bailleurs

Soutenu très tôt par les pays scandinaves, le Mozambique a progressivement renforcé sa coopération avec les Etats-Unis (déminage, agriculture, lutte contre le sida) et les pays de l'Union européenne. Parmi eux, le Portugal occupe la première place¹.

Le Mozambique est l'un des premiers pays bénéficiaires de l'aide publique au développement parmi les pays d'Afrique sub-saharienne². Selon le CAD de l'OCDE, l'aide nette a ainsi atteint 1,24 milliard de dollars en 2004 et **1,29 milliard de dollars en 2005** (dont 58 % d'aide bilatérale), soit 21 % du PIB. Les premiers bailleurs en 2005 étaient la Banque mondiale (231 millions de dollars), la Commission européenne (162 millions de dollars), les Etats-Unis (103 millions de dollars), l'Afrique du Sud (84 millions de dollars) et la Suède (74 millions de dollars).

On y dénombre une **trentaine d'agences de coopération présentes, intervenant le plus souvent par le biais de l'aide budgétaire et des programmes sectoriels**, dans le cadre du programme national PARPA. Malgré cette aide importante, le Mozambique n'est que le **168^e pays sur 177 en termes de développement humain**, avec 80 % de la population vivant avec moins d'un dollar par jour, une espérance de vie légèrement supérieure à 40 ans et 13 % des 15-49 ans contaminés par le sida.

¹ Le contentieux qui perdurait depuis l'indépendance sur le contrôle du barrage hydroélectrique de Cahora Bassa a abouti par la signature, le 31 octobre 2006, d'un accord sur la rétrocession du barrage à l'Etat mozambicain.

² Le Mozambique est au 6^e rang des engagements multilatéraux (hors agences des Nations-Unies).

La coopération française intervient au Mozambique depuis la signature de l'accord de coopération le **19 décembre 1981**. L'effort de la France au titre de l'initiative de réduction de la dette lui a permis d'apparaître au premier rang des bailleurs sur la moyenne des deux années 2002 et 2003, avec 240 millions de dollars. Toutefois, en excluant l'impact des annulations de dette, **la France reste relativement peu présente au Mozambique**, dans un pays qui n'appartient pas à sa zone d'influence historique et s'insère dans un environnement majoritairement anglophone, avec 25 millions d'euros d'aide en 2004 et 25,8 millions d'euros en 2005 (dont environ le tiers au titre du C2D), soit le **12^e rang des bailleurs bilatéraux**. L'adhésion du Mozambique à l'Organisation internationale de la francophonie en novembre 2006 est l'occasion de donner un nouvel essor à notre coopération.

La Commission européenne consacre **511,5 millions d'euros au Mozambique au titre du IX^e FED en 2003-2007**, concentrés sur un appui macroéconomique (248,7 millions d'euros), les transports et les infrastructures (174,8 millions d'euros), la consolidation de l'Etat de droit et la gouvernance (10 millions d'euros), la santé et la lutte contre le sida (25 millions d'euros), et la sécurité alimentaire (35 millions d'euros). Rappelons que la France y contribue à hauteur de 24,3 % (mais 19,55 % pour le X^e FED), soit 124,3 millions d'euros. Hors FED, 38 projets sont financés sur les lignes dites « horizontales » pour un montant de 30,1 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial constate que l'affectation du FED est très illustrative d'une dérive qu'il a contestée dans ses rapports budgétaires, puisque la moitié des crédits est consacrée à l'appui budgétaire global, ce qui contribue certes à accélérer sensiblement le rythme de décaissement mais exerce des effets ambigus sur le développement (cf. développements *infra* sur le C2D, qui s'inscrit dans une logique analogue).

La **BAD** a quant à elle ouvert un bureau à Maputo en février 2006, mais finance des opérations au Mozambique depuis 1977, pour un montant cumulé de 512 millions de dollars jusqu'en 2006. Au 31 mai 2006, 24 concours étaient en cours de versement, avec un **taux de décaissement de 46 %¹**. Les engagements du X^e Fonds africain de développement devraient représenter environ 256 millions de dollars sur 2006-2009.

2. Un processus avancé d'harmonisation de l'aide

Ces flux d'aide importants et l'atomisation des bailleurs de fonds ont rendu nécessaires les efforts **d'harmonisation**, afin d'accroître les gains d'efficacité et les économies de coûts de transaction. Le Mozambique a ainsi été désigné pays-pilote pour l'initiative engagée par la Commission européenne en matière d'harmonisation et d'alignement de l'aide, et **choisi**

¹ Dont 8 % pour l'énergie, 26 % pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, 49 % pour l'agriculture, 60 % pour les transports, 49 % pour l'industrie et les mines, 90 % pour l'appui budgétaire multi-secteurs.

par la France pour tester les nouvelles pratiques d'acheminement de l'aide. De nombreux groupes de travail et des fonds communs ont été constitués par différents cercles de bailleurs de fonds, tels que le **G18** (aide budgétaire) ou les fonds dans le domaine de la santé (Fonds commun général, Fonds médicaments, Fonds commun provincial).

Des **groupes de travail sectoriels** ont été constitués au sein du G18, correspondant à 4 grandes thématiques : pauvreté et gestion macro-économique, gouvernance, développement économique et capital humain. Ils se réunissent à un rythme variable (bimensuel, mensuel, trimestriel ou « à la demande »), et la France participe à la plupart d'entre eux, essentiellement *via* l'AFD. **Compte tenu de son rang parmi les bailleurs, la présence et l'influence de la France au sein du G18 peuvent être jugées satisfaisantes.**

L'articulation des interventions françaises avec celles des autres bailleurs en 2006-2010, dans le cadre du DCP, est présentée ci-après. Bien que les montants ne soient pas précisés (y compris sur le site Internet de l'ambassade), on constate que la France a entrepris un **réel effort de concentration sectorielle**, contrairement à ce qui prévaut dans d'autres pays.

Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2006-2010) – DCP France -Mozambique 2006-2010

Secteurs prioritaires	Banque mondiale	Union européenne	Nations-unies	Suède	Allemagne	Royaume-Uni	Danemark	Pays-Bas	Irlande	Finlande	Espagne	BAD	Italie	Belgique	Suisse	France (montants non précisés)
1. Développement humain et social																
Eau et assainissement	XXX	XX	X		X			XX				XXX			X	
Education	XXXX	XX	XX	XX	XX	X	XXX	XX	XX	XX	XX		XX			
Santé				X	*	XXX	XX	XX	XX	XX	XX		X	XX	X	
Sécurité alimentaire					X							X		XX		
2. Développement institutionnel, bonne gouvernance secteur légal et justice																
Société civile		XX	XX			X				X	X					
Gouvernance	XXX	XX	XX	XXX		XXXX	XX	XXXX	XXX			X		X	XX	
Justice		X	XX				XX									
3. Développement économique																
Infrastructures	XXXX	XXXX	XX	XXXX	XXX	X			XX				X	X		
Commerce	XX	XX			X						X					
Secteur privé		X	X			XX							X			
4. Renforcement de la souveraineté nationale et de la coopération internationale																
Défense																
Coopération												X				
5. Questions transversales																
Déminage									X							
Environnement	XXXX	XX	XX		*		XX	X		XX						
Humanitaire			X									*				
Lutte contre le sida	XXX		XX		X						*					
Genre / parité			XX									*				

N.B : Le total des décaissements prévus n'est pas indiqué car 14 agences du G18 n'avaient pas finalisé leur stratégie d'intervention pour 2006-2009 lors de l'élaboration du DCP

* : données manquantes XXXX : > 100 M € XXX : 50-100 M € XX 10-50 M € X < 10 M €

B. LES MOYENS RELATIVEMENT LIMITÉS DU SCAC

1. Des moyens budgétaires mesurés mais une présence réelle

Les moyens d'intervention accordés au poste, qui couvre également le Swaziland, s'élevaient en 2006 à **2,42 millions d'euros**, incluant le financement de 8 assistants techniques (dont 4 conseillers pédagogiques en université) et d'un volontaire international pour 780.000 euros, et une programmation de 84.284 euros pour le Swaziland (dont les deux tiers en subvention à l'Alliance française).

La politique des bourses joue en faveur de la francophonie avec 128 bourses programmées en 2005 et 117 en 2006. Douze bourses locales au bénéfice des élites dans l'enseignement supérieur sont désormais proposées chaque année.

La coopération décentralisée est réduite (essentiellement une coopération entre Matola et le conseil général de Seine-Saint-Denis) et **les ONG françaises sont peu présentes** (Handicap International, Douleurs sans frontières, Essor, AFVP, Délégation catholique pour la coopération). Le SCAC a versé **432.439 euros** de crédits sur les ex-titres IV et VI (au titre du Fonds social de développement – FSD) à des ONG en 2005, dont près de la moitié au profit d'ONG mozambicaines et 18 % au profit d'Alisei, une ONG italienne, dans le cadre du FSD.

Un seul projet du FSP (appui à la formation des enseignants de français) était en cours d'exécution et en voie d'achèvement, pour un montant de 1,85 million d'euros. Un **nouveau projet FSD** était en cours d'instruction et a été approuvé par le comité des projets en septembre 2006 pour un montant d'un million d'euros, et un projet d'appui à la réforme administrative (457.347 euros) a été clôturé en février 2006, avec un reliquat de 38.600 euros.

La présence française au Mozambique et au Swaziland en matière de culture et d'enseignement est assurée par 3 établissements :

- le **Centre culturel franco-mozambicain (CCFM)**, que votre rapporteur spécial a visité, a été inauguré le 14 juillet 1995 et est installé dans un bel édifice colonial. Il dispose d'un budget annuel d'environ 500.000 euros, autofinancé à 32 %. Il bénéficie d'un rayonnement certain dans la capitale organise entre 50 et 100 spectacles vivants par an. Il dispose d'un auditorium de 180 places et fournit des cours de français à un prix quasi symbolique (50 euros pour une session de 60 heures). Des travaux étaient en cours mi-2006, pour un montant de 16 millions d'euros ;

- **l'Alliance française du Swaziland**, créée en 1985 et installée dans un bâtiment d'environ 300 m² construit en 1995 (sur une subvention de 600.000 francs). Son budget est d'environ 97.000 euros, autofinancé à 38 %. L'alliance organise des événements culturels (22 en 2005, bien relayés par les médias et qui ont attiré un peu plus de 4.000 spectateurs) et des cours de

langue (130 inscriptions en 2005), et dispose d'une bibliothèque (environ 300 prêts annuels) ;

- **l'Ecole française de Maputo**, créée en 1979 et installée dans de nouveaux locaux en 2002, dispose d'un budget annuel de 526.000 euros, dont les deux tiers sont consacrés à la masse salariale. Elle a accueilli 180 élèves en 2005-2006, dont 63 Français et une douzaine de familles mozambicaines. Le personnel inclut 25 personnes, dont 18 enseignants.

2. Les orientations et incertitudes du DCP pour 2006-2010

Le DCP a été signé en juillet 2006 et prévoit deux secteurs de concentration pour la période 2006-2010 : la santé, en particulier la lutte contre le sida, et la protection de l'environnement et de la biodiversité (cofinancements envisagés avec l'agence allemande KfW). Le secteur eau et assainissement¹ a été maintenu comme prioritaire mais hors concentration, et **3 secteurs transversaux** ont également été retenus : diversité culturelle et francophonie, Etat de droit et bonne gouvernance (accompagnement du processus de décentralisation avec la création de 33 municipalités, finances locales, formation et transparence dans certains ministères), et recherche et enseignement supérieur).

La coopération française expérimente au Mozambique de nouvelles formes d'aide via le DCP, comme l'approche sectorielle et les fonds multi-bailleurs ou encore l'aide budgétaire non affectée, qui sont généralement peu utilisées dans des pays de ce niveau de développement. Le Mozambique a par ailleurs été retenu comme l'un des trois pays (avec le Burkina Faso et le Vietnam) dans lesquels la France participe de manière active au processus d'harmonisation de l'aide.

¹ *Augmentation des volumes disponibles par la réduction des fuites sur le réseau, amélioration de la gestion des bornes fontaines, développement des services d'eau dans les quartiers péri-urbains.*

DCP France-Mozambique – Programmation indicative des actions en 2006-2010

(en millions d'euros)

	Reste à décaisser sur actions engagées	Nouveaux engagements (fourchette)
OMD et secteurs de concentration		
1. Santé et lutte contre le sida	16,2	12-28
2. Protection de l'environnement et biodiversité	3,17	8-15
<i>Sous-total</i>	<i>19,4</i>	<i>20-42</i>
Secteurs hors concentration		
Eau et assainissement	7	0
Secteurs transversaux		
1. Francophonie et diversité culturelle	0	6-19
2. Appui budgétaire global		
3. Bonne gouvernance		
4. Recherche		
Total général	26,4	26-62

Si le DCP respecte l'objectif de concentration de l'aide et se montre innovant en termes d'instruments, **il s'inscrit dans la continuité des actions sectorielles menées depuis 2001 et masque mal la relative modicité des moyens à la disposition du SCAC**. L'essentiel de la coopération française au Mozambique repose donc sur l'AFD, et en particulier sur le C2D.

La fourchette retenue pour les nouveaux engagements est également très large, du simple maintien au doublement du niveau actuel de l'aide, ce qui illustre les incertitudes entourant les marges de manœuvre budgétaires pour la programmation et le rythme de décaissement du C2D, dont votre rapporteur spécial a exposé la relative lenteur, au niveau agrégé, dans ses deux derniers rapports budgétaires.

C. LES INTERVENTIONS DIVERSIFIÉES DE L'AFD

1. Une présence de longue date mais intensifiée depuis dix ans

L'AFD a été autorisée à intervenir au Mozambique en 1981 et à y installer une agence en novembre 1985. Le démarrage des opérations de l'Agence s'est déroulé dans un climat de guerre civile qui ne s'est achevée qu'en 1992. **Ses interventions se sont inscrites dans le cadre de l'effort de reconstruction, en particulier à partir de 1995**, et restent aujourd'hui pertinentes, notamment au regard de la lutte contre la pauvreté et d'un rééquilibrage du développement économique entre le nord et le sud du pays.

Dans un premier temps, pour répondre aux priorités d'un pays dévasté par la guerre, et où l'agriculture restait le moyen de subsistance de plus de 80 % de la population, l'AFD a focalisé ses interventions sur la réhabilitation

des infrastructures de base et sur l'appui au secteur rural, pour des opérations de réinsertion et « réactivation » des populations (coton, élevage), ainsi que pour soutenir les filières traditionnelles d'exportation (coton, cajou, coprah).

Proparco, qui intervient depuis 1993, privilégie les privatisations et l'ouverture à la concurrence des grands services publics et la structuration du marché bancaire et financier (lancement du crédit-bail, création du premier fonds d'investissement dédié aux PME, accompagnement de l'implantation d'un groupe bancaire régional).

Outre les habituels dons-projets, l'AFD met en œuvre de longue date une activité de **prêts sans garantie d'Etat** aux entreprises publiques mozambicaines pour accompagner le développement d'infrastructures compétitives, en particulier dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications. Cette activité privilégie la dimension régionale et les partenariats avec les institutions financières de développement et le système bancaire local.

Entre 2001 et 2006, le volume moyen annuel des engagements du groupe AFD (Proparco inclus) s'est élevé à environ **27 millions d'euros**, dont 15 millions d'euros en dons (y compris C2D) et 12 millions d'euros en prêts. Les secteurs les plus représentés furent les infrastructures (38 %), la santé (18 %), l'appui budgétaire (12 %) et le développement rural (12 %).

Ventilation des engagements (subventions et prêts) du groupe AFD de 2001 à 2006
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
AFD	4,4	-	3,5	0,75	7	11	26,65
C2D	3	18,2	22,6	13	-	6	62,3
FFEM	-	-	-	0,6	-	-	0,6
<i>Sous-total subventions</i>	<i>7,4</i>	<i>18,2</i>	<i>26,1</i>	<i>14,35</i>	<i>7</i>	<i>17</i>	90,05
AFD	6	-	32,5	-	-	-	38,5
Proparco	15	-	18	-	-	-	33
<i>Sous-total prêts</i>	<i>21</i>	<i>-</i>	<i>50,5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	71,5
Total	28,2	18,2	76,6	14,35	7	17	161,55

Source : Agence française de développement (Maputo)

2. Deux C2D consacrés à l'aide programme et à l'aide budgétaire

Deux C2D, volet additionnel bilatéral à l'initiative PPTE mis en œuvre par l'AFD, ont été signés avec le Mozambique, le premier en novembre 2001 pour un montant de **29,8 millions d'euros** sur trois ans, et le second en novembre 2004 pour un montant de **21,5 millions d'euros**. Ils sont en particulier consacrés à **l'appui budgétaire non affecté** et à un appui au secteur de la santé, en particulier dans la lutte contre le sida, avec pour objectif l'augmentation du nombre de prises en charge de personnes séropositives, de malades mis sous traitement antirétroviral, de femmes enceintes et d'enfants

bénéficiant du protocole de prévention de la transmission du virus entre la mère et l'enfant.

Ces financements sont alloués au programme d'appui budgétaire global multi-bailleurs et à divers programmes dans les secteurs :

- de la **santé** : programme intégré de santé de la province de Cabo Delgado – PISCAD, pour 14,5 millions d'euros sur le premier C2D, et contribution au Plan stratégique national de lutte contre le sida pour 7 millions d'euros sur le second C2D ;

- des **infrastructures** : contribution au Programme national routier dans la province de Sofala pour 4 millions d'euros ;

- du **développement rural** : programme d'appui au secteur du cocotier pour 7,2 millions d'euros ;

- ou encore **financier** : projet de crédit décentralisé en milieu rural et péri-urbain, dans les provinces de Maputo et Cabo Delgado.

Portefeuille de projets de l'AFD (hors Proparco) en cours de décaissement – juin 2006

(en euros)

Projet	Date d'octroi	Date limite versement des fonds	Montant convention	Versements réalisés	Taux de décaissement	Notation
Relance production d'anarcade	08/10/99	31/12/06	4.900.000	3.184.678	65 %	C
Appui au secteur cocotier (C2D)	28/03/02	31/12/07	7.200.000	2.602.988	36,2 %	D
Programme national routier (C2D)	28/11/02	31/12/07	4.000.000	600.000	15 %	C
Développement structure de micro-finance (C2D)	02/10/03	31/12/09	3.100.000	754.008	24,3 %	B
PISCAD – Programme intersectoriel santé Cabo Delgado (C2D)	02/10/03	31/12/09	14.500.000	3.906.954	26,9 %	B
Exploitation champs gaziers Pande & Temane	20/11/03	31/12/06	20.000.000	20.000.000	100 %	B
Dvpt du parc national des Quirimbas	08/12/03	31/12/09	3.500.000	1.075.533	30,7 %	A
Dvpt parc national Quirimbas (FFEM)	26/03/04	31/12/09	700.000	201.498	28,8 %	N.D.
Appui budgétaire multi-bailleurs au PARPA II (C2D)	01/07/04	30/06/06	6.000.000	6.000.000	100 %	N.D.
Fonds d'étude et de préparation n° 5	12/08/04	31/12/09	750.000	71.255	9,5 %	N.D.
Programme national sida III (C2D)	15/12/04	30/06/07	7.000.000	4.125.000	58,9 %	B
Amélioration alimentation eau potable	17/05/05	31/12/10	7.000.000	0	0 %	B
TOTAL			78.650.000	42.521.914	54,1 %	

Source : Agence française de développement (Maputo)

III. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UNE AIDE PROJET QUI SE RARÉFIE

La coopération conduite par le SCAC au Mozambique paraissait en « fin de parcours » lors de la mission de votre rapporteur spécial. L'unique projet FSP vivant était en voie d'achèvement, et ce service ne devait avoir pratiquement plus aucun plan de charge en 2007, sauf au titre des dépenses de fonctionnement et subventions de l'ex titre IV. Un nouveau FSD a néanmoins été approuvé depuis. Cette situation trouvait aussi son origine dans les transferts sectoriels opérés au profit de l'AFD.

A ce titre, **votre rapporteur spécial s'est interrogé sur la capacité et la volonté de l'Agence de poursuivre certaines des actions auparavant mises en œuvre par les SCAC**, pour des montants que l'AFD considérerait comme vraisemblablement trop réduits au regard de ses cibles, mais qui peuvent néanmoins avoir un impact réel sur le développement local et la perception que nos partenaires peuvent acquérir de la coopération française.

Le cas de la **pédiatrie de jour de Maputo** (que votre rapporteur spécial a visitée), reconstruite avec l'aide du SCAC pour moins de 150.000 euros et qui constitue un des récentes réussites de notre coopération dans ce pays, est à cet égard édifiant. Ce projet pourrait être opportunément poursuivi avec la réhabilitation par tranches de l'hôpital qui jouxte la pédiatrie ; il est cependant apparu douteux que l'AFD, désormais en charge du secteur de la santé, accepte de financer une telle opération.

Néanmoins, dans un long courrier en date du 16 septembre 2006, accompagné d'une note argumentée, en réponse à des observations formulées par votre rapporteur spécial, M. Jean-Michel Séverino, directeur général de l'AFD, a indiqué **qu'il avait décidé, pour les projets de faible montant, « de proposer au conseil de surveillance [désormais conseil d'administration] de l'AFD la mise en place d'un produit spécifiquement adapté [...]. Il devrait permettre de répondre plus facilement aux nombreuses demandes qui sont adressées à l'AFD. Nous n'avons pas été saisis du cas de l'hôpital de Maputo [...], mais si cette opération s'avérait pertinente, elle pourrait être instruite soit suivant cette modalité nouvelle, soit dans le cadre d'un projet sectoriel santé en cours d'instruction ».**

En outre, comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le souligner auprès du ministre des finances et du ministre du développement mozambicains, le **retrait progressif** des bailleurs multi et bilatéraux – et en particulier de l'AFD – du secteur de **l'agriculture** , en raison notamment de la complexité et de la lenteur d'exécution des projets du fait de l'inertie des partenaires, présente un **risque réel de déséquilibre** de l'économie locale. Le Mozambique dispose, en effet, d'importantes ressources naturelles qui ont vocation à assurer l'autosuffisance alimentaire du pays comme des recettes

d'exportation, et de permettre au gouvernement de réaliser son plan ambitieux de lutte contre la pauvreté.

Votre rapporteur spécial considère qu'il serait déraisonnable et nuisible au développement du pays que les bailleurs se focalisent sur l'aide budgétaire globale, facteur d'efficacité et d'harmonisation des procédures mais aussi une solution de facilité, **et délaissent définitivement les actions qui participent à la nécessaire structuration du secteur agricole** : organisation des filières, crédit aux producteurs, labellisation et contrôle sanitaire des produits, infrastructures de communication facilitant l'accès des transporteurs...

B. LE TRAITEMENT DE LA TVA ET LA NOTATION INTERNE DE L'AFD

L'agence de Maputo a, en outre, fait part d'une **difficulté sur le traitement de la TVA**, dont elle souhaiterait être exonérée mais qui appelle nécessairement une solution concertée entre bailleurs. La fixation d'un montant hors taxes conduirait l'Agence à réduire d'autant ses concours financiers, mais serait un facteur de simplification administrative. Il est également possible d'établir un parallèle avec le Fonds de compensation de la TVA des collectivités territoriales, qui constitue une recette d'investissement pour ces dernières. La TVA au titre d'un concours pourrait aussi être assimilée à une créance de l'Agence, imputable sur un concours ultérieur.

Dans son courrier précité, M. Jean-Michel Séverino a précisé que la question de la TVA « *appelle une solution entre bailleurs. Ce problème ne concerne d'ailleurs pas que le Mozambique, et une réflexion est en cours sur ce sujet. D'ores et déjà, une solution satisfaisante a pu être trouvée pour les C2D* ».

Votre rapporteur spécial a également été conduit à relativiser la pertinence et la précision de la notation qualité d'un certain nombre de projets. On constate en effet que plusieurs d'entre eux sont notés A ou B, alors même que le concours n'a pas été versé et que certains critères ne sont pas renseignés. Il a également relevé à plusieurs reprises des incohérences entre la notation d'un critère et le commentaire correspondant. Il semble donc que ces notations, dont votre rapporteur spécial a dès l'origine approuvé le principe, mériteraient une plus grande rigueur du département des opérations à Paris.

M. Jean-Michel Séverino a indiqué que « *l'AFD renseigne [la notation] avant le premier décaissement, systématiquement 6 mois après l'octroi, parce qu'il s'agit d'un système de pilotage de son portefeuille de projets, permettant d'identifier ceux qui nécessitent un suivi prioritaire. Dans cette optique, il est important d'anticiper les besoins de suivi et de supervision, sans attendre le début des versements ou même la signature de la convention de financement, un retard de ces deux étapes de la vie du projet pouvant en soi être le signe ou la conséquence de difficultés de conception ou*

de mise en œuvre. J'ai bien noté vos critiques sur les opérations que vous avez vérifiées, et saisi l'inspection générale de l'AFD d'une demande de contrôle global sur ce sujet. Nous mènerons une action résolue pour resserrer la rigueur des notations et réfléchiront à la pertinence des critères employés ». Votre rapporteur spécial prend acte de ces efforts.

C. L'IMPACT CONTRASTÉ DU C2D ET DE L'AIDE BUDGÉTAIRE GLOBALE

Votre rapporteur spécial a examiné la convention du projet d'aide-programme **PISCAD** (Programme intégré de santé de la province de Cabo Delgado), mis en œuvre dans le cadre du premier C2D pour 14,5 millions d'euros, et a constaté que **les conditions de suivi des dépenses, de versement des fonds et de passation des marchés étaient plutôt rigoureuses** et présentaient certaines garanties de fiabilité de la procédure¹. Il est toutefois **regrettable que l'AFD n'ait été que membre observateur** du Comité de coordination et d'orientation (chargé de veiller à la cohérence du programme avec le plan stratégique de la province), donc sans réel pouvoir de contestation.

Une évaluation externe du C2D du Mozambique, réalisée par l'IRAM, a été remise le 11 avril 2006 à la DGCID, la DGTPE et l'AFD. Parmi les **points positifs** relevés figurent, notamment, les synergies avec les autres interventions françaises, la prévisibilité de l'aide, la sécurisation des fonds (mais qui ne contribue pas au renforcement de la fiabilité de la chaîne locale de dépenses), la facturation toutes taxes comprises des projets entrepris, et une faible charge administrative pour le gouvernement mozambicain.

En revanche, l'évaluation souligne une **complexité contre-productive du dispositif** (moins souple que le processus PPTE), une **grande dispersion des actions** de nature à diminuer l'efficacité de l'aide française, une attention excessive portée à la rapidité des décaissements, une **faible appropriation par le gouvernement mozambicain** (le comité local d'orientation et de suivi n'avait ainsi pas été constitué début 2006) et par la société civile, le caractère particulier à la France de ce dispositif qui ne contribue donc pas à favoriser l'harmonisation de l'aide, et des **coûts administratifs et financiers élevés** pour la partie française.

¹ *Figurent notamment :*

- *un système de deux avances annuelles successives, le versement de la seconde étant conditionné à la justification de l'utilisation de 60 % de la première ;*
- *un audit semestriel sur la régularité des comptes et la conformité des justificatifs et imputations (conditionnant l'avis de non-objection de l'AFD au réabondement postérieur du compte du programme) ;*
- *la remise à l'agence « dans les plus brefs délais » des justificatifs de l'utilisation des fonds de la dernière avance et du paiement des dépenses correspondantes ;*
- *des conditions et un calendrier précis pour le reversement des fonds insuffisamment justifiés ou non justifiés dans un délai de 3 mois après le versement de la dernière avance.*

En outre, deux des projets financés sur le premier C2D (appuis au secteur cocotier et au programme national routier) connaissent de réelles difficultés d'exécution (cf. *infra*).

Le rapport formule dès lors un certain nombre de **recommandations** portant sur : la hiérarchisation des objectifs des C2D et une plus grande concentration sectorielle des actions, l'adaptation au cadre institutionnel des pays, l'adoption *ex ante* (par convention) de systèmes de suivi et d'évaluation des points d'affectation, la remise en cause de la durée triennale du contrat, la révision à la hausse de la rémunération de l'AFD, et la simplification des circuits financiers – le cas échéant par dérogation aux règles du *memorandum of understanding* qui lie les bailleurs au gouvernement mozambicain pour la mise en œuvre de l'aide budgétaire.

Le rapport précise également qu'« *il est prématuré d'évaluer l'impact du C2D sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. [...] L'évaluation de cet impact est chimérique dans le cadre de l'aide budgétaire* », ce qui donne à penser que l'innovation technique que représente le C2D n'est peut-être pas à la hauteur des enjeux de développement.

Une autre **évaluation de l'aide budgétaire globale** au Mozambique, qui est une modalité parmi d'autres d'application du C2D¹, a été conduite par 24 membres du CAD et bailleurs multilatéraux. De façon guère surprenante, elle porte un **jugement favorable sur ce processus** et souligne qu'il a contribué à :

- renforcer la relation entre le Mozambique et les bailleurs de fonds ;
- faire progresser l'alignement des bailleurs de fonds sur les procédures et systèmes mozambicains ;
- augmenter la part des dépenses publiques intégrées au budget et à renforcer le processus démocratique de contrôle parlementaire ;
- renforcer les systèmes mozambicains de programmation, de budgétisation et de décision ;
- stimuler l'adhésion des ministères techniques au processus de programmation et de budgétisation transversale des ressources, sous l'autorité du ministère des finances et de la planification.

Votre rapporteur spécial ne nie pas les avantages procurés par l'aide budgétaire globale en termes de simplification, de cohérence entre les procédures des bailleurs et des pays bénéficiaires, et d'appropriation par ces derniers. Il reste que pour réellement contribuer au développement, et pas simplement à la satisfaction des bailleurs quant au rythme de décaissement, ce

¹ L'aide budgétaire globale représente le quart des versements au titre des deux C2D, mais la totalité du C2D conclu avec Madagascar.

type d'aide doit être accompagné par des indicateurs et *reportings* précis, des systèmes financiers fiables et une administration compétente, **conditions préalables qui ne sont pas toujours réunies dans les PMA, voire les pays émergents** (cf. *infra* le cas du Vietnam).

D. TROIS PROJETS DE L'AFD À SURVEILLER

Quatre projets, dont trois en cours de décaissement, ont plus particulièrement attiré l'attention de votre rapporteur spécial, compte tenu de leurs grandes difficultés d'exécution.

Le **projet de réhabilitation du périmètre d'irrigation de Chokwe** (4,25 millions d'euros), clôturé en juillet 2005 et noté C, présentait de nombreux dysfonctionnements : transmission tardive des factures, révisions successives des objectifs – ce qui témoigne d'un défaut de conception, départ de l'ingénieur conseil qui effectuait le suivi (jugé très bon), des doutes sur la transparence du dernier marché attribué, une maîtrise d'ouvrage qui agissait en contradiction avec les engagements et refusait de répondre aux injonctions du niveau hiérarchique supérieur, et un risque de destruction des infrastructures à la prochaine inondation. **Compte tenu de ces problèmes et des menaces qui pesaient sur la pérennité même du projet, votre rapporteur spécial a estimé qu'il eût été nécessaire de l'arrêter avant la date limite de versement des fonds.**

Le **projet de relance du secteur cocotier** (7,2 millions d'euros), noté **D pour les objectifs et C pour la mise en œuvre**, s'est révélé faible au regard des critères de performance du système de suivi du projet¹, d'attribution des marchés², de maîtrise d'ouvrage (jugée faible malgré une légère amélioration), de montage institutionnel et de mandat du projet (souvent remis en cause) et de risque d'exécution³. Ces difficultés se reflètent dans le taux de décaissement (36 % après plus de 3 ans) et **il a fallu que l'agence décide de fermer le projet par anticipation pour que la maîtrise d'ouvrage « se réveille »** et prenne les opérations à son compte, ce qui est révélateur des résultats que l'on peut obtenir lorsqu'on met réellement la maîtrise d'ouvrage « sous pression ».

¹ Les rapports ont été jugés de qualité insuffisante et le système d'évaluation n'a pas été mis en place.

² La consultation sur le schéma directeur a été réalisée avec retard.

³ L'opérateur et la maîtrise d'ouvrage n'ont pas respecté leur mandat.

Le **projet d'appui au programme national sectoriel routier** (4 millions d'euros), décaissé à hauteur de seulement 15 %¹, était globalement noté C. Ses principales lacunes ont porté sur la gestion financière et les versements², l'attribution des marchés et la maîtrise d'ouvrage (gestion administrative et technique peu satisfaisante). L'étude de faisabilité a été réalisée **après la décision d'octroi** fin 2002, n'a été remise qu'en février 2004 et a conclu à un **montant de travaux supérieur au budget disponible...** En outre, la directrice de l'agence a indiqué à votre rapporteur spécial que le projet n'aurait sans doute pas été initié si l'AFD avait compris la nature réelle du Fonds routier.

Enfin le **projet de relance de la production d'anarcade** (noix de cajou) était noté C et s'exécutait très lentement compte tenu des difficultés suivantes : entorses au respect des engagements particuliers, retards dans le paiement de la TVA et la mobilisation de certains produits, complexité du montage institutionnel, faible implication des services de l'Etat et mauvaise compréhension des procédures administratives. Au moment du contrôle de votre rapporteur spécial, **ce projet devait être clôturé** et le solde de 1,71 million d'euros, soit 35 % de l'engagement, annulé.

¹ *Le quart du déminage était réalisé et les travaux proprement dits n'avaient pas encore commencé (le contrat de travaux a été signé en mars 2006, soit près de 3 ans et demi après la décision d'octroi).*

² *Retard de virement au Fonds routier et communication irrégulière des relevés mensuels des comptes.*

II – MISSION EN ASIE DU SUD-EST – MARS/AVRIL 2007

PREMIÈRE PARTIE – CAMBODGE

Principales données socio-économiques

Population (estimation 2005)	13,8 millions
Superficie	181.035 km ²
PIB / habitant (estimation 2005)	500 dollars
Taux de croissance démographique (2004)	1,8 %
Espérance de vie	56,2 ans
Taux de mortalité infantile	11,4 %
Taux de croissance économique (2005)	13,5 %
Taux d'inflation	6,5 %
Solde exportations / importations françaises	- 32 millions d'euros
Communauté française	3.500 (dont 2.625 inscrits)

Source : ministère des affaires étrangères

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

A. UN DÉVELOPPEMENT EN ACCÉLÉRATION MAIS QUI DEMEURE DÉSÉQUILIBRÉ

1. Une croissance élevée et soutenable depuis 1999

Le Cambodge reste un pays essentiellement rural mais connaît un réel « décollage » depuis 1999 et la plus forte croissance de la région depuis trois ans, avec 13,5 % en 2005 et 10,6 % estimé en 2006¹.

Malgré l'étroitesse du socle de croissance² et sa dépendance à l'égard des aléas climatiques, **ses principaux moteurs se révèlent plus solides et pérennes qu'escompté** et le textile-habillement poursuit sa progression (les carnets de commandes sont pleins, du moins à court terme), en dépit d'une concurrence intense, de la baisse des prix et des inquiétudes liées à l'arrivée à échéance de l'Accord multifibres et à l'entrée du Vietnam à l'OMC³. Le secteur de la **construction** est également dynamique et constitue un canal de **blanchiment**. L'attrait des pays voisins pour l'espace libre et les ressources peu exploitées du pays comme le dynamisme du sud-est asiatique contribuent massivement aux investissements immobiliers, industriels et agro-alimentaires.

¹ Le FMI juge ces statistiques fiables ; il est vrai qu'il a largement contribué à leur mise en place...

² Le bâtiment, le tourisme et l'habillement représentent près de la moitié du PIB, la confection environ 90 % des exportations.

³ L'effondrement du secteur du textile annoncé par les experts en 2005 ne s'est pour l'instant pas produit.

Les grands équilibres macro-économiques sont préservés, avec une inflation maîtrisée (ce qui a permis un doublement du revenu par habitant entre 1994 et 2005), un déficit public contenu à moins de 2 % du PIB et une balance des paiements courants excédentaire (170 millions de dollars en 2006). Les recettes fiscales ont augmenté de 38 % en 2006 mais demeurent modestes. La formalisation de l'économie progresse, mais **le secteur bancaire contribue peu au financement de l'investissement**, avec des dépôts très supérieurs aux prêts pour les 19 banques nationales, des taux d'intérêt dépassant 15 %, et des garanties exclusivement assises sur le foncier.

2. La persistance de symptômes de sous-développement

Malgré certaines caractéristiques de pays pré-émergent, le Cambodge – qui a adhéré à l'ASEAN en 1999 et à l'OMC en septembre 2003 – connaît encore des **handicaps majeurs** :

- un **taux de pauvreté supérieur à 30 %**, mais sur le fondement d'un seuil de 0,45 dollar par jour, inférieur au seuil retenu dans les Objectifs du millénaire pour le développement – OMD (1 dollar par jour). L'écart entre la capitale et les zones rurales est élevé, la croissance profitant avant tout aux catégories aisées ;

- des OMD dont la réalisation paraît très compromise d'ici 2015 : éducation, santé maternelle, accès à l'eau potable en zone rurale ;

- de **sérieuses lacunes dans les infrastructures d'énergie et de transport**, en dépit d'une aide chinoise massive au nord et à l'est du pays. Le réseau d'alimentation en eau potable de Phnom Penh est moderne, mais ne comporte pas de système d'évacuation des eaux usées, ce qui pourrait à terme se révéler très problématique ;

- **les faibles moyens et capacités de l'Etat**, dont les ressources s'établissent à seulement 11,5 % du PIB après avoir plafonné à 15 % en 1999, compte tenu notamment de l'exonération des activités agricoles¹ (soit 37 % du PIB) et de la législation favorable aux investissements étrangers, d'ailleurs perçue par la Banque mondiale comme trop généreuse. La **sous-fiscalisation au regard de la croissance économique**, symptôme récurrent dans les pays en développement, est **aggravée par une évasion notoire** – le manque à gagner étant évalué à 7 % du PIB – et par des prélèvements occultes sur les revenus non fiscaux. La rémunération de la grande majorité des 165.000 fonctionnaires est insuffisante et les contraint à multiplier les activités parallèles.

Lors de son entretien avec M. Keat Chon, ministre de l'économie et des finances, **notre rapporteur spécial a souligné que les bailleurs internationaux pourraient se montrer moins conciliants si la faiblesse des**

¹ Une proposition de taxe foncière a été rejetée par le Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

ressources fiscales venait à perdurer, et que le moindre « trou d'air » dans la croissance du pays risquerait de compromettre gravement l'équilibre des finances publiques.

Faisant référence au succès des projets PARAF¹ dans d'autres pays partenaires de la France, notamment africains, il a aussi considéré que **l'administration des douanes était moins difficile à réformer que l'assiette de l'impôt et que la France pouvait apporter une assistance décisive dans ces domaines**, dans le cadre du *Public Finance Management System*, introduit fin 2004 et sur lequel la Banque mondiale porte une meilleure appréciation que sur la réforme de la fonction publique. Votre rapporteur spécial a également insisté sur la nécessité de mettre en place une **unité de caisse** de tous les collecteurs d'impôts et taxes.

3. De nouvelles marges de manœuvre financières à moyen terme

Les perspectives de moyen terme sont dominées par la **réduction possible de la dette et le début de l'exploitation off shore du pétrole et du gaz en 2009**. La dette extérieure globale est passée des deux tiers du PIB en 2002 à moins de 50 % en 2006, et pourrait encore diminuer si un programme de réduction de la dette multilatérale – aujourd'hui en partie hypothéqué² par la question de la dette américaine et russe – et un accord en Club de Paris venaient à aboutir.

L'exploitation du pétrole et du gaz pourrait multiplier par trois les recettes actuelles de l'Etat, soit une manne équivalant à près de 30 % du PIB, mais les évaluations sont encore discordantes. Selon une problématique commune à nombre de pays néo-pétroliers, et que votre rapporteur spécial avait déjà constatée en Mauritanie en février 2004 à l'occasion d'une mission de contrôle, cette perspective accentue **la nécessité d'une modernisation de l'Etat pour améliorer les garanties d'une utilisation transparente et sécurisée de ces recettes**, sans en préempter exagérément le produit.

Votre rapporteur spécial considère que ces recettes pétrolières et minières devraient être affectées en priorité au paiement du service de la dette plutôt qu'aux dépenses courantes, ne serait-ce que pour que l'Etat n'acquière pas la « mauvaise habitude » de leur utilisation discrétionnaire.

¹ Programme d'appui à la réforme des administrations financières.

² La Banque mondiale n'a pas annulé sa créance à l'égard du Cambodge, mais le FMI a procédé à une annulation pour 82 millions de dollars.

B. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS

1. Un environnement dynamique mais peu sûr

Comme il en a l'habitude, votre rapporteur spécial a rencontré un « échantillon représentatif » d'expatriés français, qui lui ont fait part de leur appréciation sur la situation du pays. Comme cela est souvent le cas, la présence économique française est très hétérogène, avec un petit noyau de grandes sociétés implantées industriellement ou commercialement (Accor¹, Alcatel², Lafarge³, Saint-Gobain Pont-à-Mousson, Vinci⁴, Thalès, Total⁵) et une constellation d'entrepreneurs individuels francophones dans des secteurs variés, tels que l'hôtellerie-restauration, l'ingénierie, les services informatiques, le conseil juridique ou le transport.

Les interlocuteurs de votre rapporteur spécial, qui se sont félicités de la **qualité de leurs relations avec la mission économique** (ce qui est loin d'être toujours le cas) et des études que cette dernière réalise, ont souligné les difficultés suivantes :

- **l'absence de tarif officiel de douane et de réglementation claire sur les « frais administratifs »** acquittés sur les importations. Le tarif préférentiel de l'ASEAN n'est pas encore appliqué et les taxes sur les importations de véhicules sont très élevées (75 %) pour décourager les circuits occultes. La Banque mondiale finance néanmoins **l'informatisation des douanes**, qui pourrait à terme exercer un effet d'entraînement sur l'objectivisation et la transparence des tarifs, et donc diminuer les facultés de « négociation » directe entre l'administration et l'opérateur économique ;

- **l'influence de l'appareil d'Etat** (Parti populaire cambodgien, Premier ministre, armée, APSARA⁶) **sur les médias audiovisuels et le manque d'esprit critique de la presse et des commentateurs**. Le faible coût des spots publicitaires et l'absence de législation permettent néanmoins aux investisseurs étrangers de se positionner. Le représentant de l'opérateur franco-khmer Solaris a regretté que le SCAC ne lui apporte pas un soutien financier, compte tenu de sa contribution à la francophonie ;

¹ Accor s'est engagé sur un nouveau projet de construction d'un hôtel de luxe à Phnom Penh.

² Fournisseur privilégié (de 20 à 40 millions de dollars par an) de l'opérateur de téléphonie mobile Mobitel.

³ Un projet de cimenterie dans le sud du pays est à l'étude, pour un démarrage possible courant 2009.

⁴ Vinci, de loin le premier investisseur français avec un investissement global de plus de 130 millions de dollars et une prévision de plus de 200 millions de dollars d'ici la fin de la concession en 2040, détient 70 % de la société concessionnaire des aéroports et détient donc une position de monopole sur son secteur.

⁵ Troisième distributeur d'hydrocarbures du pays (après le rachat du réseau de Shell) avec un investissement d'environ 25 millions d'euros, Total est également en discussion avec le gouvernement sur une possible exploitation des champs pétroliers récemment découverts.

⁶ Autorité pour la protection du site et l'aménagement de la région d'Angkor.

- la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et des ressources humaines.

Le capital humain a également été qualifié de « très bas » par M. John Nelmes, représentant du FMI. L'Institut de technologie du Cambodge (ITC) est largement financé par la France et forme des techniciens de bon niveau mais en trop faible nombre (une vingtaine par an). Dans le domaine des télécommunications et plates-formes d'appels, le Cambodge peut difficilement concurrencer des places off-shore telles que la Roumanie ou la Tunisie, à la fois plus francophones et meilleurs marchés. Le Cambodge est certes **membre de la Francophonie depuis le sommet de Maurice de 1993**, mais l'anglais y étend son influence¹ et le manque de professeurs de français est patent ;

- le coût dirimant de l'Internet, probablement un des plus élevés au monde (jusqu'à 300 dollars par mois pour une connexion en haut débit aléatoire) compte tenu de la faiblesse des infrastructures et de la rente de monopole de l'opérateur public. L'effet d'éviction pour les étudiants est manifeste. Cette situation ne pourra s'améliorer que si un grand opérateur occidental ou asiatique parvient à convaincre le gouvernement de développer un modèle profitable à bas coût et accès large ;

- le manque de déontologie des agents publics (mis en évidence par une enquête de la Banque mondiale en 2006), le train de vie de certains dirigeants de l'Etat, **l'opacité de la justice et l'insécurité juridique**. Les fonds publics comme les dépôts en douane seraient couramment ponctionnés de 20 à 25 %, et certains concurrents asiatiques (chinois en particulier) bénéficieraient de traitements de faveur. **La conduite des projets prend du temps**, y compris après la signature du contrat, à la différence d'un pays comme la Chine. Cette incertitude empêche les investisseurs d'établir des prévisions au-delà du moyen terme (3 à 5 ans), ce qui obère la rentabilité des investissements lourds. Certains chefs d'entreprise ont fait remarquer que la corruption n'était pas moins développée au Vietnam, mais était au moins « tarifée » et prévisible...

La communauté française d'affaires regrette que **l'approche des bailleurs ne soit pas suffisamment orientée vers la croissance du secteur privé**, perçue comme un levier ultérieur de consolidation du secteur public et de modernisation de la gouvernance des institutions. Les critiques à l'encontre du gouvernement et de l'administration porteraient sur des points trop précis ou anecdotiques plutôt que sur la stratégie générale.

Depuis l'adhésion du Cambodge à l'ASEAN, **le droit des affaires anglo-saxon tend également à s'imposer**. Votre rapporteur spécial estime que cette évolution milite en faveur d'un soutien de la France – *via* la commission de codification du Conseil d'Etat – à une **codification rapide du droit civil des affaires**.

¹ Seule langue d'enseignement jusqu'en 1975, le français a été réintroduit comme langue étrangère obligatoire en 1988.

2. Les contentieux relatifs à Indochine Insurance plc et ATR

Deux contentieux intéressent aujourd'hui la relation franco-cambodgienne :

- **Indochine Insurance plc** : le ministère des finances du Cambodge a procédé à l'été 2004 au blocage des comptes bancaires et à la liquidation de l'entreprise *Indochine Insurance*, créée et dirigée par un Français qui n'avait pu se mettre en conformité avec la nouvelle législation sur les assurances. Les conditions et l'émoi causé par cette fermeture, au regard de l'accord de protection des investissements franco-cambodgiens, ont conduit les autorités françaises à faciliter une solution politique, mais la posture initiale des représentants de l'intéressé, revendiquant un niveau d'indemnisation très élevé lors des discussions début 2006, en ont rendu l'issue incertaine ;

- **EADS et l'ex-compagnie aérienne Royal Air Cambodge** : la compagnie aérienne avait « omis » de régler à ATR, filiale d'EADS, les frais de *leasing* de plusieurs machines. Celles-ci ont été récupérées, et une action devant la Cour de Londres a abouti à la condamnation du Cambodge à verser plus de 5,5 millions de dollars augmentés des intérêts de droit. Lors de son passage à Paris en septembre 2005, le Premier ministre du Cambodge s'était engagé à solder cette créance pour 3 millions de dollars, et un échéancier en quatre versements avait été négocié. Des dysfonctionnements au sein de l'administration – et peut-être au sein du gouvernement – n'ont pas permis de concrétiser cet accord, ce dont l'ambassade n'a été informée que tardivement. Elle a relancé le dossier auprès du Premier ministre, qui a fait état de son embarras à la découverte de la situation et renouvelé son engagement. EADS a finalement confié le suivi de l'affaire à un avocat français implanté localement.

Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, M. Keat Chhon, ministre de l'économie et des finances, **a minoré les responsabilités de son ministère**, estimant que le dossier EADS/ATR constituait avant tout un contentieux purement commercial entre deux sociétés.

II. ETAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

A. UN EFFORT IMPORTANT D'AIDE ET DE COORDINATION INTERNATIONALES

1. Une architecture de concertation complexe mais nécessaire compte tenu du nombre élevé de bailleurs

Avec **500 à 600 millions de dollars d'aide annuelle**, le Cambodge est un des bénéficiaires majeurs d'APD, avec un volume d'aide par habitant

parmi les plus élevés au monde, et **le second d'Asie après le Laos**. Sont présent dans le pays, la plupart des agences de l'ONU, coordonnées par le PNUD, le FMI, la Banque Mondiale, la Banque asiatique de développement (BAsD), ainsi qu'une délégation de la Commission européenne. Parmi les donateurs bilatéraux, on trouve les Etats-Unis, le Japon, l'Australie, la Corée du Sud, le Canada et la Nouvelle-Zélande. **Avec 39 millions d'euros, la France était en 2005 le troisième donateur bilatéral après le Japon et les Etats-Unis.**

Les Etats membres de l'Union européenne sont également présents, *via* leur ambassade ou une agence de développement, puisqu'aux côtés de la France se trouvent le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède, le Danemark et la Belgique. D'autres Etats membres contribuent financièrement sans présence permanente (République Tchèque, Finlande...).

La concertation repose sur un système élaboré à **trois étages**. Au sommet, une **réunion quasi-annuelle du groupe consultatif**, récemment renommé « Forum pour la coopération et le développement au Cambodge » (CDCF, *Cambodia Development Cooperation Forum*). Généralement ouverte par le Premier ministre du pays, co-présidée par la Banque Mondiale jusqu'ici, elle réunit tous les bailleurs et le gouvernement environ tous les 15 mois. Le système est en cours de réforme et le premier CDCF est prévu à la mi-2007.

Trois ou quatre réunions annuelles du Comité de concertation donateurs-gouvernement (GDCC) se tiennent sous la présidence du ministre de l'économie et des finances. Le GDCC a vocation à traiter les questions qu'au niveau inférieur les groupes de travail techniques ne parviennent pas à régler. C'est donc par nature un lieu où sont évoqués les domaines dans lesquels les progrès paraissent insuffisants aux bailleurs.

La base de cette pyramide est constituée par **18 groupes de travail techniques** organisés par thème¹ et présidés par des ministres du gouvernement cambodgien. Le nombre important des groupes a conduit à une division du travail au sein de l'ambassade de France entre les trois services intéressés (SCAC², AFD³ et mission économique). **Les travaux de certains groupes de travail ne sont pas suivis par l'ambassade**, compte tenu des choix opérés en matière de coopération.

¹ Education, HIV/sida, santé, parité hommes/femmes, réforme légale et judiciaire, agriculture, forêt et environnement, pêche, foncier, développement du secteur privé, réforme de l'administration publique, finances publiques, décentralisation et déconcentration, infrastructure et intégration régionale, partenariat et harmonisation, déminage, sécurité alimentaire, réduction de la pauvreté et planification.

² Le SCAC est présent dans les groupes dédiés à l'éducation, à la réforme légale et judiciaire, à la réforme de l'administration publique et à la décentralisation/déconcentration.

³ L'Agence participe aux groupes santé, agriculture, développement du secteur privé (conjointement avec la mission économique), infrastructure et intégration régionale, et partenariat et harmonisation.

2. Un bilan mitigé et une influence française trop diffuse

Ce système de concertation suscite plusieurs critiques. De l'aveu général le système est devenu fortement chronophage, tant pour les bailleurs que pour le gouvernement. Il pâtit en outre de l'absence d'un certain nombre de « bailleurs émergents », en particulier la **Chine**, qui joue la « chaise vide » alors qu'elle déclare verser une cinquantaine de millions de dollars par an, ce qui la situerait parmi les trois plus gros bailleurs bilatéraux avec le Japon et les Etats-Unis.

L'abondance de concertation est souvent accusée de masquer un certain manque d'avancée des réformes. Ce grief doit être relativisé, puisque le GDCC est régulièrement l'occasion pour les donateurs de faire entendre leurs sujets d'inquiétude au gouvernement, et la presse en rend assez largement compte. Il reste que **le bilan des groupes de travail techniques est variable et, comme souvent, fonction de l'implication du pays partenaire.** Dès lors que le gouvernement¹ est intéressé à un domaine de réforme et participe activement, des succès peuvent être enregistrés. Le groupe de travail sur la réforme des finances publiques est souvent cité comme un modèle, bien qu'il soit un peu tôt pour en juger, les principales réformes démarrant en 2007.

Enfin ce système conduit à passer peu de temps à évoquer les projets qui connaissent des succès, puisqu'ils ne font pas débat. Il en est ainsi de l'action de la France en matière de santé, d'éducation supérieure, ou de renforcement de la filière des producteurs familiaux de caoutchouc. Votre rapporteur spécial relève également que **les « facilitateurs » de la grande majorité des groupes techniques sont des institutions multilatérales**, les donateurs bilatéraux étant relégués au second plan. La France est ainsi cofacilitateur des seuls groupes sur l'agriculture et la réforme légale et judiciaire. Le *Department for International Development* (DFID) du Royaume-Uni est néanmoins bien représenté puisqu'il est facilitateur de 4 groupes.

Au niveau de la coopération française, l'harmonisation et la concertation se déclinent dans le document-cadre de partenariat (DCP) pour 2006-2010, dont une annexe présente l'articulation (montants et secteurs) des interventions de la France avec celles des autres bailleurs bi- et multilatéraux (cf. tableau *infra*).

Votre rapporteur spécial constate que **la France est le seul bailleur présent dans tous les secteurs, mais avec des montants relativement limités** (toujours inférieurs à 50 millions d'euros). *A contrario*, des bailleurs bilatéraux tels que les Etats-Unis, l'Australie, la Suède ou le Royaume-Uni concentrent leurs interventions sur quelques axes. **Le cadre d'intervention de la France au Cambodge n'est donc pas encore cohérent avec les discours sur la complémentarité de l'aide et l'établissement de priorités.**

¹ Le gouvernement cambodgien a souhaité que les donateurs recrutent directement des consultants dans le cadre des groupes techniques, mais la communauté des bailleurs a considéré que ces contrats revenaient à la partie cambodgienne.

Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2007-2010) – DCP France - Cambodge 2006-2010

Secteurs prioritaires	Banque mondiale	Système des Nations Unies	BAsD	Union Européenne	Allemagne	Etats Unis	Australie	Corée	Canada	Japon	Belgique	Danemark	Suède	Royaume Uni	France (montants indicatifs du DCP)
1. Agriculture, développement rural et environnement															
Agriculture	X	X	XX	X			XX		X	XX					XX
Développement rural		X	XX	XX			XX		X						
Environnement et ressources naturelles	XXX	XX	XXX	X	X		X		XX			XX	X	XX	X
2. Développement de l'éducation et humanitaire															
Education	XXX	X	XXX	XX	XX	XX	XX	XX	X	XX	XX		XXX		XX
Communauté et services sociaux		XXX	XX	XX	X		XX		X	X	XX			X	X
3. Amélioration et extension de la qualité des soins de santé															
Santé- HIV-SIDA	XX	XX	XX	XX	XX	XX		X	X	XX	XX			XX	XX
4. Développement des infrastructures															
Transport	XXX		XXX		X					XXX					X
Energie			XX	X											X
Développement urbain	XX		XXX		X					XX					X
Eau et assainissement	XX		XXX												XX
5. Autres															
Bonne gouvernance	X	XXX	XX	XX	XX	XXX	X		X	XX			XXX	XX	X
Diversité culturelle		X								X					XX
Macroéconomie et dvpt du système productif	XX		XX	X	XX					X					X
Total décaissements prévus 2007-2010	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX	XXX	XXXX	XXX	XX	XX	XXXX	XX	X	XX	XXX	XXX

Source: matrice des bailleurs de fonds (données 2006)

XXXX > 100 M€

XXX 50-100 M€

XX 10-50 M€

X < 10 M€

B. L'AIDE DE LA BANQUE MONDIALE

Mme Nisha Agrawal, représentant local de la Banque mondiale, s'est déclarée satisfaite de ses relations avec les acteurs de la coopération française, en particulier l'AFD, dont elle a souligné le rôle moteur dans le domaine de la santé, et l'ADETEF. Se fondant sur un cas particulier de dysfonctionnement¹, elle a jugé que l'assistance technique fournie par le ministère français des finances était plus efficace que celle financée par le ministère des affaires étrangères. **Votre rapporteur spécial a émis le vœu que la Banque mondiale fasse preuve de la même rigueur à l'égard des ONG que des entreprises privées**, pour ne pas encourir le risque de réelles désillusions à moyen terme.

L'aide de la Banque mondiale est fondée sur la stratégie quadriennale d'assistance pays (*Country Assistance Strategy* – CAS) pour la période 2005-2008, elle-même liée à la « Stratégie rectangulaire » formalisée par le gouvernement cambodgien en juillet 2004². La CAS s'inscrit dans la démarche globale de coordination entre bailleurs, plus particulièrement avec la BASD, les agences des Nations Unies et le DFID britannique, et repose sur deux piliers et six objectifs.

Au 30 juin 2006, la Banque mondiale (hors SFI) avait achevé 11 projets pour un montant global de 318,8 millions de dollars, et le portefeuille de projets vivants comprenait **12 projets pour un montant global de 260,2 millions de dollars (dont 22 % de dons). Un montant de 109,4 millions de dollars avait été déboursé**, soit un taux de décaissement satisfaisant de 42 % mais qui masque des situations disparates. Les projets les plus importants ont trait à l'électrification en zone rurale³, à la réhabilitation de routes⁴ et au soutien à l'éducation⁵.

¹ Mme Agrawal a déploré que le conseiller permanent placé par l'ambassade auprès du ministre cambodgien de l'économie et des finances se soit limité à un reporting auprès de la seule ambassade de France, sans concertation avec les autres bailleurs. **Votre rapporteur spécial a estimé que la position de ces conseillers ministériels était souvent délicate** et qu'ils étaient plutôt incités à faire preuve de prudence et à cantonner leurs flux d'information.

² Cette stratégie se présente symboliquement sous la forme de rectangles imbriqués. La bonne gouvernance est placée au cœur de ce diagramme et est entourée sur ses quatre côtés par les éléments d'environnement nécessaires à sa mise en œuvre : « Paix, stabilité économique et ordre social », « Intégration du Cambodge dans l'économie mondiale », « Partenariat pour le développement » et « Environnement macroéconomique et financier favorable ». Les autres rectangles traitent de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté par le développement de l'agriculture, la réhabilitation et la construction d'infrastructures, le développement du secteur privé et le développement des ressources humaines.

³ Prêt de 40 millions de dollars sur un total de 67,92 millions de dollars (cofinanceurs : gouvernement cambodgien, Facilité globale pour l'environnement et bailleurs bilatéraux).

⁴ 45,3 millions de dollars sur un total de 47,6 millions de dollars.

⁵ 27 millions de dollars sur un financement global de 31,84 millions de dollars (cofinanceurs : gouvernement cambodgien et DFID).

C. LES PRIORITÉS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

1. Les actions de coopération du SCAC

a) Le cadre stratégique et financier d'intervention

Le SCAC met en œuvre environ **5 millions d'euros** annuels sur les titres 3 et 6 du programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », dont la moitié sur 8 projets FSP, et dispose de **25 assistants techniques**. Selon le site Internet de l'ambassade, la coopération poursuit **5 objectifs, dont la formulation est plus littéraire qu'opérationnelle** :

« - enraciner la démocratie par une action élargie en faveur de l'Etat de droit et de la gouvernance économique, en synergie avec d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux ;

« - appuyer la formulation des politiques de développement durable fortement articulées avec le programme de réduction de la pauvreté dans le domaine du développement rural, de la politique de la ville et du développement social ;

« - soutenir les formations sanitaires de référence et participer activement au programme de lutte contre le SIDA ;

« - soutenir la place du français et la demande pour notre langue dans les établissements d'enseignement cambodgien et maintenir les efforts de diffusion du français en direction des futurs cadres ;

« - développer et ouvrir les filières universitaires francophones ou bilingues en renforçant les réseaux de partenariat ».

Le poste n'a pas connu de réels problèmes de CP en 2006, en particulier au titre du FSP, et les a quasi intégralement consommés. Il s'est vu notifier une enveloppe de **5,15 millions d'euros pour 2007** (dont 966.866 euros de crédits de fonctionnement de titre 3), en hausse de 6,2 % par rapport à 2006, dont 70 % ont été **tardivement délégués fin février**.

A cette dotation s'ajoutent des crédits d'intervention qui ne sont pas gérés directement par le poste (crédits régionaux et de coopération non gouvernementale), mais par la DGCID à Paris, pour un montant de **910.000 euros**, en augmentation de 7,6 % par rapport à 2006 (845.822 euros, moyennant un abondement supplémentaire de 358.954 euros en cours d'année par rapport à la programmation initiale).

**CP délégués et liquidés au titre du programme 209
en 2006 et au 31 mars 2007**

(en euros)

	Hors FSP (ancien titre IV)	FSP (ancien titre VI)	Total
2006			
CP délégués	2.541.192	2.307.850	4.849.042
CP liquidés	2.541.174	2.303.682	4.844.856
Solde non liquidé	18	4.168	4.186
2007			
CP programmés	2.337.422	2.812.385	5.149.807
CP délégués (70 %)	2.181.783	1.968.670	4.150.453
CP liquidés	863.198	22.701	885.899

Les priorités de la coopération française pour 2006-2010 sont désormais fixées dans le document-cadre de partenariat (**DCP**), que le Cambodge fut le premier pays de la ZSP à signer le 19 septembre 2005. Un avenant a été signé en janvier 2007¹ et le DCP, qui couvre la même période que le troisième plan de développement stratégique du gouvernement cambodgien, fera l'objet d'une révision en 2008.

La programmation globale représente un montant inférieur à celui de la période précédente, avec 78,7 millions d'euros (limite haute) contre 112 millions d'euros d'aide versée en 2001-2005. L'intérêt du DCP est surtout d'identifier clairement les priorités et points d'affectation de tous les canaux d'APD sur le moyen terme, en accord avec le pays partenaire.

Le DCP France-Cambodge retient ainsi **trois secteurs de concentration** (environ les deux tiers de l'aide), dont seuls les deux premiers (agriculture et santé) méritent réellement cette qualification compte tenu des montants en cause. **La France se désengage des infrastructures et du développement urbain** et privilégie, parmi les secteurs transversaux, l'enseignement supérieur et la recherche, dont les crédits augmentent de plus de moitié par rapport à la période 2001-2005.

¹ Cet avenant prévoit en particulier une évaluation annuelle du DCP, une « adaptation » (c'est-à-dire une diminution) du dispositif de coopérateurs militaires, et que la coopération franco-cambodgienne intègre les principes de l'harmonisation de l'APD et les questions de genre et de parité.

DCP France-Cambodge – Programmation indicative des actions en 2006-2010

(en millions d'euros)

	Engagements antérieurs		Engagements 2007-2010	
	Financement total	Reste à décaisser	Limite basse	Limite haute
OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT				
Secteurs de concentration				
1. Agriculture et sécurité alimentaire	19,98	6,27	22	28
2. Santé et lutte contre le sida	2,42	1,06	14	16
3. Protection de l'environnement et de la biodiversité	0,84	0,74	3,1	3,7
4. Fonds d'étude et de renforcement des capacités	1,3	0,42	1	1,5
<i>Sous-total</i>	<i>24,54</i>	<i>8,49</i>	<i>40,1</i>	<i>49,2</i>
Secteurs hors concentration				
5. Infrastructures et développement urbain	27,85	20,91	0	0
6. Appui au secteur productif	5,21	1,96	2,8	4
7. Autres	4,5	0	0	0
<i>Sous-total</i>	<i>37,56</i>	<i>22,88</i>	<i>2,8</i>	<i>4</i>
SECTEURS TRANSVERSAUX				
1. Appui à l'Etat de droit et à la bonne gouvernance	4,21	1,84	3,16	4,23
2. Enseignement supérieur et recherche	7,76	4,5	11,22	13,31
3. Diversité culturelle et francophonie	11,19	6,93	6,84	7,98
4. Structuration de la société civile	2,77	0,92	0	0
<i>Sous-total</i>	<i>25,94</i>	<i>14,19</i>	<i>21,22</i>	<i>25,52</i>
Total général	88,05	45,53	64,12	78,72

Votre rapporteur spécial constate que ce DCP manifeste des choix et un réel effort de hiérarchisation des priorités, qui devrait permettre de sortir de la situation actuelle dans laquelle la France est présente dans tous les domaines mais moins que d'autres bailleurs. La multiplicité des bailleurs et la nécessaire programmation de l'utilisation des fruits de la croissance pour le développement du pays conduisent cependant à la **prolifération de documents stratégiques aux niveaux du gouvernement cambodgien et des bailleurs** (CAS de la Banque mondiale – cf. *supra* – Programme indicatif national de la délégation de l'Union européenne...).

Le risque existe que le DCP ne contribue guère qu'à conforter un complexe édifice technocratique dont la portée serait plus indicative qu'impérative.

b) La programmation annuelle (ex titre IV)

Le poste soutient de nombreux organismes et ONG au titre de sa programmation annuelle et de l'assistance technique. Les principales actions financées sont :

- **l'appui à l'Université royale de droit et sciences économiques (URDSE)** pour près de 490.000 euros en 2006 (dont 2 AT, 2 VI et 1 CRSP¹) et 170.000 euros en 2007, non compris le FSP « SYNERGIE » (378.000 euros

¹ *Coopérant recruté sur place.*

dont 60.000 euros en 2007). Il s'agit d'assurer la formation de cadres compétents en droit, sciences économiques et gestion. L'URDSE bénéficie d'un partenariat développé avec les Universités de Lyon II et III depuis 1993, et deux nouveaux masters en droit international des affaires et en gestion et management ont été lancés ;

- **l'appui à l'enseignement du français** (163.000 euros en 2007), plus particulièrement avec l'Institut national de l'éducation¹ et le département d'études francophones de l'Université Royale de Phnom Penh. Ces interventions comportent également des soutiens à l'enseignement du français spécialisé dans les universités, au projet des classes bilingues, à la recherche en linguistique et aux études khmères.

Le **lycée Descartes**², établissement conventionné avec l'AEFE et géré par des représentants de l'association des parents d'élèves, a accueilli 443 élèves à la rentrée 2006-2007, dont 70 % sont français et binationaux, 19 % sont nationaux et 11 % sont étrangers tiers (17 nationalités en tout sont représentées) ;

- l'Institut de technologie du Cambodge (**ITC**), qui forme des ingénieurs et techniciens supérieurs dans des secteurs à fort besoins pour le développement du pays³, bénéficie depuis 1993 d'un soutien annuel d'environ 120.000 euros de la coopération française. La qualité pédagogique des diplômes et de l'offre de formation et l'adéquation avec l'économie sont reconnues et les débouchés des étudiants assurés ;

- les **bourses du gouvernement français**⁴ pour la formation des élites cambodgiennes (591.535 euros en 2006 et 600.000 euros en 2007). L'ambassade a soutenu directement 40 boursiers pour la rentrée 2006-2007, dont 26 nouveaux. Les candidats sont sélectionnés en priorité dans les universités où il existe des programmes de coopération, les bourses étant conçues comme un levier pour attirer les étudiants dans les filières francophones ;

- le **Centre culturel français** (929.023 euros de crédits délégués en 2007, dont 882.571 euros au titre du fonctionnement), qui intervient dans les domaines de l'enseignement, de la coopération linguistique et éducative, de l'information et de l'action culturelle (cf. encadré *infra*).

¹ Dont la subvention est en diminution progressive dans le cadre de l'autonomisation de l'institut.

² Ce lycée est le successeur du Lycée Descartes, établissement d'enseignement de référence de la période du protectorat, dont il a repris une partie des locaux à l'issue de l'arrangement patrimonial de 2001 qui a **laissé l'usufruit des bâtiments et des terrains sans limitation de durée**. Il est toutefois à noter que cet accord n'est toujours pas totalement respecté par la partie cambodgienne puisque **nombre de squatters continuent d'en occuper une partie des locaux et des abords**.

³ Tels que le génie chimique, alimentaire, électrique et énergétique, le génie civil, l'informatique et la communication, le génie industriel et mécanique et le génie rural.

⁴ Donc hors bourses de l'Agence universitaire de la francophonie et programmes « Eiffel » et « Major » gérés directement par la DGCID.

Le centre culturel français du Cambodge

Créé en 1992, le Centre culturel français (CCF) du Cambodge est l'héritier de l'Alliance Française, première institution ouverte en 1991, dès avant la reprise des relations diplomatiques. Situé à Phnom Penh, il dispose de deux annexes, à Siem Reap et Battambang.

L'établissement compte **150 employés**, dont 60 enseignants, en majorité vacataires, et dispose d'un **budget annuel de près de 2 millions d'euros, dont environ la moitié est financé par le SCAC**. Il héberge la régie qui permet de diffuser le signal de TV5 au Cambodge et celui de RFI au Laos et au Cambodge, et dispose d'un studio son.

Les actions du CCF, qui occupe au Cambodge une **situation de monopole** parmi les bailleurs de fonds, se développent autour de trois axes de travail intimement liés : diffusion, formation et création. Sa programmation décline cette stratégie sur deux axes : diffusion de la culture française sur l'ensemble des champs artistiques et promotion de la jeune création khmère.

Le calendrier annuel est ponctué par **quatre temps forts**, en partenariat avec le ministère de la culture et des beaux-arts et l'autorité APSARA qui gère les sites archéologiques d'Angkor : le festival Cinémékong en mars, la fête de la musique en juin, le festival de cirque Tini Tinou en octobre, et les Nuits d'Angkor en décembre.

Le CCF est actuellement engagé dans une politique de **restructuration**, visant à équilibrer le budget par un meilleur contrôle des coûts et une amélioration de l'autofinancement, compensant ainsi la forte baisse de la subvention de fonctionnement intervenue en 2006. Entre 2005 et 2006, les recettes des cours de langue ont crû de près de 30 % grâce à une **augmentation des tarifs** plutôt que des effectifs, déjà saturés.

Pour 2006-2007, parmi les priorités arrêtées dans le projet d'établissement, figure le **développement des annexes de province**, particulièrement celle de Siem Reap, entièrement rénovée cette année, et des cours de langue (4.000 étudiants par trimestre). Le CCF s'est investi dans une politique, inscrite dans la durée, en faveur de l'écrit et de la lecture au Cambodge. Avec sa médiathèque-centre d'information, qui a été entièrement rénovée en 2006, le public francophone dispose d'un ensemble de services sans équivalent dans le pays.

c) Le soutien aux ONG

Compte tenu de l'ampleur de l'action des ONG françaises au Cambodge¹, la France consacre des moyens importants au soutien des ONG, gérés essentiellement à Paris *via* la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG), à laquelle a succédé la Mission d'appui aux actions internationales des ONG (**MAIIONG**).

¹ Un document de l'ambassade, actualisé en mars 2007, relève pas moins de **116 ONG françaises présentes au Cambodge**, la plupart essentiellement à Phnom Penh et dans la province de Kandal. Leur taille et leurs moyens sont très variables, le budget annuel (quand il est connu) se situe entre quelques milliers d'euros et 620.000 dollars (pour SIPAR – Soutien à l'initiative privée pour l'aide à la reconstruction).

28 ONG ont ainsi été financées entre 2000 et 2006 pour un montant global de 7.893.946 euros, les subventions les plus élevées ayant été accordées au GRET (1.173.840 euros pour 5 projets), à Douleurs sans frontières (833.465 euros pour 4 projets) et à Enfants et Développement (668.533 euros pour 5 projets). Pour 2007, la MAIIONG gère une enveloppe de **900.000 euros** au profit du Cambodge.

**Soutien financier du MAE aux ONG françaises
de 2000 à 2006**

Année	Nombre de projets soutenus	Montant (euros)
2000	6	703.000
2001	10	1.512.200
2002	11	1.974.810
2003	5	551.678
2004	7	483.400
2005	5	1.037.900
2006	10	648.152

N.B : un même projet peut être cofinancé sur une durée de un à trois ans.

Source : document du SCAC « Appui du ministère des affaires étrangères aux ONG (2000 à 2007) »

Rappelons que le poste octroie également des financements aux ONG locales *via* le **FSD**. Un montant de **649.728 euros a ainsi été engagé de 2004 à 2006**, dont 73.002 euros restaient à décaisser mi-mars 2007.

d) Les projets du FSP

Depuis le transfert de 2 projets à l'AFD (cf. *infra*), le SCAC est responsable de 8 projets FSP pour un montant global de 11,9 millions d'euros, et est impliqué dans 3 FSP « mobilisateurs » (le sort du FSP VALOFRASE étant en suspens) à dimension régionale et gérés depuis Paris, dont la part de crédits afférente au Cambodge s'élève à 2.386.000 euros.

Ces projets sont pour la plupart relativement anciens, seuls deux FSP ayant été signés depuis 2005.

FSP et FSP mobilisateurs en cours de décaissement au Cambodge

(montants en euros)

Intitulé du projet	Date de signature convention	Date de clôture	Montant global	Reste à verser à fin 2006	Taux de décaissement
Patrimoine angkorien et développement durable	19/09/05	19/09/09	2.750.000	1.933.022	29,7 %
Appui à l'Etat de droit	26/03/02	26/03/08*	1.768.000	606.744	65,7 %
Appui à l'enseignement du français	08/02	07/07*	1.552.000	551.385	64,5 %
Appui à la modernisation de la fonction publique	14/05/03	14/05/08*	1.348.200	664.548	50,7 %
Appui à l'Université royale d'agriculture	17/12/04	09/07 (prolongation à prévoir)	1.600.000	898.698	43,8 %
Fonds social de développement	02/04	02/07 (prolongation demandée)	1.200.000	630.503	47,5 %
Structuration du secteur culturel	12/04	12/07 (prolongation à prévoir)	895.000	546.231	36,9 %
Appui à l'Université des sciences de la santé	29/06/06	01/07/09	800.000	651.333	18,6 %
Total			11.913.200	6.482.464	45,6 %
FSP mobilisateurs (part du Cambodge)					
Valorisation de l'écrit en Asie du sud-est (VALEASE)	01/05/03	31/12/07*	942.000	696.923	26 %
Formation aux négociations commerciales multilatérales	N.D.		1.116.000	N.D.	
Réseau de formation au management et à la gestion (SYNERGIE)	06/02	06/08*	378.000	50.000	86,8 %

Votre rapporteur spécial a prêté une attention particulière au projet de restauration du site de Baphuon à Angkor, compte tenu de son impact touristique et de son enjeu symbolique pour l'identité du Cambodge et la relation franco-cambodgienne. Il a constaté, à l'occasion d'une visite sur place, que l'apport de la coopération française (via le nouveau logo « France coopération ») était désormais signalé de manière très visible.



L'EFEO et la restauration du temple du Baphuon

Créée à Saigon en 1898 à l'initiative de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, la Mission archéologique d'Indochine devient l'**École française d'Extrême-Orient (EFEO)** par **arrêté du 20 janvier 1900**, tandis que son siège est transféré peu après à Hanoi. Dès l'origine, elle reçoit pour mission de travailler à l'exploration archéologique, à la collecte des manuscrits, à la conservation des monuments, à l'étude du patrimoine linguistique des régions qui constituaient alors l'Indochine française, mais aussi plus largement de contribuer à l'étude historique de toutes les civilisations asiatiques depuis l'Inde jusqu'au Japon.

L'EFEO regroupe près d'une cinquantaine de chercheurs orientalistes (anthropologues, archéologues, architectes, historiens, historiens de l'art, linguistes, philologues et spécialistes d'épigraphie). Elle est désormais sous statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique (**EPCST**), et dispose d'un conseil d'administration et d'un conseil scientifique (sous l'égide de l'Académie précitée).

Implanté au cœur de l'ancienne cité royale d'Angkor Thom et occupé sans discontinuité durant plusieurs siècles, **le Baphuon est l'un des plus grands édifices religieux du Cambodge ancien**. Structure pyramidale à trois étages surmontée de galeries pourtournantes, ce temple-montagne dédié au culte du Linga fut construit au milieu du XI^e siècle. Il fut probablement l'un des édifices majeurs autour duquel se structura la ville angkoriennne aux cours du siècle qui précéda la construction de l'enceinte d'Angkor Thom. Son anastylose, entreprise par M. Bernard-Philippe Groslier, a du être interrompue en 1971 par la guerre. **La disparition des archives du chantier en 1975 et l'étendue du champ de dépose en font un des chantiers les plus difficiles de l'espace angkorien.**

Depuis 1995, le Baphuon fait l'objet d'un important programme de restauration, dont la maîtrise d'œuvre est confiée à l'EFEO, sur financement du SCAC, en partenariat avec l'autorité cambodgienne APSARA. Ce projet est conduit dans le cadre de l'action coordonnée par le Comité International de coordination pour la sauvegarde d'Angkor.

Le projet vise à consolider les trois étages de la pyramide et à restaurer les éléments de façade caractéristiques de cette structure : soubassements, galeries, sanctuaires d'axes. **Il intègre une dimension nouvelle à Angkor, en envisageant la conservation et la restauration de deux états historiques du monument** : le XI^e siècle avec la restauration de la pyramide et le XVI^e siècle au travers de la conservation de la sculpture colossale du Bouddha gisant sur le second étage de la façade Ouest.

Le monument fait actuellement l'objet de fouilles visant à sécuriser les soubassements du troisième étage de la façade Ouest. Il s'agit de l'avant-dernière campagne de consolidation qui précède les travaux de la face nord qui seront conduits durant l'hiver 2007/2008. Enfin, le visage de la statue du Bouddha couché est en cours de restitution, et son achèvement dans le courant de l'année devrait permettre d'ouvrir un second pavillon d'interprétation du monument à l'intention des visiteurs. Ce programme, le plus ambitieux entrepris à Angkor, a nécessité la formation d'archéologues, architectes, tailleurs de pierre, maçons et charpentiers aux métiers de la restauration monumentale. Actuellement, **179 personnes sont employées sur ce chantier.**

Cette restauration constitue un réel laboratoire de recherche sur l'histoire des techniques de construction et leurs différentes phases d'évolution. À l'issue du projet en cours, l'état historique du monument ne sera pas retrouvé, en raison de sa disparition partielle lors de la grande refonte bouddhique du XVI^e siècle. En revanche, les aménagements en cours de réalisation permettront d'observer les principales lignes architecturales du temple du XI^e siècle.

En 2006, ce programme s'est vu décerner le grand prix de la Fondation Prince Louis de Polignac, sur recommandation de l'Académie des inscriptions et belles-lettres.

Sources : ambassade de France au Cambodge, site Internet de l'ambassade de France au Laos

Outre cette restauration, le FSP « *Patrimoine angkorien et développement durable* » doit contribuer au renforcement institutionnel de l'autorité APSARA et à la création d'un centre de formation aux métiers du patrimoine, initiative que votre rapporteur spécial approuve pleinement. **En dépit de la faiblesse et de l'inertie manifestes de l'APSARA, qui ne met pas en œuvre les réformes internes nécessaires, le calendrier du chantier n'est pour l'instant pas affecté¹.**

2. Les projets de l'AFD et Proparco

a) Les engagements récents et le portefeuille de projets vivants

L'AFD a été autorisée à intervenir au Cambodge en **1993** et a ouvert son agence à Phnom Penh la même année. Proparco a été autorisée à intervenir au Cambodge en 1996 et sa convention d'établissement a été signée en **mai 1999**. Le volume d'activité a connu le rythme suivant sur les 5 dernières années :

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	Prévision 2007
Engagements	8,5	8	6,1	5,34	13	8,3
Décaissements	9,75	6,4	5,5	7,5	7,3	11
Ratio D/E	114,7 %	80 %	90,2 %	140 %	56,2 %	132,5 %

Le ratio engagements/décaissements (non compris les transferts de FSP) témoigne d'un certain renouvellement du cycle de projets à partir de 2006.

En 2005, l'AFD a financé, outre un projet du FFEM sur la protection du massif des Cardamomes, un projet de développement urbain qui cible en premier lieu le **besoin urgent d'infrastructures dans la zone d'extension de la ville de Siem Reap** et ses besoins en matière de capacité de gestion municipale. Il doit par ailleurs permettre de poursuivre la **structuration de l'APSARA** et de clarifier son positionnement au regard du développement et de l'aménagement de cette zone très touristique.

En 2006, elle a consenti deux prêts non souverains : l'un à **l'Institut Pasteur du Cambodge** pour la construction d'un laboratoire à sécurité renforcée de niveau P3, l'autre à la **Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)** pour le doublement de la capacité de production de l'usine de Chruoy Chang War (cf. *infra*). Elle a également financé sur subvention un projet d'assistance technique d'appui à la définition des politiques sectorielles agricoles.

¹ Les équipes cambodgiennes de l'APSARA sont impliquées dans la gestion du parc archéologique, la conservation des monuments, la gestion des touristes et la maîtrise d'ouvrage.

Le Cambodge appartenant au groupe des PMA, l'AFD n'intervient que sous forme de **subventions** accordées à l'Etat. Le cas échéant, elle peut néanmoins octroyer des **prêts concessionnels** non garantis par l'État, pour le financement de projets rentables mis en oeuvre par des entreprises solvables du secteur public marchand, comme elle l'a fait pour PPWSA.

Portefeuille de projets de l'AFD et de Proparco en cours de décaissement – mars 2007

(en euros)

Projet	Date d'octroi	Date limite versement des fonds	Montant convention	Montant engagé	Versements réalisés	Taux de décaissement
AFD						
Fonds d'études	11/01	06/07	700.000	695.625	669.586	95,7 %
Fonds d'études	06/04	05/09	600.000	442.989	280.651	46,8 %
Electrification des capitales de province	07/01	06/08	3.750.000	3.690.212	3.683.021	98,2 %
Alimentation en eau potable banlieue de Phnom Penh	10/02	03/08	4.000.000	3.638.716	3.200.567	80 %
Réhabilitation des marchés centraux de Phnom Penh	09/03	09/10	4.500.000	3.175.775	169.003	3,8 %
Développement urbain de Siem Reap	12/05	12/09	4.500.000	0	0	0 %
Réhabilitation du périmètre irrigué de Stung Chinit	12/00	12/07	3.250.000	3.170.424	2.737.013	%
Réhabilitation des polders de Prey Nup – phase 3	03/02	03/08	3.800.000	3.781.048	3.345.078	88 %
Projet intérimaire de développement de l'hévéaculture familiale	04/03	12/07	3.500.000	3.620.541	3.170.679	90,6 %
Projet sectoriel hydro-agricole	04/04	06/10	4.000.000	2.872.476	1.674.905	41,9 %
Appui à la définition des politiques agricoles (ex-FSP)	12/05	12/07	870.297	271.974	121.992	14 %
Assistance technique en appui aux politiques agriculture et eau	07/06	06/09	1.500.000	1.023.996	157.193	10,5 %
Conservation du massif central des Cardamomes	07/05	12/09	840.000	100.000	100.000	11,9 %
Certification du caoutchouc (PRCC)	04/04	12/08	800.000	798.672	366.691	45,8 %
Mise en place d'indications géographiques protégées (PRCC)	04/04	12/08	1.000.000	110.690	110.690	11,1 %
Appui au secteur de la confection (PRCC)	12/04	12/07	1.500.000	1.283.938	1.015.583	67,7 %
Politique hospitalière et micro-assurance santé (ex-FSP)	12/05	03/08	624.144	87.473	85.901	13,8 %
Doublement de la station de traitement de Chruoy Chang War (prêt)	04/06	12/10	11.100.000	6.183.389	1.278.582	11,5 %
TOTAL			50.834.441	34.947.938	22.167.135	43,6 %
PROPARCO (prêts seniors)						
Cambodia GSM Mobitel	07/03		3,9	3,9	3,9	100 %
Société concessionnaire des aéroports 1	09/03		7,1	7,1	7,1	

Source : Agence française de développement (Phnom Penh)

b) Le renouvellement des axes d'intervention de l'Agence

Initialement, l'AFD avait reçu mandat de concentrer son action sur le secteur du développement rural et sur l'aménagement de la région de Siem Reap/Angkor, pour favoriser à terme l'émergence d'un nouveau pôle de développement économique, grâce aux ressources du tourisme liées au parc archéologique d'Angkor. **Ce mandat a cependant été élargi en 1999.** La stratégie d'intervention de l'AFD s'est donc orientée vers le financement des infrastructures urbaines qui ont des effets directs sur l'amélioration des conditions de vie des populations¹. L'AFD a poursuivi en parallèle le financement d'investissements productifs dans le secteur rural, notamment en appuyant l'hévéaculture familiale et l'aménagement de périmètres irrigués.

Du fait de cet historique, le portefeuille de projets vivants de l'AFD est actuellement encore concentré sur l'agriculture et les infrastructures urbaines sur Phnom Penh et Siem Reap/Angkor.

L'AFD assure également la **formation** et le perfectionnement de cadres (principalement dans les secteurs de la banque et de la micro-finance) par l'intermédiaire du CEFEB, le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (**FFEM**), et octroie trois financements au titre du Programme de renforcement des capacités commerciales² (**PRCC**) auquel le Cambodge est éligible.

Conformément au DCP signé en septembre 2005, l'AFD restreint son champ d'activité et concentre la majeure partie de ses interventions futures d'ici 2010 dans les secteurs de **l'agriculture, de la protection de l'environnement et de la bio-diversité, et de la santé.**

Dans les secteurs de l'agriculture et de la protection de l'environnement, les interventions de l'AFD poursuivent les objectifs stratégiques suivants, qui se veulent cohérents avec les stratégies validées par le CICID, comme avec le Plan national de développement stratégique du Cambodge et la Convention mondiale sur la biodiversité :

- la promotion d'une agriculture compétitive et de systèmes de production agricoles performants et durables ;
- la gestion durable et intégrée de la ressource en eau, notamment à vocation agricole ;
- la protection de la biodiversité en améliorant l'intégration de la gestion des aires protégées et le développement des zones périphériques.

¹ *Alimentation en eau potable de Phnom Penh, reconstruction de ponts, électrification de petits centres...*

² *Un programme de certification du caoutchouc pour permettre au Cambodge d'accéder directement au marché international avec des prix plus élevés ; la mise en place d'indications géographiques protégées pour le sucre de palme (le poivre, le riz, le praok et la soie n'ont finalement pas été retenus) ; et un appui au secteur de la confection devant aboutir à l'octroi d'un label social sous la surveillance du BIT.*

Le troisième axe d'intervention de l'AFD au Cambodge – la **santé** – s'articule autour de la **double problématique** de l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité financière des services de santé et du renforcement des capacités du ministère de la santé dans les domaines de la réforme hospitalière, de la formation du personnel paramédical, et éventuellement du sida. Par ailleurs, la menace que fait peser l'émergence des maladies respiratoires conduit à programmer une intervention à dimension régionale, dans le cadre d'un appui apporté au réseau des instituts Pasteur. **Trois OMD sont ainsi visés** : la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la lutte contre le SIDA et d'autres maladies.

Rappel sur les règles de passation des marchés

Les procédures de passation de marché suivies par l'Agence sont normalement définies et décrites dans le Manuel de procédures opérationnelles de l'AFD. Des exemples de dossiers d'appel d'offres sont disponibles et les règles de passation des marchés y sont définies.

Le montage des projets financés par l'AFD fait que **la responsabilité du processus de passation des marchés est sous la responsabilité du maître d'ouvrage bénéficiaire final du projet**. L'Agence contrôle le déroulement de la passation des marchés à quatre points critiques, pour lesquels elle doit délivrer son **avis de non-objection** :

- sur la version finale du dossier d'appel d'offre à émettre ;
- sur la notation technique attribuée aux soumissionnaires ;
- sur la notation consolidée (technique et financière) attribuée aux soumissionnaires, ainsi qu'à la proposition de sélection du prestataire de services sur cette base ;
- sur le format de contrat à signer avec le prestataire sélectionné.

Les conventions de financement n'intègrent plus depuis 2002 de clause d'origine et les projets en cours fonctionnent donc sur un mode entièrement délié, conformément aux engagements pris par la France sous l'égide de l'OCDE. **Les seuils de recours à l'appel d'offres international ont été abaissés en 2006**, respectivement à 100.000 euros pour les prestations de services et 500.000 euros pour les marchés de travaux.

A partir d'août 2005, pour faciliter la mise en oeuvre des projets par les maîtres d'ouvrage bénéficiant de financements de l'AFD, **il a été décidé de leur demander d'adopter les procédures standards de passation des marchés mises au point par la Banque mondiale et par la BAsD**. Ces procédures utilisent des modèles de document de consultation des entreprises et des modèles de contrat qui se révèlent très proches de ceux développés par l'AFD.

Source : AFD Cambodge

c) Les projets transférés et en cours d'instruction

L'AFD s'est vue transférer deux FSP pour un montant global d'environ 1,5 million d'euros : un projet d'appui à la définition des politiques agricoles et le projet « *Appui institutionnel au ministère de la santé* », portant sur la politique hospitalière et la micro-assurance santé. **Ces deux projets font partie des huit projets de la seconde vague de transferts à l'AFD, le SCAC**

ayant estimé en 2004 qu'il serait en mesure de clôturer ces projets avant le 31 décembre 2005, ce qui n'a finalement pas été le cas.

Le processus de transfert de ces deux projets est synthétisé dans le tableau suivant :

Intitulé du FSP d'origine	FSP n° 2001-61 « <i>Appui à la définition des politiques sectorielles agricoles au Cambodge</i> »	FSP n° 2001-51 « <i>Appui institutionnel au ministère de la santé</i> »
Montant d'origine	1,37 million d'euros	1,2 million d'euros
Montant transféré	870.287 euros	624.144 euros
Décision de transfert	Conseil de surveillance de l'AFD du 15 décembre 2005	
Décision d'octroi du DG de l'AFD	14 juin 2006	23 mai 2006
Signature de la convention AFD	11 janvier 2006	11 janvier 2006
Notification par le MAE à l'AFD du montant d'AE	12 mai 2006	17 mai 2006
Entrée en vigueur de la convention AFD	29 juin 2006	15 juin 2006
Compte rendu au Conseil de surveillance de la décision d'octroi	12 octobre 2006	29 juin 2006

Le FSP « *Appui à la définition des politiques sectorielles agricoles au Cambodge* » bénéficiait également de **deux assistants techniques, dont les contrats n'ont été ni transférés ni prolongés**, dans la mesure où l'un était conseiller du ministre de l'agriculture et où l'autre était financé sur la « ligne souple », supprimée par l'entrée en vigueur de la LOLF. Ils ont néanmoins été confirmés par le ministère cambodgien et **repris sur contrat de FCI** selon une procédure tripartite, par la mise en place, en juillet 2006, du projet d'assistance technique en appui aux politiques sectorielles « agriculture et eau ». Le FSP « *Appui institutionnel au ministère de la santé* » bénéficiait quant à lui d'un assistant technique, qui a été **transféré avec le projet** et dont le contrat a été prolongé d'un an, jusqu'au 30 juin 2007.

Quatre projets sont actuellement instruits par l'agence : l'amélioration de la qualité des soins et le soutien au développement de la micro-assurance ; la construction d'un centre de neurochirurgie ; un projet de « transition d'appui » à l'hévéaculture familiale et à la diversification agricole ; et le PRCC d'appui au développement d'un centre de tournage.

d) La stratégie régionale de Proparco

Proparco finance au Cambodge, au Laos et au Vietnam des opérations économiquement viables, socialement équitables, soutenables sur le plan environnemental, et financièrement rentables, ce dernier critère étant la condition d'un effet d'entraînement sur d'autres investisseurs privés. Les **trois grandes finalités** de l'action de Proparco coïncident avec celles du plan stratégique de l'AFD :

- des objectifs de développement et sociaux centrés autour de l'atteinte des objectifs du millénaire (infrastructures, micro-finance, secteurs privés sociaux, ...)

- des objectifs économiques de croissance, de création d'emplois et de correction des asymétries de marché (PME-PMI, secteur financier, infrastructures, ...)

- des objectifs de développement durable (secteur forestier, gaz à effet de serre, procédures environnementales, lutte anti-blanchiment) et en particulier de réduction des externalités négatives « globales ».

A ces objectifs s'ajoutent **trois priorités transversales** : promouvoir les entreprises et le savoir-faire français, le respect du principe de subsidiarité, et un partenariat avec les autres bailleurs de fonds. Ces principes généraux se déclinent au Cambodge, Laos et Vietnam autour des principaux axes d'intervention suivants :

- le développement des infrastructures en particulier dans les secteurs de l'électricité, des énergies renouvelables et du transport ou favorisant l'intégration régional ;

- le développement des systèmes financiers, en particulier des établissements non bancaires et de la micro finance ;

- l'accompagnement des entreprises exemplaires en termes de responsabilités sociale et environnementale, en particulier dans le secteur des ressources naturelles (mines et plantations industrielles).

Le portefeuille de Proparco au Cambodge, Laos et Vietnam s'élève au total à **72,7 millions d'euros** (108,3 millions d'euros en incluant les dossiers en cours de formalisation), dont **94 % en prêts** et le solde en fonds propres et garanties. La répartition géographique se décompose comme suit : 55,6 % au Vietnam, 29,1 % au Cambodge et 23,6 % au Laos. Les principaux secteurs financés sont les infrastructures (78,7 %), les mines (15,2 %) et le secteur financier (8,2 %).

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE SCAC ET L'AFD

A. LES PROJETS ET LA COMPTABILITÉ DU SCAC

1. Observations de portée transversale

Comme cela est souvent le cas, un des griefs principaux de votre rapporteur spécial porte sur la **lenteur d'exécution de certains projets**. Le taux moyen de décaissement (45,6 %) apparaît ainsi perfectible rapporté à l'âge moyen des projets et au petit nombre de projets récents. La date de clôture de la quasi-totalité des projets a ainsi déjà été reportée une fois ou le

sera à court terme, les projets les plus lents étant VALEASE¹, l'appui à l'Etat de droit² et l'appui à l'enseignement du français.

Ces difficultés peuvent être attribuées à plusieurs facteurs :

- **l'inertie et les faibles capacités du bénéficiaire ou maître d'ouvrage** ;

- un optimisme excessif lors de la conception du projet (la durée prévisionnelle d'exécution est de 3 ans, mais la durée réelle est le plus souvent supérieure) ;

- le fait que **la période de décaissement effectif ne couvre que 8 à 9 mois**, compte tenu des dates de mise à disposition des crédits (courant février) et de remontée des fonds libres pour la clôture comptable de l'exercice (fin novembre) ;

- ou **la discontinuité des contrats et du recrutement des AT**³.

Votre rapporteur spécial considère que l'administration centrale fait preuve d'une gestion à trop court terme du remplacement ou du redéploiement des AT et chefs de projet, ce qui crée sur place des incertitudes, nuit au déroulement des projets et contraint à agir dans l'urgence au détriment de la réflexion de plus long terme. Il devrait être possible pour chaque AT de **désigner par écrit à l'avance un intérimaire** en cas d'empêchement ou de non-recouvrement des contrats. Votre rapporteur spécial suggère également qu'une « **équipe volante** » à la disposition des ambassades soit mise en place à la DGCID.

Le SCAC a conçu des fiches synthétiques pour chaque projet, qui récapitulent les objectifs, réalisations, versements et principales observations. Elles se révèlent très utiles mais ne procèdent pas d'instructions précises ni d'un modèle harmonisé de la DGCID. **Votre rapporteur spécial réitère ses observations passées sur la nécessité de mettre en place un vade-mecum de synthèse et de notation interne des projets dans tous les postes.**

Le poste applique correctement les pénalités de retard et retenues de garantie⁴ sur les marchés de travaux et fournitures ; néanmoins le manque de concurrence sur les prestations de travaux publics, faute de compétences disponibles, conduit souvent le poste à négocier les tarifs avec un seul soumissionnaire. Votre rapporteur spécial a également relevé que **les contrats n'étaient pas systématiquement paraphés** (en particulier les contrats de prestations de services), ce qui constituerait à tout le moins une mesure de précaution en cas de perte de tout ou partie de l'original.

¹ Avec un reste à décaisser début 2007 de près des trois quarts du montant programmé, malgré un premier report de 20 mois de la date de clôture, au 31 décembre 2007.

² La durée d'exécution de ce projet, initialement fixée à 3 ans, a été doublée, sans pour autant avoir l'assurance que les décaissements seront achevés d'ici la date de clôture modifiée.

³ Indépendamment de possibles événements tragiques, comme cela fut le cas en 2006.

⁴ Cette garantie, retenue pendant un an à compter de la réception des travaux, est bien calculée sur la base du montant global, intégrant les éventuels avenants.

Le SCAC a de plus en plus recours aux stagiaires pour compenser les « trous d'air » dans les effectifs, tendance qui n'est pas propre au Cambodge. Les stagiaires sont conventionnés et logés gratuitement, mais ne disposent pas toujours d'une vacation. **Le poste envisage une amélioration de leurs conditions indemnitaires**, avec un financement partiel ou total de leur voyage aller/retour vers la métropole.

De même, **le poste tend à contourner le plafond d'ETPT par des conventions de prestations de services**. Les interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont estimé que ces conventions n'étaient *a priori* pas susceptibles d'être requalifiées, mais il importe d'être particulièrement vigilant sur ce point et d'éviter le blocage éventuel de certains projets sur ce motif.

La plupart des missions sont pilotées par **CampusFrance** (organisme issu de la fusion d'EGIDE et Edufrance), qui se voit attribuer une avance sur 90 % du coût prévisionnel de chaque mission puis restitue le trop-perçu ou demande le solde. L'opérateur procède également à la vérification du service fait et des pièces justificatives avant paiement. Votre rapporteur spécial constate cependant que **le rapport de mission n'est pas toujours joint au dossier de paiement de CampusFrance** mais remis *a posteriori*, et que le poste ne conserve pas dans tous les cas une copie du compte-rendu intégral ou synthétique de chaque mission.

Les documents comptables du poste présentent des incohérences et laissent planer le doute sur le niveau réel de consommation des crédits en 2006. Un premier « tableau de bord » sur l'enveloppe programmée, modifiée et consommée faisait en effet état d'un solde disponible de 671.860 euros en fin d'exercice, et non de 4.186 euros comme cela a été ultérieurement rectifié. Les responsables du SCAC ont invoqué une « erreur de manipulation des fichiers » et votre rapporteur spécial ne demande qu'à leur accorder le bénéfice du doute, mais **il déplore que le poste ne soit pas réellement en mesure de fournir aisément des données aussi basiques que les crédits effectivement dépensés et disponibles**.

La LOLF est encore très imparfaitement appliquée par le poste : la fongibilité est insuffisamment exploitée entre les sous-actions¹ et aucune instruction n'a été transmise par la DGCID sur la mise en place et le suivi d'indicateurs locaux de performance (hormis le traditionnel ratio décaissements / engagements). De l'aveu même des responsables du SCAC, certaines interventions qui relevaient de l'ancien titre IV, et ont été fusionnées par le poste, sont **redondantes avec les FSP**, ce qui n'incite guère aux économies ni à une gestion rationnelle. Tel est le cas en particulier des actions de promotion de la diversité culturelle et de la francophonie.

De manière générale, le poste estime que **la LOLF a plutôt compliqué le traitement comptable des opérations et est peu adaptée à la**

¹ D'autant que le poste, plutôt considéré comme « bon élève », obtient en général des délégations de crédits conformes à ses prévisions et demandes.

dimension pluriannuelle du FSP. Chaque opération donne encore lieu à des saisies dans trois fichiers, dont un document Excel développé en interne. Lors du rendez-vous de mi-gestion de juin, le SCAC doit avoir engagé la totalité de la fraction (80 % en 2006, 70 % en 2007) des crédits délégués en début d'exercice pour pouvoir bénéficier du reliquat. Le poste considère que cette approche « mécanique » ne tient pas suffisamment compte des conditionnalités – dont le respect peut requérir du temps et des négociations sans rapport avec la contrainte budgétaire – et du chronogramme des FSP, ce qui pour certains projets en phase de démarrage conduit à l'alternative suivante : **bloquer le projet faute de financement ou se montrer plus conciliant sur les conditionnalités.**

Votre rapporteur spécial estime que le poste doit être **proactif** auprès des bénéficiaires et rigoureux dans l'engagement des FSP, et l'administration centrale faire preuve de **souplesse** en cas de faible écart avec la norme d'engagement requise sur des projets dont les engagements financiers les plus lourds peuvent être plus concentrés sur le second semestre.

S'agissant du **logiciel de gestion COREGE**, le poste rencontre encore des difficultés sur certains engagements pluriannuels¹ mais reconnaît qu'il **fonctionne beaucoup mieux qu'il y a un an.**

2. Remarques spécifiques sur les projets

Le projet d'appui à l'Université royale d'agriculture est considéré comme médiocre, en particulier le volet relatif à la formation des enseignants, faute d'une réelle implication du bénéficiaire. Considérant l'adage « on ne fait pas boire un âne qui n'a pas soif », **vos rapporteur spécial estime nécessaire de réduire les ambitions de ce projet ou de l'arrêter à brève échéance**, plutôt que d'envisager un report qui ne garantirait pas un « sursaut » de l'université partenaire.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'intérêt réel du FSP n° 2004-11 d'appui à la structuration du secteur culturel et émet quelques réserves sur son contenu et son déroulement :

- le décaissement est lent (un tiers en deux ans) et les conditionnalités n'ont été levées que tardivement, ce qui témoigne d'un défaut de conception ;

- si la composante de création d'un centre de ressources audiovisuelles (centre Bophana inauguré en décembre 2006) fut un succès, **celle relative aux arts de la scène est balbutiante**, faute de disposer d'un partenaire local solide. Il est indispensable, ainsi que le poste l'envisageait lors de la mission de votre rapporteur spécial, de **réduire ou supprimer cette composante au profit des trois autres.**

¹ Dans le cadre de la procédure de réévaluation qui conditionne la liquidation, il est parfois nécessaire de « réengager » les crédits.



Votre rapporteur spécial a également relevé des **incohérences** dans la convention constitutive du projet FSP « *Patrimoine angkorien et développement durable* » : une clause suspensive est ainsi imposée à la municipalité de Phnom Penh qui n'est pas partie à la convention, et l'article 8 stipule qu'« *aucune entreprise française ne pourra être écartée des adjudications, après appels d'offres, sans l'accord de l'ambassade de France* ». **Une telle formulation n'est manifestement pas conforme au principe de l'aide déliée** auquel la France a souscrit en 2002 sous l'égide de l'OCDE. D'après les informations recueillies sur place, elle serait issue d'un document-type de 1999 ; il reste que la DGCID comme les postes **doivent veiller scrupuleusement à ce que les conventions signées au nom de la France ne comportent aucune mention ambiguë ou contraire aux engagements internationaux.**

Sur ce même projet, **l'inadaptation de l'APSARA est compliquée par des dissensions internes, des pressions** (sur le partage des recettes du droit d'entrée de 20 dollars du site d'Angkor) **et des interférences politiques.** Le projet prévoyait initialement le transfert des compétences et de la gestion du chantier à l'autorité cambodgienne, sur le modèle de l'EPCST de droit français, avec un paiement direct des ouvriers, l'EFEO gardant la seule maîtrise scientifique. Cela s'est révélé un vœu pieu et un tel transfert n'est pas envisageable à moyen terme. Le conseil d'administration de l'APSARA ne s'est apparemment jamais réuni et le vice-Premier ministre en détient la direction de fait.

Le projet mobilisateur SYNERGIE (réseau régional de formation au management et à la gestion), dont la durée prévisionnelle de réalisation est passée de 3 à 6 ans, est jugé utile mais « *épuisant* » par le SCAC, compte tenu de la mise à disposition tardive des crédits. Votre rapporteur spécial suggère que les étudiants et enseignants soient récompensés par **l'attribution de prix et de distinctions prestigieuses du type « palmes académiques »**. Les missions de courte durée de professeurs d'université liées à ce projet sont gérées par CampusFrance, et pour la plupart, ne présentent pas de caractère « touristique ».

En matière de **francophonie**, l'action au Cambodge témoigne de la **tendance nette à réorienter les bourses et actions de promotion du français vers les seules élites, plutôt que de mettre en œuvre une conception universelle du français ou de répondre aux besoins touristiques** (hôtellerie en particulier) **et économiques**. Cette situation peut être interprétée de deux manières : soit la France a « capitulé » devant l'anglais, soit la francophonie change de nature et privilégie une logique de prescription et d'influence en raison du manque de moyens comme du caractère structurellement déséquilibré de la compétition avec l'anglais.

Cette seconde option serait acceptable si les acteurs de la coopération ne cédaient pas occasionnellement à la facilité de l'enseignement en anglais. Ainsi dans le cadre de la composante de mise en réseau d'enseignants universitaires du projet SYNERGIE, des missions de professeurs de grandes écoles de commerce françaises ont été mises en place par Edufrance. **Le coût s'est révélé plus élevé (environ 100 euros de l'heure) que celui d'invitations de professeurs d'universités, et les cours ont été donnés en anglais.** Dans ces conditions, votre rapporteur spécial estime que l'alternative est soit d'organiser des cours en français, soit d'inviter des professeurs anglophones de la région du sud-est asiatique pour un coût moindre.

Votre rapporteur spécial a également été alerté par un ancien médecin coopérant sur la **propension de certaines ONG françaises à utiliser abusivement l'anglais**, parfois à la surprise des Anglo-saxons eux-mêmes et au désarroi des responsables cambodgiens.

La promotion de classes bilingues constitue un axe d'intervention opportun, dans la mesure où la langue d'enseignement modèle davantage les réflexes et la pensée que l'apprentissage du français comme langue étrangère, pour autant que le pays partenaire respecte ses engagements, ce qui n'a pas été toujours le cas au Cambodge.

Les crédits de la **MAIIONG** destinés au Cambodge augmentent de près de 40 % en 2007, conformément à l'objectif d'accroissement de l'aide transitant par les ONG. **Votre rapporteur spécial demeure réservé sur cette évolution, qui lui paraît propice à une logique de guichet et au gaspillage**, mais reconnaît que la réorganisation intervenue au sein de la DGCID, le nouveau manuel de procédures de la MAIIONG et l'effort de déconcentration (qui renforce le poids de l'avis du poste dans la validation du dossier) devraient permettre une sélection et un suivi plus rigoureux des financements. **Les COCAC doivent impérativement faire remonter leurs informations et appréciations sur l'action locale des ONG subventionnées¹** afin de nourrir les critères de sélection de la MAIIONG.

¹ L'appréciation par le SCAC de l'action du GRET au Cambodge est ainsi plutôt critique.

Enfin votre rapporteur spécial relève que **la pérennité de la petite école française de Siem Reap** (25 élèves, dont la moitié de Cambodgiens de familles relativement aisées), dont l'échec de la demande de conventionnement auprès de l'AEFE a été vécu comme « vexatoire », est menacée après 2009, risquant donc de conforter l'« anglicisation » des enfants sur place. Il serait sans doute logique et utile que **dans les lieux plus isolés, tels que Siem Reap, l'Alliance française locale puisse également faire office d'école.**

B. LES ACTIONS DE L'AFD

1. Illustration d'un projet réussi : l'extension des capacités de la station de traitement des eaux de Chruoy Chang War

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter *in situ* le projet de doublement de la capacité de production de la station de traitement des eaux de Chruoy Chang War, qui fait suite à un don de l'Agence de 4 millions d'euros (en cofinancement de la Banque mondiale et de la BASD), octroyé entre 2003 et 2005 pour la construction de deux châteaux d'eau¹. **La diminution de la parité dollar/euro a permis d'économiser près de 650.000 euros**, en sus des 360.000 euros provisionnés pour les frais divers et imprévus, qui ont été réutilisés dans du matériel roulant et de télécommunications.

Votre rapporteur spécial a été très favorablement impressionné par la qualité des installations comme les résultats concrets du projet, qui illustrent un **cycle vertueux** d'extension des branchements, de la clientèle subventionnée et de la rentabilité de la régie.

La capacité de production était ainsi de 65.000 m³/jour en 1993, et de 235.000 m³/jour en 2006. Sur la même période, le taux de recouvrement de la régie est passé de 48 % à 99,9 %, le taux de desserte de 25 % à 90 %, le ratio coûts de fonctionnement / revenus de 150 % à 22 %, et le nombre de branchements² de 26.881 à 151.730 (soit une croissance de 15 % par an entre 2003 et 2006). **Plus de 70 % de la population de la zone concédée à la Régie de distribution des eaux (RDE) a désormais accès à l'eau potable**, soit 1,2 million de personnes, et le budget d'eau des foyers les plus pauvres est passé de 7 % à 2 % de leurs revenus entre 1993 et 2006, tout en multipliant par trois leur consommation d'eau.

¹ Sur lesquels il est clairement affiché « Don de la France ». *Votre rapporteur spécial regrette cependant que les nouveaux branchements n'aient pas donné lieu à une inauguration officielle, en dépit de plusieurs demandes auprès du maître d'ouvrage.*

² Les branchements « sociaux » concernent 3.523 foyers, avec un taux de subvention de 30 % à 100 % (soit 180.120 dollars au total).

Le nouveau prêt non-souverain (au taux concessionnel Euribor minoré de 170 points de base), dont l'octroi à la RDE a été décidé en avril 2006 pour un montant de 11,1 millions d'euros, **permet d'accélérer sensiblement la réalisation du projet, et partant, à la RDE de réaliser des économies chiffrables**. Il a ainsi été possible, en 11 mois, de réaliser les études de faisabilité, de négocier le prêt et de signer le contrat de travaux, soit un gain de 18 mois correspondant à 6,5 millions de dollars de revenus et 1,3 million de dollars de marge. Le taux de rendement interne du projet serait de 7 % en termes financiers et de 17 % en termes économiques, et la marge s'établirait à 20 %, soit des ratios très satisfaisants.

Votre rapporteur spécial estime que ce constat édifiant plaide en faveur d'une plus grande utilisation des prêts non souverains et d'une prospection systématique des emprunteurs solvables susceptibles de contribuer au développement. L'agence envisage pour le moment d'accorder dans les prochaines années des prêts souverains, en relation avec les futurs revenus pétroliers.

2. Observations relatives à certains projets

Le taux global de décaissement des projets vivants de l'agence se révèle satisfaisant, avec 43,6 %. La diminution des engagements à partir de 2007 devrait cependant s'accompagner d'une baisse des décaissements d'ici 2 ans.

La procédure de transfert des projets du FSP est indéniablement complexe et chronophage, du fait de la définition et signature des nouveaux contrats, du renouvellement des AT *via* FCI et de la redéfinition des activités, en particulier pour le projet d'appui à la définition des politiques agricoles, dont le redémarrage est effectif depuis mars 2007 à la suite d'un nouveau comité de pilotage. L'AFD estime être en mesure de pouvoir engager environ 600.000 euros sur ce projet d'ici fin 2007, **ce qui paraît optimiste ou, a contrario, souligne le manque d'efficacité du SCAC dans sa gestion antérieure...** En dépit de leur coût paramétrique élevé (environ 140.000 euros), les AT ont été confirmés par les deux ministères cambodgiens concernés, qui compte tenu de la redéfinition des rôles avaient la faculté de mettre fin à leur contrat.

Votre rapporteur spécial a **déploré la faiblesse du rythme de décaissement du projet de réhabilitation des marchés centraux de Phnom Penh** (3,8 % après près de 3 ans de mise en œuvre), qui implique deux prestataires français pour la conception et la construction. Ses interlocuteurs de l'agence ont fait état de la complexité du projet, des difficultés de conception du cahier des charges et de l'absence d'autonomie juridique de la commune. Les travaux devraient toutefois débuter en août 2007.

De même, **le projet de développement urbain de Siem Reap connaît un démarrage « poussif »** en raison des faibles capacités administratives de la province, qui ne parvient guère à lancer le premier appel d'offres d'appui à la maîtrise d'ouvrage. La province de Siem Reap étant pilote en matière de décentralisation, l'AFD n'entend pas faire intervenir le gouvernement.

La **promotion de l'hévéaculture familiale**, qui suscitait initialement les réticences du gouvernement, s'est avérée prometteuse et les autorités demandent désormais à ce qu'elle soit poursuivie. Cette initiative est toutefois entravée par les incertitudes juridiques sur les titres fonciers ou la définition des parcelles, comme par la déforestation massive.

Votre rapporteur spécial a constaté que les nombreuses « missions d'appui international » étaient souvent facturées forfaitairement (12.000 euros), alors qu'elles devraient l'être sur frais réels. Il s'est également étonné que le GRET soit fréquemment sélectionné comme opérateur. D'après l'agence, les prestations de cette organisation de solidarité internationale ne sont pas moins onéreuses que celles des bureaux d'études, mais à la différence de ces derniers qui s'efforcent de minimiser les coûts, le GRET a toujours mis en place des personnels de qualité lors de ses différentes interventions.

Votre rapporteur spécial a examiné les pièces comptables afférentes aux deux projets de **réhabilitation des polders**, dont le coût élevé (plus de 7 millions d'euros) peut alimenter les doutes sur leur réel bien-fondé. Il n'a pas relevé de manquement particulier, mais considère cependant que la prolongation du projet de réhabilitation des polders de Prey Nup de 4 à 6 ans, qui constitue une modification substantielle du contrat, aurait du donner lieu à la **signature d'un nouveau contrat plutôt que d'un avenant**. M. Yves Terracol, directeur de l'agence, a indiqué que l'avenant n'était requis que dès lors que le montant global du projet ne variait pas de plus de 20 %.

Votre rapporteur spécial a également demandé des précisions sur la **procédure de délégation de signature sur l'avis de non-objection** lors des appels d'offres (cf. *supra*). Cette délégation peut être accordée dans le cadre d'une délégation globale portant sur la gestion courante des projets, sans pour autant transférer la responsabilité du chef de projet. Votre rapporteur spécial estime que **la délégation écrite doit se montrer suffisamment précise dans son périmètre et ses modalités**, en particulier lorsqu'elle a trait aux relations avec la maîtrise d'œuvre.

DEUXIÈME PARTIE – LAOS

Principales données socio-économiques en 2006

Population	5,8 millions
Densité	25 habitants / km ²
Taux de croissance démographique	2,3 %
Espérance de vie (données PNUD)	54,3 ans
Taux d’alphabétisation (données PNUD)	67,5 % des hommes et 38,1 % des femmes
Indice de développement humain (PNUD, 2002)	0,534
PIB / habitant	416 \$
Taux de croissance du PIB (2005)	7,3 %
Taux de chômage (estimation FMI)	29 %
Déficit budgétaire	4 % du PIB
Solde exportations / importations françaises	- 25 millions d’euros
Communauté française (estimation)	1.250
APD française (2006)	19 millions de dollars

Source : ministère des affaires étrangères

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

A. UN PAYS PAUVRE MAIS QUI CHERCHE À S’INSÉRER DANS LE COMMERCE MONDIAL

PMA essentiellement rural¹ comme le Cambodge, le Laos connaît une croissance relativement forte depuis le début des années 2000, appuyée par une intégration régionale croissante et renforcée par la mise en œuvre de projets industriels lourds d’exploitation de ses richesses naturelles hydrauliques et minières. **Des faiblesses persistent néanmoins dans l’environnement budgétaire et financier, en raison de la lenteur des réformes entreprises.**

Pays enclavé, partiellement montagneux et encore miné, le Laos est avec la Birmanie l’Etat le plus pauvre d’Asie du Sud-Est, et 73 % de la population vit avec moins de 2 dollars par jour. **Comme le Vietnam, le Laos a du s’ajuster à la mondialisation économique sans réelle réforme politique, le parti demeurant l’ossature du pouvoir**, mais cette adaptation se réalise avec des moyens et ambitions bien moindres. **Le Vietnam demeure le partenaire privilégié, « grand frère » sur lequel repose la sécurité du régime, mais le Laos sort lentement de ce « tête-à-tête »** en diversifiant son dialogue politique et ses échanges économiques.

¹ Le secteur agricole emploie 75 % de la population active et génère, avec l’exploitation forestière et la pêche, près de la moitié du PIB.

La politique de libéralisation lancée en 1986 (dite « NME »), la Stratégie nationale pour la croissance et l'éradication de la pauvreté de 2001-2005 et le Plan de développement économique et social pour 2006-2010 se sont cependant traduits par la **rénovation de la structure des échanges et des investissements étrangers**, afin de profiter d'une position centrale dans la péninsule indochinoise. Le pays a rejoint l'ASEAN et procède au démantèlement de ses barrières tarifaires d'ici à 2008. **Cette échéance ne sera cependant probablement pas tenue ou le sera de façon factice**¹.

Le Laos cherche néanmoins à s'intégrer au système commercial mondial². Après sa **demande d'adhésion à l'OMC en juillet 1997**, il a remis son aide-mémoire d'accession en 2001 et la deuxième séance de négociations s'est déroulée en 2006. **Le commerce demeure cependant essentiellement régional et la part de l'informel avoisinerait 50 %**. Une grande partie de l'approvisionnement des villes se fait en Thaïlande, au Vietnam et en Chine et n'est pas enregistrée.

La politique de promotion des investissements directs étrangers (IDE) porte ses fruits (augmentation de 50 % en 2005 puis de 30 % en 2006) et est surtout tirée par la multiplication des projets miniers et hydroélectriques³, en vue de satisfaire les appétits énergétiques des grands voisins. Les IDE doivent permettre à l'Etat de tenir sa promesse d'une éradication de la pauvreté à l'horizon 2015 et de sortir de la catégorie des PMA à l'horizon 2020, ce que le rythme de croissance naturel et l'apport même massif d'aide internationale ne permettraient pas.

De fait, votre rapporteur spécial a pu constater que le gouvernement lao, outre un objectif de croissance de 7,5 % par an du PIB et la volonté de passer à une économie industrielle et exportatrice, s'est doté **d'objectifs et d'indicateurs de réduction de la pauvreté très ambitieux**, comme l'illustre le tableau ci-après :

¹ *Le mécanisme de TVA est à l'étude pour 2007 mais prendra plusieurs années de retard, et la perte de recettes douanières n'est pas compensée par un mécanisme de compensation et redistribution des recettes de l'AFTA (zone de libre-échange de l'ASEAN). Le Laos doit donc biaiser avec ses obligations de démantèlement tarifaire et la libération des produits les plus « saisissables » (automobiles entre autres).*

² *Le Laos a également signé un accord-cadre de coopération avec l'Union européenne en avril 1997, et bénéficie en tant que PMA depuis mars 2001 d'un accès libre au marché communautaire dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ».*

³ *Qui représentaient 88 % du total des investissements réalisés en 2005 et en 2006. L'année 2006 est toutefois marquée par un début de diversification des investissements étrangers, dont une part croissante alimente le secteur agricole, l'industrie de transformation (projets de cimenterie et de brasseries) et les services (centres commerciaux et de transit).*

**Objectifs et indicateurs du
Programme national pour la croissance et l'éradication de la pauvreté (NGPES)**

Secteurs prioritaires	Objectifs	Indicateurs de suivi
1. Développement rural	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer l'autosuffisance alimentaire de la population - Diversifier et moderniser les secteurs agricole et forestier - Promouvoir la production des biens à l'exportation 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduire de 50 % le nombre de personnes sous-alimentées d'ici 2015 - Atteindre une superficie forestière de 60 % du territoire d'ici 2020 Maintenir un taux de croissance de la production agricole de 4 à 5 % / an
2. Accroissement de l'accès à l'éducation	<ul style="list-style-type: none"> - Eradication de l'illettrisme des 15 ans et plus d'ici 2015 et accès généralisé au niveau de l'éducation primaire - Développer la formation professionnelle, l'éducation technique et supérieure afin de mieux correspondre aux attentes du marché du travail - Améliorer le niveau des formations et les faire se rapprocher des standards internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> 87 % des 15 ans et plus sachant lire d'ici 2015 et 95 % des enfants ont accès à l'école primaire d'ici 2015
3. Amélioration et extension de la qualité des soins de santé	<ul style="list-style-type: none"> - Accès aux services de santé de base pour tous - Développer l'accès à l'eau potable - Promouvoir la santé de la mère et de l'enfant 	<ul style="list-style-type: none"> - 100 % de la population des 72 districts les plus pauvres ont accès aux soins de santé primaire d'ici 2010 - 80 % de la population à accès à l'eau potable d'ici 2010 - Réduction du taux de mortalité maternel de 35 à 20/10.000 d'ici 2010
4. Développement des infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> - Désenclavement du milieu rural - Renforcement des voies de transport avec les pays voisins - Maintenance du réseau routier 	<ul style="list-style-type: none"> - 65 à 66,7 % des routes seront asphaltées d'ici 2010 - Le réseau routier couvrira entre 2.300 et 2.400 km d'ici 2010

La croissance économique (6,5 % en 2004, 7,1 % en 2005 et 2006) est **principalement soutenue par l'exploitation des ressources naturelles et accessoirement par le transit de marchandises et le tourisme**¹, mais sans dérive des prix ni déséquilibre excessif de la balance des paiements ni du budget. Un doublement des importations est anticipé au titre des grands projets d'ici 2010, mais l'impact net sur la balance des paiements pourrait être modeste, les dépenses en devises étant plus que financées par les apports en capital et prêts.

Ramenée de plus de 15 % en 2003 à un peu plus de 7 % en 2005, **l'inflation** semble pouvoir être contenue en deçà de 6 % en 2006, compte tenu

¹ Dont les chiffres (1 million de visiteurs) sont surévalués par le gouvernement, car ils intègrent les passagers frontaliers en transit.

de la gestion plus prudente de la création monétaire. **Le déficit budgétaire est somme toute modéré**, de 4,5 % à 5,5 % hors dons et de 3,5 à 4 % dons inclus, bien inférieur à ses niveaux de 2001-2003.

B. DES DÉSÉQUILIBRES PERSISTANTS ET DES RÉFORMES QUI TARDENT À ABOUTIR

Bien que le déficit budgétaire ait diminué, **les recettes fiscales demeurent insuffisantes**, avec 10,9 % du PIB en 2005 et une estimation par le FMI de 11,6 % en 2006. En application des mesures préconisées par le Fonds, les autorités du Laos ont augmenté les taxes sur le pétrole et le revenu, et s'attachent à **recentraliser** des recettes fiscales et douanières qu'elles avaient largement confiées aux gouverneurs des provinces. La position externe s'est légèrement améliorée, mais l'endettement extérieur, majoritairement (63 %) contractée auprès d'organismes multilatéraux, **reste élevé et représente 80 % du PIB, soit le triple des exportations.**

Les réformes économiques tardent à aboutir. La restructuration des entreprises publiques (qui selon les autorités ne représenteraient plus que 5 % du PIB) **est à la fois insuffisante et cruciale.** La Banque mondiale suit, en particulier, la restructuration de cinq entreprises dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, du transport aérien, de la pharmacie et du bois. Par ailleurs les autorités laotiennes ont signé, début 2004, un accord pour la restructuration de huit autres entreprises publiques – dont les quatre plus grosses, avec notamment le projet de privatisation de Lao Airlines – et envisagent la privatisation d'une dizaine d'entreprises des secteurs énergétique, forestier et pharmaceutique. Avec l'appui de la Banque Mondiale et de la BASD, **les privatisations devraient être relancées à l'horizon 2008, bien qu'aucune réelle avancée concrète n'ait pour l'instant été enregistrée.**

Prédominantes mais sous-capitalisées et grevées de créances non performantes, les banques publiques ne sont toujours pas en mesure de jouer leur rôle d'intermédiation et de financement de l'économie et pratiquent des taux dissuasifs. Leur santé dépend en grande partie de celle des entreprises du secteur public qu'elles soutiennent, lesquelles sont elles-mêmes tributaires des transferts budgétaires. Les barrières judiciaires à la saisie des nantisements ne facilitent pas la gestion de l'important problème des créances douteuses (estimées à la moitié de l'encours total de crédits). L'opacité demeure à maints égards au niveau de la banque centrale, et la mise en place d'outils de contrôle des ressources générées par les grands projets n'est encore qu'à peine évoquée par les institutions financières internationales.

La priorité accordée aux grands projets d'exploitation des ressources hydrauliques, minières et agro-forestières dans le développement économique du Laos **soulève des craintes relatives, notamment, à la bonne gestion des revenus issus de ces projets.** L'attitude du gouvernement issu des élections de 2006, plus propice au changement, semble néanmoins de nature à consolider et diversifier la croissance.

C. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS FRANÇAIS AU LAOS

Premier pays occidental au Laos en termes de présence économique avec **une centaine de PME**¹ et la constitution en 2006 d'une Chambre de commerce et d'industrie française au Laos (CCIFL²), la France est également 3^e investisseur étranger sur la période 2000-2005³ et 2^e investisseur en 2005 (avec 370 millions de dollars d'investissements engagés), du fait de son **engagement sur le projet hydroélectrique Nam Theun 2 en 2005** (1.070 MW de capacité installée). La France participe en effet à hauteur de 345 millions de dollars⁴, soit 28 % du financement total. Les relations avec la partie lao sont bonnes et le vice-premier ministre est très impliqué dans la coordination. L'électricité produite est destinée pour 95 % à la Thaïlande et le solde au Laos.

En raison de la petite taille du marché et de l'économie, les grands groupes français préfèrent généralement suivre leurs projets locaux depuis leur représentation régionale à Bangkok ou Hanoi. Dans le secteur agricole, les investissements concernent essentiellement la culture du café, des fruits et de matières premières aromatiques.

Plusieurs investissements français s'effectuent sous un **prête-nom**, ce qui empêche un recensement exhaustif des projets bénéficiant de capitaux d'origine française. Cette pratique permet aux intéressés de bénéficier non seulement de procédures plus rapides et de remédier à l'obstacle constitué par l'exigence d'un montant d'investissement de 100.000 dollars minimum, mais aussi d'accéder à des secteurs réservés aux investisseurs nationaux comme ceux du tourisme (agences de voyage et auberges) et de la restauration.

Dans le sillage de Nam Theun 2 et des gros projets miniers et hydroélectriques, **plusieurs entreprises françaises d'envergure** (Aden, Sodexo, Géodis...) **se sont implantées en 2005 et 2006 ou envisagent de le faire en 2007**, alors que plusieurs projets non négligeables à l'échelle du Laos

¹ Dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme, de la restauration, de l'assurance, du conseil (informatique, ingénierie), de l'architecture, du textile, de l'artisanat ou du bâtiment.

² Première organisation bénéficiant à un groupe d'entreprises étrangères, forte de 32 membres cotisants, la CCIFL s'est investie dans le Forum francophone pour l'emploi et l'enseignement supérieur ou l'animation de conférences sur le monde de l'entreprise, organisées en partenariat avec l'Université nationale du Laos. Elle envisage aujourd'hui de financer des formations.

³ Derrière le Vietnam et devant l'Australie.

⁴ Cet investissement global se décompose de la façon suivante : la participation française au capital du consortium NTPC s'élève à 175 millions de dollars, incluant la participation d'EDF International à hauteur de 158 millions de dollars (**35 % du capital**) et les contributions de la France au sein des institutions financières internationales impliquées, représentant près de 17 millions de dollars (dont 10 millions de dollars de subventions accordés par l'AFD et par EDF et 7 millions de dollars sous forme de prêts commerciaux des la Banque asiatique de développement – BAsD – et de la BEI). Le financement français de la dette représente 170 millions de dollars et comprend les prêts accordés par l'AFD et Proparco (60 millions de dollars), la contribution française au prêt de la BAsD ainsi que la participation des banques françaises (BNP Paribas, Calyon et la Société Générale) à hauteur de 109 millions de dollars.

ont été amorcés depuis 2005. Lors de sa visite au Laos en novembre 2006, le Président d'EDF, M. Pierre Gadonneix, a réaffirmé la volonté de son groupe de s'engager durablement au Laos. Suez Energy, qui détient depuis 2002 le barrage de Houay Ho à 80 %, ambitionne également de développer de nouveaux projets hydroélectriques, mais ne prévoit pas de s'implanter¹.

Lors de leur réunion avec votre rapporteur spécial, un certain nombre d'investisseurs français ont souligné la **faiblesse du niveau de formation, l'insuffisante sécurité juridique du droit du travail et l'hétérogénéité d'un système douanier trop déconcentré**, propice à l'application de tarifs « différenciés ».

Ils ont également considéré que la logique de la coopération française était **trop étatique** – en particulier si on la comparait aux modalités d'intervention de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, qui tendaient à recourir aux partenariats public-privé –, et ont critiqué le **manque d'implication de Proparco à l'égard des PME françaises**, contraintes d'emprunter auprès de banques asiatiques implantées au Laos à des taux prohibitifs, avoisinant 20 %.

Votre rapporteur spécial a rappelé que Proparco ne disposait pas réellement des instruments pour intervenir en direct auprès des PME et n'avait pas vocation à se substituer aux banques commerciales, mais **pouvait en revanche contribuer au renforcement du système bancaire par l'octroi de lignes de crédit**. La quasi-absence de banques laotiennes fiables avait vraisemblablement conduit Proparco à écarter ce mode d'intervention, et la meilleure solution pour les PME françaises consisterait à ce qu'une banque française établisse une filiale locale. Le président de la CCIFL a souligné l'utilité et la rapidité de décaissement des **anciens protocoles du Trésor**, qui ont été remplacés par l'instrument RPE.

II. ÉTAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET FRANÇAISE

A. UN PAYS DÉPENDANT DE L'AIDE INTERNATIONALE

1. Une APD équivalente à plus de 10 % du PIB

Le FMI et le Laos ont conclu en avril 2001 un accord sur une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), ouvrant la voie à une reprise de l'assistance apportée par le Fonds et la Banque mondiale, qui était suspendue depuis 1997. **Le Laos a en revanche refusé de se voir appliquer l'initiative PPTE**, perçue comme une mise sous tutelle des recettes budgétaires par les institutions financières internationales.

¹ En raison du jeu d'influence exercé par les développeurs coréens au plus haut niveau politique, l'accord-cadre rédigé par Suez et le Comité du plan et des investissements étrangers était, lors de la mission de votre rapporteur spécial, en attente de signature depuis octobre 2006.

Les bailleurs internationaux sont aujourd'hui nombreux au Laos¹, ce qui en fait **un des pays les plus aidés de la région en part du PIB** (11,2 % en 2005). L'aide internationale au développement a toutefois diminué au début de l'actuelle décennie du fait de la **baisse de 30 % de l'aide du Japon, qui demeure cependant de loin le premier bailleur**. Selon le CAD de l'OCDE, l'aide totale nette atteignait néanmoins **272 millions de dollars en 2004 et 296 millions de dollars en 2005** (hors Chine), répartis de la manière suivante :

Ventilation des décaissements d'aide internationale au Laos en 2005 (hors ONU)

(en millions de dollars)

Bailleurs	Institutions financières	Commission européenne	Bilatéraux européens	Japon	Autres bilatéraux
Montant	100 (dont AID 42 ; BAsD 58)	10	74 (dont Suède 19 ; France 21 ; Allemagne 15)	65 (hors JBIC)	47 (dont Corée 7 ; Australie 10)
Part	33,8 %	3,4 %	25 %	22 %	15,9 %

Source : site Internet de l'OCDE, aide par bénéficiaire

L'assistance des institutions financières multilatérales est conditionnée à la mise en œuvre des réformes structurelles indispensables, **dont le rythme est ralenti par le manque de volonté politique du gouvernement**, malgré quelques progrès depuis un an (cf. *supra*).

Parmi les bailleurs, on peut en particulier relever :

- la **BAsD**, qui intervient au Laos depuis 1966 et a distribué 710 millions de dollars de prêts entre 1995 et 2005, essentiellement dans les secteurs des transports, de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau, et de l'énergie. La BAsD cherche à promouvoir une coopération sous-régionale et à développer des partenariats avec les autres bailleurs de fonds, notamment l'AFD. La stratégie pour 2007-2011 marque une concentration accentuée sur **quatre secteurs** (approvisionnement en eau, santé, éducation, développement urbain) mais se traduit également par une **réduction significative de l'enveloppe-pays**, en partie compensée par les programmes régionaux ;

- la **Banque mondiale** a apporté 711 millions de dollars de prêts et 31 millions de dollars de subventions (non compris l'assistance technique) depuis 1977. Les projets en cours s'élèvent à 107,6 millions de dollars. **Notre rapporteur spécial déplore le faible montant des dons octroyés par la Banque dans un des pays les plus pauvres d'Asie**. La stratégie d'assistance pays (CAS), approuvée en mars 2005, est centrée sur l'intégration régionale et

¹ **La question des droits de l'homme et du traitement de la minorité hmong demeure cependant un obstacle majeur dans les relations avec les Etats-Unis** (qui ont refusé d'accorder au Laos le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée), devenus un partenaire économique important mais dont l'aide publique est très modeste.

le développement du secteur privé, la fiabilisation du système de dépenses publiques, le renforcement des capacités nationales de lutte contre la pauvreté, et la mise en œuvre du projet Nam Theun 2. Le programme de réduction de la pauvreté (PRSC), sous forme **d'aide budgétaire**, est l'outil privilégié de la Banque pour soutenir le programme national NGPES, et les quatre tranches du PRSC seront décaissées au cours de la période 2005/2008 ;

- le Programme des Nations unies pour le développement (**PNUD**) poursuit des objectifs de développement d'instruments harmonisés de lutte contre la pauvreté, d'intégration régionale et de développement économique équitable, de gestion durable des ressources naturelles et d'action humanitaire. Le PNUD **joue un rôle central dans le processus de coordination des bailleurs** (cf. *infra*) par l'organisation de « tables rondes » sectorielles ;

- **la Commission européenne** (cf. *infra*), qui dans le cadre de sa stratégie d'assistance pays 2006-2010 (approuvée tardivement, en février 2007) **se désengage de l'aide-projet dans les secteurs « traditionnels »** (développement rural, éducation, santé), considérés comme suffisamment couverts par les autres bailleurs, et privilégie désormais l'appui budgétaire. **Le caractère affecté (à un secteur spécifique) ou non de ce soutien n'était pas connu en mars 2007**. Les autres domaines d'intervention de la Commission sont les programmes de délocalisation des populations et l'environnement ;

- parmi les principaux bailleurs **bilatéraux** figurent l'Australie, le Japon (premier bailleur bilatéral depuis 1991¹ *via* la JICA – *Japan International Cooperation Agency* – et la JBIC – *Japanese Bank for International Cooperation*) et la Suède (environ 20 millions de dollars de subventions annuelles²). En 2005, la France était le premier bailleur européen et le deuxième donateur bilatéral derrière le Japon.

Votre rapporteur spécial relève que **la coopération française (ministères ou AFD) ne figure pas dans la liste – établie par la Banque mondiale – des bailleurs qui organisent des ateliers, séminaires et études sectorielles** à vocation juridique et économique (commerce, développement du secteur privé, gouvernance) en 2006-2007. Des bailleurs tels que la BASD, la JICA, l'Australie et l'Union européenne (généralement par l'intermédiaire de consultants) sont en revanche bien répertoriés. Cette absence de la France illustre une **implication insuffisante dans la formation des cadres locaux et une insertion tardive ou insuffisante dans le dispositif de concertation et d'information inter-bailleurs**³.

Les stratégies pluriannuelles d'intervention des bailleurs mettent en exergue des priorités souvent communes, ce qui dénote des progrès

¹ Dont le cadre d'intervention pays pour 2007-2010 est similaire à celui des autres bailleurs (atteinte des ODM, renforcement des capacités nationales...).

² Principalement dans les secteurs de l'éducation, des infrastructures, de la santé, de la gouvernance et des droits de l'homme.

³ De fait, le site Internet de l'ambassade – qui se révèle riche en informations – ne fait guère mention du rôle de la France dans ce dispositif de concertation.

insuffisants en matière de concertation et de complémentarité. Comme au Cambodge, un document (cf. tableau ci-après) permet néanmoins d'identifier l'articulation des interventions des bailleurs dans les différents secteurs prioritaires.

La France se positionne comme un bailleur de taille moyenne, mais dont les contributions apparaissent mieux ciblées qu'au Cambodge, quoique de façon moins affirmée que les autres bailleurs bilatéraux, qui en général n'interviennent pas dans plus de 4 secteurs.

2. Une coordination internationale plus poussée que celle des Etats européens

Le Laos a choisi le mécanisme des « Tables rondes » pour la mobilisation et la coordination de l'aide internationale. Neuf réunions se sont ainsi tenues depuis le lancement du processus à la fin des années 80, la dernière à Vientiane fin novembre 2006. Lors de cette table ronde, le VI^e plan quinquennal, le programme d'investissement public et le nouveau plan stratégique de bonne gouvernance ont été présentés et discutés pour la période 2006-2010. Une **version locale de la déclaration de Paris**, la « déclaration de Vientiane », a également fait l'objet de 23 signatures, dont celle de la France. Des réunions annuelles de suivi sont organisées et permettent un dialogue continu entre l'ensemble de la communauté des donateurs et les autorités lao.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds ont constitué des « **groupes de travail informels sectoriels** » qui permettent d'échanger des informations et d'harmoniser les politiques et les pratiques d'aide, et doivent désormais travailler étroitement avec les groupes sectoriels mis en place par les autorités (« groupes miroirs »). Les réunions conjointes s'organisent progressivement. **La France (via l'AFD) assure la co-présidence du groupe de travail sur le développement rural.**

Elle a ainsi organisé, en février 2006, la première rencontre de ce groupe, réunissant le groupe des bailleurs et le groupe miroir, et proposé un programme de travail et un calendrier. Cette prise en main, bien avant les autres bailleurs de fonds pour les autres secteurs, illustre l'intérêt de ce secteur prioritaire pour la coopération française et la place reconnue par les autorités laotiennes, à la France, dans ce domaine.

La coordination européenne est quant à elle entretenue sur une base non régulière. Des réunions thématiques sont fréquentes entre les ambassades des pays représentés à Vientiane, mais leur participation se révèle aléatoire (cf. *infra*).

Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds (2007-2010) – DCP France - Laos 2007-2011

Secteurs prioritaires	Banque mondiale	Nations-unies	BAsD	Union Européenne	Allemagne	Australie	Belgique	Canada	Japon	Luxembourg	Suède	Suisse	France (montants indicatifs du DCP)
1. Développement rural													
Agriculture	XX	X	XX	X		X	X	X		X		X	X
Développement rural	XX	XX	X	X	X		X	X		X		X	
Environnement / ressources naturelles	XX	XX	XX	X							X		
Forêt	XX	X				X							
Sécurité alimentaire				X									
2. Accroissement de l'accès de la population à l'éducation													
Education	XX	XX	XX	X			X		X				
3. Amélioration et extension de la qualité des soins de santé													
Santé	XX	X	XX	X									X
4. Développement des infrastructures													
Transport	XX		XX								X		
Energie			XX										
Développement urbain			XX			X							X
Eau et assainissement		X	XX										X
5. Autres													
Bonne gouvernance	XX	X		X		XX			X		X	X	X
Actions de prévention (mines)	X												
Macroéconomie et secteur privé	X	X	XX	X							X		
Renforcement des capacités							X						X
Sécurité sociale							X						
Réduction des risques naturels						X							
Total décaissements prévus 2007-2011	XXX	XXXX	XXXX	XX	X	XXX	XX	X	X	X	XX	XX	XX
<i>Source: matrice des bailleurs de fonds (données 2006)</i>	XXXX	> 100 M€		XXX	50-100 M€			XX	10-50 M€			X	< 10 M€

B. L'ACTION TROP DISCRÈTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Votre rapporteur spécial a rencontré M. Sandro Cerrato, chargé d'affaires de la délégation de la Commission européenne au Laos, et lui a fait part des récriminations de certains bailleurs sur le **manque de transparence et d'information sur les chiffres de l'aide communautaire**. M. Cerrato a argué que le système informatique ne permettait guère de fournir des données fiables sur les décaissements annuels¹, que les paiements étaient effectués à Bangkok (siège de la délégation régionale) et à Bruxelles, et que le rythme de décaissement (lent la première année, élevé la deuxième, puis variable) ne permettait pas d'établir des comparaisons pertinentes.

La liste des projets achevés (incluant les cofinancements avec les autres bailleurs, le gouvernement lao et les ONG) fait néanmoins état de 27 projets depuis 1993, pour un montant global de 100,2 millions d'euros, dont 42,8 millions d'euros sur la période 2000-2006, soit une moyenne annuelle relativement faible de 6,1 millions d'euros. **Le portefeuille de concours vivants représente quant à lui 39 lignes, dont environ la moitié de petit montant** (inférieur à 500.000 euros), **pour un total de 42 millions d'euros²**. **Le document de stratégie-pays pour 2007-2013 ne comporte cependant pas d'engagements chiffrés**. Le rythme annuel des engagements serait en augmentation, autour de 8 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les lignes thématiques non programmables.

Le délégué de la Commission européenne a également **déploré la lourdeur des procédures de validation *ex ante*, d'engagement et de reporting sur les projets³ comme le manque d'implication et de partage d'information des Etats membres**. Il a reconnu que l'action de la Commission européenne n'atteignait pas le même niveau d'efficacité que la coopération bilatérale, en dépit de progrès récents.

Il a qualifié les coûts de transaction entre bailleurs de «*faramineux*», compte tenu de l'harmonisation encore balbutiante des procédures, et a souligné la responsabilité des bailleurs s'agissant des coûts récurrents de formation et d'entretien, une fois les projets achevés. **Une harmonisation totale est selon lui impossible**, de telle sorte que l'alternative réside dans la création de nouvelles procédures approuvées par tous les bailleurs, ou dans l'appropriation par l'Etat bénéficiaire de procédures crédibles.

M. Maurice Portiche, ambassadeur de France, a pour sa part indiqué à votre rapporteur spécial que l'harmonisation entre la Commission européenne

¹ Le logiciel CRIS donnerait des facturations par projet, sans ventilation annuelle.

² Le document de stratégie-pays pour 2007-2013 mentionne cependant le chiffre de 64 millions d'euros...

³ De fait, votre rapporteur spécial a pu constater, dans les documents qui lui ont été remis, que le délai entre la décision de lancer le projet et la signature de la convention approchait parfois 4 ou 5 ans...

et les Etats membres était une « *vue de l'esprit* », et que la réunion mensuelle relevait davantage de l'échange de vues que de la coordination. Il a regretté que ne soit pas appliqué le principe selon lequel un Etat membre reconnu comme plus « en pointe » dans un secteur d'intervention soit réellement **chef de file** des Etats membres sur les plans organisationnel et financier.

Faisant le constat de la surabondance de projets dont l'effet réel sur le développement est souvent difficile à évaluer, comme de la difficulté de coordonner les bailleurs européens, la Commission européenne a décidé de **mettre l'accent sur l'appui budgétaire en faveur de l'éducation et de la santé, qui devrait représenter 60 % de l'enveloppe programmable** (la France ayant fait pression pour que cette part ne soit pas portée à 70 %) en 2007-2010.

Cet instrument, qui mobilise des sommes beaucoup plus élevées que les projets jusqu'à présent financés, suppose une avance de trésorerie par le gouvernement récipiendaire et un remboursement *ex post* par la délégation, après accord sur les indicateurs de suivi. Le solde portera sur le développement rural (25 % de l'enveloppe globale), le commerce et le développement économique (10 %), et la gouvernance et les droits de l'homme (5 %).

Votre rapporteur spécial émet des réserves sur cette orientation en faveur de l'aide budgétaire, qui paraît prématurée compte tenu du niveau de développement du pays. En outre, cet instrument permet certes d'améliorer le niveau de décaissement, mais pas nécessairement l'influence européenne, et **peut contribuer à évincer l'aide bilatérale et à mettre en place un financement « en circuit fermé »**, par lequel l'aide budgétaire se trouve « recyclée » dans des remboursements de prêts concessionnels de la Banque mondiale et de la BAsD. L'approche française projetée, qui consisterait à « tester » cette procédure de manière plus ciblée à partir de 2009, sur l'utilisation des revenus créés par le barrage de Nam Theun 2, paraît plus prudente et appropriée.

C. LES ACTIONS DE COOPÉRATION FRANÇAISE

1. Le document-cadre de partenariat (DCP)

L'APD française au Laos s'est élevée à 17,3 millions de dollars en 2005 et 19 millions de dollars en 2006. La France et le Laos ont signé en janvier 2007 un DCP pour 2007-2011, qui s'intègre dans les priorités établies dans la « *Stratégie nationale pour la croissance et l'éradication de la pauvreté* » (NGPES), approuvée en 2004, et dans le VI^e Plan national socio-économique pour 2006-2010. Le DCP, qui fera l'objet d'un bilan annuel, retient **3 secteurs de concentration** (agriculture, infrastructures urbaines, santé et lutte contre le sida) et 3 secteurs transversaux (culture, enseignement supérieur et recherche, gouvernance).

DCP France-Laos – Programmation indicative des actions en 2007-2011

(en millions d'euros)

	Reste à décaisser	Nouveaux engagements indicatifs
OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT		
Secteurs de concentration		
1. Agriculture et sécurité alimentaire	15,4	12 – 14
2. Développement des infrastructures urbaines	6,8	5 – 7
3. Santé et lutte contre le sida	7	6 – 8
<i>Sous-total</i>	29,2	23 – 29
Secteurs hors concentration		
5. Education	0,8	0
6. Protection de l'environnement et de la biodiversité	4,1	0,4 – 0,6
7. Autres	2,3	0,8 – 1,2
<i>Sous-total</i>	7,2	1,2 – 1,8
SECTEURS TRANSVERSAUX		
1. Dimension culturelle du développement	0,3	4 – 5
2. Enseignement supérieur et recherche	1,4	3,5 – 4,5
3. Bonne gouvernance	1,2	1,5 – 2,5
<i>Sous-total</i>	2,9	9-12
Total général	39,3	33,2 – 42,8

Le montant des nouveaux engagements est plutôt en diminution, puisqu'il se situe sur 5 ans au même niveau que les restes à décaisser actuels. Le DCP précise d'ailleurs que « *les volumes relativement modestes de l'aide française (6 % environ des décaissements d'APD reçus par le Laos), la proximité de nos systèmes administratifs et la présence – pour quelques années encore – aux postes à responsabilité d'une élite francophone, impriment à nos relations de coopération un caractère particulier où la qualité prime sur la quantité* ».

L'aide-projet, l'aide-programme et l'assistance technique demeurent les modalités privilégiées de l'aide française. L'aide-programme sera envisagée dans les secteurs où existent à la fois un cadre d'intervention structurant et des capacités au niveau du pilotage et de la mise en œuvre. En revanche, **il n'est opportunément pas prévu d'intervenir sous forme d'aide budgétaire globalisée** (non affectée), compte tenu des capacités nationales encore insuffisantes en matière de gestion de la dépense publique. Le volume de l'assistance technique, en progression depuis trois ans, devrait se stabiliser, hors chercheurs du CIRAD, de l'IRD et de l'EFEO. Les **cofinancements** seront également recherchés, notamment par l'AFD, et en direction en particulier de la BASD.

Votre rapporteur spécial juge que le DCP est bien conçu, précis, opérationnel et sans circonvolutions inutiles. **Il approuve pleinement la perspective d'une extension aux projets FSP de la procédure de revue annuelle du portefeuille**, aujourd'hui applicable aux actions de l'AFD. **Il n'est toutefois pas certain, loin s'en faut, que ce document stratégique soit**

le résultat d'une démarche réellement partenariale et soit perçu de la même manière par les deux parties. En outre, les engagements mêlent le fonctionnement et l'investissement.

Ainsi, la négociation préalable au DCP n'a pas échappé au **syndrome de la « shopping list »** qui prévalait dans les anciennes commissions mixtes paritaires, « ancêtres » des DCP. **La France considère qu'elle n'est pas juridiquement liée par les engagements chiffrés des DCP**, qui demeurent indicatifs compte tenu de l'absence de validation par le Parlement, de la contrainte de l'annualité budgétaire et des forts aléas pesant sur le budget de la France à moyen terme. En revanche pour l'Etat bénéficiaire, ces chiffres sont perçus comme contractuels et peuvent donc avoir une valeur supérieure...

Votre rapporteur spécial considère que la dimension partenariale pourrait être accrue par une **audition de l'ambassadeur par les commissions compétentes** du Parlement du pays bénéficiaire, et que le risque de conflit d'interprétation sur les données quantitatives pourrait être atténué par **l'inscription de deux tranches, l'une ferme, l'autre conditionnelle.**

2. Les interventions du SCAC

Le SCAC de Vientiane met en œuvre un volume de crédits de 2,3 millions d'euros en 2007 (dont 58 % au titre des projets FSP), **en forte augmentation de 70 % par rapport à 2006**, et dispose de 18 assistants techniques (AT). Le taux de consommation s'est élevé à **99,4 %** en 2006.

**CP délégués et liquidés au titre du programme 209
en 2006 et au 31 mai 2007**

(en euros)

	Hors FSP (ancien titre IV)	FSP (ancien titre VI)	Total
2006			
CP délégués	867.749	486.874	1.354.623
CP liquidés	867.749	478.372	1.346.121
Solde non liquidé	0	8.502	8.502
2007			
CP programmés	959.231	1.340.164 ¹	2.299.395
CP délégués (70 %)	510.664	938.115	1.448.779
CP liquidés	263.137	109.612	372.749
CP engagés	647.875	312.749	960.624

¹ Dont 358.950 euros de CP sur FSP mobilisateurs, dont la ventilation est à l'appréciation du poste, soit 172.450 euros sur le projet VALOFRASE, 101.500 euros sur SYNERGIE, 35.000 euros sur la formation d'ingénieurs et 50.000 euros sur le projet « Bio-diversité sud expert plantes » (qui pourraient faire l'objet d'une reventilation au profit d'un autre projet, la gestion budgétaire du programme étant a priori entièrement confié à l'IRD).

A ces montants s'ajoutent des crédits centraux d'intervention, gérés à Paris, pour un montant de 16.500 euros en 2007 (dont 13.000 euros pour le plan médiathèque du Centre de langue française) et des subventions sur enveloppe régionale (20.000 euros en 2007).

a) Enseignement du français et promotion de la francophonie

L'enseignement du français est dispensé à titre optionnel dans les trois niveaux du système éducatif national (primaire, secondaire¹ et supérieur²). Il occupe une place privilégiée au lycée de Vientiane ainsi que dans quelques établissements situés dans 3 autres provinces (Luang Prabang, Paksé et Savannakhet) grâce au dispositif des **classes bilingues** qui accueille près de 3.000 élèves, de la 3^e année du primaire à la terminale, répartis dans 13 établissements. 140 enseignants et 18 conseillers et assistants pédagogiques laotiens contribuent au fonctionnement de ce dispositif.

Le manque crucial de professeurs de français est dû principalement à l'absence de formation initiale depuis 1975 dans les écoles normales du pays. Cette formation sera réintroduite en septembre 2007 dans les écoles normales de Paksé et de Luang Prabang.

Le Centre de langue française (CLF) de Vientiane enregistre **5.500 inscriptions annuelles**³ (soit 1.500 élèves) et le lycée français Josué Hoffet, établissement conventionné avec l'AEFE, scolarise 104 élèves laotiens, de la maternelle à la terminale, soit 28 % des effectifs de l'école. Inauguré par M. Jacques Chirac le 14 janvier 1994 et transformé en établissement à autonomie financière en janvier 1995, le CLF dispose d'un **budget de 975.000 euros** (dont 41 % en dépenses de personnel⁴), subventionné par le SCAC à hauteur de 39 % (soit 380.000 euros). **La dotation de l'Etat est en diminution sensible** puisqu'elle a été divisée par deux depuis 2002.

Le projet régional et multipartenarial⁵ pour la valorisation du français en Asie du Sud- Est (**VALOFRASE**), composante d'un FSP mobilisateur pour la relance du français dans le monde, concerne les trois pays de la péninsule indochinoise. S'agissant du Laos, il a pour objectif de développer les ressources humaines, du cycle primaire à l'université, par le biais de la formation initiale, de la formation continue, et de l'appui à l'enseignement des

¹ Près de 45.000 élèves du primaire et du secondaire suivent les cours de français dispensés par 204 enseignants dans 161 établissements.

² Environ 2.250 étudiants, tous départements et filières confondus, principalement à l'Université nationale du Laos et dans les six filières universitaires francophones de l'AUF (343 étudiants).

³ La médiathèque du centre, agrandie et rénovée en 2002, compte quant à elle 2.800 adhérents (laotiens à 70 %).

⁴ 4 expatriés, 31 recrutés locaux et 65 professeurs vacataires.

⁵ Avec l'OIF, l'AUF, la communauté française de Belgique, le gouvernement du Québec et les 3 pays bénéficiaires d'Asie du sud-est.

langues et à l'insertion professionnelle. Il a également vocation à poursuivre l'action menée dans le cadre des deux FSP arrivés à leur terme : le dispositif des classes bilingues et la classe préparatoire aux études supérieures en français.

b) Création et diffusion culturelle

Le Laos s'ouvre progressivement aux expressions artistiques internationales tout en favorisant l'émergence d'une création nationale. Ce mouvement est accompagné par des actions de formation dans les domaines culturel, artistique et des médias ainsi que par des opérations de diffusion de la création française et francophone, portées par le CLF.

L'ouverture d'une annexe du centre à Luang Prabang, dans des locaux patrimoniaux concédés par le gouvernorat et restaurés sur financement de l'AFD, est prévue en 2007. La création d'une biennale internationale de la photographie à Luang Prabang, en partenariat avec CulturesFrance et la région Centre, et, dans le domaine du livre et de l'écrit, la mise en place d'une **bibliothèque numérique francophone** à la Bibliothèque nationale du Laos dans le cadre du projet FSP régional VALEASE (Valorisation de l'écrit en Asie du sud-est), sont les points les plus marquants en 2007.

c) Bonne gouvernance et sécurité publique

Le FSP « *Appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du ministère des finances* » s'inscrit dans le cadre des objectifs du plan quinquennal 2006-2010. Il contribue à accompagner la réforme des finances publiques et le processus de recentralisation dans lequel le gouvernement lao s'est engagé en **réinstaurant les principes d'universalité et d'unicité budgétaire**.

La mise en place d'un dispositif de gestion rationnelle et transparente de la chaîne budgétaire et comptable, tant pour les dépenses que pour les recettes publiques, passe par une modernisation de l'administration financière et par un renforcement des compétences des agents du ministère des finances : déploiement du système d'information « **Sydonia** », capacités de contrôle de l'inspection des finances et du « bureau d'audit », et extension du centre de formation.

Le FSP « *Aide au renforcement des compétences de l'Etat laotien dans les domaines de la souveraineté et de l'Etat de droit* », lancé en 2004, a permis d'améliorer les capacités nationales de formation continue des personnels des administrations concernées et d'accompagner les chantiers en cours de rénovation du droit et de renforcement de l'organisation judiciaire. Le champ d'intervention a pu être élargi en 2005 à la mise en place d'une **licence trilingue de relations internationales**. Cette filière devrait permettre de constituer au Laos un vivier d'agents qualifiés, tant au niveau central qu'au sein des directions des relations internationales de chaque province du pays.

La dimension régionale de la **sécurité publique** constitue également un axe d'intervention, compte tenu de la position intermédiaire du Laos, qui en fait un pays de transit pour les axes de transport et le développement des **trafics**, y compris le trafic des êtres humains. La coopération française dans ce domaine vise à sensibiliser et à former le personnel de police.

d) Enseignement supérieur et recherche au service du développement

Le niveau de l'enseignement supérieur au Laos n'a cessé de se dégrader en raison des mauvaises conditions de travail des étudiants et du manque d'enseignants qualifiés, très mal rémunérés (entre 40 et 80 dollars par mois pour un professeur d'université) et sans réelle perspective de promotion. L'université nationale n'a pas la capacité de former la main d'oeuvre qualifiée dont le pays aura un besoin de plus en plus marqué. **La formation et les bourses sont donc considérées comme une priorité de la coopération universitaire.**

Le lancement d'un **nouveau projet FSP** portant sur la création de filières de spécialités dans le cadre de la mise en place d'un nouveau système hospitalo-universitaire est prévu en 2007. Dans le prolongement de l'appui apporté par l'AFD dans le cadre d'une coopération avec la Faculté d'agriculture de Nabong, une expertise de longue durée a été mise à la disposition de cet établissement. Un annuaire des anciens boursiers et étudiants laotiens en France sera édité en 2007 afin de pouvoir disposer d'un outil d'animation de ce réseau d'influence.

Les projets de recherche menés par les grands organismes de recherche français implantés au Laos (IRD, CIRAD, EFEO) permettent de former quelques chercheurs lao. Un **nouveau FSP mobilisateur** « *Sud experts plantes* » a été lancé début 2007 en collaboration avec l'Université nationale du Laos, avec le concours de l'IRD, du CIRAD et du CNRS. Le Vat Phou, site archéologique le plus prestigieux du Laos, fait également l'objet d'un nouveau FSP (formation de spécialistes lao dans le cadre d'un chantier-école, mise en valeur économique et touristique du site).

e) Assistance technique

Avec **18 postes** ouverts, dont 5 VI, l'assistance technique française occupe une place importante au sein du dispositif de coopération. En raison du déficit en ressources humaines dans les administrations locales, les assistants techniques se trouvent **souvent placés en situation de substitution, en décalage avec la volonté de plus en plus marquée des autorités lao**, récemment rappelée par le Premier ministre à l'occasion de la dernière table ronde des bailleurs, de conserver la maîtrise d'ouvrage des projets de coopération. Cette évolution devrait donc conduire à revoir les modes d'intervention en matière d'assistance technique.

f) Les ONG françaises

Une trentaine d'ONG françaises interviennent au Laos, dont 22 disposent d'une représentation permanente dans le pays, principalement dans les domaines de la santé, du développement rural et de l'éducation. Leur apport au Laos est estimé à **1,5 million d'euros par an**. L'intervention des ONG au Laos est soumise à une approbation du ministère des affaires étrangères laotien et à la remise d'un *memorandum of understanding*.

FSP et FSP mobilisateurs en cours de décaissement au Laos

(en euros)

Intitulé du projet	Date de signature convention	Date de clôture	Montant global	Reste à verser à mars 2007	Taux de décaissement
Dispositif local de préparation aux études supérieures en français	20/07/01	31/07/07	1.143.368	307.368	73,1 %
Aide au renforcement des compétences de l'Etat dans les domaines de la souveraineté et de l'Etat de droit	14/02/03	31/12/07*	1.185.000	521.223	56 %
Appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du ministère des finances	07/07/05	29/11/08	580.000	393.439	32,2 %
Mise en valeur du patrimoine Vat Phu - Champassak	09/03/06	31/12/09	1.000.000	0	0 %
Appui au développement concerté de la formation d'ingénieurs	Convention non encore signée (comité des projets de mars 2007)				
FSP mobilisateurs (part du Laos)					
Valorisation de l'écrit en Asie du sud-est (VALEASE)	01/05/03	31/12/07*	219.000	158.356	27,7 %
Bio-diversité Sud experts plantes	12/06	N.D.	3.300.000 en tout	Non commencé	
Réseau de formation au management et à la gestion (SYNERGIE)	06/02	12/07*	190.000	N.D.	N.D.

N.B : l'astérisque indique que la date de clôture initiale a déjà été reportée.

3. L'Agence française de développement

a) Les projets passés et actuels

Les interventions de l'AFD au Laos, effectives depuis septembre 1994 (1999 pour Proparco), représentaient début 2007 31 projets pour un montant total de 97 millions d'euros en subventions, y compris le FFEM et le PRCC, et 60 millions de dollars en prêts. Les décaissements cumulés au 31 décembre 2006 étaient de 88,5 millions d'euros. **18 projets sont actuellement en cours de réalisation**, pour un montant de 63 millions d'euros engagés en subventions.

Les décaissements annuels ont suivi une tendance ascendante depuis 10 ans, avec 1,3 million d'euros en 1996, 4,6 millions d'euros en 2000 et 9,1 millions d'euros en 2006 (12,9 millions d'euros prêt inclus). Ils restent toutefois inférieurs aux engagements sur les dernières années, ce qui garantit une activité relativement soutenue pour les prochains exercices.

Evolution des engagements et décaissements de l'agence de 2004 à 2006

	2004	2005	2006	Total
Engagements	10,4	16,8	10,2	37,3
Décaissements	6,8	9,5	9,1	25,4
Ratio D/E	65 %	56 %	89 %	68 %

Seul le projet de barrage hydroélectrique de Nam Theun 2 a bénéficié de **deux prêts**, pour un montant de 60 millions de dollars et financés à parité par l'AFD et Proparco. L'AFD entend être vigilante sur la gestion des futurs revenus du projet à partir de 2009 (estimés à 40 millions de dollars les premières années, et 250 millions de dollars en fin de concession), ce qui pourrait passer par la mise en place d'une assistance technique pour l'animation et la coordination d'un secrétariat général regroupant les bailleurs de fonds et les autorités laotiennes.

L'année 2007 pourrait toutefois être marquée par l'absence de nouveaux engagements, compte tenu, selon le responsable de l'agence, de l'objectif du nouveau Plan d'orientation stratégique de l'AFD d'octroyer 80 % de ses dons à l'Afrique.

Conformément à son mandat initial, l'AFD a d'abord concentré ses interventions sur le développement rural, puis à partir de 1999 dans les infrastructures (eau et électricité) et le développement urbain.

Dans le **secteur rural**, l'AFD a depuis 2004 procédé à la concentration de ses activités au sein d'un programme de capitalisation pour l'appui à la politique de développement rural (PCADR), marquant la volonté de l'agence de passer progressivement à une logique de programme sectoriel développée par le ministère de l'agriculture. En matière de **développement urbain**, l'AFD s'est investie aux côtés de l'UNESCO et de la ville de Chinon dans la rénovation et la restauration de la ville de Luang Prabang par 2 projets successifs, pour un montant total de plus de 7 millions d'euros. Dans la **santé**, un premier projet de 7 millions d'euros a été approuvé en décembre 2006, comportant deux volets : l'amélioration de l'accessibilité financière à des services de santé de qualité (notamment de santé maternelle et infantile), et la lutte contre le VIH/Sida et les maladies émergentes. Ce projet permettra la création d'un Institut Pasteur au Laos, dans un contexte particulier de lutte contre la grippe aviaire.

Les autres formes de coopération de l'AFD concernent la **formation** au sein du CEFEB (25 candidats lao en 10 ans), **l'environnement** par les interventions du FFEM (3 projets pour 2,7 millions d'euros), et le renforcement des capacités commerciales (deux financements d'un montant total de 2,4 millions d'euros pour la promotion des exportations lao).

Deux projets FSP ont été transférés en juin et août 2005 pour un montant global de 2.760.000 euros, selon la chronique exposée dans le tableau ci-après : le FSP n° 2001-26 « *Education de base au Laos* » et les composantes 1 et 2 du FSP mobilisateur n° 2003-32 « *Eau et développement durable dans les Etats de la ZSP* », l'agence de Vientiane héritant d'une partie de la première composante (appui à la commission du bassin du Mékong). Le projet d'éducation de base bénéficiait également de **3 assistants techniques, dont les contrats en cours au moment du transfert n'ont pas tous été prolongés**. Le départ de ces AT a ensuite eu lieu entre juillet et octobre 2006.

Etapas du transfert à l'AFD des deux projets FSP

Intitulé du FSP d'origine	FSP n° 2001-26 « <i>Appui à l'éducation de base au Laos</i> »	FSP mobilisateur n° 2003-32 « <i>Eau et développement durable dans les Etats de la ZSP</i> » (pour la seule composante d'appui à la commission du Mékong)
Montant d'origine	2.600.000 euros	800.000 euros
Montant transféré	1.960.000 euros	800.000 euros
Décision de transfert	Conseil de surveillance du 10 mars 2005	
Décision d'octroi du DG de l'AFD	23 décembre 2005	
Signature de la convention AFD	20 juin 2005	13 janvier 2006
Notification par le MAE à l'AFD du montant d'AP	1 ^{er} août 2005	20 juin 2005
Entrée en vigueur de la convention AFD	1 ^{er} août 2005	13 janvier 2006
Compte rendu au Conseil de surveillance de la décision d'octroi	Conseil de surveillance du 6 avril 2006	

Malgré le déliement de l'aide depuis 2002 (absence de clause d'origine dans les conventions de financement), **les prestataires français demeurent bien présents** et ont été attributaires du tiers du montant des marchés (de gré à gré ou par appel d'offres) signés en 2006 par l'agence, soit un peu plus d'un million d'euros pour 8 entreprises.

Portefeuille de projets de l'AFD et de Proparco en cours de décaissement – mars 2007

(en euros)

Projet	Date d'octroi	Date limite versement des fonds	Montant convention	Versements réalisés	Reste à verser	Taux de décaissement
AFD						
Fonds d'études et de préparation de projet	03/04	11/09	500.000	341.082	158.918	68 %
Fonds d'étude et de renforcement des capacités	12/06	N.D.	1.000.000	0	1.000.000	0 %
Investissement et appui à la restructuration de NPNL	11/05	11/12	5.500.000	0	5.500.000	0 %
Création d'un centre de formation aux métiers de l'eau	09/03	12/09	2.700.000	1.596.680	1.103.320	59 %
Projet d'infrastructures et de services urbains de Vientiane	06/02	07/08	4.700.000	4.375.888	324.112	93 %
Aménagement du secteur sauvegardé de Luang Prabang	02/01	12/07	5.500.000	4.758.456	741.544	87 %
Développement et gestion de l'irrigation décentralisée	10/00	12/07	3.100.000	3.021.344	78.656	97 %
Développement rural du district de Phongsaly 2	03/02	12/07	3.800.000	3.779.851	20.149	99 %
Gestion du bassin versant de la Nam Ngum	04/03	05/09	4.300.000	1.812.100	2.487.900	42 %
Programme de capitalisation en appui à la politique de développement rural	04/04	06/09	8.400.000	3.404.254	4.995.746	41 %
PRONAE (FFEM)	07/04	06/09	1.470.000	786.525	683.475	54 %
Projet sectoriel agro-écologie	06/06	12/10	1.250.000	0	1.250.000	0 %
Assistance sectorielle irrigation	12/06	12/10	1.000.000	0	1.000.000	0 %
Conservation des éléphants (FFEM)	03/05	12/07	50.000	25.000	25.000	50 %
Mékong Hycos	12/05	03/11	1.500.000	121.967	1.378.032	8 %
Mékong Hycos (FFEM)	12/05	03/11	1.000.000	81.311	918.688	8 %
Appui à la MRC (ex FSP)	12/05	03/11	800.000	161.343	638.657	20 %
Etablissement d'indications géographiques protégées (PRCC)	12/04	12/08	1.000.000	36.681	963.319	4 %
Barrage Nam Theun 2 (subvention)	04/05	12/10	5.000.000	2.000.000	3.000.000	40 %
Education de base Laos (ex FSP)	08/05	06/08	1.963.099	1.179.710	783.389	60 %
Appui à la santé (démarrage au 2 ^e trimestre 2007)	12/06	03/12	7.000.000	0	7.000.000	0 %
Barrage Nam Theun 2 (prêt)	04/05	10/10	22.328.812	14.267.896	8.060.917	64 %
TOTAL			83.861.911	41.750.088	42.111.822	49,8 %
PROPARCO (prêt senior)						
Barrage Nam Theun 2	04/05	11/10	22.328.812	14.267.896	8.060.917	64 %

Source : Agence française de développement (Vientiane)

b) Les interventions à moyen terme

Le Cadre d'intervention pays (CIP) de l'agence pour 2006-2008 retient **5 objectifs**, qui détermineront la soumission de nouveaux projets au conseil de surveillance :

- appuyer et renforcer la mise en place d'une politique de développement durable et cohérente en vue d'assurer la sécurité alimentaire et la mutation du monde rural ;

- appuyer le ministère de la santé dans la mise en œuvre de programmes qui correspondent aux priorités du NGPES (cf. *supra*) et des OMD relatifs à la santé ;

- renforcer la mise en valeur du patrimoine culturel de Luang Prabang en améliorant et sécurisant la gestion municipale, dans la continuité des projets de réhabilitation menés à bien par l'AFD, et dont les résultats ont été remarquables sur le plan touristique ;

- poursuivre le programme d'alimentation en eau potable de la ville de Vientiane (un deuxième projet d'adduction d'eau a été initié en 2005) ;

- suivre la mise en œuvre du projet NT2 et préparer la bonne utilisation des futurs revenus générés par ce projet pour le financement du NGPES. Ce suivi est conçu comme une première étape pour accélérer l'harmonisation entre bailleurs, **développer l'approche programme et préparer l'approche budgétaire pour le prochain DCP.**

Deux projets sont actuellement en instruction : outre le projet précité d'aménagement urbain de Luang Prabang, un projet de développement des 3 districts du sud de Phongsaly.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE SCAC ET L'AFD

A. LES ACTIONS DU SCAC

1. Observations de portée transversale

A la suite d'une mission d'inspection conduite par l'Inspection générale des affaires étrangères en septembre 2004, le poste a subi quelques **réductions d'effectifs**, avec la suppression du poste de secrétaire général du SCAC et de la secrétaire de direction du COCAC (finalement remplacée par un emploi sous contrat local). Le départ simultané de plusieurs agents a également contribué à perturber le fonctionnement du service.

Le COCAC considère que l'effectif est désormais sous-dimensionné et que « *les agents doivent très souvent travailler en dehors des heures de service afin d'assurer le fonctionnement normal du SCAC* ». Ces « brèches » sont aujourd'hui colmatées par des volontaires internationaux et stagiaires.

Votre rapporteur spécial formule également les observations ponctuelles suivantes :

- **certains paiements ont été effectués avant réception des pièces justificatives** ou par avance intégrale (en particulier au titre de l'organisation d'un stage sur le trafic des êtres humains), sur le fondement d'une convention-type (extraite de l'Intranet du ministère) qui ne prévoyait pas explicitement la fourniture de factures mais uniquement d'un rapport financier. Votre rapporteur spécial insiste sur la **nécessité de réaliser les paiements après attestation du service fait, et le cas échéant d'actualiser l'ensemble des modèles de conventions diffusés par le Département ;**

- le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), gestionnaire de certaines bourses d'étude et missions d'experts, répond parfois tardivement aux demandes du poste portant sur la date de paiement des reliquats¹ ;

- **le logiciel COREGE ne permettrait pas de réaliser des titres de perception**, en particulier sur les chèques correspondant aux versements pour trop-perçus d'EGIDE/CampusFrance. Les chèques sont donc adressés à la TGE de Nantes sans pouvoir être réutilisés par le poste. Une solution a été annoncée pour juin 2007 pour les mandats de 2006, ce qui paraît pour le moins tardif. Votre rapporteur spécial a recommandé à la comptable du SCAC d'émettre un **titre de recettes** ;

- les explications du poste sur la procédure de sélection des boursiers (79 sur l'année scolaire 2006/2007 pour un montant global de 148.003 euros) se sont révélées **confuses**². En outre, votre rapporteur spécial a constaté que **le SCAC prenait partiellement en charge la scolarité de 24 enfants laotiens** (pour un montant de près de 33.000 euros en 2006) sur les 104 scolarisés au Lycée français de Vientiane, **dont la plupart se révèlent appartenir à des familles privilégiées du régime et abonnées au système depuis longtemps !**

Ces « bourses de haute courtoisie », dont le montant moyen par enfant est « raisonnable » mais proche de celui des bourses de droit commun (respectivement 1.366 euros et 1.746 euros) sont octroyées **sans limitation de durée** sur le fondement d'une « convention » du 18 septembre 2001, sans grande valeur juridique et dont les termes apparaissent flous, cosignée par le COCAC, le directeur-adjoint du CLF et la présidente du comité de gestion du

¹ Comme Edufrance, le CNOUS bénéficie d'une avance à hauteur de 90 % du montant budgété, puis restitue le cas échéant le solde.

² 5 propositions de rejet de la commission locale des bourses ont néanmoins été entérinées par la commission nationale fin 2006, **pour incompatibilité entre les revenus déclarés et le niveau de vie apparent des familles** (source : TD n° 69698).

Lycée Hoffet. **Votre rapporteur spécial a déploré que le SCAC ne se soit guère préoccupé de cette situation et a recommandé d'y mettre rapidement fin**, à tout le moins par extinction progressive au fur et à mesure des sorties du dispositif ;

- **des factures ont été acquittées quelques jours avant la date de prescription quadriennale**, en particulier à l'égard de l'Université de Rouen (6.500 euros en novembre 2006). Si le manque de réactivité du poste comme du bénéficiaire (manifestement peu empressé de réclamer son dû) peut étonner, votre rapporteur spécial estime que le zèle n'est en la matière pas impératif...

2. Des projets FSP insuffisamment performants

Votre rapporteur spécial dresse un **constat très mitigé des objectifs et du déroulement des projets FSP**, qui n'échappent pas au syndrome du report de la date de clôture (de surcroît parfois tardive) et du manque d'implication des partenaires laotiens. Les responsabilités des dysfonctionnements incombent également à la partie française, que ce soit l'ambassade ou l'administration centrale. La fongibilité entre les projets chaotiques et ceux qui fonctionnent est mal exploitée¹. **Le SCAC a une perception souvent confuse et opaque des objectifs des projets mobilisateurs**, conçus et pilotés à Paris, comme de leur dimension régionale². Le COCAC a également considéré que **les frais de réception de certains projets étaient trop élevés**.

Les observations particulières suivantes méritent également d'être formulées :

- FSP n° 2000-145 « *Dispositif local de préparation aux études de français* » : un reliquat d'environ 160.000 euros devrait être dégagé et ne sera pas réaffecté. **Ce projet** de création d'une classe préparatoire aux études supérieures en français³ **paraît coûteux au regard des résultats** puisque seuls une vingtaine d'étudiants boursiers sont concernés ;

¹ Par exemple entre le FSP n° 2001-44 (*souveraineté et Etat de droit*) et le FSP n° 2004-16 (*renforcement des capacités de formation et d'expertise du ministère des finances*). Ce dernier, qui prévoit notamment le **déploiement du système informatique Sydonia** pour centraliser, moderniser et fiabiliser la perception des recettes douanières et fiscales, manque de crédits de paiement alors que le comité de pilotage de février 2007 **en a dressé un bilan positif**.

Votre rapporteur spécial suggère que des fonctionnaires du ministère des finances ou responsables de centres de perception effectuent un stage en France pour bien comprendre l'intérêt et le fonctionnement de Sydonia.

² Tel est le cas du projet SYNERGIE, perçu comme un instrument de financement de missions sporadiques de professeurs sans réelle mise en place d'un réseau.

³ Cette classe accueille les meilleurs élèves bacheliers, en particulier issus des classes bilingues des lycées laotiens. Il leur est dispensé un enseignement renforcé en français dans plusieurs disciplines scientifiques grâce à une équipe de 21 enseignants lao (2 par matière) spécialement formés, bénéficiant d'un complément de rémunération et appuyés par des missions de professeurs de français.

- FSP n° 2001-44 « *Aide au renforcement des compétences de l'Etat laotien dans les domaines de la souveraineté et de l'Etat de droit* »¹ : en dépit de **deux reports** de la date de clôture, au 31 décembre 2006 puis au 31 décembre 2007, et des réorientations partielles intervenues mi-2005 à la suite de l'évaluation à mi-parcours du projet, environ 500.000 euros (soit plus de 40 % du montant du projet) n'ont pas été décaissés. **Le seul résultat vraiment tangible résiderait dans la création d'une licence de relations internationales**, et les centres de formation ont été mis en place sans cohérence. Le SCAC n'entend pas défendre ce projet ; **votre rapporteur spécial estime qu'il est donc urgent de l'interrompre** plutôt que d'espérer la mince satisfaction de dépenser laborieusement l'intégralité des crédits au détriment d'un projet plus utile et efficace ;

- FSP mobilisateur n° 2001-42 SYNERGIE : outre les observations déjà formulées *supra* (cf. Cambodge) sur le coût élevé de l'enseignement en anglais, ce projet devrait faire l'objet d'un second report et **sa lisibilité est faible**, compte tenu en particulier des faiblesses de l'opérateur national ONEPA (initialement prestataire, puis bénéficiaire après qu'une nouvelle convention a été signée), pour un coût global élevé (près de 3 millions d'euros pour la région). Une partie des crédits d'intervention de ce programme a en outre été **financée sur le titre IV en 2005**. Des **problèmes de paiement** des professeurs invités de l'Ecole des hautes études commerciales (HEC) ont également été enregistrés². Environ 80 étudiants ont néanmoins bénéficié d'une formation au management de niveau master ;

- FSP n° 2005-75 « *Mise en valeur du patrimoine de Vat Phu – Champassak* » : les conditions de déblocage des fonds n'étaient toujours pas satisfaites fin mars 2007, l'une d'entre elles étant manifestement contradictoire avec les termes du rapport de présentation³. Le poste a sollicité de Paris une transformation des conditions de déblocage en conditions suspensives, sans résultat... **Votre rapporteur spécial demande que le Département donne des instructions claires pour qu'il soit rapidement mis fin à ce « cafouillage »** ;

- FSP mobilisateur régional « *Bio-diversité sud experts plantes* » : **la mise en œuvre de ce projet théoriquement lancé fin 2006 paraît très floue**, alors que la plate-forme régionale doit être basée à l'Université nationale du Laos. La maîtrise d'ouvrage a été déléguée à l'IRD puis sous-déléguée au

¹ Ce projet vise à renforcer les capacités de formation dans les secteurs de la diplomatie et de la justice en s'appuyant sur un opérateur national, l'Organisation nationale pour les études politiques et administratives (ONEPA).

² Les vacances ont finalement été payées par le SCAC après que l'organisme payeur en France a déclaré ne plus disposer des crédits nécessaires, ce qui dans l'intervalle avait conduit certains professeurs mécontents à retenir l'attribution des notes...

³ Le rapport de présentation du projet prévoit un appui à la mise en place de l'organisme spécialisé dans la gestion du site, notamment la définition de ses missions et modalités de fonctionnement, alors que la création de cet organisme figure parmi les conditions de déblocage. Le poste estime ne pas pouvoir exiger de la partie lao que cette instance soit créée avant le démarrage effectif du projet.

CIRAD pour la péninsule indochinoise, mais le poste ne dispose d'aucun document sur la « mécanique » institutionnelle et s'est vu notifier 50.000 euros qu'il n'est pas certain de devoir dépenser sur ce projet (cf. *supra*)...

- FSP mobilisateur régional n° 2002-12 « *Valorisation de l'écrit en Asie du sud-est (VALEASE)* » : le projet n'a démarré qu'après 2 ans et le chef de projet a apparemment fait du Cambodge sa priorité.

B. LES PROJETS DE L'AFD

Le portefeuille de projets de l'AFD apparaît **équilibré**, tant du point de vue de la répartition sectorielle que chronologique, et **le taux de décaissement est satisfaisant**. On peut néanmoins craindre une diminution des décaissements à compter de 2008 si 2007 se confirme comme une « année blanche » en nouveaux engagements. **L'agence a acquis localement une réelle crédibilité auprès du gouvernement lao et des bailleurs dans le domaine agricole et rural**, et tend d'ailleurs à inspirer la démarche de la Banque mondiale et de la BASD. Ce positionnement conforte la volonté de l'agence d'exercer une influence au-delà des seuls financements, sur les méthodes, choix et organisations.

Votre rapporteur spécial a cependant observé que le PRCC d'établissement d'indications géographiques protégées **décaissait très lentement** (taux de seulement 4 % après plus d'un an, le démarrage effectif ayant eu lieu 9 mois après la signature de la convention) **mais n'était pas moins noté A** tant pour les objectifs que pour la mise en œuvre du projet (la notation sur ce point a été relevée en décembre 2006). La constitution de la maîtrise d'ouvrage a requis un an et **des incertitudes demeurent sur l'efficacité du projet** et l'insertion effective des produits dans les marchés internationaux, tant que le Laos ne sera pas membre de l'OMC.

Votre rapporteur spécial estime également que **le coût du projet de développement intégré du bassin versant de la Nam Ngum (4,3 millions d'euros, en cofinancement avec la BASD, le Japon et le Laos) est trop élevé, considérant son unique volet institutionnel financé par l'AFD**. Ce volet consiste en la création d'une agence de bassin, la mise en place d'un mécanisme de financement durable des fonctions de gestion intégrée de ressources en eau, l'« *implication* » du Comité de coordination des ressources en eau et de son assistant technique en vue de la création future d'un nouveau département ministériel¹.

¹ *Voyage d'étude au Vietnam et en Thaïlande pour les hauts fonctionnaires, notes de diagnostic et de recommandations sur les évolutions institutionnelles, ateliers de travail et de consultation.*

En outre, la mise en œuvre de la composante agricole, financée par la BASD, connaît d'importants retards, et l'engagement portant sur le mécanisme de pérennité financière du Comité de coordination des ressources en eau est très incertain. **Ce projet doit donc être surveillé** pour éviter que les défaillances sur certains volets ne compromettent la réussite de l'ensemble du projet, souvent hasardeuse s'agissant d'un appui institutionnel.

La reprise des anciens FSP a été source de délais supplémentaires, ce qui n'est guère surprenant. Le changement de mode de passation des marchés (d'une passation directe par le SCAC à une passation par la maîtrise d'œuvre) et l'adaptation aux procédures spécifiques de l'AFD ont requis un lourd travail de pédagogie auprès de la maîtrise d'œuvre lao, d'autant que le caractère parcellaire et insuffisant de la réglementation locale sur les marchés publics incite l'agence à faire appliquer ses propres règles.

L'agence n'a pas eu de relations suivies avec France coopération internationale (FCI) dans le cadre de ces transferts de FSP, mais le nouveau projet d'appui à la santé nécessite le recrutement d'un AT médecin *via* FCI, qui devait proposer 3 candidats. **Cette procédure témoigne d'une certaine amélioration des prestations fournies par le groupement**, qui était souvent critiqué en 2006 pour ne soumettre qu'une seule candidature à des conditions tarifaires non compétitives (coût paramétrique supérieur à celui d'un bureau d'études).

Votre rapporteur spécial relève que **les fiches de notation interne des projets sont dans l'ensemble plus détaillées et argumentées que celles qu'il a pu consulter dans d'autres agences**. Il estime en revanche que la mention « *divers et imprévus* » sur les conventions de prestation intellectuelle ne peut **qu'inciter le consultant à la facturer *in fine***. Il est, à ses yeux, préférable de recourir à un avenant.

Enfin votre rapporteur spécial renouvelle ses critiques sur le bureau de Proparco à Bangkok : un seul prêt a été octroyé dans le cadre du projet hydroélectrique multibailleurs NT2, dans des conditions particulièrement sécurisées puisqu'il est en quelque sorte adossé à la Banque mondiale, et le responsable ne s'est apparemment déplacé à Vientiane qu'une seule fois en 3 ans.

TROISIÈME PARTIE – VIETNAM

Principales données socio-économiques en 2005

Population	83 millions
Densité	251 habitants / km ²
Taux de croissance démographique	1,4 % par an en 2000-2005
Espérance de vie (données PNUD)	66,9 ans (hommes) et 71,6 ans (femmes)
Taux d'alphabétisation (données PNUD 2002)	90,3 %
Indice de développement humain (PNUD, 2002)	0,691
PIB / habitant (estimation OCDE 2006)	640 dollars
Taux de croissance du PIB (2005)	8,5 %
Taux de chômage (estimation FMI)	7,4 %
Déficit budgétaire	- 4 % du PIB
Solde exportations / importations françaises	-648 millions d'euros (2005)
Communauté française (2004)	3.255 immatriculés
APD française (2006)	114,8 millions d'euros

Source : ministère des affaires étrangères

I. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

A. UN PAYS ÉMERGENT AUX STRUCTURES ENCORE INADAPTÉES

Avec 83 millions d'habitants en 2005, pour les deux tiers appartenant au secteur agricole, le Vietnam s'est progressivement ouvert à la mondialisation et à une économie de marché « à orientation socialiste » dans le cadre de la politique du « *Doi moi* » (Renouveau) conduite depuis 1986. Fort d'une identité nationale affirmée, fondée sur une grande homogénéité ethnique (85 % de Kinh), le Vietnam s'est lancé dans une **intégration réussie dans la communauté financière et économique internationale**, commencée par son entrée dans l'ASEAN en 1995 et couronnée par son **adhésion à l'OMC** le 11 janvier 2007. En même temps, le Vietnam poursuit sa politique d'intégration dans l'espace régional et de normalisation de ses relations avec ses voisins, notamment la Chine. **La pression du pouvoir politique demeure cependant forte, et la corruption est loin d'être enrayée¹.**

Parallèlement à l'internationalisation rapide de son économie, le Vietnam connaît l'une des croissances économiques les plus fortes au monde, avec une **moyenne de 7 % par an depuis 1997**, et un taux de 8,2 % en 2006. La pauvreté a marqué un recul significatif (58,1 % en 1993, 26 % en 2004), et le niveau de vie évolue très rapidement. Le PIB par habitant a doublé en

¹ Chaque projet de l'Espace culturel français doit ainsi faire l'objet d'un dossier déposé à la censure gouvernementale, et l'autorisation peut être « monnayée ».

dix ans pour atteindre 640 dollars en 2005, et serait de surcroît sous-évalué¹. **L'objectif de 1.000 dollars par habitant**, qui ferait accéder le Vietnam au groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), figure dans les plans gouvernementaux à l'horizon 2010 et **exercera un impact important sur la nature de l'APD** (cf. *infra*).

Le pays doit cependant faire face à **plusieurs défis majeurs** : conduire une croissance économique durable, réussir la transition d'une société majoritairement rurale vers une société plus urbanisée, lutter contre la croissance des inégalités sociales et ethniques, trouver des perspectives pour une jeunesse nombreuse (1,4 million de jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail), réformer son système bancaire, améliorer l'environnement des investissements et poursuivre l'ouverture du capital de ses entreprises publiques (plus de 4.000 au total dont 1.160 seraient déjà transformées).

La relative faiblesse et la saturation des infrastructures de transport constituent également un « **goulot d'étranglement** » pour le développement du pays, et en font de fait un des secteurs privilégiés de l'aide internationale. Le Vietnam doit aussi **réussir au plus tôt la réforme de son administration publique** : rationaliser une fonction publique pléthorique, éradiquer la corruption, instaurer la transparence dans les méthodes de travail, réduire la centralisation de l'Etat en déléguant certains pouvoirs aux provinces, créer une administration électronique.

B. LA PRÉSENCE DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS

La France est le premier investisseur non asiatique au Vietnam et le 6^e investisseur étranger avec environ 2,4 milliards d'euros. Les secteurs des télécommunications (33 %), du tourisme (22 %) et de l'industrie (19 %) étaient les plus représentés en 2005. France Télécom (467 millions de dollars), le groupe Bourbon (270 millions de dollars) et EdF, chef de file d'un consortium qui a obtenu en septembre 2001 la licence d'investissement pour la construction et l'exploitation de la centrale électrique de Phu My 2, sont les premiers investisseurs.

La balance commerciale était en revanche fortement déficitaire au cours des dernières années. Les exportations, principalement composées de produits pharmaceutiques et biens d'équipements professionnels, sont sensibles à la conclusion de grands contrats et la part de marché de la France reste modeste (1,9 %), derrière les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Le vice-ministre du plan et de l'investissement, que votre rapporteur spécial a rencontré, a reconnu que les échanges commerciaux franco-vietnamiens n'étaient **pas à la hauteur de leur potentiel**.

¹ Une étude réalisée par un spécialiste français sur le financement de l'urbanisation montre, à partir de l'importance des investissements locaux, que le PIB serait sous-évalué d'au moins 30 %, voire de 50 %.

Les représentants d'entreprises françaises (Alcatel, EADS¹, Accor², Gide-Loyrette, Total³, Société générale...) que votre rapporteur spécial a rencontrés ont formulé les remarques suivantes :

- **la culture locale du consensus imprime aux décisions des autorités gouvernementale une certaine lenteur**, tant à l'égard des bailleurs que des investisseurs. L'administration vietnamienne cherche à éviter les conflits, mais sait aussi jouer sur le complexe et la culpabilité de l'ancienne puissance coloniale ;

- **la réglementation des affaires se révèle parfois imprécise**. La notion fiscale d'établissement stable n'est pas reconnue, de même que les revenus hors traitements et salaires. La convention de protection des investissements – utile en cas de contentieux potentiel – est manifestement assez méconnue des entreprises françaises. Entrée en vigueur en 1995, elle pourrait être renégociée, la législation et la situation économique du Vietnam ayant beaucoup évolué depuis ;

- s'agissant de la **convention fiscale**, quelques Français expatriés s'acquittant du paiement de l'impôt sur le revenu au Vietnam ont attiré l'attention de l'administration française sur le fait que le dispositif vietnamien n'incluait pas certaines dispositions favorables existant en France, telles que le quotient familial ou la déductibilité des pensions alimentaires versées en France. Cette situation n'est toutefois pas exceptionnelle ;

- les banques françaises sont surtout présentes au titre du financement de projets industriels. La législation sur le crédit à la consommation n'est pas encore en place, et le créneau de la banque de détail n'est envisageable que *via* une banque vietnamienne privatisée ;

- le Vietnam est menacé d'une **crise énergétique** et les coupures d'alimentation électrique se multiplient. Votre rapporteur spécial a suggéré qu'EdF ait préventivement recours à la « *task force* » constituée pour les catastrophes naturelles ;

- **le luxe est encore considéré comme une activité « diabolique »** par les autorités et taxé à 50 %. Si le potentiel est réel⁴, le risque est que les maisons françaises perdent des parts de marché au profit des marques américaines « ostentatoires » mais se situant à un niveau inférieur de gamme.

¹ EADS promeut activement l'ATR 72 auprès de Vietnam Airlines, qui entend doubler sa flotte d'ici 2012 et étoffer son réseau de liaisons régionales.

² Qui ouvrira prochainement un établissement Novotel dans la baie d'Halong, et compte implanter une dizaine d'hôtels Ibis d'ici 4 ans.

³ Qui souhaite revenir à l'exploration-production et bénéficie d'un permis.

⁴ Ainsi le chiffre d'affaires au m² de LVMH à Hanoi est parmi les plus élevés de ses succursales, avec 90 % d'achats effectués par des Vietnamiens.

II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

A. UNE AIDE MASSIVE QUI DEVRA ÉVOLUER AVEC LA TRANSITION ÉCONOMIQUE DU VIETNAM

1. Près de 4,5 milliards de dollars d'engagements en 2007

Compte tenu de son statut politique (un parti unique rationnellement ouvert à l'économie de marché, **sorte d'« alibi communiste » de la communauté internationale**), de ses perspectives économiques prometteuses et de ses capacités d'absorption supérieures à celles de la plupart des PMA, **le Vietnam est l'objet de toutes les attentions des bailleurs** (APD évaluée à 11,2 milliards d'euros de 2000 à 2005) **qui voient en lui une « petite Chine »** et sont confortés dans l'idée qu'ils contribuent directement à la réduction de la pauvreté. Les relations avec le FMI n'ont pourtant pas toujours été au beau fixe, avec l'arrêt du FRPC en 2001.

Pas moins de **49 bailleurs bi- et multilatéraux** ont ainsi annoncé, lors des réunions du groupe consultatif des donateurs de décembre 2005 et décembre 2006, des **engagements d'aide à hauteur de 3,75 milliards de dollars en 2006** (3 et 3,4 milliards de dollars annoncés respectivement en 2004 et 2005) et **de 4,44 milliards de dollars en 2007**, soit près de 9 % du PIB. Les priorités sectorielles annoncées sont : 36 % en faveur des secteurs sociaux (santé, éducation et formation, environnement, technologie), 30 % pour les transports, les télécommunications, l'eau potable urbaine et l'assainissement, 18 % pour le développement rural et l'agriculture, et 16 % en faveur de l'industrie et l'énergie.

Cette situation contraste avec la modestie des montants consacrés à certains pays d'Afrique, mais où l'aide est parfois décrite avec dépit comme « un arrosage du désert »...

Les principaux contributeurs en 2007 sont la BAsD avec 1.140,5 millions de dollars, l'Union européenne (948,3 millions de dollars), le Japon (890,3 millions de dollars), suivis de la Banque mondiale (890 millions de dollars) et de la Corée du Sud (110 millions de dollars). **Parmi les donateurs bilatéraux, la France figure en 2^e position** (en 4^e position parmi tous les bailleurs) avec des promesses d'aide de 370,4 millions de dollars.

Le montant de l'aide chinoise n'est pas connu dans la mesure où la Chine ne participe pas au système de coordination, comme cela est d'ailleurs le cas pour l'ensemble de la région, mais est estimé à 500 millions de dollars par an, selon des termes vraisemblablement très concessionnels. Environ **500 ONG/OSI** sont également présentes au Vietnam.

Selon le CAD de l'OCDE, les flux nets d'aide perçus par le Vietnam se sont élevés à **1,84 milliard de dollars en 2004** et à **1,9 milliard de dollars en 2005**, dont 670 millions de dollars apportés par le Japon, 418 millions de dollars par la Banque mondiale, 207 millions de dollars par la BASD, et 116 millions de dollars par la France.

Engagements et décaissements des principaux bailleurs de fonds au Vietnam de 2003 à 2005

(en millions de dollars)

	2003		2004		2005	
	Engagements	Décaissements	Engagements	Décaissements	Engagements	Décaissements
Banque mondiale	575	230,9	750	572,9	750	572
BAsD	252	156,9	337	263,4	374	263,4
Commission €	45	23	86	26	32	26
Japon	549	476	837	485,8	902	485,8
France	106	101,3	126	97	444	193,4
Australie	65	49,7	53,8	69,5	58	69,5
Danemark	61	24,4	63	33,3	81	33,4
Allemagne	40,5	12,8	44,1	12,8	44,1	12,7
Royaume-Uni	90,9	16,5	70	40,4	107	40,4
Total	1.784,4	1.091,5	2.366,9	1.601,1	2.792,1	1.696,6

Source : La coopération franco-vietnamienne – Faits et chiffres, édition 2006

L'aide internationale se caractérise également par **l'importance des prêts**, qui représentent environ les deux tiers du total, une forte tendance à la recherche de l'efficacité de l'aide (cf. *infra*), et un taux d'absorption des engagements d'aide dans les délais prévus d'en moyenne 60 %, qui tend à s'améliorer. **Le FMI considère cependant que l'aide internationale est trop abondante au regard des capacités d'absorption du pays.** Aussi votre rapporteur spécial a-t-il souligné auprès du vice-ministre du plan et de l'investissement l'importance d'un renforcement de ces capacités.

2. Des évolutions attendues du fait de la croissance vietnamienne

Compte tenu des conditions d'intervention des bailleurs, notamment des banques multilatérales, **la prochaine accession du Vietnam au seuil des PRITI va se traduire par une modification de la nature et de l'affectation de l'aide**, et vraisemblablement une diminution des montants, à partir de 2010-2011¹. Les stratégies des bailleurs sont toutefois disparates (cf. encadré *infra*).

Les termes de concessionnalité seront « mécaniquement » relevés pour certains bailleurs – selon un processus graduel sur 2 ans pour la Banque mondiale (par application d'une « clause de grand-père ») – du fait de

¹ La Banque mondiale a ainsi indiqué qu'elle maintiendrait ses conditions actuelles jusqu'en 2011, mais les bailleurs bilatéraux ont

l'amélioration des capacités de remboursement. Les prêts à conditions commerciales et instruments d'aide à l'investissement, liée ou non, prendront progressivement le pas sur l'aide « traditionnelle », en particulier l'assistance technique.

Pour la France, **la question du maintien du Vietnam dans la ZSP – et partant de la mise en œuvre de projets FSP – se pose à moyen terme.**

La gestion de la transition vietnamienne par les bailleurs internationaux

1 – Banques multilatérales

La Banque Mondiale et la BASD prévoyaient de concentrer leur aide sur le secteur de l'énergie. La BASD avait déjà initié cette transition vers des crédits à taux moins concessionnels et prévoit d'intervenir au Vietnam jusque vers 2015-2018. A partir de 2018-2020, il deviendra sans doute trop onéreux pour le gouvernement vietnamien de recourir à ses financements.

La Banque Mondiale pourrait encore concéder des prêts aux taux de l'AID pendant 2 ans après le changement de catégorie du Vietnam, soit jusqu'en 2011-2012. Elle lancerait à partir de 2009 des prêts à taux moins concessionnels, qui seraient concentrés sur le secteur de l'hydro-électricité. La BIRD rechercherait les co-financements (par exemple avec le DFID britannique) pour maintenir la compétitivité de ses prêts, notamment pour poursuivre une aide dans le secteur social.

2 – Banques bilatérales

La banque japonaise JBIC, qui devrait fusionner ses activités avec celles de la JICA pour se concentrer sur un rôle de banque d'import-export, **ne considérerait pas 2010 comme un seuil significatif et maintiendrait des prêts à des taux légèrement plus intéressants que les taux du marché.** Si les infrastructures continueront à représenter une part importante dans l'APD nipponne au Vietnam, les Japonais accroîtront leur aide dans des secteurs comme la gouvernance, la formation des autorités locales et l'environnement.

La KfW allemande ne prévoit pas non plus de rupture, mais un durcissement continu des conditions des prêts.

3 – Bailleurs bilatéraux

Le DFID exécute un plan sur 10 ans, **sans stratégie de sortie.** Un changement est toutefois prévu, car le DFID est tenu par la loi d'apporter un pourcentage déterminé de son APD à des pays à bas revenu. Jusqu'en 2010, le volume d'APD britannique au Vietnam s'accroîtra ; puis après une période de stabilisation jusqu'en 2020, il devrait décliner.

Les dons des Etats-Unis se sont accrus de 20 % par an au cours des trois dernières années, pour l'essentiel du fait du programme PEPFAR de lutte contre le sida (80 millions de dollars). Cette tendance devrait se poursuivre. Toutefois, **l'USAid n'avait pas de planification à long terme** début 2007 et le plan d'action actuel s'arrêtera en 2008. Si l'ambassadeur a demandé une orientation plus forte de l'APD américaine sur des thèmes tels que la lutte contre la corruption, la gouvernance ou l'éducation, rien n'a encore été réellement décidé pour la suite.

Le prochain plan stratégique de l'APD néerlandaise au Vietnam couvrira la période 2008-2012. Le niveau de l'aide baissera par rapport à celui niveau. Toutefois, **l'ambassadeur n'évoque pas encore de stratégie de sortie** ; d'autres instruments seront mis en place pour aider au développement économique.

Le plan de 7 ans de la **Commission européenne** s'étend jusqu'en 2013. Jusqu'à cette date, le Vietnam devrait recevoir de 45 à 50 millions de dollars par an de la Commission.

Le **Danemark** poursuivra son aide au niveau actuel dans les secteurs existants.

Le Vietnam est depuis 1993 **l'un des pays de concentration de l'aide suisse**, avec ses voisins de l'ex-Indochine (70 % Vietnam, 20 % Laos, 10 % Cambodge). Les prêts sont en diminution, **les dons représentant 85 % actuellement de l'APD**. Ceux-ci sont en accroissement et orientés vers le développement durable, la gouvernance et la réforme administrative. Les Suisses n'évoquent pas de stratégie de sortie, mais au cours du nouveau plan d'aide (2007-2010), se produira **un glissement lent de l'aide suisse vers le Laos**, avec en 2010 50 % pour le Vietnam, 40 % au profit du Laos, et 10 % au Cambodge.

L'Australie n'attend pas de changement dans le volume de son APD à l'horizon 2010 ; en revanche, les modalités évolueront. La **Belgique** ne prévoit plus d'octroyer des dons après 2010 ; l'intervention de la coopération belge se fera par le biais de programmes régionaux.

Les Nations Unies comptent avancer sur le projet « *One U. N.* » sous l'égide du PNUD ; les institutions du système onusien prévoient globalement une aide renforcée dans le secteur social, y compris après 2010.

4 – Evolutions structurantes

Au total, le tour de table de fin 2006 a montré que, pour la plupart des bailleurs, 2010 ne signifiera pas un retrait mais qu'auront lieu :

- un **durcissement des conditions de prêts** des banques de développement ;
- une **évolution des secteurs d'intervention** : l'importance de la lutte contre la pauvreté décroîtra, et on passera de l'éducation primaire à l'éducation supérieure et à la recherche ;
- un **changement de la relation avec les autorités vietnamiennes** qui devront à la fois élaborer un nouveau mode de gestion de l'aide (notamment pour choisir les emprunts) et se préparer à une politique industrielle. Cette perspective induira une évolution du dialogue institutionnel, et en particulier des réunions semestrielles du groupe consultatif. Sur le sujet de l'annualité des réunions, les avis ont été assez discordants, même **si une assez grande unanimité s'est fait jour sur la nécessité d'arrêter l'exercice des annonces d'engagement**, compte tenu de l'écart permanent avec les décaissements effectifs.

Source : ambassade de France au Vietnam

Les modalités de cette transition devaient être à nouveau discutées par les bailleurs mi-2007. **La réaction des autorités devant cette perspective est quelque peu ambiguë** : s'il est très probable qu'elles sont bien au fait de la hausse du coût de l'aide à moyen terme (ainsi que le vice-ministre du plan et de l'investissement et le responsable du FMI l'ont confirmé à votre rapporteur spécial), elles n'abordent guère le sujet et espèrent manifestement maximiser les versements. Contrairement à l'Inde, qui a retenu seulement 7 bailleurs (dont la France, mais sans aide liée), **le Vietnam sera probablement « tirillé » entre le besoin de reconnaissance internationale auprès d'un grand nombre de partenaires et la sélection des bailleurs pour minorer les coûts de transaction et de coordination.**

B. L'INÉVITABLE TECHNOCRATIE DE LA COORDINATION DE L'AIDE

1. Une architecture élaborée

Compte tenu de la multitude de bailleurs, le processus **d'harmonisation** des bailleurs et de **coordination** avec la planification et les programmes des autorités locales est indispensable et très avancé au Vietnam, pays pilote dans ce secteur. Plusieurs mécanismes se sont mis en place au cours des dernières années, dans la continuité de la Déclaration de Paris du 2 mars 2005 :

- l'ensemble des bailleurs de fonds et le gouvernement vietnamien (Ministère du plan et de l'investissement) sont réunis dans le **Groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide** (*Partnership Group for Aid Effectiveness* – PGAE) qui a pris une importance croissante dans le processus d'harmonisation. C'est l'instance de concertation et de travail sur les suites de la Déclaration de Paris, déclinée dans la Déclaration de Hanoi sur l'harmonisation de l'aide ;

- dans le cadre de **l'Union Européenne**, des réunions régulières (généralement mensuelles) rassemblent les délégations présentes au Vietnam aux niveaux des conseillers d'ambassade et des chefs de mission. Des groupes de travail se sont mis en place (éducation, santé, secteur privé, hauts plateaux centraux et gouvernance) et une « feuille de route » sur l'harmonisation et la coordination des bailleurs a été rédigée et est régulièrement mise à jour ;

- l'AFD participe au « **Groupe des cinq banques** » de développement aux côtés de la Banque Mondiale, de la BAsD, de la *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) et de la KfW allemande. Ce groupe travaille sur des chantiers pratiques d'harmonisation comme par exemple le cycle de préparation des projets ;

- un ensemble de 6 pays, le « **Like Minded Donors Group** » (LMDG), regroupant le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, la Nouvelle Zélande, le Canada et l'Allemagne, s'est organisé afin d'harmoniser ses projets de coopération sur le terrain. Ce groupe doit toutefois s'appuyer sur un partenariat avec les Etats membres de l'Union européenne pour peser sur les dossiers d'importance ;

- le groupe des 11 agences onusiennes a aussi développé début 2006 une interface de coopération directe avec le gouvernement : **l'United Nation Development Assistance Framework** (UNDAF), structure concertée qui doit servir de base à une programmation commune des agences onusiennes présentes au Vietnam, dans le cadre d'une réforme plus en profondeur du système des Nations Unies au niveau des pays (le Vietnam fait ainsi partie de 8 pays pilotes en la matière). Le PNUD est censé jouer un rôle décisif dans la mise en œuvre de l'UNDAF, mais **les responsabilités et pouvoirs du coordinateur étaient fin mars 2007 mal identifiées**. L'UNDAF, ainsi que l'évaluation conjointe réalisée au niveau local avec le gouvernement, doivent

permettre un meilleur alignement des actions et programmes des Nations Unies sur les priorités vietnamiennes et une coordination des trois principaux fonds présents au Vietnam (PNUD, UNICEF et FNUAP) **dans la perspective d'un bureau unique des Nations Unies** ;

- le **Groupe consultatif des bailleurs de fonds**. Il se tient chaque année au mois de décembre à Hanoi et est co-présidé par les autorités vietnamiennes et la Banque mondiale. Il constitue l'instance privilégiée de dialogue et de suivi du Vietnam – au travers des différents plans et programmes mis en œuvre. La séance plénière de fin d'année est l'occasion d'annoncer les engagements d'APD pour l'année à venir. De manière informelle, une **conférence à mi-parcours** s'est instaurée depuis quelques années, cet événement permettant de faire le point sur l'avancée des réformes en cours.

Le volume de bailleurs et de programmes est tel que **les niveaux intermédiaires de concertation**, au sein de l'Union européenne et des agences de l'ONU par exemple, **sont à la fois nécessaires, nombreux et insuffisants en soi**. Le risque est réel que ces instances intermédiaires prolifèrent et créent de nouvelles distorsions, alors que la « méta-coordination » rassemblant tous les bailleurs et le gouvernement vietnamien au sein du PGAE doit « garder la main » sur l'ensemble du processus.

2. Une coordination qui a progressé mais peut s'améliorer

Le CAD de l'OCDE a publié en 2006 une étude sur la mise en œuvre en 2005 de la Déclaration de Paris dans 34 pays bénéficiaires de l'APD, dont le Vietnam. Les différents indicateurs utilisés révèlent que **la coordination et l'harmonisation sont encore perfectibles**. On peut ainsi relever que :

- le ratio de cohérence entre les prévisions d'aide internationale du budget vietnamien et les flux effectifs en 2005 s'établit à 81 %¹, pour une cible de 90 % d'ici 2010 ;

- 85 % de l'assistance technique internationale était coordonnée avec les programmes vietnamiens (dont seulement 40 % pour la France), c'est-à-dire mise en œuvre dans le cadre de programmes régis par le gouvernement vietnamien. Celui-ci considère cependant que le taux réel serait plus proche du tiers ;

- les « unités parallèles de mise en œuvre de projets », c'est-à-dire les structures dédiées de gestion courante de l'aide créées par les bailleurs, sont au nombre de 111, alors que l'objectif de la Déclaration de Hanoi est de les éliminer d'ici 2010 ;

¹ L'écart s'explique par différents facteurs : aide publique transitant par des canaux non gouvernementaux, défaut de reporting au sein de l'administration vietnamienne, décalage calendaire entre l'année fiscale vietnamienne et la planification des donateurs.

- seules 10 % des missions des bailleurs étaient coordonnées (la cible étant de 40 %), avec de grandes différences selon les pays (100 % pour le Royaume-Uni et la Norvège, 0 % pour la France, le Japon ou l’Australie).

La France ne paraît pas jouer un rôle suffisamment moteur dans le processus de coordination, bien qu’elle figure parmi les premiers bailleurs et que le délégué de l’Union européenne au Vietnam ait fait part à votre rapporteur spécial de sa satisfaction. De même, **elle intervient dans quasiment tous les secteurs comme au Cambodge** (cf. tableau *infra*), alors que les autres bailleurs bilatéraux – en particulier l’Australie et le Japon si l’on se place dans le même ordre quantitatif – tendent à cibler davantage leurs interventions.

Document-cadre de partenariat – Articulation des interventions de la France avec celles des autres bailleurs de fonds en 2006-2010

Secteurs prioritaires	Banque mondiale	Système des Nations-unies	BAsD	Commission Européenne	Allemagne	Australie	Belgique	Danemark	Etats-Unis	Espagne	Japon	Pays-Bas	Royaume Uni	Suisse	France (montants indicatifs du DCP)
1. La croissance économique comme principal moteur de la lutte contre la pauvreté															
Développement des services financiers	XXXX	XX	XXXX		XX		X	XX	XX	XX	XXXX	XX			XXXX
Appui au développement des PME	XXXX	XX	XX	XX	XX			X			XXX				XXXX
2. Modernisation et développement des infrastructures															
Transport	XXXX		XXXX		XXX		X	XX			XXXX		XX		XXXX
Energie	XXXX		XXXX				X								
Environnement et assainissement	XXXX		XXXX		XX		X	XXX					X		
3. Agriculture et sécurité alimentaire															
Production agricole	XXXX		XXXX		XXX	XXXX	X	XXX		X		XX			XXXX
Ressources naturelles	XXXX	XX			XXX	XXX	X	XXX							
4. Développement du secteur social (éducation, santé, formation des élites, sciences et technologies)															
Système de santé et lutte contre le sida	XXX	XX	XX	XX	XX	X	X		XXX			XX	XX		X
Formation des ressources humaines et recherche	XXXX		XX	X	X	XX	X		X	X		X			XXX
Education de base	XXXX	XX	XXXX	XX		XX	X			X	XXXX		XX		
5. Bonne gouvernance															
Réforme administrative et lutte contre la corruption	XXXX	XX					X		XX			X	XX	XX	X
Finances publiques	XXXX		XX	XX	XX	XX		X	X	X	XXXX		XX		X
5. Autres															
Aide budgétaire multi-bailleurs PRSC	XXXX		XX	XX	XX			XX		X	XXXX	XX	XX	XX	XX
Programmes nationaux de lutte contre la pauvreté													X		
Total décaissements prévus 2006-2010	XXXX	XXX	XXXX	XXX	XXXX	XXXX	XX	XXX	XXX	XX	XXXX	XXX	XXX	XXX	XXXX

Source: matrice des bailleurs de fonds 2006

XXXX > 100 M€

XXX 50-100 M€

XX 10-50 M€

X < 10 M€

C. L'EXPÉRIENCE RISQUÉE DE L'AIDE BUDGÉTAIRE

1. Un instrument d'aide dont la réussite dépend de conditions strictes

La mise en œuvre du 5^e PRSC (*Poverty reduction support credit*) par la Banque mondiale, selon les indications données par certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial, **illustre les contraintes et limites de l'aide budgétaire** telle qu'elle a tendance à être pratiquée. Cette orientation de l'APD est « à la mode », mais n'a pas, dans les conditions actuelles, toutes les vertus que l'on veut lui prêter. En particulier, **on souligne souvent que l'aide projet n'a pas réussi depuis 30 ans...** ses résultats étant perçus comme décevants. Sans doute, au-delà des défauts qui lui sont propres, faut-il aussi y voir le fait que cette aide peut être évaluée aisément et en détail, ce qui n'est pas possible pour l'aide budgétaire, surtout dans sa forme actuelle.

L'aide budgétaire semble d'autant plus intéressante qu'elle permet d'orienter des réformes et d'inciter à leur réalisation, dans la mesure où c'est l'Etat bénéficiaire qui dispose librement des fonds, sans conditionnalité puisque l'on utilise des « déclencheurs » (indicateurs cibles). Aucun réel contrôle de gestion des fonds n'est cependant réalisé, y compris sur le volume des frais de gestion.

On souligne souvent le fait qu'elle permet de répondre plus étroitement aux besoins des bénéficiaires, puisqu'ils en déterminent librement l'affectation. Toutefois, cela n'est possible que si les conditions suivantes sont réunies :

- il existe des **capacités administratives suffisantes** pour mettre en œuvre les réformes ;

- **le niveau de corruption est limité** et les capacités, sans parler de la volonté, de la combattre, existent ;

- **les déclencheurs** (« *triggers* ») **sont sélectionnés avec soin**, c'est-à-dire qu'ils sont techniquement réalisables et correspondent aux objectifs affichés (problématique récurrente du choix des indicateurs) ;

- **l'évaluation des réformes est faite sérieusement** et sans concessions sur le plan technique, sur la base de déclencheurs fixés *a priori* (la nécessaire appréciation politique n'intervenant que dans un second temps) ;

- la gestion de l'aide reçue n'est pas trop coûteuse ;

- le coût de la ressource doit présenter un **équilibre entre un financement aux conditions du marché** (trop onéreux, y compris pour le Vietnam qui est sans doute plus riche qu'il ne l'admet) **et du don** (qui aboutit, en particulier au Vietnam, le plus souvent à des gaspillages, car l'utilisation des fonds ne donne pas toujours lieu à des analyses préalables rigoureuses et à une gestion sérieuse).

Pour mémoire, la France a proposé au Vietnam de participer au à hauteur de 1 million d'euros en don et 9 millions d'euros de prêt au taux Euribor minoré de 200 points de base (soit environ 2,1 % fin juin 2007). Les autorités vietnamiennes ont refusé ce prêt, exigeant de bénéficier exclusivement d'un don ou, à défaut, d'un prêt très concessionnel.

2. Des conditions qui sont loin d'être réunies au Vietnam

La mise en œuvre du PRSC montre qu'à peu près aucune des conditions précitées n'est totalement respectée :

- les capacités administratives vietnamiennes, y compris de la Banque d'Etat du Vietnam (BEV) qui pilote l'exercice côté vietnamien, pour non négligeables qu'elles soient, restent insuffisantes. En outre, il n'est pas prévu, dans le cadre du PRSC ou directement en liaison avec lui, de les renforcer par des programmes d'assistance technique ou de formation (qui seraient alors en don) ;

- **le niveau de corruption est élevé** et, si les discours changent en réaction aux sollicitations des bailleurs de fonds, la situation sur le terrain ne semble guère s'améliorer. La volonté apparente d'y remédier ne se traduit pas encore dans les faits, faute aussi de capacités techniques¹ ;

- les déclencheurs ne sont pas sélectionnés très précisément, **aboutissant à leur remise en cause a posteriori**. C'est le cas lorsqu'ils ne sont pas réalisables dans les délais (contraintes constitutionnelles ou législatives) ou lorsque les autorités vietnamiennes ne souhaitent plus les respecter. Dans ce dernier cas, la Banque mondiale cède d'autant plus volontiers que le Vietnam est son 3^e client. De plus, **cet exercice est un projet pilote, qui joue un rôle d'affichage** et se doit de réussir et de décaisser rapidement pour que la Banque puisse lancer d'autres programmes de même nature ;

- **l'évaluation des réformes est faite trop rapidement, au cours d'une procédure essentiellement orale**. Les réunions par thèmes durent entre une et trois heures, sans que les Vietnamiens fournissent toujours spontanément un document de synthèse ni les textes adoptés afférents aux réformes. De plus, ces réunions ne sont pas toujours organisées par une personne suffisamment expérimentée de la Banque à Hanoi pour conduire efficacement les travaux ;

¹ Ainsi, la coopération bilatérale française entre l'Inspection des finances et le Trésor d'Etat (comptabilité publique) montre l'absence de capacité à contrôler le bon usage des fonds publics, que ce soit pour le fonctionnement ou pour les investissements, y compris les plus importants. L'affaire de la PMU 18, révélée en mai 2006 à la veille du tenu du Congrès du Parti, est également symptomatique : détournement de plusieurs millions de dollars de l'aide britannique, de la Banque mondiale et japonaise, avec l'implication de plusieurs dirigeants et hauts fonctionnaires de la police.

- **la Banque d'Etat du Vietnam – chargée de gérer cette aide – affiche 7 % de frais de gestion, ce qui représente environ 15 millions de dollars.** En se référant à un salaire de fonctionnaire vietnamien moyen de 200 dollars charges comprises, on comprend que cette somme pourrait financer 6.250 personnes pendant un an... Pour mémoire, la BEV compte – y compris dans ses représentations dans les 64 villes et provinces vietnamiennes – environ 6.000 employés. Compte tenu du niveau des salaires, des coûts d'équipement et de fonctionnement au Vietnam, **ces frais de gestion apparaissent excessifs ;**

- **la ressource accordée dans le cadre du PRSC est gratuite** ou presque (prêt de l'AID pour les 100 millions de dollars octroyés par la Banque mondiale et dons des bailleurs bilatéraux pour un montant légèrement supérieur), ce qui n'incite guère à faire preuve de rigueur dans son utilisation.

Dans ces conditions, **l'aide budgétaire ne permet pas d'atteindre les objectifs principaux qui lui sont attribués** : favoriser le développement, en permettant une appropriation par ses bénéficiaires et en favorisant les réformes et projets les plus efficaces. En revanche, **les bailleurs peuvent trouver leur intérêt dans ces opérations** car elles reportent la gestion de l'APD sur les bénéficiaires, permettent d'atteindre plus aisément les objectifs de décaissement de l'APD et sont, à court terme au moins, jugées plus efficaces (l'évaluation de l'utilisation de l'aide étant moins précise et l'effet d'aubaine qu'elle entraîne n'étant pas quantifié).

Un plus grand recours à cette forme d'APD n'est cependant pas nécessairement à exclure, sous réserve du respect de quelques principes de base :

- procéder à des évaluations sérieuses, que ce soit *a priori* (objectifs et déclencheurs) comme *a posteriori* (évaluations technique puis politique) ;

- accompagner cette aide d'un **renforcement coordonné des capacités administratives**, ce qui signifie le maintien de l'aide-projet (en la concentrant et en la professionnalisant, le recrutement des AT étant encore trop artisanal pour la gestion des projets du FSP) ;

- privilégier, dans la mesure du possible, une aide budgétaire **sectorielle** ;

- accorder des ressources ayant un **coût minimum**, c'est-à-dire de concessionnalité modérée, pour favoriser une gestion rigoureuse et une bonne allocation des fonds.

III. UNE AIDE FRANÇAISE ABONDANTE ET MULTIFORME

A. UNE AIDE DOUBLÉE EN 6 ANS ET APPELÉE À SE MAINTENIR À UN HAUT NIVEAU

Le Vietnam figure parmi les pays privilégiés de la coopération française : **l'aide a doublé entre 2000 et 2006** (cf. tableau ci-après), atteint des montants sans comparaison avec ceux accordés au Cambodge et au Laos, **et tous les guichets sont ouverts**, quels que soient les instruments (prêts selon différents niveaux de concessionnalité, dons, aide budgétaire) et les canaux institutionnels (opérateurs, MAE, MINEFI, ONG, coopération décentralisée, organismes de recherche, coopération militaire et de police).

Les principaux secteurs d'affectation en 2005 étaient l'agriculture et la forêt (34 %), les transports (27 %) et le développement des ressources humaines (26 %). Les prêts (de la Réserve pays émergents – RPE – ou de l'AFD) sont nettement majoritaires, **les dons ne représentant que le quart de l'aide**, et les décaissements rapportés aux engagements s'établissaient à 69,1 % sur la période 2000-2005.

Décaissements de l'APD française de 2000 à 2006

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits mis en œuvre par le poste							
MINEFI	23,7	20,1	26,2	23,5	16,5	4,3	13
Adetef	0,7	0,7	0,7	1	0,7	0,6	0,6
AFD (prêts)	14,4	30,1	37,7	36,9	44,7	37,4	52,4
AFD (dons)	0,1	0,5	0,5	1,8	0	0,9	0,8
Proparco	0	0	4,1	20,8	8,1	13	N.D.
SCAC (crédits annualisés)	7,7	6,5	5,8	5	3,8	5,2	3,6
SCAC (FSP)	0,6	1,6	1	2	4	5,5	3,2
Crédits centraux							
MAE MCNG	1	1	1	1	1,3	1	1
MAE autres	0	0,3	0,6	1	1	1	1
Boursiers	5	5	5	5	1,9	32	32
CNRS	1	1	1	1	1	1	1
CIRAD	2	2,5	3	3	3	3	3
IRD	1	1	1	1	1	1	1
Collectivités territoriales	2	2	2	2	2	2	2
Autres ministères	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total	59,4	72,5	89,8	105,2	89,1	108,1	114,8

Source : La coopération franco-vietnamienne – Faits et chiffres, édition 2006 ; document de l'ambassade

Le SCAC de Hanoi présente l'originalité d'être constitué sous la forme d'un établissement pluridisciplinaire à autonomie financière, le **Centre culturel et de coopération (CCC)**, qui regroupe les actions de coopération du service culturel et les activités traditionnelles d'un centre culturel français à

l'étranger, soit les 2 sites de Hanoi (SCAC et CCF) et les 3 annexes de Hué, Danang et Hô Chi Minh-Ville (HCMV). Il emploie en 2007 **101,5 ETPT**, dont deux tiers de Vietnamiens, et dispose d'un budget dédié au seul fonctionnement, en déséquilibre (d'où un prélèvement sur le fonds de roulement) avec **3,26 millions d'euros en dépenses et 2,8 millions d'euros en recettes**, ventilées comme suit :

Principaux éléments du budget du CCC en 2007

(en euros)

Dépenses	3.261.019	
Masse salariale globale	753.040	23 %
Activités culturelles diverses	376.870	11,5 %
Locations diverses et charges connexes	259.900	8 %
Provisions ¹ et amortissements	206.600	6,3 %
Pertes de change	280.800	8,6 %
Service spécial Centre des études françaises (CEF) avec équilibre recettes / dépenses	142.174	4,3 %
Divers et prélèvement sur fonds de roulement	1.241.635	38,1 %
Recettes	2.800.239	
Dotation de fonctionnement	871.448	31 %
Dotation pour activités de coopération	947.574	34 %
Recettes de cours de langue	217.117	7,8 %
Reprises sur provisions 2006	179.830	6,4 %
Gains de change	140.400	5 %
Service spécial CEF	142.174	5,1 %
Divers	301.696	10,8 %

La présence française, **dans un pays dont la francophonie relève bien davantage du mythe que de la réalité**, repose aussi largement sur deux établissements :

- le **Lycée français Alexandre Yersin** à Hanoi, que votre rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter, accueille 491 élèves dont 36 % de Français, 45 % de Vietnamiens et 19 % d'étrangers tiers. Ses recettes s'élèvent à 2,24 millions d'euros, dont l'essentiel (87,2 %) relève des frais de scolarité. Il a été créé en 1982 à l'intérieur de l'ambassade de France, et est depuis 1990 situé dans l'enceinte du lycée Hanoi-Amsterdam.

Ses capacités d'accueil sont saturées. **Le bail expire en 2009 et une délocalisation est à l'étude**, mais les statuts du lycée n'ont toujours pas été validés par le ministère vietnamien de l'éducation et de la formation, et le coût comme les conditions de location au Comité populaire de la ville de Hanoi n'ont pas encore été définis, **rendant improbable le respect des prochaines échéances** (cahier des charges, montage financier, appel d'offres...) dans les délais ;

¹ Dont une provision de 114.000 euros pour un **litige** opposant le CCC aux enseignants contractuels de l'Espace-CCF pour le calcul d'heures supplémentaires effectuées avant 2007.

- l' « Espace », **centre culturel français de Hanoi intégré dans le CCC**, a succédé à l'Alliance française et a été rénové en 2003. Il dispose de locaux modernes et accueillants sur 5 étages, notamment d'une médiathèque bien équipée (24.500 titres) et d'une salle de projection de 245 places. **De manière générale, votre rapporteur spécial a été impressionné par la qualité des installations des espaces culturels dans les trois pays de la péninsule.** Sa programmation est riche ; on peut ainsi mentionner la Fête de la francophonie (mi-mars), le premier « Printemps français » à Hanoi (mi-juin, consacré à la création contemporaine) ou la Francophonie en musique. Le cours de langue de l'Espace enregistre annuellement **5.000 à 5.500 inscriptions** pour un effectif de plus de 2.000 étudiants à très forte majorité vietnamienne, ce qui ne constitue pas un chiffre très élevé compte tenu de la densité de population.



Le document-cadre de partenariat (DCP) a été signé le 15 septembre 2006 à Hanoi et consacre un engagement français, sur les cinq prochaines années, de près de 1,2 à 1,4 milliard d'euros, dont la plus grande partie interviendra sur **3 secteurs de concentration** : le développement du secteur productif (services financiers et PME), les infrastructures (énergie, environnement, transports urbains et ferroviaires, aviation civile) et l'agriculture et la sécurité alimentaire.

DCP France-Vietnam – Programmation indicative des actions en 2006-2010

(en millions d'euros)

	Reste à décaisser	Nouveaux engagements indicatifs
OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT		
Secteurs de concentration		
1. Développement du secteur productif	118,5	100 – 150
2. Développement des infrastructures	162,6	150 – 200
3. Agriculture et sécurité alimentaire	135,1	100 – 150
<i>Sous-total</i>	<i>416,2</i>	<i>350 – 500</i>
Secteurs hors concentration		
4. Lutte contre le sida	4,5	0
SECTEURS TRANSVERSAUX		
1. Promotion de la diversité culturelle et du français	3,9	4,1
2. Enseignement supérieur et recherche scientifique	39,3	130,6*
3. Bonne gouvernance et Etat de droit	3,8	5,6
4. Coopération décentralisée et non gouvernementale	1,1	4
5. Aide budgétaire globale (PRSC)	0	40
<i>Sous-total</i>	<i>48,1</i>	<i>184,3</i>
Total général	468,8	534,3 – 684,3

B. LES PROJETS EN COURS DU SCAC ET DE L'AFD

1. Des projets FSP en voie de réduction et des subventions aux ONG essentiellement centralisées

Le CCC dispose d'un portefeuille étoffé de projets FSP, avec **15 projets vivants** début 2007, dont 3 mobilisateurs, pour un montant d'engagements de plus de 20 millions d'euros. **Le taux de décaissement, proche de 50 %, doit être relativisé** compte tenu du caractère assez ancien d'une majorité de projets, dont les dates de clôture ont parfois été reportées en raison des dysfonctionnements et lenteurs de décaissement de certaines composantes.

FSP et FSP mobilisateurs en cours de décaissement au Vietnam en janvier 2007

Intitulé du projet	Date de signature convention	Date de clôture	Montant global	Versements réalisés	Taux de décaissement
2000-33 : Formation des magistrats et promotion du droit en Asie du sud-est	29/11/00	31/12/06*	762.000	621.000	81 %
2000-105 : Appui à la mise en place d'un centre de perfectionnement des journalistes	30/10/02	30/09/07*	915.000	749.000	81,8 %
2000-131 : Appui au développement de l'enseignement du français au Vietnam	31/05/01	31/08/09*	1.522.000	641.000	42,1 %
2000-148 : Appui à l'intégration dans les échanges économiques internationaux	30/10/02	30/09/07*	1.645.000	896.000	54,5 %
2001-025 : Appui au développement culturel du Vietnam	06/06/03	30/06/07	1.337.000	814.000	61 %
2001-050 : Appui au développement des formations d'ingénieurs d'excellence II	13/09/02	30/09/07	2.332.000	1.469.000	63 %
2001-111 : Biodiversité des animaux sauvages et domestiques	14/05/03	30/01/08	1.635.000	960.000	58,7 %
2002-056 : Appui à la modernisation en matière de gouvernance économique	23/01/03	30/06/07	1.945.000	1.126.000	57,9 %
2003-027 : Appui à la modernisation du notariat vietnamien	14/08/03	30/09/08*	1.440.000	876.000	60,8 %
2003-029 : Appui à la recherche sur les enjeux de la transition économique	07/10/04	31/12/08	1.660.000	522.000	31 %
2004-023 : Revalorisation du patrimoine muséographie	07/10/04	31/12/08	1.326.500	429.000	32 %
2006-16 : Pôle universitaire français	15/05/06	31/12/09	2.963.000	378.000	13 %
Total			19.482.500	9.481.000	48,7 %
FSP mobilisateurs (crédits centraux)					
Appui au développement de l'enseignement du français (VALOFRASE)	31/05/01	N.D.	1.522.000	641.000	42 %
Valorisation de l'écrit en Asie du sud-est (VALEASE)	24/04/03	31/12/07*	327.000	148.000	45,3 %
Réseau de formation au management et à la gestion (SYNERGIE)	28/02/03	12/07*	413.000	258.000	62,5 %
Total général			21.744.500	10.528.000	48,4 %

N.B : l'astérisque indique que la date de clôture initiale a déjà été reportée.

Un seul projet, le FSP n° 2001-17 de mobilisation de l'information au service des politiques agricoles (1.475.000 euros, dont près des deux tiers avaient été décaissés) **a été transféré à l'AFD** au 1^{er} janvier 2006. D'après l'AFD comme l'organisme qui a procédé à l'évaluation à mi-parcours (l'IRAM), **ce transfert s'est révélé sources de coûts et d'incompréhensions pour la partie vietnamienne**, dans la mesure où le projet était déjà largement engagé. **Votre rapporteur spécial considère que le transfert de ce projet n'était pas nécessaire, et procède d'une vision trop systématique et technocratique des « blocs de compétences ».**

Les projets les plus récents ou prorogés seront clôturés d'ici fin 2008 ou 2009, et le poste n'instruit guère que 2 nouveaux projets FSP pour 2007, ce qui illustre **l'extinction annoncée de cet outil au Vietnam et la transition vers des prêts concessionnels**, les dons étant cantonnés aux fonds d'études et au FFEM gérés par l'AFD, au FASEP-Etudes et aux subventions annuelles du CCC. **Votre rapporteur spécial n'a cependant pas eu l'impression que cette perspective était réellement intégrée par le poste**, faute peut-être d'une stratégie explicite exprimée par la DGCID.

Le poste accorde peu de financements directs aux ONG (82.265 euros en 2007, après 72.825 euros en 2006 à 11 ONG), l'essentiel des crédits étant géré par la MCNG puis la MAIIONG : 1.025.210 euros en 2004, répartis entre 25 associations, et 789.744 euros en 2005 pour 17 associations¹. Sur ces deux années, ce sont respectivement Triangle Génération Humanitaire et le CCFD qui ont obtenu les financements les plus importants, pour des projets de développement d'écoles hôtelières à Hanoi et HCMV.

Votre rapporteur spécial considère que la déconcentration de l'attribution des crédits, actuellement expérimentée par la MAIIONG, devrait être amplifiée, car les postes sont en général les mieux à même de juger du sérieux et de la pérennité des projets présentés par les implantations locales des ONG.

2. Le portefeuille et les instruments financiers de l'AFD

Début 2007, l'agence disposait d'un portefeuille de projets vivants (cf. tableau *infra*) de 717,4 millions d'euros en engagements nets et avait décaissé 301,3 millions d'euros (dont 53,2 millions d'euros en 2006), soit un **taux de 42 %**.

Un **éventail large d'instruments** est utilisé : projets (majoritairement sous forme de prêts concessionnels), assistance technique, fonds d'études et de renforcement des capacités (FERC), PRCC, FFEM, Le Cadre d'intervention et de partenariat pour 2006-2010, aligné sur le DCP, prévoit un objectif d'engagement de **100 millions d'euros par an**, avec un volume moyen par intervention de 30 millions d'euros pour en réduire les coûts analytiques et les coûts de transaction.

Cet objectif annuel se divise en deux compartiments. Le premier compartiment (60 millions d'euros) est dédié aux projets ou programmes qui justifient la plus grande concessionnalité (instruments PS1 et PS2) ; le second est destiné au financement de projets ou programmes à la rentabilité plus élevée justifiant une concessionnalité adaptée (PS3 et non souverain). L'AFD entend également utiliser 3 types d'aide :

¹ 3 entités se sont vues attribuer près de deux tiers de l'enveloppe, et 13 associations s'en sont partagées 22,5 %.

- **l'aide-projet, l'aide-programme** sectorielle et les lignes de crédit intermédiiées par des institutions financières, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, des infrastructures et du secteur financier. Ces interventions sont accompagnées d'un renforcement des capacités et par une assistance technique locale et/ou internationale ;

- **l'aide budgétaire sectorielle**, envisagée dans les secteurs où existent à la fois un cadre d'intervention structurant ainsi que de réelles capacités de pilotage et de mise en œuvre ;

- **l'aide budgétaire globale**, dans le cadre du PRSC piloté par la Banque Mondiale. La participation de la France au 6^e PRSC pourrait être envisagée à hauteur de 1 million d'euros en don si les autorités vietnamiennes l'estiment appropriée. **Votre rapporteur spécial insiste également sur le nécessaire examen et respect des conditions mentionnées plus haut ;**

- l'assistance technique, pour renforcer les capacités des maîtrises d'ouvrage ou des maîtrises d'oeuvre par un apport d'expertise nationale et/ou internationale.

L'agence entend mettre en œuvre des instruments en **monnaie locale**, tels que des garanties d'émissions obligataires pour animer le marché financier et faciliter la mobilisation de l'épargne domestique, et **développer des concours non-souverains à compter de 2008-2009** – pour autant que les actuelles réticences du gouvernement vietnamien (qui craint une perte de pouvoir) soient levées. Ces concours permettront d'affecter des ressources longues, concentrées sur les collectivités locales, les infrastructures et le secteur financier, tout en contribuant à la maîtrise de l'endettement de l'Etat. Dans le cadre de sa stratégie globale en matière de concours non-souverains, l'AFD se fixe pour le Vietnam l'objectif d'atteindre **40 % des nouveaux engagements** à partir de 2010 sur ce nouveau segment de marché.

Portefeuille de projets de l'AFD et de Proparco en cours de décaissement – mars 2007

(en euros)

Projet	Date d'octroi	Date limite versement des fonds	Montant convention	Versements réalisés	Reste à verser	Taux de décaissement
AFD						
Formation professionnelle	18/02/99	31/12/08	12.800.000	2.000.000	10.800.000	15,5 %
Projet sectoriel financier n° 2	28/11/02	31/12/07	35.000.000	27.000.000	8.000.000	78 %
3° ligne de crédit à la BVADR (PS1)	28/11/02	31/12/07	50.000.000	45.000.000	5.000.000	90 %
3° ligne de crédit à la BVADR (PTC)	28/11/02	31/12/08	5.000.000	800.000	4.200.000	16,6 %
Appui au développement des PME	16/12/04	30/06/08	31.500.000	20.000.000	11.500.000	63,5 %
Appui au développement des PME	16/12/04	30/06/08	3.500.000	2.000.000	1.500.000	57 %
PRCC 1	19/12/03	30/06/11	1.500.000	600.000	900.000	36,9 %
PRCC 2	30/06/05	30/06/11	1.500.000	0	1.500.000	0 %
Ligne de crédit MHB habitations dans les zones inondables du Mékong	30/06/05	31/10/10	23.000.000	15.000.000	8.000.000	65,2 %
Renforcement des capacités de MHB	30/06/05	31/10/09	2.000.000	0	2.000.000	0 %
Ligne de crédit HIFU	15/12/05	31/10/09	30.000.000	0	30.000.000	0 %
AT renforcement des capacités HIFU	01/12/06	N.D.	1.500.000	Convention non encore signée		
3° projet eau potable	13/12/01	31/07/08	12.360.000	450.000	11.910.000	3,6 %
Environnement urbain région Centre	18/12/03	31/01/10	25.000.000	0	25.000.000	0 %
Environnement urbain région Centre	18/12/03	31/01/10	5.000.000	820.000	4.180.000	16,4 %
Transport d'électricité dans le nord	06/01/05	31/12/09	40.000.000	0	40.000.000	0 %
Infrastructures ligne pilote transport ferré urbain Nhon Hanoi	08/02/07	31/12/13	80.000.000	0	80.000.000	0 %
Appui institutionnel ligne pilote	21/12/06	N.D.	500.000	0	500.000	0 %
Réhabilitation et amélioration chemin de fer Yen Vien – Lao Cai	21/12/06	31/12/12	32.000.000	0	32.000.000	0 %
Amélioration gestion financière VNR	21/12/06	N.D.	500.000	0	500.000	0 %
Eau potable dans le delta du Mékong	21/12/06	N.D.	30.000.000	0	30.000.000	0 %
AT eau potable delta du Mékong	21/12/06	N.D.	2.000.000	0	2.000.000	0 %
Transport collectif Hanoi (FFEM)	26/03/04	N.D.	2.000.000	730.000	1.270.000	36,5 %
Dvpt hévéaculture industrielle	07/07/99	31/12/08	35.000.000	20.110.000	14.890.000	57,5 %
Ressources en eau bassin du Fleuve Rouge	15/11/01	31/07/08	35.000.000	11.120.000	23.800.000	31,8 %
Ressources en eau de Phuoc Hoa	20/11/03	30/06/10	29.600.000	0	29.600.000	0 %
Dvpt du thé province de Phu Tho	15/11/04	31/12/11	8.500.000	1.700.000	6.800.000	20 %
Infrastructures agricoles Ninh Thuan	18/11/04	31/10/11	10.500.000	2.500.000	8.000.000	23,8 %
Infrastructures hydrauliques Son La	06/10/05	30/04/12	11.900.000	3.000.000	8.900.000	25,2 %
MISPA assistance technique (ex FSP)		30/06/07	540.000	360.000	190.000	65,4 %
Rivière Saigon	21/12/06	30/01/13	11.400.000	0	11.400.000	0 %
CPIM	07/12/06	N.D.	800.000	0	800.000	0 %
Biodiva volet national (FFEM)	29/03/02	31/12/07	470.000	170.000	300.000	36,2 %
Biodiva volet local (FFEM)	27/10/04	31/12/09	580.000	50.000	530.000	8,6 %
TOTAL			570.950.000	153.410.000	415.970.000	26,9 %
PROPARCO (prêts seniors et garanties)						
Vietnam International Leasing Co.	05/10/06	N.D.	2,3	0	2,3	0 %
Trade finance facilitation (garantie)	17/06/05	N.D.	N.S.	0	1,2	N.S.
Tiberon Nui Phao	Décision en cours	N.D.	239,5	0	15,2	0 %

N.B : 6 autres projets (3 prêts seniors et 3 prises de participations) sont toujours suivis par Proparco, mais les décaissements ont été intégralement effectués.

Source : Agence française de développement (Hanoi)

C. LES INTERVENTIONS DE L'ADETEF, DE LA MISSION ÉCONOMIQUE ET DE LA MISSION MILITAIRE

1. L'ADETEF et la mission économique

L'ADETEF Vietnam dépend du GIP ADETEF et a le statut d'ONG enregistrée auprès du Comité populaire de coordination de l'aide (PACCOM, service dépendant du Premier ministre du Vietnam). Elle fournit depuis 1993 une assistance technique et des échanges d'expériences dans toutes les matières économiques et financières (finances publiques, comptabilité publique, statistique, impôts, douanes, contrôle budgétaire...) en vue de diffuser la gouvernance économique, de faciliter l'insertion du Vietnam dans les échanges économiques internationaux et de renforcer les capacités de nombreuses administrations économiques et financières vietnamiennes.

La mission économique met en œuvre le **FASEP-Etudes** (financement par dons de prestations de services réalisées par des entreprises ou consultants français) et la **Réserve pays émergents – RPE** (prêts très concessionnels selon le taux, la période de différé et la durée, récupérés *in fine* si le prestataire français n'est pas sélectionné¹), avec respectivement 24 et 9 projets suivis, dans les secteurs suivants :

Répartition sectorielle des financements RPE et FASEP octroyés par la mission économique de Hanoi – mars 2007

(en euros)

Secteur	Nombre et nature des financements	Montant	Décaissements	Reste à verser
Santé	5 RPE	3.506.327	3.314.818	191.509
Environnement	7 RPE	53.959.806	13.371.186	40.588.621
	2 FASEP	1.259.651	1.259.651	0
Energie	2 FASEP	646.445	646.445	0
Industries lourdes	1 FASEP	560.000	560.000	0
Télécoms	1 RPE	10.300.000	0	10.300.000
	1 FASEP	500.000	490.000	10.000
Aéronautique & spatial	5 RPE	31.919.028	6.700.107	25.218.921
Transport ferroviaire	5 RPE	79.071.274	22.386.333	56.684.941
Aménagement urbain	1 RPE	4.500.000	0	4.500.000
Transports urbains	3 FASEP	2.367.440	885.258	1.482.182
Total général		374.812.501	98.342.336	276.470.166

De nombreux financements ont été accordés durant les années 90, lorsque le Vietnam était encore un pays en développement, et **la plupart sont achevés ou en voie de l'être** (21 projets sur 33), le ministère des finances vietnamien ayant dans certains cas décidé de ne pas faire verser les soldes. La stratégie à moyen terme prévoit un **ciblage sur 3 secteurs** (transport

¹ Le taux minimal de « sourcing » français est ainsi de 85 % contre 70 % en Chine (cf. infra).

ferroviaire, transports urbains et environnement), perçus comme déterminants pour le pré-positionnement de l'offre française. Votre rapporteur spécial s'est plus particulièrement attardé sur les prêts RPE suivants :

- le projet de collecte, traitement et évacuation des eaux usées de la ville de Vung Tau a été interrompu après seulement 2,3 % de versements. **La faute apparaît partagée, entre une province où la corruption est vive et un prestataire français (SAFEGE) lent et maladroit.** Des missions d'experts ont également été reportées en raison du SRAS. Un TD de janvier 2007 a accordé une prorogation de la date limite de souscription au 30 septembre 2007 et de la date limite de tirage du prêt et de signature des contrats commerciaux au 31 décembre 2009. Le projet apparaît cependant mal parti. **Votre rapporteur spécial a relevé que les responsabilités de SAFEGE n'apparaissent pas clairement dans les dossiers qu'il a consultés**, si ce n'est dans l'élaboration tardive du cahier des charges, et a recommandé à la mission de « mettre la pression » sur ce prestataire ;

- le projet de formation de pilotes par Sofreavia, qualifié de « *dossier cauchemar* » par la mission économique, a été signé en 1997 et n'a pu être intégralement versé que fin 2006. L'école de formation devrait être inaugurée fin 2007 ;

- le projet de réhabilitation et d'extension du réseau potable de Ha Dong et d'aide à la facturation de la régie des eaux, dont Vinci est le chef de file du consortium, a été ralenti, essentiellement du fait de la partie vietnamienne ;

- le projet de développement de la téléphonie rurale dans 15 provinces du nord, dont le bénéficiaire français est Alcatel et l'opérateur vietnamien VNPT, a également connu des retards liés au choix de la technologie par VNPT.

Si la mission a de plus en plus systématiquement recours à un bilan coûts-avantages pour chaque financement, **elle ne renseigne pas d'indicateurs à proprement parler** qui seraient demandés par le MINEFI, la LOLF étant manifestement perçue comme ayant un impact essentiellement comptable.

2. La coopération militaire et de police

La France est le premier pays occidental à avoir formalisé une coopération de défense avec le Vietnam, par la nomination d'un attaché de défense puis la signature d'un arrangement bilatéral en 1997. La **mission militaire**, qui emploie 7 personnes dont 2 contrats locaux, dispose d'un budget d'environ 500.000 euros (dont 31.500 euros de fonctionnement hors traitements) et consacre l'essentiel de son activité à l'enseignement du français en milieu militaire, à la **formation** d'officiers vietnamiens en France, et à la **médecine militaire** (stages de spécialisation d'un an pour 10 médecins militaires vietnamiens, projet de lutte contre le paludisme).

La mission couvre également le Laos, qui ne figure pas parmi les priorités de la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) à Paris, mais **avec lequel l'ambassadeur de France souhaiterait pouvoir développer une stratégie d'influence à peu de frais**, compte tenu du rôle que joue encore l'institution militaire dans ce pays. La mission compte également accompagner la modernisation du service hydrographique (à la demande des autorités locales) et fournir une expertise en matière d'opérations de maintien de la paix, dans la perspective d'une candidature du Vietnam à un siège de membre non-permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'antenne locale du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP), dirigée par un attaché de sécurité intérieure, a engagé des actions de coopération pour un montant d'environ 70.000 euros en 2006, dont 61 % de crédits délégués au poste. Environ les deux tiers de ce montant ont été consacrés à des missions d'experts (lutte contre les infractions aux cartes bancaires, techniques d'enquête sur la contrefaçon utilisant Internet, dressage de chiens pour la détection de stupéfiants...).

D. LA PROGRAMMATION EN COURS PAR SECTEUR DU DCP POUR LE SCAC ET L'AFD

1. Secteurs de concentration et hors concentration

En matière de **développement du secteur productif** (services financiers, appui aux PME et secteur privé), le projet principal est l'ouverture d'une ligne de crédit (de 2006 à 2008), d'un montant total de 30 millions d'euros, en faveur du Fonds d'investissement pour le développement urbain de Hô Chi Minh-Ville (HIFU). L'autre projet important de ce secteur est le programme sectoriel de développement des PME (165 millions d'euros) – principal gisement d'emplois dans ce pays – cofinancé par l'AFD (35 millions d'euros), la BASD et la KfW.

Concernant le développement des **infrastructures**, il est prévu :

- un projet de transport d'électricité dans le nord du Vietnam sur 2006-2009, de 212 millions d'euros, cofinancé par l'AFD à hauteur de 40 millions d'euros ;

- un projet d'amélioration de l'environnement urbain dans la région Centre qui a démarré en 2006, cofinancé par l'AFD à hauteur de 30 millions d'euros en complément des 44 millions de dollars de la BASD ;

- en matière de transports, un projet en instruction avec l'aide d'un consultant français de rénovation du pont Long Bien à Hanoi, qui pourrait faire l'objet d'un cofinancement de l'AFD jusqu'à 40 millions d'euros ; et un projet de construction du métro léger de Hanoi financé par la RPE.

Les projets de l'AFD dans le secteur de **l'agriculture et de la sécurité alimentaire** concernent le développement de la théiculture, les

ressources en eau au Sud Vietnam, l'appui institutionnel et financier à la Banque vietnamienne pour l'agriculture et le développement rural.

Sont également prévues des actions ponctuelles dans d'autres secteurs des OMD hors concentration, en vue d'accompagner le Vietnam dans sa stratégie de lutte contre le sida (projet de l'Agence nationale de recherche sur le sida – ANRS – en collaboration avec l'Institut Pasteur de HCMV et notamment dans le cadre des projets du GIP ESTHER).

2. Secteurs transversaux

a) Formation des ressources humaines et recherche scientifique et technologique

La France a fait de la promotion des élites une de ses priorités de coopération, qui s'organise autour de deux axes :

1) **l'attractivité en France d'étudiants et chercheurs vietnamiens**, avec la reconnaissance réciproque des diplômes (arrangement administratif d'octobre 2004) et un **important programme de bourses**. Près de 5.000 Vietnamiens étudient dans des établissements d'enseignement supérieur français, et la France est leur première destination en Europe après l'Allemagne et le Royaume-Uni. Près de 800 jeunes bénéficient des bourses du gouvernement français (BGF, dont plus de la moitié dans les disciplines scientifiques). Les BGF au Vietnam font souvent partie de programmes spécifiques : programme FFI « Faisant Fonction d'Internes » en cofinancement avec les CHU français, programmes avec les collectivités territoriales et des entreprises (Petrovietnam, Vietnam Airlines).

En 2006, **552 bourses** ont été octroyées, dont 197 bourses « ambassade » et 355 bourses de « couverture sociale », pour un coût global de 1,17 million d'euros. Le taux de récurrence s'est établi à 65,7 % et le coût moyen d'un boursier « ambassade » est de 2.366 euros par an. Pour 2007, 195 bourses « ambassade » sont programmées, dont 120 récurrentes.

Un **Centre des études françaises** a été ouvert à Hanoi et à HCMV en juin 2005. Une enquête menée durant l'été 2006 auprès des usagers a conclu à un taux de satisfaction important, tant en matière d'information et d'accueil que d'organisation des tests de langue française. Les critères de sélection tournés vers les profils à fort potentiel ont porté leurs fruits, avec + 63 % de candidats à des niveaux master sur l'année scolaire 2005/2006.

2) la mise en place de **formations françaises d'excellence**. Le projet phare en la matière réside dans les Pôles universitaires français (PUF), qui marque le passage d'une coopération de solidarité à une coopération d'influence. Parmi les nombreux autres projets, on peut relever le Programme de formation d'ingénieurs d'excellence au Vietnam (PFIEV), le Centre franco-vietnamien de formation à la gestion (CFVG), le projet FSP régional SYNERGIE (Cambodge, Laos, Vietnam, Thaïlande), le Centre de formation à

la maintenance industrielle (CFMI), et le Centre national de Formation aux métiers de l'eau et de l'environnement.

En matière scientifique, les interventions passent également par deux grands axes :

1) Des programmes portant sur des **thématiques spécifiques** : le Centre MICA (Multimedia, informations, communication et applications), inauguré en 2002 et installé à l'Institut Polytechnique de Hanoi, les actions du Commissariat à l'énergie atomique en coopération nucléaire et nanotechnologies, un programme de type Curien et un FSP « recherche » en 2007. Le FSP Espoir (séminaires internationaux), bien qu'achevé en 2004, reste un outil essentiel en matière de coopération scientifique et technologique.

2) Le **soutien aux organismes de recherche présents au Vietnam**, visant à développer des réseaux pour asseoir les partenariats franco-vietnamiens :

- le **CIRAD** (18 chercheurs) est centré sur l'agroécologie, l'aquaculture et participe au FSP « Biodiva » (1,7 million d'euros) en partenariat avec l'INRA ;

- **l'IRD** (7 chercheurs) intervient dans la gestion de l'environnement, la santé, la nutrition et notamment le projet « *Sols, usages des terres, dégradations et réhabilitations* », co-financé par le MAE via un FSP ;

- la convention signée le 9 juin 2006 entre l'Institut Pasteur et l'AFD (près de 6 millions d'euros sur 4 ans) va permettre la mise en place d'un programme régional de surveillance et d'investigation des situations endémiques en Asie du Sud-Est ;

- **l'ANRS** intervient dans la recherche clinique et la physiopathologie ;

- la subvention aux actions du **CNRS**, globalisée en 2007 comme en 2006, permet de soutenir les actions récurrentes (soutien au laboratoire MICA) mais aussi des projets innovants en partenariat avec les instituts de recherche vietnamiens ;

- la recherche en sciences humaines et sociales bénéficie du FSP « *Appui à la recherche sur les enjeux de la transition économique et sociale au Vietnam* ». En 2007, le poste soutient les recherches de l'EFEO, sur le site archéologique de Ba Dinh en particulier.

Le poste a invité les grands organismes de recherche présents au Vietnam à se regrouper au sein d'une « **Maison de la science française** », et a versé à l'IRD une subvention destinée à achever l'installation des locaux.

b) Francophonie et action culturelle

Le Vietnam est membre de la francophonie et a accueilli en 1997 le 7^e sommet des chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage du français. Toutefois, avec seulement 1,1 % d'apprenants de français dans le

système éducatif vietnamien, **la francophonie ne représente que 0,7 %** d'une population totale de 83 millions d'habitants. Pour autant, le français a une image positive et bénéficie du coût concurrentiel pour des études supérieures.

Les attentes ciblées des apprenants du français ont amené la création en 1990 du Centre de formation continue en français de spécialité (CFC) au sein de l'Institut Polytechnique de Hanoi, qui a formé près de 7.000 étudiants depuis son ouverture.

Les actions menées ces dernières années devraient conduire à une appropriation des **classes bilingues** par la partie vietnamienne (FSP délégué à l'AUF pour 1,9 million d'euros, expiré en juillet 2006 avec un reliquat de plus de 50 %, et donc prolongé jusqu'en 2009...) et la **généralisation de l'enseignement du français en deuxième langue vivante**. A cela s'ajoute le projet mobilisateur multi-partenarial VALOFRASE (3,5 millions d'euros dont un quart au profit du Vietnam¹), déjà cité et reposant sur un continuum école-collège-lycée-université-emploi.

Le poste soutient également le lancement de deux masters, l'un en ingénierie de formation, l'autre en sciences du langage, afin de contribuer au développement d'une expertise locale.

L'action culturelle de la France au Vietnam, notamment *via* l'Espace, a pour priorités **la diffusion de la création contemporaine, la diversification des acteurs culturels et leur professionnalisation**. Un FSP en cours de 1.4 million d'euros vise à former les opérateurs d'une nouvelle économie de la culture. Des actions sont également conduites en matière de **muséographie** (FSP de 1,67 million d'euros pour la modernisation de 5 grands musées vietnamiens²), de **livre et d'écrit** (rencontres entre écrivains et intellectuels, formation des libraires, soutien à des éditeurs vietnamiens, traduction en vietnamien d'ouvrages...), et d'audiovisuel, bien que les médias restent très contrôlés par les autorités³.

c) Gouvernance et Etat de droit

En 2007, la coopération dans ce secteur prévoit près de 300.000 euros au titre des crédits d'intervention de l'ambassade et 804.440 euros (en particulier par un soutien à la **Maison du droit franco-vietnamienne**) au titre

¹ En 2007, la DGCID prévoit d'y consacrer 720.000 euros pour les 6 premiers mois, dont 90.000 euros pour le Vietnam. Un chef de projet (coordonnateur global) a été nommé à Phnom Penh en septembre 2006.

² A ce titre, votre rapporteur spécial a pu constater sur place la qualité de la signalisation et de l'information au musée d'ethnologie de Hanoi.

³ RFI n'est diffusée qu'en ondes courtes en attendant l'autorisation de reprise sur la bande FM, sollicitée depuis deux ans.

des deux projets FSP (modernisation du notariat¹, prolongé jusqu'en avril 2008, formation des magistrats et promotion du droit en Asie du sud-est, dont l'évaluation finale est en cours).

En matière de **gouvernance financière**, le FSP « *Appui à la modernisation de l'Etat vietnamien en matière de gouvernance économique* » (2 millions d'euros) est mis en oeuvre par l'ADETEF. Il prévoit un appui aux réformes de gestion des finances publiques, l'amélioration de la qualité des informations statistiques, et le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée nationale. **Il est soutenu à parité par le Sénat** (150.000 euros) et l'ADETEF (150.000 euros).

L'évaluation de ce projet, conduite en avril 2006, a confirmé sa pertinence et l'efficacité de ses formations. Toutefois, sa troisième composante, qui concerne le partenariat avec la commission de l'économie et du budget de l'Assemblée nationale, reste difficile **du fait de l'absence de coopération de cette commission, qui cherche à détourner le budget du projet pour financer des activités sans lien avec ses objectifs**. A l'issue de ce projet FSP, qui devrait arriver à son terme en juillet 2007, la France pourrait abonder le *Multi-Donor Trust Fund* (à hauteur de 50.000 euros), consacré au financement de réformes des finances publiques vietnamiennes.

Enfin la **coopération administrative** est principalement tournée vers la formation mais **sans véritable fil conducteur**. Elle s'est caractérisée ces dernières années par un **retrait progressif des différents partenaires français**, en l'absence notamment de demandes structurées ou de partenaires solides du côté vietnamien, et par des **actions clairsemées et sans grande visibilité**. L'intérêt des autorités vietnamiennes pour notre modèle administratif reste pourtant réel et la réforme de l'administration publique est l'une de leurs priorités. Les formations à l'ENA restent l'élément essentiel de l'action du poste en matière de coopération administrative.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES INTERVENTIONS DU SCAC ET DE L'AFD

A. LES ACTIONS DU SCAC

1. Observations sur l'application de la LOLF

Les nouvelles procédures d'affectation de crédits et de dépenses en application de la LOLF n'ont pas posé de problèmes majeurs. Toutefois, quelques points ont été évoqués par le responsable du SAFU.

¹ *Informatisation et préparation d'une évolution du statut professionnel des notaires. Réalisé avec le Conseil supérieur du notariat français, ce projet est considéré comme une réussite et ouvre sur la réforme des administrations (les notaires sont des fonctionnaires du ministère de la justice) et la sphère commerciale (cessions de terrains, commerces, investissements nationaux et internationaux).*

S'agissant des imputations comptables, des difficultés ont été relevées sur la notion de **dépenses de transfert**. La question du choix des imputations des dépenses entre le titre 6 et le titre 3 pose parfois problème, même si la distinction entre ces titres est bien une distinction de nature et de finalité des dépenses. En matière culturelle, cette distinction n'est pas pertinente dans le cadre de certaines actions¹. **Un « mode d'emploi » simple faciliterait le travail du régisseur et de l'agent comptable.**

Afin d'alimenter les **indicateurs de performance** des PAP et RAP, le MAE s'emploie actuellement à mettre en œuvre un support de collectes de données qui sera accessible *via* le logiciel Diplonet et que les postes devront renseigner. Ces données seront également collectées par d'autres applications informatiques telles que COREGE ou SCOP. Pour 2006, le RAP du programme 209 a été présenté par l'administration centrale à partir des données remontées à l'aide du logiciel utilisé dans les postes pour le suivi de la programmation (Exepro).

Cette procédure concerne cependant les seuls indicateurs figurant dans les documents communiqués au Parlement. **Il n'apparaît pas, au Vietnam comme dans les autres postes, que des indicateurs internes spécifiques** (non transmis au Parlement mais éventuellement sur demande) **aient été déclinés** localement pour associer pleinement les ambassades à la démarche de performance.

L'application de la LOLF concerne également les établissements culturels et de coopération dotés de l'autonomie financière (EAF). La réforme annoncée de la nomenclature budgétaire et comptable a été réalisée sans que soient pour autant précisées réglementairement les nouvelles pratiques comptables annoncées.

En effet, **la mise à jour de l'instruction codificatrice M9-7 du 11 janvier 1994 n'était toujours pas parue** lors de la mission de votre rapporteur spécial, ce qui pose un problème de référence officielle, plus encore au niveau de la comptabilité budgétaire dont le seul élément concret pour l'instant est le document budgétaire édité par le MAE.

¹ *L'exemple ci-après, donné par la TGE, a permis de mieux cerner l'analyse à fournir pour chaque opération, mais le choix à faire reste parfois difficile :*

« Lorsque, pour l'organisation d'un festival du cinéma français, le SCAC passe un contrat de droits d'utilisation de films avec une société française, le paiement ne peut être imputé à un compte de transfert car il ne s'agit pas d'un transfert au profit d'une entreprise qui fournit une contrepartie – le droit de diffuser les films – en échange du paiement convenu. Il ne s'agit pas non plus d'un transfert aux ménages ou au pays dans lequel se déroule le festival, mais d'une dépense de fonctionnement du service, concourant à l'exercice de sa mission de promotion de la culture française. Par contre, l'organisation de la même manifestation par un tiers organisateur, pour le compte duquel l'achat des droits serait effectué, conduirait à considérer qu'il s'agit, dans ce cas, d'une dépense de transfert ».

Sur certains points à la marge, la pratique afférente à la nomenclature varie selon qu'on se situe au niveau de l'EAF ou de celui de la régie du poste. Dans ces conditions, **il arrive que deux services concernés de la DGCID soient amenés à donner des réponses divergentes.**

Concernant le logiciel **Corege**, la mise en place de la LOLF en 2006 s'est soldée par quelques rejets de la TGE sur le programme 209, dans la mesure où le logiciel comptable n'avait pas été configuré pour les transferts aux EAF lors de sa livraison. Tout est cependant rentré dans l'ordre à partir de 2007. Les premiers transferts en 2007 pour le fonctionnement au Centre culturel de Hanoi n'appellent pas de remarques particulières. L'enregistrement des transferts de l'ancien titre VI est effectué en conformité avec la programmation et en respectant les sous-actions. **Ce système est toutefois jugé contraignant.**

En outre, la régie du consulat général à HCMV n'étant pas reliée à la base comptable de Hanoi, les opérations sur tous les programmes nécessitent une **double saisie**. Il apparaît également que le logiciel Corege devrait permettre à tout instant de créer une **présentation graphique** de l'ensemble des crédits gérés par le poste.

2. Observations sur les projets du FSP et actions annualisées

Les actions du SCAC/CCC ont été récapitulées dans un document de programmation rassemblant l'ensemble des fiches de l'application SCOP, qui s'est révélé très utile à votre rapporteur spécial.

Votre rapporteur spécial s'est étonné des nombreuses prolongations – notamment liées à la crise de paiements du FSP en 2003-2004 – **et de l'abondance des reliquats en fin de projet, privant ainsi les autres postes de moyens urgents.** L'écart important constaté entre la consommation au titre de 2006 (3,23 millions d'euros pour 17 projets) et les crédits demandés par le Centre culturel et de coopération au titre de 2007 (6,33 millions d'euros pour 14 projets) **témoigne de l'optimisme excessif du poste sur les moyens budgétaires de la DGCID comme sur les prévisions de décaissement.**

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de contester ce **comportement de « passager clandestin »**, consistant à maximiser parfois outrancièrement ses besoins budgétaires, au-delà des capacités avérées de décaissement. L'éloignement géographique et le caractère perçu comme nécessairement « spécifique » de chaque pays ne facilitent pas non plus l'internalisation d'une contrainte budgétaire globale. La dotation de CP finalement accordée – 4,5 millions d'euros – paraît beaucoup plus conforme à une programmation raisonnable, est d'ailleurs considérée comme plutôt satisfaisante par le poste et représente une augmentation de 39 % par rapport aux crédits consommés en 2006.

Les remontées de fonds libres (autorisations d'engagement non utilisées) **ont été évaluées à près de 2,15 millions d'euros**, dont 533.227 euros (20 % de la dotation initiale) pour le FSP n° 2000-107 (« *Centre de formation à la maintenance industrielle de Hanoi* »), 400.000 euros pour le FSP n° 2000-148 (« *Appui à l'intégration du Vietnam dans les échanges économiques internationaux* ») et 622.000 euros – soit près du tiers de la dotation – sur le FSP n° 2002-056 (« *Appui à la modernisation en matière de gouvernance économique* »).

La troisième composante de ce dernier projet (consolidation de la commission économique et budgétaire de l'Assemblée nationale) est également **bloquée**, apparemment du fait des aspirations « touristiques » des Vietnamiens lors de leurs missions en France et en Chine. Les deux autres composantes (formation de responsables financiers locaux par l'Académie des finances et appui de l'INSEE à l'Office général de la statistique) se poursuivent toutefois convenablement.

Le projet n° 2000-131 d'appui au développement de l'enseignement du français au Vietnam, initié en mai 2001, **pâtit d'une exécution pour le moins chaotique**, avec des reliquats très importants, entre 33 % et 100 % sur certaines sous-composantes. Il a été prolongé jusqu'au 31 août 2009, après un cumul de 19 mois de prolongations déjà accordées antérieurement. Une troisième composante relative à l'enseignement supérieur a également été insérée et les reliquats de sous-composantes mal exécutées lui ont été opportunément affectés.

La situation apparaît cependant confuse et doit être clarifiée par la DGCID : si la prolongation de 44 mois a bien été accordée par la décision n° 2389 du 19 septembre 2006 (soit au total un quasi-triplement de la durée d'exécution du projet...), ce projet ainsi reconfiguré est supposé être adossé au FSP mobilisateur Valofrase – dont le rapport de présentation n'est plus conforme à la réalité – sans que cela ne repose apparemment sur un engagement précis. Le poste le juge inapplicable en l'état et aucun chef de projet n'avait été nommé fin mars 2007.

Votre rapporteur spécial a par ailleurs constaté qu'une subvention au Centre franco-vietnamien de formation à la gestion (CFVG) avait été **déléguée à l'AFD**, notamment pour échapper à l'annualité et sanctuariser les crédits. **Cette procédure contestable est cependant lourde et vouée à s'éteindre.**

La qualité des rapports de mission justifiant le financement de missions de courte durée d'universitaires se révèle variable : si certains comptes-rendus se révèlent très complets, d'autres sont trop courts (tel celui d'une mission effectuée dans le cadre de l'Ecole doctorale de droit) et restituent peu ou pas le nombre et le contenu précis des heures de cours prodiguées. Votre rapporteur spécial rappelle qu'en l'absence de compte-rendu de mission, le SCAC doit émettre un ordre de reversement auprès du bénéficiaire initial.

En outre, **votre rapporteur spécial conteste vivement l'organisation de formations en anglais par des professeurs français.** Les responsables du SCAC ont cependant indiqué que le « réservoir » d'étudiants était essentiellement anglophone, et que le « pari » consistait à les amener à la francophonie par une formation en français et en anglais, sanctionnée par un diplôme français.

Les bourses et la formation supérieure des Vietnamiens en France représentent un montant élevé, avec **1,58 million d'euros en 2007**, essentiellement consacrés aux récurrences (61 %), au programme « Evariste Gallois » et à un nouveau programme de 75 bourses (dont 25 dites « d'excellence », de 15 mois sur 3 ans) pour 475 candidatures. **Le comité de sélection des bourses, qui se révélait pléthorique avec pas moins de 40 membres, a été opportunément rénové** selon un format plus réduit de 10 personnes.

S'agissant des **ONG/OSI**, votre rapporteur approuve les « critères de base » mis en œuvre pour sélectionner les projets¹. De même, le paiement d'une troisième tranche de subvention a été refusé en 2006 au bureau d'études BPSC et à une ONG vietnamienne, le document remis *in fine* présentant un simple descriptif de la situation au lieu des recommandations attendues. Il a toutefois mis en garde le poste contre les risques d'« abonnement » de certaines associations (l'ONG Triangle Génération Humanitaire notamment) et formulé les deux remarques suivantes :

- Handicap International tend à se diversifier au-delà de sa vocation, et a ainsi formé des enfants non handicapés jusqu'en 2004. La subvention octroyée par le poste en 2007 serait toutefois dédiée à la formation d'enfants handicapés des minorités ethniques ;

- une subvention a été octroyée en 2006 à l'association Vietnam-Bretagne pour la construction d'un kiosque-boutique, dont les travaux n'étaient pas achevés fin mars 2007, après avoir été retardés en raison des typhons qui ont dévasté le centre du pays fin 2006. **Le poste n'avait pas non plus demandé d'informations, mais y a depuis remédié.**

¹ *Le projet présenté a été élaboré en réponse à des demandes et besoins exprimés par un partenaire vietnamien ; il inclut une composante qui en assure sa pérennité ; les impacts sur l'amélioration des conditions de vie ou la réduction de la pauvreté doivent être bien définis (donnant ainsi la garantie que les crédits ne sont pas utilisés pour subventionner le fonctionnement de l'ONG) ; le projet est susceptible de contribuer à l'émergence de la société civile au Vietnam ; les thèmes des projets doivent être conformes aux orientations prioritaires du poste en matière de coopération de proximité.*

B. LES PROJETS DE L'AFD

Votre rapporteur spécial a relevé, comme dans les autres postes, **la lenteur d'exécution très préoccupante de certains projets**, en particulier :

- le projet de formation professionnelle, signé le 29 octobre 1999 et dont uniquement 15,5 % des crédits ont été décaissés. L'agence, qui espère encore un versement complet d'ici l'échéance de fin 2008, a considéré qu'il s'agissait d'un « **cas d'école** », la composante relative aux équipements pédagogiques (10 millions d'euros) ayant nécessité de nombreux appels d'offres chronophages. Votre rapporteur spécial n'en a pas moins estimé qu'un tel délai de réalisation était très excessif ;

- la troisième ligne de crédit à la banque BVADR (prêt très concessionnel), dont la convention a été signée le 30 septembre 2003 et qui n'était décaissée qu'à hauteur de 17 % ;

- le troisième projet d'eau potable, dont la convention a été signée le 30 octobre 2002 et qui n'était décaissé qu'à hauteur de 3,6 %. Là encore, **votre rapporteur spécial juge que l'agence fait preuve d'optimisme** lorsqu'elle estime – les appels d'offres ayant été pour la plupart lancés – que près de 11,5 millions d'euros pourront être versés d'ici l'échéance de juillet 2008 ;

- le projet d'amélioration de l'environnement urbain de la région Centre (hors volet assistance technique), dont la convention a été signée le 7 octobre 2004 et dont les versements n'ont pas commencé ;

- les projets FFEM « Biodiva », complémentaires du FSP et reliés au développement rural, n'ont décaissé en moyenne qu'à hauteur de 21 %, alors que les dates limites de versement des fonds ont été fixées à fin 2007 et fin 2009 ;

- le projet de ressources en eau de Phuoc Ha, qui n'a pas encore débuté alors que la convention a été signée le 20 novembre 2003 et que les conditions suspensives ont été levées le 2 décembre 2004. Le recrutement du consultant a apparemment pris deux ans. **Votre rapporteur spécial estime que la question du maintien de ce projet doit être clairement posée.**

De même, un projet de développement de la culture du café dans les provinces du nord, signé le 4 novembre 1998, a été récemment arrêté (les justificatifs doivent être remis par le bénéficiaire vietnamien avant le 30 juin 2007) après n'avoir été décaissé qu'à hauteur de 38,3 %, laissant un reliquat massif de 19,9 millions d'euros. Le montage du projet s'est révélé très lent et les fortes fluctuations du cours du café (à la hausse puis à la baisse) ont compromis sa finalisation. Votre rapporteur spécial constate d'ailleurs fréquemment ce type de situation pour les projets adossés à une matière première agricole ou minière dont le cours est susceptible de varier fortement,

ce qui en fait des projets risqués sur lesquels l'AFD doit se montrer particulièrement vigilante.

En outre, sur les 7 projets de développement rural considérés comme achevés, ce ne sont **pas moins de 28,2 millions d'euros, soit près du quart de l'engagement initial, qui n'ont pas été utilisés.** Le projet de diversification agricole (en cofinancement avec la Banque mondiale) mis en œuvre entre 1998 et 2006 a donné lieu à un reliquat de 3,7 millions d'euros, mais l'agence prévoit malgré tout de lancer un nouveau projet du même type.

L'agence considère que dans le secteur agricole, un délai de réalisation de 6 ans est raisonnable compte tenu de la faible réactivité de l'administration vietnamienne. Dans certains cas (projet de développement de l'hévéaculture en particulier), la libération du foncier est entravée par des lourdeurs administratives et conduit à des reports. Votre rapporteur spécial rappelle que cette lenteur présumée est à « géométrie variable » selon les domaines et peut plus prosaïquement manifester un manque d'intérêt de la contrepartie vietnamienne, et donc le caractère peu opportun du projet.

Constatant le faible rythme de décaissement de l'aide-projet, **l'agence a accru ses engagements sur l'aide-programme sectorielle** au début de la présente décennie et introduit davantage de flexibilité dans la définition des composantes. **Il s'est cependant avéré que les problèmes ne faisaient parfois qu'être déplacés à un niveau institutionnel supérieur**, et que les délais de réalisation n'étaient guère améliorés. Cette situation est révélatrice d'une persistance technocratique et d'un certain « effet de mode » de l'aide-programme, perçue comme la panacée, alors qu'elle requiert la réunion de conditions particulières, et en premier lieu des capacités administratives suffisantes chez le partenaire. **L'aide-programme paraît en revanche plus adaptée au secteur financier.**

Concernant le **projet de transport d'électricité dans le nord** (signé le 6 octobre 2005, pour un montant de 40 millions d'euros, et dont les conditions suspensives ont été levées en avril 2006), déterminant compte tenu de la menace de crise énergétique, **votre rapporteur spécial déplore l'incertitude sur la date du premier versement**, alors que six appels d'offres ont été lancés (dont un considéré comme infructueux) par le bénéficiaire du concours, Electricité du Vietnam, et constate que ce délai n'est pas cohérent avec les prompts anticipations sur de futures coupures de courant. De même, **il s'interroge sur le réalisme de l'enveloppe prévue (80 millions d'euros) pour la réalisation des infrastructures d'une ligne pilote de transport ferré urbain** à Hanoi (13 kilomètres), alors que les études financées par la RPE ne sont pas encore achevées.

S'agissant du **remplacement ou de la rénovation du pont Long Bien** de Hanoi, initialement construit par les Français sur le modèle des constructions de Gustave Eiffel et qui est à présent dans un état de dégradation avancée, votre rapporteur spécial a suggéré au vice-ministre du plan et de l'investissement qu'un **jumelage soit mis en place avec une région**

(l'Auvergne par exemple) habituée à ce type d'ouvrage d'art. Le coût de cette rénovation est estimé à 40 millions d'euros, mais le canal de financement (prêt AFD ou RPE) comme le format du projet (ajout d'un étage, présentant un risque de surcharge, ou construction plus onéreuse d'un nouveau pont ferroviaire) n'ont pas encore été arrêtés. En outre le gouvernement vietnamien argue de son caractère de « monument historique » pour solliciter un don plutôt qu'un prêt.

Votre rapporteur spécial a également eu des explications sur la procédure de paiement direct du prestataire après validation du service fait par le maître d'ouvrage vietnamien et 3 visas internes à l'agence. Une **caisse d'avances** est souvent constituée sur chaque projet pour faciliter les petits paiements.

QUATRIÈME PARTIE – CHINE

Principales données socio-économiques

Population (estimation 2005)	1,3 milliard
Espérance de vie	71,6 ans
Taux d'alphabétisation de la population	85,8 %
Indice de développement humain (ONU, 2003)	0,755
PIB / habitant (2004)	1.487 \$
Taux de croissance (2004/2005)	9,9 %
Taux de chômage urbain (2005)	4,3 %
Taux d'inflation (2005)	1,8 %
Solde exportations / importations françaises (2004)	- 11,3 milliards d'euros
Communauté française (2004)	11.854

Source : ministère des affaires étrangères

La Chine n'appartenant pas à la ZSP, votre rapporteur spécial a ciblé son contrôle sur l'AFD, compte tenu des réserves qu'il avait déjà exprimées dans de précédents rapports budgétaires à propos de cette implantation, et sur les deux instruments mis en œuvre par la mission économique de Pékin, la Réserve pays émergents (RPE) et le Fonds d'aide au secteur privé (FASEP), qui jouent un rôle au confluent de l'APD et de la promotion des exportations françaises. Il n'a donc pas examiné les actions de coopération du SCAC de l'ambassade (coopération culturelle et scientifique, bourses...).

I. LE POSITIONNEMENT DE L'AFD

A. UNE IMPLANTATION RÉCENTE ET UNE STRATÉGIE ÉVOLUTIVE

1. Un mandat qui s'est progressivement recentré sur l'efficacité énergétique et la réduction des émissions nocives

Ainsi que le précise la plaquette de présentation intitulée « *L'Agence française de développement en Chine – 2007* », l'AFD a été mandatée par le gouvernement français en **décembre 2003** pour développer sa coopération en Chine, pays à revenu intermédiaire situé hors de la ZSP. Le contexte et la chronique des orientations stratégiques de l'Agence témoignent de certaines hésitations sur son positionnement sectoriel :

- le **CICID du 11 décembre 2002** a prévu une extension du champ d'activité de l'AFD au-delà de la ZSP¹, sans préciser les pays concernés, afin de mieux exploiter le potentiel d'APD sous forme de prêts ;

¹ *Le relevé de conclusions du CICID précise ainsi :*

« Une ouverture maîtrisée du champ d'intervention de l'AFD à de nouvelles zones géographiques permettra, à coût budgétaire constant, d'augmenter le volume d'aide publique au développement, sans porter préjudice aux montants apportés à la ZSP.

- une **lettre conjointe des deux tutelles** (DGCID et Directeur du Trésor) du 12 décembre 2003 a validé les propositions de l'Agence et autorisé le groupe AFD à intervenir dans **six pays hors de la ZSP** : Jordanie, Syrie, Turquie, Egypte, Chine et Thaïlande, « *sur des catégories d'emprunteurs à la solvabilité avérée et dans des conditions financières peu concessionnelles* ». Les trois objectifs visés étaient l'accompagnement économique des objectifs de la politique extérieure française en Méditerranée et en Asie, l'optimisation de l'effet de levier des prêts en minimisant le coût de l'APD pour l'Etat, et la diversification des risques.

S'agissant de la Chine, le mandat d'intervention a été initialement limité à la province du Yunnan, dans la sous-région du Grand Mékong, et les deux premiers projets approuvés (un axe routier dans le Yunnan¹ puis une liaison ferroviaire entre Dali et Lijiang²), en cofinancement avec la BAD, s'intégraient dans ces orientations initiales ;

- à l'occasion de la visite du président chinois Hu Jintao en France en janvier 2004, une déclaration conjointe a réaffirmé les axes prioritaires de la coopération entre la France et la Chine : œuvrer au renforcement du système multilatéral pour la sécurité collective, favoriser la résolution des grands problèmes mondiaux (développement durable, santé, diversité culturelle...), approfondir la relation bilatérale au cœur de l'Union européenne ;

- **l'agence de Pékin a été installée en juillet 2004**, puis Proparco a ouvert une représentation début 2006. La stratégie d'intervention a été mise au point avec les autorités chinoises et un accord-cadre a été signé le 9 octobre 2004. Une mission de consultation et de cadrage a été organisée en septembre 2004, dont l'aide-mémoire a été approuvé par le ministère chinois des finances en janvier 2005.

A la suite de la mission de cadrage, il a été convenu de cibler les interventions de l'AFD **sur les objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des impacts environnementaux négatifs**, notamment en termes d'émission de gaz à effet de serre, déclinés sur 3 secteurs : chemins de fer et transport urbain, énergie (propre, sobre ou renouvelable) et développement urbain³. **Trois arguments** ont été avancés pour justifier cette stratégie :

« Une telle ouverture permettra ainsi à l'Agence d'intervenir dans des zones qui constituent des enjeux stratégiques pour la France, pour des pays ou des projets dont la solvabilité est établie et en soutien à des politiques de développement durable. Le Bassin méditerranéen et la région du Grand Mékong constituent des exemples de zones géographiques et de domaines d'intervention pouvant bénéficier de ces nouvelles activités.

« Les décisions d'élargissement de la zone d'intervention de l'AFD seront prises par décision conjointe des tutelles de l'Agence ».

¹ Approuvé en décembre 2003 pour un montant de 35 millions d'euros.

² Approuvé en décembre 2004 pour un montant de 33,5 millions d'euros.

³ Chauffage urbain et climatisation, optimisation de la consommation d'énergie dans l'habitat, gestion des déchets solides.

- l'AFD, en tant que bailleur de petite taille, doit concentrer son effort pour davantage d'efficacité ;

- l'AFD s'inscrit dans la stratégie de maîtrise de la consommation énergétique figurant dans le XI^e plan quinquennal pour 2006-2010. **La Chine est désormais le premier émetteur mondial de CO₂**¹, notamment du fait de la croissance accélérée de sa demande en électricité et en énergie primaire, constituée de charbon à 70 %, avec des effets environnementaux négatifs au niveau planétaire, tels qu'émissions de gaz à effet de serre et pluies acides. La Chine est signataire de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, mais n'a pas présenté d'engagement de maîtrise de ses émissions de gaz à effet de serre sur la période 2008-2012 ;

- **cette approche se situe au confluent des intérêts chinois (l'énergie propre et sobre constitue une des deux priorités du XI^e plan), français et européen** (promotion du marché du carbone et des projets répondant au Mécanisme de développement propre² prévu par l'article 12 du Protocole de Kyoto) pour la préservation de l'environnement et la baisse de la tension sur les marchés mondiaux de l'énergie. Il apparaît nécessaire de prouver à la Chine, dans la perspective des futures négociations sur les suites du protocole de Kyoto, que la réduction de émissions de gaz ne constitue pas forcément une entrave à son développement économique, ainsi que l'illustre l'exemple de la Corée du Sud.

Le CICID du 19 juin 2006 a conforté cette orientation en fixant le mandat de l'AFD dans les pays émergents : promotion des « biens publics mondiaux » en vue de réduire les risques globaux qui menacent la planète, et haut niveau de visibilité pour la France.

Les **priorités géographiques** ont été concentrées sur **6 provinces du sud-ouest et du centre** (Yunnan, Guangxi, Guizhou, Sichuan, Hubei et Hunan) et à la municipalité de Chongqing. L'intervention de l'AFD inclut également une dimension de coopération régionale avec les pays limitrophes du Grand Mékong.

La filiale **Proparco** intervient en faveur du secteur privé, selon des conditions commerciales. Ses axes d'intervention sont l'amélioration des normes sociales et environnementales et de la gouvernance d'entreprise par la restructuration de sociétés chinoises avant leur introduction en bourse, le financement de projets d'énergie renouvelable et l'investissement « innovant » (fonds propres ou dette) dans des sociétés françaises. Un bureau de représentation a été ouvert en septembre 2006.

Votre rapporteur spécial est réservé sur le soutien aux introductions en bourse d'entreprises chinoises, qui ne se justifie guère

¹ Selon l'Agence internationale d'évaluation environnementale (juin 2007).

² Un accord de promotion de ce mécanisme a été conclu entre la France et la Chine le 9 octobre 2004.

dans un pays où la spéculation boursière prend des proportions inquiétantes (en particulier sur la place de Shanghai) et des allures de « loterie ».

Le directeur de l'agence a souligné à votre rapporteur spécial que l'AFD était en Chine un **outil d'influence au service des pouvoirs publics français, dont le financement de projets est la composante de base mais non exclusive** (cf. *infra*), et **s'était volontairement positionnée hors du financement de la réduction de la pauvreté¹ et de l'appui à la croissance** (la Chine n'en a effectivement guère besoin !).

Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cette stratégie, qui ne contribue que de façon très indirecte à la lutte contre la pauvreté – qui perdure dans certaines régions centrales – et donne le sentiment que **l'AFD en fait soit trop**, au regard des montants consacrés aux pays les moins avancés, **soit trop peu**, compte tenu de l'ampleur du défi environnemental que pose la croissance chinoise et du champ d'intervention des opérateurs concurrents, qui ne se sont pour la plupart pas limités à l'efficacité énergétique (cf. *infra*).

L'intervention de l'AFD dans les pays émergents réputés plus solvables et disposant de meilleures capacités d'absorption, et singulièrement en Chine, **révèle le prisme bancaire de l'Agence**, soucieuse de diversifier ses risques et d'améliorer la rentabilité de ses concours, **et les ambiguïtés d'un opérateur** qui se situe au confluent de la promotion des entreprises françaises et du financement du développement.

Il est vraisemblable que pour la direction générale de l'Agence, **l'implantation en Chine devait aussi constituer un levier de changement et de modernisation internes**, en plaçant l'agence dans une posture plus difficile de réelle négociation avec les autorités locales, plutôt que d'octroi de dons en « terrain conquis ».

2. Une complémentarité partielle avec les interventions des autres bailleurs

Bien que la Chine soit une puissance économique et commerciale mondiale, entretenue par une croissance moyenne de 9 % par an depuis 20 ans et une devise sous-évaluée, tous les grands bailleurs bi- et multilatéraux lui consentent des concours pour des montants élevés et en partie éligibles à l'APD, majoritairement sous forme de prêts. Selon le CAD de l'OCDE, **la Chine a ainsi reçu 1,76 milliard de dollars d'APD nette en 2005**, à 91 % bilatérale, **la France étant le 3^e bailleur avec 164 millions de dollars d'aide brute**, derrière le Japon (1,66 milliard de dollars) et l'Allemagne (470 millions de dollars).

¹ En particulier au motif que l'économie chinoise disposait en elle-même des ressources nécessaires à la réalisation de l'objectif de lutte contre la pauvreté rurale et que les bailleurs multilatéraux allouaient une part importante de leurs financements à cette thématique.

Une telle situation peut sembler singulière si ce n'est choquante, compte tenu de la vocation de l'APD et des immenses besoins de l'Afrique. Ces interventions sont en partie légitimées par les déséquilibres que crée la croissance chinoise et par le maintien de larges zones de pauvreté et de sous-développement au centre et au sud du pays.

Votre rapporteur spécial considère cependant que l'abondance des concours versés à la Chine n'est aujourd'hui plus vraiment justifiée, en particulier les prêts de la Banque mondiale et de la BAsD. La situation actuelle de transition témoigne d'une certaine **ambiguïté** puisque se mêlent dons, prêts de concessionnalité variable et instruments d'aide liée.

Cadre d'intervention des principaux bailleurs internationaux en Chine au titre de l'APD

Bailleurs	Stratégie	Secteurs d'intervention	Montant des engagements	Instruments financiers
Banque mondiale	5 piliers : la Chine dans l'économie mondiale ; pauvreté et exclusion sociale ; gestion des ressources rares ; réforme du secteur financier ; secteur privé	Transports (31 % des prêts) ; développement urbain (25 %) ; éducation de base (7 %) ; développement rural (22 %) ; énergie (15 %)	La Chine est le 1 ^{er} emprunteur de la BM ¹ 2006 : 1,44 Md\$ pour la BIRD et 540 M€ pour la SFI Objectif 2006-2010 : 500 M\$ / an (SFI) et 1,5 Md\$ pour la BIRD	Dons (Fonds pour l'environnement mondial) Prêts concessionnels en \$: maturité 20 ans, différé 5 ans, taux Libor 6 mois + 0,75 %
BAsD (Banque asiatique de développement)	Accompagner la Chine dans la réalisation des ODM (croissance équitable, fonctionnement des marchés, développement durable, coopération régionale)	Transports et communication ; eau et assainissement ; agriculture et ressources naturelles ; énergie ; multi-sectoriel	Prêts : 1,5 Md\$ par an en 2006-2008 Subventions : 12,7 M\$ en 2007	Dons (assistance technique) Prêts concessionnels en \$: maturité 25 ans, différé 4 à 5 ans, taux Libor 6 mois + 0,6 %
PNUD	Accompagner la Chine dans la réalisation de la « Société du bien-être »	Gouvernance démocratique ; gestion des ressources naturelles ; sida ; énergie	2006-2010 : 40 M\$ de ressources directes et 242 M\$ de ressources indirectes	Dons
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	Gestion conjointe par la BM, le PNUD et le PNUE	Changement climatique et biodiversité	725 M\$ au total pour 57 projets (hors projets régionaux et mondiaux)	Dons

¹ Au 31 décembre 2004, le montant total des engagements de la Banque en Chine s'élevait à 38 milliards de dollars pour 260 projets, dont plus de 80 en cours.189

Commission européenne	Accompagnement des réformes et aide à une plus grande intégration politique et économique	Accompagnement des réformes ; efficacité énergétique et énergies renouvelables ; gouvernance et Etat de droit	Environ 50 M€ par an	Dons
Allemagne (GTZ)	Coopération technique	Environnement et énergie ; protection des ressources naturelles et lutte contre la pauvreté ; soutien aux réformes	22,5 M€ en 2004	Subventions d'assistance technique
Allemagne (KfW et DEG)	Infrastructures économiques et sociales ; conservation des ressources naturelles ; appui au secteur financier	Eau et assainissement (21 %) ; protection des ressources naturelles (24 %) ; énergie (15 %) ; transport (10 %) ; secteur financier (7 %)	2005 : 100 M€ pour la KfW et 40 M€ pour la DEG. Engagements cumulés de 3,8 Md€	Subventions (assistance technique et études) Prêts concessionnels en € : maturité 40 ans, différé 10 ans, taux fixe 0,75 %
Japon (JICA)	Coopération technique	Environnement et enjeux globaux ; assistance institutionnelle ; promotion de la compréhension mutuelle ; lutte contre la pauvreté	39,6 M€ en 2004 (en voie de réduction substantielle)	Subventions d'assistance technique Réduction substantielle de l'APD à moyen terme
Japon (JBIC)	Protection de l'environnement et renforcement des capacités pour lutter contre les disparités régionales	Environnement, développement des ressources humaines, transferts technologiques, développement social	501 M€ en 2005 (aide en diminution depuis 2002) Fin des prêts d'APD à partir de 2008	Aide liée Prêts concessionnels, pour les secteurs prioritaires : maturité 40 ans, différé 10 ans, taux fixe 0,75 %
Royaume-Uni (DFID)	Contribuer à la réalisation des ODM et problématiques internationales	Educations de base ; santé ; accès à l'eau potable ; réformes fiscales ; environnement	59 M€ en 2006-2007, 52 M€ en 2007-2008	Dons. Le RU souhaite mettre fin à son APD d'ici 2011.
Australie (AusAID)	Appui à un développement urbain et rural plus équilibré	Gouvernance ; environnement ; commerce régional ; lutte contre le sida	30 M\$ sur 2005-2008	Dons Diminution progressive de 2 M\$ par an sur 2006-2010
Canada (ACDI)	Droits de personne, démocratie et bonne gouvernance ; viabilité environnementale		28 M€ en 2004 et en 2005	Dons Evolution vers un ciblage sectoriel et géographique
Etats-Unis (USAID)	Etat de droit ; lutte contre le sida ; aide aux communautés tibétaines ; préservation de l'environnement		Environ 10 M\$ par an	Dons

Source : document de l'AFD

Votre rapporteur spécial constate que le positionnement de l'AFD par rapport aux autres bailleurs n'est en définitive pas fondamentalement original, puisque des bailleurs tels que la Banque mondiale, la BAsD, l'Allemagne et naturellement le FEM ont également choisi l'environnement et l'énergie parmi leurs axes d'intervention, bien que de manière non exclusive.

B. LES MODALITÉS D'INTERVENTION

1. Les instruments financiers et la coopération intellectuelle

Selon l'accord-cadre d'octobre 2004, le principal instrument utilisé par l'agence est le **prêt concessionnel PS2** dont les conditions sont les suivantes : durée de 12 à 17 ans dont un différé de 3 à 5 ans, taux d'intérêt variable égal au taux Euribor 6 mois minoré de 100 points de base (soit environ 3,1 % aux conditions actuelles), pouvant être converti en taux fixe à la fin de la période de décaissements.

Des prêts à des conditions moins concessionnelles peuvent également être consentis pour des projets dont la rentabilité est élevée. Les prêts non souverains sont théoriquement possibles, mais non couverts par les accords franco-chinois actuels¹. Les fonds d'étude et de préparation de projets (FEPP) sont comme à l'accoutumée financés par des **subventions**, de même que les projets du FFEM, sous forme d'assistance technique.

L'Agence privilégie des projets d'un montant unitaire **supérieur à 20 millions d'euros**, et d'en moyenne 40 millions d'euros, directement ou en cofinancement avec la Banque mondiale et la BAsD – bien qu'aucun cofinancement n'ait encore été mis en œuvre. Des projets de taille inférieure peuvent être envisagés dans des circonstances exceptionnelles et au cas par cas. Le volume annuel des engagements, limité par les ratios prudentiels internes à l'AFD ou résultant des normes de solvabilité internationales, devrait rester compris **entre 120 et 150 millions d'euros**.

Les instruments financiers de l'AFD ne sont pas très compétitifs si on les compare à l'offre des autres bailleurs gouvernementaux. Certains d'entre eux privilégient les dons (Australie, Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni, Commission européenne), et le taux du PS2 est supérieur à celui pratiqué par la KfW allemande (pour ses prêts aux conditions similaires à celles de

¹ La possibilité d'octroi de prêts non souverains figure explicitement dans l'accord-cadre d'octobre 2004, mais ce type d'intervention est considéré comme prématuré par le ministère des finances chinois, qui s'est montré jusqu'à présent prudent et conservateur en la matière. Cela tient au fait que les prêts non souverains présentent un risque d'assimilation à des prêts commerciaux, susceptible de les faire sortir du domaine de compétence de ce ministère, qui traite les prêts de gouvernements étrangers.

l'AID¹) ou la JBIC japonaise, avec 0,75 %. En revanche les prêts de la Banque mondiale et de la BASD proposent des taux supérieurs.

L'agence développe la **coopération intellectuelle**, qui a pris un nouvel essor en 2007 avec la participation au *China Council for International Cooperation*, collègue d'experts chinois et étrangers qui conseillent le gouvernement, et l'organisation d'un atelier sur les méthodologies du développement en Afrique avec *le China Institute of International Studies*, *think tank* du ministère des affaires étrangères chinois. L'AFD entend également se coordonner avec les acteurs publics et privés français : instances du secteur privé (MEDEF, chambres de commerce et d'industrie...), institutions scientifiques et technologiques, collectivités territoriales, pôles de compétitivité et plate-forme EcoEntreprises.

2. L'intégration de spécificités locales dans les procédures d'octroi des prêts et de passation des marchés

Suite à la recommandation de l'OCDE du 20 avril 2001, la totalité des concours d'aide-projet de l'AFD est **déliée**, pour toutes les conventions de financement signées depuis le 1^{er} janvier 2002. L'AFD applique la **réglementation chinoise** afférente à la passation des marchés², sous réserve des clauses mentionnées dans la convention de financement (conditions financières, lutte contre le blanchiment...).

Elle demande également au maître d'ouvrage, seul responsable de la définition et de la gestion du processus de passation des marchés, d'appliquer les principes de mise en concurrence, de transparence et de respect des normes recommandées par l'OCDE en matière d'appels d'offres (information, présélection, contenu, publication, attribution...). Une dérogation à la mise en concurrence ne peut être qu'exceptionnelle et répondre à des critères précis prévus par la réglementation nationale (système « propriétaire », urgence humanitaire...).

Les prêts de l'agence, en tant qu'ils émanent d'un gouvernement étranger, ne sont pas accordés directement au prestataire sélectionné mais donnent lieu, après conclusion de la convention de prêt avec le ministère des finances, à un **mécanisme de rétrocession selon 3 options** :

¹ Ces prêts sont cependant limités aux projets dans le secteur de la protection des ressources naturelles et sont en partie liés (au moins 50,1 % de fournitures allemandes). Si l'on exclut les « promotional loans » à conditions de marché, la plus grande partie des prêts de la KFW en Chine prennent la forme de « development Loans », des prêts mixés (liés) ou bonifiés (déliés) dont les taux d'intérêt de sortie seront toujours inférieurs aux conditions de refinancement de KFW sur les marchés financiers.

² Loi sur l'invitation et la soumission d'offres du 30 août 1999.

- rétrocession du prêt par le ministère des finances (MoF) à un bureau provincial (BoF), qui lui propose la banque de rétrocession¹, assure lui-même le remboursement du prêt *via* cette banque et garantit le MoF. La banque de rétrocession ne peut modifier les conditions de prêt initiales du bailleur, et applique des frais réduits (dont le taux varie entre 0,15 % et 0,25 % selon le montant du prêt), compte tenu de son absence de prise de risque ;

- rétrocession du prêt par le MoF à l'entreprise bénéficiaire par l'intermédiaire d'une banque, mais avec la garantie d'un BoF provincial. La banque de rétrocession peut, sauf avis contraire du gouvernement bailleur, décider de modifier la durée du crédit selon la solvabilité de l'entreprise et les prévisions de flux de trésorerie du projet². Le taux des frais de rétrocession varie entre 0,20 % et 0,30 % ;

- rétrocession du prêt par le MoF à l'entreprise bénéficiaire par l'intermédiaire d'une banque qui apporte elle-même la garantie et est donc seule responsable du remboursement du prêt. Compte tenu du risque qu'elle prend sur le bénéficiaire final, cette banque de rétrocession est autorisée à augmenter le taux d'intérêt du prêt d'une marge pouvant atteindre 2 %. Le BoF ne fait qu'informer le MoF du choix de la banque de rétrocession par le bénéficiaire.

3. La promotion indirecte des intérêts français

Bien que son aide soit entièrement déliée et sans clause d'origine, **l'AFD entend cependant promouvoir à divers stades les intérêts français dans les pays émergents** par des moyens d'influence indirects et non « juridiques », notamment :

- la prise en compte des domaines de compétitivité française dans la définition des stratégies d'intervention ;

- des échanges réguliers avec les entreprises françaises potentiellement concernées et actions de communication³ concourant au rayonnement de la France ;

- la constitution de partenariats avec les administrations centrales et locales pour contribuer à la définition d'un environnement favorable à la diffusion du savoir-faire français ;

¹ Choisie parmi les 3 banques qui suivent la politique d'Etat (Export-Import Bank of China, China Development Bank et Agricultural Development Bank of China), les 4 banques nationales (Industrial & Commercial Bank of China, Bank of China, Agricultural Bank of China et Construction Bank of China), et d'autres établissements agréés par le ministère des finances chinois (Banque de la communication, Minsheng Bank, Shanghai Pudong Development Bank).

² Le prêt de l'AFD doit cependant être rétrocédé au bénéficiaire par la banque aux conditions initiales, nonobstant la commission de rétrocession et les autres frais bancaires habituels.

³ En Chine, l'AFD a ainsi organisé un séminaire franco-chinois sur l'efficacité énergétique en avril 2006 à Chengdu, dont les actes ont été publiés, et a participé à des conférences et salons sur cette thématique.

- le recours quasi-systématique, en phase de mise en œuvre des projets, à des appuis de bureaux d'études français pour recevoir les spécifications techniques des appels d'offres sur des marchés financés par l'AFD et de nature à intéresser des entreprises françaises ;

- un travail de recensement et d'actualisation sur les entreprises françaises déjà installées et celles non encore présentes dont les prestations s'inscriraient dans le cadre des projets financés par l'AFD. L'agence a ainsi actualisé en mars 2007 un document à diffusion interne intitulé « **Repérage de l'offre française** », qui se révèle très complet et présente les entreprises françaises par secteur (chemins de fer, bus en site propre, métro, petite hydroélectricité, éoliennes, biogaz-biomasse, géothermie et acheteurs de crédits carbone) et par type de prestataire (grandes entreprises, PME, consultants et bureaux d'études).

Les projets déjà financés par l'agence révèlent que **les chances de succès des prestataires français dans les appels d'offres augmentent avec le niveau de standard technique requis**. En revanche, nos entreprises ne sont pas suffisamment concurrentielles en matière de bâtiment et de génie civil.

La stratégie de défense des intérêts français, dans les limites de l'Arrangement d'Helsinki sur le déliement de l'aide, peut être considérée comme **pragmatique** et logique, compte tenu du potentiel du marché chinois et de la valeur ajoutée des opérateurs français sur certains créneaux. **Votre rapporteur spécial se demande néanmoins si ce nouveau rôle joué par l'AFD n'est pas redondant avec celui de la mission économique, avec les risques de dissensions administratives contre-productives que cela implique**. De fait, si les relations entre ces deux vecteurs de l'aide française sont aujourd'hui plus denses et constructives, elles ont initialement été marquées par une certaine défiance.

C. LE PORTEFEUILLE DE PROJETS VIVANTS

1. Un portefeuille substantiel dont le décaissement s'améliore

Les engagements cumulés de l'AFD s'élevaient à **307 millions d'euros début 2007**, dont la moitié (152 millions d'euros) pour la seule année 2005 ; Proparco avait engagé environ 50 millions d'euros. L'Agence gère également les dons du FFEM, avec 2 projets pour 3,35 millions d'euros.

Le délai de signature des conventions est souvent long et peut dépasser un an, mais **les projets décaissent rapidement une fois cette étape franchie**. La Chine change beaucoup en apparence du fait de l'exode rural et du travail de nuit, mais la mécanique administrative demeure lourde. **Le taux de décaissement global** – 22 % en mars 2007 (34,6 % si l'on exclut les projets dont la convention n'est pas encore signée) et 46 % prévu à la fin de l'année – **se révèle satisfaisant** si l'on considère l'historique récent du

portefeuille de projets. De fait, si les prévisions de décaissements pour 2007 se réalisent, compte tenu du retard pris par certains projets, le taux global pourrait remonter à 46 % et serait en ligne avec les bonnes performances de l'AFD en Asie du sud-est.

Historique et prévision des décaissements sur les projets en cours et en préparation, au 31 mars 2007

(en millions d'euros)

Projet	Date d'octroi	Signature convention	Engagement net	Versements réalisés	Reste à verser	Taux de décaissement	Prévisions 2007	Date limite de versement
AFD (subventions et prêts)								
Routes ouest Yunnan	18/12/03	07/04/04	35	22,67	12,33	65 %	100 %	31/12/08
Fonds d'étude et de préparation (subvention)	12/11/04	08/06/05	1,5	0,087	1,41	6 %	19 %	30/06/08 (report)
Ligne ferrée Dali-Lijang	16/12/04	21/04/05	33,5	19,16	14,34	57 %	89 %	31/03/10
Petite hydroélectricité Chongqing Wuxi	15/12/05	27/12/06	32	0	32	0 %	13 %	31/12/11
Electrification Luozhang	15/12/05	28/11/06	80	0	80	0 %	50 %	15/03/11
Wuhan cogénération	15/12/05	<i>En préparation</i>	40	0	40	0 %	0 %	?
Bus au gaz naturel Changsha	21/12/06		25	0	25	0 %	16 %	15/09/12
Lignes bancaires efficacité énergétique	21/12/06		60	0	60	0 %	17 %	31/12/09
Total projets en cours AFD			307	41,92	265,08	13,7 %		
Proparco (prêts et participations)								
China Gas	02/09/05	28/10/05	20	20	0	100 %		27/10/06
Lignes de crédit Business dvpt bank	16/12/05	28/06/06	8	8	0	100 %		28/06/08
Mini-hydro Zhongda	30/03/06	16/06/06	7,8	5,5	2,3	71 %	100 %	15/01/08
Participation Cathay Capital	30/03/07	<i>En cours</i>	5	0	5	0 %	10 %	01/06/12
Total projets en cours Proparco			40,8	33,5	7,3	82,1 %	88,9 %	
Fonds français pour l'environnement mondial (sur subventions uniquement)								
Efficacité énergétique de la construction	27/11/03	30/07/04	2,7	1,01	1,69	38 %	63 %	30/07/07 (report 2 ans)
Montage projets MDP	30/03/06	25/07/06	0,75	0,1	0,65	13 %	60 %	31/08/08
Total FFEM			3,45	1,11	2,34	32,2 %	62 %	
Total général			351,25	76,53	274,7	22 %	46 %	

Source : Agence française de développement (Pékin)

2. Quelques projets hasardeux

Le projet le plus problématique, dont la mise en œuvre est notée C (mais A pour les objectifs) est celui de cogénération dans la ville de Wuhan, sur lequel l'ambassadeur avait exprimé un avis très nuancé et qui est **menacé d'annulation** en raison d'une évolution des paramètres économiques (forte augmentation des cours du gaz) influant sur la rentabilité. Début avril 2007, l'agence attendait le rapport du consultant sur les conditions de viabilité technique et financière et songeait à un rephasage du projet. **Votre rapporteur spécial estime que l'évolution escomptée du cours du gaz naturel hypothèque la pérennité de ce projet.**

Les conditions suspensives sur le projet de petite hydroélectricité dans la municipalité autonome de Chongqing n'étaient pas encore levées, ce qui explique l'absence de décaissements.

Le **projet FFEM d'efficacité énergétique dans la construction**, premier projet décidé en Chine et dont la maîtrise d'œuvre est assurée par l'ADEME (l'AFD assurant le relais administratif), a démarré lentement et **la date limite de versement des fonds a été reportée de 2 ans** par le comité de suivi en raison de l'évolution des prix immobiliers. Les opérations immobilières voulues comme « exemplaires » n'avaient pas encore commencé début avril 2007. Compte tenu de cette situation et de la lenteur des décaissements, **votre rapporteur spécial recommande l'annulation de ce projet**, qui avait d'ailleurs déjà été envisagée par le comité de suivi.

Sur le projet FFEM d'appui au montage de projets « Mécanisme de développement propre » dans 4 provinces du sud-ouest¹, qui bénéficie d'une forte visibilité en France comme en Chine, les décaissements à hauteur de 100.000 euros correspondent au versement de la **caisse d'avances** essentiellement pour des dépenses relatives à des séminaires de formation et billets d'avion. Les pièces justificatives afférentes à ces avances ont été reçues début avril 2007, mais **votre rapporteur spécial s'est étonné que l'audit soit réalisé ex post**. Il a également relevé que les paiements du FFEM étaient souvent de faible montant, comme cela était le cas lorsque l'AFD était payeur de l'ex-FAC, occasionnant des frais de gestion.

Votre rapporteur spécial relève également que le projet de Proparco de participation, à hauteur de 10 millions de dollars, dans un fonds d'investissement « mezzanine » (Development Partners) dédié aux PME chinoises, dont l'octroi avait été décidé le 24 mai 2006, a finalement été annulé en raison d'un désaccord sur la structure envisagée. De fait, **il était prévu que la société de gestion du fonds fut logée aux Iles Vierges**

¹ Aux 750.000 euros financés sur le FFEM s'ajoutent 400.000 euros de prestations internes et achats de services de l'AFD, correspondant à l'instruction de projets dont elle pourrait envisager le financement sur prêt. Une mission sur le terrain a été organisée du 30 janvier au 2 février 2007 avec les entreprises EDF, Total, Arcelor-Mittal, Veolia, Lafarge et Sogreah.

britanniques, place financière offshore connue comme havre fiscal, ce que votre rapporteur spécial déplore.

II. L'AIDE LIÉE : RPE ET FASEP

L'aide française à la Chine transite également par la Réserve pays émergents (RPE, prêts concessionnels) et le Fonds d'aide au secteur privé (FASEP, dons), **instruments d'aide liée** (en conformité avec les règles de « l'Arrangement d'Helsinki » de l'OCDE¹) **dédiés aux pays émergents** et mis en œuvre par la mission économique de Pékin. Celle-ci donne également son **avis sur les projets de l'AFD** pour le compte de l'ambassadeur, après consultation du SCAC, et un second avis confidentiel destiné à la DGTPE.

Les engagements et décaissements sur ces deux instruments entre 2000 et 2006 ne suivent pas de tendance régulière, et s'élèvent en moyenne à respectivement 22,2 millions d'euros et 32,5 millions d'euros par an. **Leur utilisation tend donc à diminuer, en particulier la RPE.**

Engagements et décaissements annuels des RPE et FASEP depuis 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Engagements⁽¹⁾							
RPE	-	54,37	-	6,85	2,2	75	4,68
FASEP	0,33	1,92	2,45	1,06	1,61	3,36	1,72
Total	0,33	56,29	2,45	7,91	3,81	78,37	6,4
Décaissements							
RPE	32,1	31	56,7	42,3	29,9	17,8	7,4
FASEP	0,75	1,03	1,41	1,78	0,6	2,71	2,13
Total	32,85	32	58,1	44,1	30,5	20,5	9,55

(1) : les engagements sur RPE correspondent à l'année de signature des protocoles ; ceux sur FASEP à l'année de notification.

Source : mission économique de Pékin

A. LES PRÊTS DE LA RPE

1. Les modalités d'octroi des prêts

La RPE répond au même objectif que les anciens « protocoles du Trésor » auxquels elle a succédé en 1997, tout en **limitant la logique de**

¹ Cet accord, dont sont signataires la plupart des pays membres de l'OCDE, est un « gentlemen's agreement » qui n'a pas la valeur juridique d'un Acte du Conseil de l'OCDE.

Les règles de l'OCDE en matière d'aide liée prohibent le financement sur crédit d'aide de projets commercialement viables, donc assez rentables pour pouvoir se financer sur le marché. Les clauses essentielles sont que le financement doit être octroyé à des maîtres d'ouvrages bénéficiant de la garantie du pays bénéficiaire, et doit comporter une bonification en don supérieure à 35 % du montant global du financement.

guichet de ces derniers : l'examen des projets est désormais plus approfondi et ils ne sont plus substituables sur une même ligne de prêt. En Chine, la RPE soutient essentiellement les secteurs des transports (liaisons ferroviaires), de l'environnement et de l'équipement médical.

Les conditions financières sont négociées au cas par cas selon les modalités prévues par un accord-cadre conclu le **7 avril 2004** par les deux ministères des finances. On peut ainsi relever les principales caractéristiques suivantes :

- seuls sont éligibles les projets dont le financement dépasse **2 millions d'euros** et qui, conformément à l'Arrangement d'Helsinki (sous l'égide de l'OCDE) et selon des hypothèses tarifaires de marché, ne peuvent couvrir leurs coûts opérationnels ni rembourser un crédit à l'exportation de 10 ans à des conditions commerciales normales ;

- les prêts du gouvernement français sont en général « **mixés** » à **parité avec un prêt commercial** de 10 ans garanti par la Coface. Ils sont accordés pour une durée de 30 à 35 ans (en tous les cas supérieure à 25 ans), assortie d'un délai de carence de 10 à 18 ans ;

- le financement global du projet inclut un **élément-don**, au titre de la concessionnalité et conformément aux règles de l'OCDE, **d'au moins 35 %** et non plafonné (mais en pratique inférieur à 45 %). Les versements des prêts sont effectués selon les mêmes modalités de rétrocession (cf *supra*) que pour l'AFD ;

- le prêt ne peut être directement utilisé pour le paiement de taxes et droits sur le territoire chinois, et les flux financiers (remboursement du principal, paiement des intérêts et frais bancaires...) doivent être acquittés **nets de toute taxe**. Chaque convention de prêt doit prévoir une clause précisant, le cas échéant, l'exemption de taxe des prestataires et fournisseurs français ;

- le financement des travaux, fournitures ou prestations doit être octroyé, **à hauteur d'au moins 70 %, à des entreprises françaises**¹ ; le solde étant affecté à parité à des fournisseurs chinois² et étrangers. La procédure d'appels d'offres (soumise à la réglementation chinoise) de la mission économique fait toutefois l'objet de **critiques des autorités chinoises**, qui souhaiteraient que ceux-ci soient internationaux, et non pas réalisés exclusivement auprès d'entreprises françaises. De fait, les projets de l'AFD – il est vrai déliés – peuvent donner lieu à des appels d'offres internationaux.

¹ 50 % s'agissant de l'instrument analogue de la coopération allemande, mais avec des conditions financières moins avantageuses car sans concessionnalité.

² Sur requête des autorités chinoises, la partie française peut étudier la possibilité de financer une part locale supérieure à 15 % du financement global, essentiellement pour des projets à grande échelle.

2. Un instrument appelé à être moins utilisé

Chaque protocole fait l'objet d'une courte convention¹. Sur les 15 protocoles signés depuis 1997, 10 ont été soldés et un seul est véritablement nouveau. Une fois le protocole signé, **les décaissements des prêts sont assez rapides**, en particulier sur la fourniture de matériels, plus aisée à mettre en œuvre que les projets de génie civil. **Quatre projets** sont toutefois soumis – ou l'ont été récemment – à des **difficultés et retards** importants :

- le projet de fourniture d'équipements d'électrification, de signalisation et de télécommunications pour la **ligne ferroviaire à grande vitesse dite « Shitaï »** a connu plusieurs reports (la ligne Pékin-Tienjin, remportée par Siemens, étant jugée prioritaire dans la perspective des Jeux olympiques), et les contrats de fournitures ont été finalement signés le 28 février 2007. Il présente un grand intérêt pour l'offre française sur la grande vitesse, secteur qui en Chine fait l'objet d'un plan de développement très voire trop ambitieux ;

- **l'installation de serres dans le Guangdong** a été bloquée en raison de droits de douane trop élevés (600.000 euros). Le problème a été résolu et le paiement final de 5 % n'a pas été présenté ; le solde de 53.594 euros devrait être prochainement rendu par Natixis ;

- des difficultés techniques importantes, imputables au fournisseur Cegelec comme à l'acheteur chinois, ont affecté **l'installation d'équipements pour la gestion des crues** (analyse et modélisation du niveau des eaux) du bassin du Xin Jiang, entraînant le refus de paiement du solde par l'acheteur chinois au fournisseur français ;

- la construction d'une **station de traitement de l'eau à Nanshi** est soumise à un **retard de plus de 3 ans et demi**, dû à des problèmes administratifs liés au déplacement des chantiers navals occupant le terrain. La station est sur l'emprise du site de l'exposition universelle de Shanghai de 2010.

Bien que la Chine soit toujours demandeuse de ce type de droit de tirage (tout en émettant des critiques sur son manque de souplesse), son niveau de développement justifie désormais moins le recours à la RPE, qui connaît actuellement une évolution avec une **diminution quantitative et une diversification sectorielle sur des projets de petite taille**. Le secteur des

¹ A titre d'exemple, la convention du 8 novembre 2001, portant sur la fourniture d'équipements médicaux pour l'hôpital n° 4 de Chongqing, comprend 9 articles traitant successivement les points suivants : montant plafond et objet des concours financiers, composition des financements (prêt gouvernemental et crédits bancaires), modalités de financement du projet, conditions et modalités de mise en place des concours financiers, monnaie de compte et de paiement (l'euro), conditions d'imputation des contrats (conformité avec les règles de l'OCDE, prévention de la corruption...), dates limite d'imputation et de tirage du prêt gouvernemental français, impôts et taxes, évaluation rétrospective du projet par la France et entrée en vigueur.

liaisons ferroviaires à grande vitesse apparaît ainsi moins prioritaire, à présent que les entreprises françaises disposent de références suffisantes en Chine, et ont notamment pu influencer les standards chinois de signalisation¹.

Le principe de cofinancements avec la Banque mondiale ou l'AFD (comme au Vietnam avec le financement du métro de Hanoi) est également à l'étude. **Il s'agira de prévenir toute « contamination » de l'aide liée par celle déliée, afin d'éviter une requalification par l'OCDE.**

Tableau de bord des projets RPE non soldés au 31 mars 2007

Intitulé du projet	Fourniture de véhicules de secours et de lutte contre l'incendie au Sichuan	Fourniture d'équipements d'électrification, signalisation et télécommunications pour la ligne à grande vitesse « Shitaï »	Installation de serres dans le Guangdong	Gestion des crues du bassin du Xing Jiang	Stations de traitement d'eau de Nanshi et Yangshupu
Date de signature	26/05/06	05/12/05	28/05/01	28/05/01	18/05/99
Montant maximum du financement RPE (€)	9.352.898	150.000.000	2.590.000	6.250.000	22.289.571
Montant du prêt gouvernemental (€)	4.676.449	75.000.000	1.295.000	3.125.000	11.144.785
Durée du prêt (ans)	35	34	30	30	35
Taux d'intérêt du prêt du Trésor	0,12 %	0,40 %	0,40 %	0,40 %	0,50 %
Montant des contrats (€)	Non signés	60.882.172	2.585.535	4.460.000	22.289.571
Part du Trésor (€)	-	30.441.086	1.292.768	2.230.000	11.144.785
Reste à payer (€)	-	-	53.594	356.194	878.478
Fournisseur français	Non sélectionné	Alstom, CSEE, Huawei France	Richel	Cegelec	Degrémont
Banque française	Non sélectionnée	Sté Générale, HSBC	BNP Paribas	CIC	Crédit Agricole
Date limite d'imputation	31/12/06 (en report)	31/12/06 reportée au 28/02/07	31/12/02	31/12/02	30/06/00
Date limite de tirage	31/12/09	31/12/09	31/12/04	31/12/04	31/12/09

Source : mission économique de Pékin

B. LES DONNS DU FASEP

Les financements du FASEP, octroyés sous forme de **dons ou d'avances remboursables** (et en laissant une partie du coût des prestations à la charge de l'intervenant), sont initiés par divers canaux². Ils sont en grande partie décidés et gérés à Paris, la mission économique assurant surtout un rôle de synthèse. Les paiements sur pièces justificatives sont assurés par Natixis.

¹ Contribuant à combler un retard sur la concurrence allemande, qui pendant près de 20 ans a formé des ingénieurs chinois.

² Contacts des consultants de la Banque mondiale avec les autorités locales, prospection en amont du prestataire pressenti...

Les FASEP se positionnent de manière croissante (la moitié du stock des études en cours de financement) **en aval de projets identifiés par la Banque mondiale**, ce qui permet d'accroître la probabilité de leur réalisation, et donc de rentabilisation du FASEP et d'atteinte de l'objectif de performance fixé dans le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* ». La Banque a d'ailleurs fait part de sa grande satisfaction sur cet outil dans un courrier adressé le 6 mai 2006 à M. Xavier Musca, Directeur général du Trésor et de la politique économique.

Depuis le 1^{er} janvier 1997, des financements FASEP ont été accordés pour 35 études, dont **25 sont désormais achevées**. La mesure des retombées de ces financements constitue un enjeu important. Sur les 25 FASEP terminés, **14 ont été octroyés sous forme d'avances remboursables, dont 9 ont donné lieu à remboursement** par le bénéficiaire¹, et correspondent donc à des études s'étant *in fine* traduite par la réalisation d'un projet, dans la plupart des cas par un prestataire français. Votre rapporteur spécial relève que le ratio correspondant (9 sur 25, soit 36 %) est plutôt satisfaisant et se situe **au-delà de la cible** (22 % en 2009) de l'indicateur n° 4.2 (part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation du projet d'investissement) du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* ».

La ventilation sectorielle des FASEP octroyés depuis 1996 est diversifiée quoique **dominée par l'eau et l'environnement** : BTP 3 % ; transports 4,1 % ; finance 4,5 % ; loisirs, tourisme, sport et urbanisme 7,3 % ; énergie 7,8 % ; industrie 9,3 % ; environnement 20,6 % et eau 43,3 %.

Votre rapporteur spécial relève que les bureaux d'étude sélectionnés sont souvent les mêmes, voire en position de quasi monopole sur certains secteurs, tels Burgéap pour l'environnement ou Sogréah pour l'eau. D'après la mission économique, **cette situation n'est pas le reflet d'ententes commerciales (bien que des doutes subsistent dans certains cas)** mais plutôt de la rareté de l'offre et de la grande spécialisation de certains prestataires. **Votre rapporteur s'est également étonné que la Sogréah, à son détriment, tarde parfois à produire les pièces justificatives à Natixis**, nécessaires au paiement de ses prestations.

Les inévitables « **reliquats** » sur les FASEP achevés représentent près de 850.000 euros et des montants variables selon les études. Ils peuvent ainsi atteindre une part élevée du financement initial (jusqu'à 40 %) lorsque la prestation a été révisée à la baisse. Ils ne sont toutefois pas dans les comptes Natixis. S'ils figurent sur les états financiers, les fonds demeurent dans les comptes de l'Etat et ne sont appelés que lors des tirages sur les enveloppes d'engagement, après présentation des factures. **Les nombreux reliquats**

¹ L'étude portant sur l'installation et l'exploitation d'une usine pilote biofiltre de traitement des eaux usées à Gao Beidian (Pékin), réalisée par la société OTV, devrait également donner lieu à remboursement ; la mission économique est en attente des déclarations d'OTV sur les contrats signés pour demander les remboursements du FASEP.

existants sur les opérations en Chine n'impliquent donc en aucun cas leur reversement au Trésor, qui de fait ne les a jamais versés à Natixis.

Votre rapporteur spécial estime néanmoins que la gestion administrative et financière du FASEP et de la RPE par **Natixis** pourrait être remise en question, ou à tout le moins faire l'objet d'un **nouvel appel d'offres**.

Tableau de bord des FASEP en cours de décaissement au 1^{er} mars 2007

Intitulé de la prestation	Date de décision	Montant du FASEP (€)	Cumul des tirages (€)	Reste à verser	Prestataire
Etude sur la gestion intégrée de l'environnement de la municipalité de Bengbu	01/02/07	686.455	0	686.455	Burgéap
Lutte contre la pollution atmosphérique des grandes métropoles chinoises	15/11/06	674.281	0	674.281	Aria Technologies
Assistance technique à la préparation de projets d'environnement urbain dans le Yunnan	12/07/06	750.000	150.000	600.000	Groupe Huit / SCE
Etude de faisabilité d'un système d'alerte et de suivi de la qualité des eaux / pollution de la rivière des Perles	27/04/06	299.975	59.995	239.980	Asconit / Sogréah
Assistance technique pour la préparation du projet d'aménagement de l'environnement urbain de Han River (financé par la BM)	14/12/05	704.000	140.800	563.200	BRLi / Girus
Etudes préparatoires au projet d'environnement du Shandong (financement BM)	07/07/05	665.200	465.640	199.560	Groupe Huit / SCE
Etudes préparatoires à la mise en place du projet d'infrastructures urbaines des villes moyennes du Liaoning (financement BM)	07/07/05	735.000	441.000	294.000	Sogréah
Etude de faisabilité pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans trois mines chinoises et préparation d'un dossier MDP	23/06/05	567.900	340.740	227.160	Burgéap / Ecocarbone
2 ^e phase du projet d'environnement urbain du delta de la rivière des Perles : études préparatoires à la mise en place d'un nouveau prêt par la BM	08/04/04	749.000	449.400	299.600	Sogréah
Guide pour la construction de logements de haute qualité environnementale	18/12/03	313.000	187.800	125.200	CSTB / Arte Charpentier / Synapse
Total		6.144.811	2.235.375	3.909.436	

C. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES OPÉRATEURS FRANÇAIS

Votre rapporteur spécial s'est entretenu avec plusieurs représentants de sociétés françaises (Alstom, Alcatel, Gide, Total...) au cours d'un déjeuner. Parmi les problèmes évoqués, on peut relever :

- l'hétérogénéité de l'application des lois selon les provinces et le **maintien de barrières administratives et non tarifaires aux importations**. La création d'une joint-venture franco-chinoise est théoriquement possible, mais en pratique très difficile, notamment pour les opérateurs de

télécommunications, dont le marché est protégé pour des raisons de sécurité nationale ;

- l'émergence **de transferts de technologies de la Chine vers la France**, illustrant le nouveau stade de développement auquel ce pays a accédé ;

- la fiscalité des expatriés (malgré la fin récente de la distinction entre régimes domestique et étranger) et **l'absence de convention fiscale avec le territoire de Hong-Kong, qui pénalise les opérateurs français** dans la perspective de la réforme fiscale applicable en Chine à compter de 2008. *A contrario*, la Belgique devrait en tirer les conséquences et une nouvelle convention fiscale est en cours de négociation avec la Chine. Compte tenu de la convention actuellement applicable, **l'interposition d'une société établie à Hong-Kong** (ou au Luxembourg ou en Irlande dans certains cas) permettrait en effet à des sociétés belges de bénéficier d'un régime fiscal avantageux sur la perception de différents types de revenus (dividendes, intérêts, royalties et plus-values sur actions) provenant de leur **filiale chinoise**.

ANNEXE : RÉPONSES DE L'AFD AUX OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Par courrier en date du 1^{er} octobre 2007, M. Jean-Michel Séverino, directeur général de l'Agence française de développement, a adressé à votre rapporteur spécial le relevé suivant d'observations émises par les agences contrôlées en Asie du sud-est et en Afrique australe. Il a jugé pertinent, compte tenu de leur qualité et de leur exhaustivité, de les joindre en annexe du présent rapport.

GROUPE AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Le Directeur Général

Monsieur Jean ARTHUIS
Président du Sénat
et
Monsieur Michel CHARASSE
Rapporteur spécial des crédits de
l'aide publique au développement

15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Monsieur le Président, Monsieur le Sénateur,

Nous avons examiné avec grand intérêt les comptes-rendus de mission de contrôle en Afrique australe (juillet 2006) et en Asie (mars-avril 2007) effectués par Monsieur le Rapporteur spécial des crédits de l'aide publique au développement, Monsieur le Sénateur Michel Charasse.

Ce rapport est de grande qualité. Il est synthétique, fouillé dans ses analyses et je peux vous assurer que les recommandations auxquelles il aboutit seront utiles pour la poursuite des interventions de l'Agence dans ces régions.

Je vous prie de bien vouloir trouver, sous ce pli, certains éléments d'information complémentaires, qui nous paraissent utiles de porter à la connaissance de Monsieur le rapporteur spécial.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président et Monsieur le Sénateur, l'expression de ma très haute considération, et de mes respects les plus élevés.



Jean-Michel SEVERINO

I. LES TROIS AGENCES CONTRÔLÉES EN AFRIQUE AUSTRALE

A. MADAGASCAR

1. Eléments d'information de portée stratégique

Alors que les besoins du pays nécessiteraient des aides extérieures significatives, le nombre de partenaires œuvrant au développement de Madagascar est restreint, que ce soit en aide multilatérale (Union européenne, groupe de la Banque mondiale, Banque africaine de développement, FMI et organismes des Nations Unies) ou en aide bilatérale (France, Allemagne, Japon, Norvège, Suisse). Parmi les pays de l'Union européenne, seules la France et l'Allemagne ont une représentation diplomatique à Madagascar et, pour l'Europe, ne viennent se rajouter que la Suisse et la Norvège.

Outre les éléments déjà décrits, l'AFD doit intégrer dans le choix des activités qu'elle finance des réalités et des situations propres à Madagascar et aux opérations financées par l'AFD dans le pays, ainsi que des approches transversales :

1) Dans la plupart des projets ou programmes financés existe une dimension environnementale : secteur urbain (eau, assainissement, déchets), secteur rural (agroécologie), pêche (gestion concertée de la ressource crevette), secteur privé (aquaculture de crevettes, dépollution), ainsi bien entendu dans les projets de protection directe de la biodiversité financés par le FFEM (Madagascar bénéficie de 4,5 %, en montant, des concours accordés par le FFEM).

2) Plusieurs dizaines d'ONG ou d'associations interviennent dans les programmes financés par l'AFD, à un titre ou à un autre (maître d'ouvrage, maître d'ouvrage délégué, apporteur d'idées, opérateur, co-financeur, *etc.*), et dans tous les domaines : environnement, rural, urbain, éducation, santé.

3) L'un des handicaps les plus importants pour le développement de Madagascar est la pénurie de cadres (bien) formés, accentuée par la dégradation de certains pans de l'enseignement supérieur et, parfois même, l'arrêt pur et simple des formations, y compris formation professionnelle.

4) Un autre élément important est que la capacité de maîtrise d'ouvrage est souvent faible à Madagascar : il est donc essentiel d'intégrer cette capacité de maîtrise d'ouvrage dans la grille d'évaluation ex ante des programmes que l'AFD envisage de financer. Des composantes spécifiques d'appui à la maîtrise d'ouvrage, sous forme de contrats de conseil ou de missions d'assistance technique, sont à étudier dans de nombreux cas. Dans cette logique, parmi les maîtrises d'ouvrage publiques, une attention particulière doit être apportée aux pouvoirs décentralisés, c'est-à-dire, à Madagascar, les communes et les intercommunalités.

5) Madagascar, qui rentre dans la classification « *green* » du FMI, fait partie des pays post PPTTE pour lesquels une reprise des prêts souverains par l'AFD est envisagée. En effet, les simulations montrent, sous les hypothèses de performances historiques, que les marges de manœuvre de réendettement de Madagascar seraient relativement importantes. Même à un niveau élevé (en regard de la ressource PTC qui pourrait être disponible), la valeur actuelle nette des prêts de l'AFD ne représenterait jamais des pourcentages importants du PIB et des exportations. L'endettement total demeurerait donc très éloigné des seuils limites, même si bien entendu il conviendra d'être attentif au poids des emprunts souverains sur les finances publiques.

6) Enfin il est à noter que le C2D signé le 25 février 2005 couvre la période octobre 2004 à décembre 2007. En conséquence, la mise en œuvre des engagements de la France à l'égard de Madagascar dans le cadre de l'IPPTTE nécessitera que soit signé un nouveau contrat pour les échéances des périodes suivantes, dont les années 2008 et 2009 couvertes par le CIP. Les points d'affectation de ce nouveau concours devront être examinés avant la fin de l'année avec les partenaires malgaches de l'AFD.

2. Eléments d'information ponctuels

1) Concernant les projets de micro-finance

Le rapport indique que « *la micro-finance constitue un axe intéressant, mais dont la mise en œuvre est difficile* » : l'AFD partage les deux composantes de cette appréciation. Il s'agit en effet d'opérations délicates à monter, qui se trouvent au croisement d'activités de type bancaire et de projets de soutien aux populations de base. Dans le cas de Madagascar, les opérations que l'AFD a financées ont permis le développement significatif de l'activité de micro-finance, en particulier dans des régions particulièrement déshéritées du pays.

Concernant spécifiquement le projet d'appui aux PME que le rapport évoque, c'est le CIDR – et non le GRET – qui en a été l'opérateur. Les frais administratifs facturés ont été de 7 % et sont effectivement plus élevés que les 5 % de la SFI pour la constitution d'un centre de solutions pour les PME, mais il s'agit d'opérations de nature différente, et conduites par deux institutions de statuts également différents. De plus, ce montant de 7 % est celui qui se pratique généralement dans ce genre d'opérations. Quant aux conditions suspensives, l'ensemble en est maintenant levé avec la publication des textes officiels qui en constituait un préalable.

2) Concernant le projet d'aménagement des bassins versants

La levée des conditions suspensives sur le projet d'aménagement des bassins versants a en effet été laborieuse : elle était conditionnée au recrutement d'un opérateur pour ce projet, procédure qui dans le cas d'espèce a été particulièrement longue, mais qui a maintenant abouti (le premier versement a été effectué le 13 décembre 2006).

3) Concernant le projet d'aménagement du port d'Antsiranana

Le délai de mise en place des financements a été effectivement long, en raison de la complexité du montage du projet qui fait intervenir de nombreux acteurs : Etat malgache bénéficiaire du concours, Agence portuaire maritime et fluviale qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux portuaires, municipalité d'Antsiranana qui prend en charge les travaux urbains. De plus l'AFD a souhaité que soit clarifiée la situation réglementaire de ce port, en particulier en ce qui concerne la répartition des responsabilités entre l'APMF et le Port Autonome et des redevances permettant d'assurer le fonctionnement de ces structures.

Toutes ces conditions sont maintenant satisfaites, et le premier versement est intervenu en juin 2007. Quant à la provision de 15 % du poste « *divers et imprévu* », elle avait été portée de façon spécifique à la connaissance du conseil de surveillance de l'AFD : la note présentée au conseil de décembre 2004 indique en effet que ce montant « *résulte des contraintes spécifiques du site et, notamment, des incertitudes afférentes aux caractéristiques géotechniques des sols qui demeurent à ce stade des études* ».

4) Concernant le PRCC épidémiosurveillance

L'ensemble des conditions suspensives à la mise en place du concours PRCC relatif à la construction d'un laboratoire d'épidémiosurveillance des crevettes est levé, et les premiers décaissements ont eu lieu en juin 2006.

5) Concernant les marchés de Mahajanga

Le taux de décaissement sur le concours est actuellement de 30 % et la date de clôture du financement a été reportée. Il s'agit d'une opération importante pour la ville de Mahajanga, avec la reconstruction des principaux marchés de la ville, et des travaux significatifs de voirie.

Comme souvent dans ce genre d'opérations, des difficultés apparaissent tant au point de vue technique (en l'occurrence des travaux très importants de reconstruction d'un collecteur ont du être entreprises, qui n'avaient pas été prévues à l'origine en raison des difficultés de connaissance exhaustive des infrastructures souterraines d'un marché en activité) qu'en ce qui concerne l'organisation des commerçants et la mise au point d'un programme définitif répondant à leurs attentes.

6) Concernant les projets d'appui à la diffusion des techniques agroécologiques

Les deux financements (dont un du FFEM) relatifs au projet d'appui à la diffusion des techniques agroécologiques sont à l'heure actuelle entièrement mobilisés.

7) Concernant TAFa

L'AFD partage totalement l'appréciation du rapport sur les piètres capacités de gestion de l'établissement public Tana Sy Fampandrosoana. Elle a fait part de cette appréciation au ministre de l'élevage, de l'agriculture et de la

pêche par lettre du 17 juillet 2007, en lui indiquant que l'Agence avait décidé de suspendre ses versements au bénéfice de TAFA. Le ministre avait réagi très rapidement, puisque cette décision était notifiée à TAFA dès le 20 juillet. Par contre, il est effectivement anormal que le projet continue à être noté « A » dans ces conditions. Une mise à jour de cette notation sera rapidement effectuée.

8) Concernant la Fondation pour les aires protégées

Le rapport émet des réserves sur les modalités du projet de constitution d'une Fondation pour les aires protégées. Ces réserves ne paraissent pas totalement fondées, puisqu'à l'heure actuelle cette fondation a réussi à mobiliser, à côté de l'Etat malgache, l'AFD et le FFEM, les fonds de plusieurs grands bailleurs et ONG internationaux (Banque mondiale, WWF, Conservation International) pour un montant total de plus de 11 millions de dollars. Des versements de la KFW et du GEF sont également attendus. Quant à la gestion des fonds, elle est confiée à la banque Morgan, professionnel avéré qui devrait à la fois sécuriser le capital constitué et le faire fructifier.

9) Concernant le projet d'aménagement des villes secondaires

Celui-ci concerne plusieurs villes importantes de Madagascar, mais le rapport évoque le cas spécifique du marché d'Antsirabé : des interventions politiques tant malgache que française ont en effet conduit l'AFD à mettre en place un financement complémentaire pour prendre en charge des travaux qui n'étaient pas prévus à l'origine, ne correspondant pas au contenu du projet auquel l'AFD avait accepté de s'intéresser : ce n'est donc pas la qualité des travaux qui a conduit à la mise en place de cette subvention complémentaire. Il est par contre certain que le contexte spécial qui a prévalu pour cette opération complémentaire n'a pas permis que les dévolutions des marchés d'étude et de travaux s'effectuent de façon totalement satisfaisante.

B. AFRIQUE DU SUD

Eléments d'information ponctuels concernant le projet de la garantie à une opération de titrisation de la DBSA

Le rapport interroge la légitimité de l'AFD à procurer une garantie à la DBSA sur un projet de titrisation de ses créances municipales. Constatant la réticence des banques commerciales sud-africaines à prendre du risque sur les municipalités pour financer leurs projets d'infrastructures publiques, l'AFD se proposait en effet de dynamiser le marché financier du crédit municipal, *via* un appui à l'émission de la DBSA. Le projet a été approuvé par le conseil de surveillance de l'AFD le 15 décembre 2004.

Cependant, pendant la formalisation du concours en 2005, le contexte sectoriel a rapidement évolué : les banques ont modifié leur appréciation sur le risque municipal et se font désormais concurrence pour prêter aux grandes

municipalités. Par conséquent, la convention de financement n'a jamais été signée et le projet a été abandonné.

C. MOZAMBIQUE

1. Eléments d'information de portée stratégique

Grâce à sa politique d'ouverture sur l'extérieur et à la stabilité de la vie politique, le Mozambique entretient de bonnes relations avec la communauté internationale et a cristallisé la présence de nombreux bailleurs de fonds. Ces flux d'aide importants (1,2 milliard de dollars en 2006, 1,3 milliard de dollars attendus en 2007) financent environ la moitié du budget. Alliés à l'atomisation des bailleurs de fonds, ils ont rendu les efforts d'harmonisation encore plus nécessaires et potentiellement porteurs de gains d'efficacité et d'économies de coûts de transaction.

La démarche du gouvernement est de favoriser l'aide budgétaire globale (ABG). Cette modalité d'aide a connu une nouvelle étape en avril 2004 avec la signature du Mémoire d'entente entre le gouvernement mozambicain et quinze bailleurs de fonds, afin de préciser les modalités et les engagements des parties au titre de ce programme. Cette forme d'aide, qui représente plus du quart de l'aide extérieure, est en progression régulière (2004 : 240 millions de dollars ; 2006 : 290 millions de dollars ; annonces 2008 : 385 millions de dollars).

La dernière revue conjointe de l'ABG, réalisée en mars/avril 2007, a montré une implication de plus en plus importante des ministères dans les travaux des groupes conjoints sectoriels. Elle a donné des résultats satisfaisants permettant la poursuite de l'aide budgétaire par les PAPS, avec cependant des performances contrastées puisque la moitié environ des indicateurs de la matrice du PAF n'ont pas été atteints. Les conclusions de l'aide-mémoire conjoint entre le gouvernement et les PAPS mettent l'accent sur les efforts à fournir plus particulièrement dans onze domaines, dont la décentralisation, l'environnement des affaires, le développement rural, la lutte contre la corruption et la réforme de la justice.

Ces dernières années, et en raison des interventions sur C2D, les axes stratégiques pour les subventions de l'AFD au Mozambique ont concerné pas moins de huit secteurs différents (aide budgétaire, environnement, santé, eau, route, agriculture, infrastructures, secteur privé et bancaire). Un effort de concentration a été initié et va se poursuivre, d'autant plus que l'AFD intervient désormais dans le cadre du DCP qui a confirmé cette concentration.

Concernant le C2D, une évaluation du mécanisme du C2D a été réalisée en 2005. Confiée à des consultants indépendants (IRAM, Réseau IMPACT), cette évaluation a fait apparaître les faiblesses du mécanisme C2D, notamment la complication du circuit financier, le décalage entre le rythme

des décaissements et celui de l'utilisation des fonds, et l'accumulation résultante des fonds sur le compte spécial à la Banque du Mozambique.

Elle a aussi reconnu les avantages du C2D, notamment la prévisibilité de l'aide résultant de l'échéancier des remboursements de la dette, et la disponibilité de fonds sécurisés sur le compte spécial. Elle a noté l'occasion offerte à la France de profiter de l'expérience d'harmonisation, par l'affectation à l'ABG et à l'aide sectorielle dans la santé. Elle a recommandé la concentration des points d'affectation sur des secteurs stratégiques. Elle a suggéré l'allongement de la durée des C2D (c'est ainsi qu'en 2007, le C2D 2005-2007 a été étendu jusqu'en 2009) et le recours plus poussé aux procédures et mécanismes mozambicains. Elle a souligné l'intérêt de financer les projets toutes taxes comprises.

2. Eléments d'information ponctuels

1) Concernant le financement de « petites » opérations

Le rapport s'interroge sur la capacité et la volonté de l'Agence de poursuivre certaines des actions auparavant mises en œuvre par les SCAC, pour des montants que l'AFD considérerait comme trop réduits au regard de ces cibles. Il est exact qu'un des axes de la stratégie de l'AFD est d'accroître le montant unitaire des financements qu'elle met en place, de façon à en réduire les coûts de gestion. Elle est toutefois consciente qu'existe une catégorie d'opérations, de montant plus modeste, qui répondent à un besoin en matière d'impact sur le développement local. C'est pour répondre à cette préoccupation que l'AFD a mis en place dans ces derniers un nouvel instrument, le concours local de faible montant.

Cet instrument a pour objectif d'améliorer la capacité de l'AFD à répondre à la demande locale pour des opérations de petite taille mais pouvant avoir un fort impact et bénéficier d'une grande visibilité, notamment du fait de leur caractère mobilisateur et innovant, ou de leur complémentarité avec d'autres projets de développement. Il cherche à privilégier la rapidité de la réponse de l'AFD, grâce à un circuit d'instruction et de décision simplifié et reposant largement sur les agences.

Les concours locaux de faible montant prennent place en priorité dans les secteurs de concentration des DCP et comportent une composante « investissements » majoritaire. L'identification et l'instruction des concours locaux de faible montant sont de la responsabilité des agences de l'AFD. L'avis de l'ambassadeur est formulé au stade de l'identification. Le seuil minimal d'un concours local de faible montant est de 300.000 euros et son montant maximum est de 750.000 euros par projet.

Une des premières applications pratiques de cet instrument a été la mise en place, en août dernier, d'un financement de 500.000 euros pour l'aménagement des locaux du nouveau service de gastro-entérologie de l'hôpital central de Maputo.

2) Concernant l'agriculture

Il est exact que l'AFD – en cohérence avec le DCP signé en juillet 2006 – n'y apporte plus de concours. Elle ne s'est toutefois pas totalement désengagée de secteur du développement rural, grâce notamment aux actions de développement au bénéfice des populations qui sont prévues dans les projets de parc naturel qu'elle finance. Par ailleurs, il convient de tenir compte de la part significative des aides budgétaires des autres bailleurs qui revient, au final, à ce secteur (17 % pour les seules aides sectorielles, compte non tenu donc des montants transitant par le biais des aides budgétaires globales).

3) Concernant la participation de l'AFD au comité d'orientation du projet PISCAD

L'AFD participe activement aux réunions du Comité de coordination et d'orientation du projet Santé dans la région de Cabo Delgado (PISCAD), même si elle n'y assiste qu'en tant qu'observateur. De façon générale, il lui paraît préférable de s'en tenir, pour cette catégorie d'instance, à cette position et de ne pas en être membre de plein droit. Il s'agit que se développe et se manifeste une réelle appropriation des projets par les instances locales concernées (administration, opérateurs, ONG dans le cas d'espèce), sans que le bailleur apparaisse dans une position d'acteur effectif.

La situation d'observateur permet toutefois d'être informé des débats qui se tiennent et des enjeux qui sont débattus. Elle permet également d'intervenir le cas échéants sur des sujets qui concerne directement l'AFD.

4) Concernant les difficultés rencontrées sur 4 projets spécifiques

Le rapport souligne enfin les difficultés rencontrées sur 4 projets, et l'AFD partage cette appréciation. Sur 3 d'entre eux toutefois, on note que l'Agence a décidé de clôturer les opérations avant la fin des décaissements, montrant par là sa capacité à ne pas hésiter à annuler le solde d'un financement si nécessaire.

Quant au projet d'appui au programme national sectoriel routier, les décaissements se montent à l'heure actuelle à 3,25 millions d'euros sur les 4 millions d'euros octroyés. Il devrait être achevé à la fin de cette année.

II. LES QUATRE AGENCES CONTRÔLÉES EN ASIE DU SUD-EST ET L'AGENCE RÉGIONALE DE PROPARCO

A. CAMBODGE

1. Éléments d'information à caractère stratégique

Le compte-rendu de mission en Asie de la commission des finances du Sénat constitue une base intéressante de réflexion pour la révision du DCP au Cambodge prévue en 2008.

Les points relatifs à l'activité de l'Agence au Cambodge sont succincts, pertinents et conformes dans les grandes lignes aux discussions que le rapporteur spécial de la mission a eues avec l'agence sur place.

En ce qui concerne les outils d'intervention de l'AFD au Cambodge, le rapport souligne l'intérêt du recours au prêt non souverain en citant en exemple le projet de construction de la station de Chruoy Chang War de la *Phnom Penh Water Supply Authority* (PPWSA). Si l'intérêt de ce type d'opérations est indéniable, il faut néanmoins être conscient qu'au Cambodge le nombre de sociétés publiques en capacité d'emprunt est très limité, voire limité essentiellement à PPWSA. En effet, Electricité du Cambodge (EdC) n'a pas encore atteint ce même stade et les conclusions de l'étude sur la situation de l'hôpital Calmette à Phnom Penh étaient des plus défavorables.

Par ailleurs, l'AFD s'interroge, tel que mentionné par le compte-rendu, sur l'éventualité de faire des prêts souverains dans un pays qui connaît à l'heure actuelle des fortes évolutions. Mais une telle éventualité est subordonnée à l'autorisation préalable de ses ministères de tutelle, sur la base du feu vert donné par le FMI dans le cadre de l'analyse de soutenabilité de la dette au Cambodge.

2. Éléments d'information ponctuels

1) Concernant le projet d'appui à la définition des politiques agricoles (ex-FSP CKH 3008)

Le décaissement prévu par l'agence pour ce projet est de 250.000 euros, à différencier du prévisionnel de décaissement d'environ 600.000 euros sur le projet d'assistance technique en appui aux politiques sectorielles agricoles et en ressources en eau (CKH 6002) et qui correspond au paiement des assistants techniques (facturation FCI). Les décaissements dans le cadre de ce nouveau projet d'assistance technique (CKH 6002) n'ont pas de lien direct avec l'efficacité dans la gestion du projet ex-FSP. Il convient par ailleurs de signaler que le transfert de l'ex-FSP a surtout permis de mieux mettre en relation cet appui avec les thèmes d'intervention de l'AFD sur le terrain.

2) Concernant la question de la forfaitisation des missions d'appui

La forfaitisation des missions d'appui international concerne essentiellement le GRET (étude de cas retenue par la mission en Asie) et le CIRAD. Il convient de préciser que ce forfait correspond néanmoins à un nombre de jours précis et la facturation tient compte de la durée réelle de la mission.

3) Concernant la délégation des avis de non objection (ANO)

Les délégations d'ANO ne concernent pas les appels d'offres et se limitent aujourd'hui aux projets hydroagricoles, aux projets dans le cadre du Programme de renforcement de capacités commerciales (PRCC), et aux activités spécifiques liées aux programmes d'action validés globalement par le chef de projet.

B. LAOS

1. Eléments d'information de portée stratégique

Sur le plan général, l'AFD considère que la partie du compte-rendu consacrée au Laos est de grande qualité : elle est synthétique, pertinente dans ses analyses et utile pour la poursuite de nos activités.

Le rapport replace avec justesse l'intervention de l'AFD dans le paysage de l'aide française et internationale. Les efforts de l'Agence en matière de concentration et d'approche programme sont clairement soulignés, tout en faisant remarquer la surprenante inexistence d'une coopération solide entre les Etats membres de l'UE, qui pourrait être orchestrée par la représentation locale de la CE.

Cette question est tout à fait d'actualité à l'heure où est entamé le chantier de l'harmonisation du Code de conduite pour les pays membres de l'UE. L'analyse du positionnement pays de l'aide française et, en particulier, de l'AFD est pertinente : la volonté de s'aligner sur la politique du NGPES, la prudence relativement à l'aide budgétaire et le choix de la qualité (vs quantité) de l'agence en sont les points stratégiques qui ressortent bien du rapport.

Néanmoins, l'Agence regrette que les actions de l'AFD d'appui institutionnel et d'influence sur les politiques publiques ne soient pas mieux valorisées dans le compte-rendu.

Ce rapport se révèle également fort utile, dans la mesure où il replace et met en perspective les actions et la place de l'aide française dans le paysage de la coopération internationale au Laos : la France occupe une place importante, solide et visible dans sa relation de partenariat avec le Laos.

La description fine des activités du SCAC met en évidence le partage des rôles et permet d'identifier les zones de collaboration possibles. Cette remise dans le contexte et cette prise de recul par rapport à nos activités

permettent, en outre, d'observer que l'AFD apparaît nettement comme un partenaire privilégié du gouvernement, notamment sur le secteur rural, et le savoir-faire français dans ce domaine est reconnu et opérationnel.

2. Eléments d'information ponctuels

1) Concernant le projet PRCC indication géographique protégée

Pour l'agence, la lenteur de la constitution de la maîtrise d'ouvrage n'était pas, dans le cas d'espèce, un signe de mauvaise volonté du gouvernement à mettre en œuvre une opération d'indication géographique (IG) au Laos, ni un signe de démarrage laborieux des activités. En effet, le thème des IG étant totalement neuf et original dans le paysage laotien du développement – à l'interface entre public et privé – et introduisant une approche nouvelle à la propriété intellectuelle (l'indication géographique), il paraît donc tout à fait normal que le montage institutionnel d'un tel projet prenne du temps. Cela témoigne, au contraire, d'une réelle volonté du gouvernement de constituer la « bonne » équipe autour de ce projet.

L'agence a d'ailleurs pu constater, à partir du mois de juin 2006, un véritable intérêt de la part de personnes assez haut placées au sein du ministère de l'agriculture et de la forêt (M. le ministre, Dr. Parissak) sur un dossier qui, pourtant, est d'un faible montant et ne prévoit pas de travaux d'infrastructure ; c'est pourquoi, en décembre 2006, elle a maintenu la notation A pour ce projet. En fait, ce dossier bénéficie d'une réelle appropriation des autorités, ce qui ne ressort pas de l'analyse du critère de délai entre la signature et le démarrage des activités (1^{er} décaissement), puisqu'il s'agit ici avant tout d'une opération à vocation « de qualité ».

La mise en place d'IG au Laos aura, sans aucun doute, des effets multiplicateurs importants sur la capacité du pays à exporter des produits de haute valeur ajoutée, comme c'est le cas en Thaïlande, indépendamment d'une adhésion à l'OMC. Enfin, il faut souligner que le gouvernement a choisi, pour une opération de taille modeste (1 million d'euros), de placer le directeur général du NAFRI lui-même à la tête de ce projet, en tant que directeur national.

2) Concernant le projet d'aménagement du bassin versant de la Nam Ngum

La création d'une nouvelle Autorité de l'eau et de l'environnement, sous l'égide du Premier ministre, est la continuité directe du travail et de l'engagement du WRCC sur le secteur de la GIRE au Laos (ce sont là les mots de la présidente de cette Autorité, Mme la Ministre Pholsena).

La mise en place de cette autorité nous paraît être porteuse de véritables réformes sur les mécanismes de gestion intégrée des ressources naturelles (notamment à l'échelle des bassins versants) et de responsabilité sociale et environnementale. Sur ce dossier, l'AFD a joué son rôle

d' « influence » sur les politiques publiques et son appui a permis de poser les jalons de ce qui pourrait donner naissance à une véritable politique de l'eau et de l'environnement au Laos. Rappelons que ces deux secteurs sont tout à fait au cœur de la problématique de développement de ce pays et méritent, à ce titre, que des investissements, à la hauteur des enjeux, y soient affectés.

Dans ce contexte, l'Agence craint que la formulation « *ce projet doit être surveillé* » soit mal interprétée par les autorités lao.

C. VIETNAM

1. Eléments d'information de portée stratégique

Les commentaires de l'AFD sur différents points soulevés dans la synthèse des observations et recommandations de M. Charasse, sont les suivants :

1) Légitimité de l'activité massive des bailleurs de fonds au Vietnam

Le rapport met en exergue un paradoxe des bailleurs de fonds, soumis à une « force d'attraction » pas forcément justifiée vers les pays émergents. Deux aspects de ce paradoxe apparent peuvent être éclairés :

a) Disponibilité de ressources nationales versus recours pourtant important aux financements des bailleurs de fonds

Le constat instantané ne retrace pas la dynamique à l'œuvre qui légitime l'intervention des bailleurs de fonds, en termes volumétriques, si l'on considère d'une part l'ampleur des besoins du pays en matière d'investissements, publics et privés, d'autre part la capacité potentielle d'endettement du pays (et pas seulement la capacité de rembourser la dette aujourd'hui).

La marge de manœuvre en termes quantitatifs est importante et vraisemblablement durable au Vietnam pour les bailleurs de fonds : face aux besoins, les capacités financières intrinsèques du pays, quoique non négligeables, ne suffiront pas pendant de longues années à assumer un développement de l'ordre de 5 à 10 % de croissance nette par an.

Par ailleurs, le Vietnam n'est pas un pays tributaire de l'aide publique au développement (APD) qui, selon les estimations du Plan de développement économique et social 2006-2010, ne représentera que 10 % du total des investissements du pays. L'APD, bien que non négligeable, n'est donc pas déterminante pour le développement de ce pays. Sa légitimité sera d'autant plus accrue que les bailleurs orienteront leur soutien vers un développement de plus en plus qualitatif du Vietnam.

b) Capacité d'absorption versus engagements importants

Un processus est là aussi en cours. Le développement massif des engagements au cours de la période récente (fruit surtout de l'activité de la BAsD, de la Banque mondiale et de JBIC) s'est traduit certes par un rythme de décaissement lent, traduisant une capacité d'absorption asymétrique par rapport au volume d'engagement. La lenteur des décaissements traduit aussi au Vietnam le caractère encore peu opérationnel, voire parfois contradictoire, des décrets sur les procédures de mise en œuvre de l'APD du côté des autorités.

Enfin, le nombre élevé de provinces et le niveau d'asymétrie qui les caractérise, rend difficile la possibilité de trouver une masse critique géographique suffisante et homogène nécessaire à la bonne mise en œuvre des projets. La communauté des bailleurs de fonds – notamment le groupe des 5 banques (dont l'AFD) – a mené un travail important avec les autorités locales afin d'améliorer la mise en œuvre de l'APD et d'accélérer le rythme des décaissements. Les résultats devraient être visibles à court-moyen terme.

2) Stratégie sectorielle

L'action de l'AFD est concentrée dans trois secteurs principaux : développement rural, infrastructures et secteur financier. Ceci répond à la conjonction de plusieurs facteurs : besoins du pays, capacités de l'AFD à y répondre de manière adaptée, stratégie française formalisée dans le DCP.

Ce triptyque résulte d'une évolution historique depuis la création de l'AFD au Vietnam en 1994. Il présente un avantage opérationnel en permettant de lisser le rythme de décaissement, entre des projets de complexité variable.

3) Coordination des bailleurs de fonds

a) Les efforts menés en matière d'harmonisation sont effectivement très consommateurs de temps et de ressources. A l'échelle de l'AFD Vietnam, il s'agit d'un choix stratégique que de participer au groupe des 5 banques (BM, BAsD, JBIC, KfW, AFD). Ce groupe, qui concentre 85 % de l'APD dans le pays, est reconnu par le gouvernement avec lequel il travaille en partenariat. Après la phase de montée en puissance de ce groupe de travail, qui a pu justifier d'importants coûts d'entrée, il est probable que le ratio « temps passé » / impact opérationnel va s'améliorer sensiblement à court terme.

b) S'agissant de la domination des multilatéraux : elle est réelle mais relativement moins forte que le rapport de force financier entre les multilatéraux et les bilatéraux pourrait le laisser penser. En effet, la présence des bilatéraux dans ce groupe des 5 banques est souhaitée dans une certaine mesure par les multilatéraux et par les autorités vietnamiennes, au moins parce qu'elle permet de minimiser des positions qui peuvent paraître hégémoniques. Le Vietnam est à ce stade particulièrement soucieux de diversifier ses partenaires.

Par ailleurs, il faut souligner la valeur ajoutée de l'AFD et sa participation à l'élaboration de documents et textes de référence, ce qui lui confère une capacité positive d'influence dans le débat, reconnue par ses pairs et par les autorités vietnamiennes.

c) La coordination des bailleurs européens est une préoccupation que nous partageons. La coordination au Vietnam est d'ores et déjà étroite entre l'AFD et la KfW, mais elle n'est pas assez structurée au-delà. Elle pourrait progresser, sous les auspices de la délégation de la Commission chargée de mettre en œuvre le « code de conduite » validé par les 27 Etats-membres et globalement d'accroître la coordination et la visibilité européenne, en ligne avec les options du commissaire Louis Michel, soutenues par la France.

Sur le contenu, cette coordination se heurte à des clivages stratégiques importants au sein des pays de l'Union qui opèrent en APD au Vietnam (sur les objectifs, les produits, les méthodes). Pour cette raison, l'objectif de définir des « chefs de file » sectoriels au sein de la communauté des bailleurs européens paraît encore loin de pouvoir être atteint au Vietnam.

4) Prospective : accession du Vietnam au statut de PRITI et sortie de la ZSP

L'AFD a intégré dans sa réflexion et anticipe dans son action la sortie future du pays de la ZSP et son accession au statut de pays intermédiaire. Notre volonté de prêter davantage à des conditions moins concessionnelles, et à des contreparties non souveraines, est sans ambiguïté et s'inscrit dans une trajectoire de soutien d'une croissance de qualité, respectueuse en matière d'environnement et de social. A ce stade, compte tenu des volumes d'APD très concessionnels engagés par les multilatéraux, cette stratégie est difficile à traduire dans les faits. Une inflexion devrait toutefois intervenir assez rapidement.

2. Eléments d'information ponctuels

1) Décaissements

a) Le constat émis sur les faibles décaissements et retards de certains projets est la plupart du temps partagé par l'agence. Sur un plan général, le taux de décaissement de l'AFD Vietnam atteint 43 % à fin août 2007 sur l'ensemble du portefeuille. Grâce aux efforts menés au cours des trois dernières années, le ratio de décaissement a atteint 18 % des restes à verser en moyenne annuelle au cours de cette période, ce qui est proche de l'objectif de décaissement des projets en cinq ans.

Compte tenu du contexte, de la nature de l'intervention de l'AFD (aide-projet surtout) et comparativement aux principaux bailleurs de fonds, ce résultat paraît honorable. Par ailleurs, le fait de ne pas décaisser à tout prix peut être interprété comme un signe de rigueur dans l'exécution des projets. Enfin, l'impact de la dépréciation du dollar face à l'euro a joué

défavorablement sur les décaissements au cours de la période récente (pour les projets dont l'engagement est intervenu avant la dépréciation du dollar).

b) Sur les points particuliers soulevés, le taux de décaissement global d'un des projets (BVADR 3) dépasse 83 % si l'on additionne les deux composantes (5 millions d'euros + 50 millions d'euros), dont la première en effet n'est décaissée qu'à hauteur de 17 %. S'agissant des projets de développement rural, leur rythme de décaissement structurellement lent renvoie d'une part aux capacités des maîtrises d'ouvrage qui font l'objet de toute notre attention et au caractère opératoire des montages des projets, qui pourraient sans doute anticiper davantage les profils de décaissement et les analyses des risques afférents. Cela reste un exercice difficile.

Enfin, concernant le 3^e projet d'eau potable en cofinancement avec la BASD, le taux de décaissement a progressé de plus de 10 points depuis la mission (de 3,6 % à 14,4 %) et les perspectives après revue sont satisfaisantes puisqu'un montant de 8 millions d'euros devrait être décaissé sur le reliquat de 11,5 millions d'euros.

2) Aide budgétaire

En matière d'aide budgétaire, qui figure parmi les orientations françaises en matière d'APD au niveau international, les principaux bailleurs de fonds au Vietnam ont le souci de la développer, dans des conditions de sécurité et de performance satisfaisants. Les deux aspects (soutien budgétaire / soutien à la réforme de l'exercice budgétaire) sont liés – l'AFD en est particulièrement convaincue.

L'exercice de révision et d'appui aux réformes des finances publiques, dans une optique de transparence et de fiabilité, est mené notamment par la Banque mondiale et fait l'objet de travaux publics. La marge de progrès (*i.e.* l'effet de levier de l'appui des bailleurs sur l'amélioration de la gestion budgétaire) reste importante, mais un processus est en cours.

D. CHINE

1. Eléments d'information de portée stratégique

1) Commentaires sur le positionnement de l'AFD en Chine

En plaçant la question du changement climatique au cœur de sa stratégie d'intervention en Chine, l'AFD participe à un effort de coopération internationale portant sur la gestion d'un « bien public mondial » dans un pays devenu le premier émetteur mondial de CO₂ en 2006 où les autorités sont désormais confrontées à l'urgente nécessité d'adopter un modèle de croissance plus sobre en énergie. Ce positionnement dans un pays émergent comme la Chine, « poids lourd » au niveau de l'économie mondiale, participe ainsi à la gestion des interdépendances, les populations des pays les plus pauvres se

révélant les plus vulnérables et les plus affectées par le changement climatique.

A l'issue de trois années d'activité en Chine, l'AFD est parvenue à affirmer sa crédibilité auprès de ses partenaires chinois et de la communauté des bailleurs présents dans le pays. Cependant, si l'AFD a pu amorcer, de façon pragmatique, une coopération grâce à ses premiers projets et opérations d'échanges intellectuels, la poursuite de ses interventions devrait désormais s'inscrire dans le cadre d'une stratégie plus large, s'appuyant sur un plan d'actions concertées réunissant l'ensemble des acteurs français concernés par les questions d'environnement, d'énergie et de développement durable.

Une clarification de leurs domaines d'intervention respectifs et un effort de coordination pourraient permettre de lever les ambiguïtés actuelles, de mieux tirer parti des spécificités de chacun et de mieux faire jouer les complémentarités. Les actions de coopération françaises pourraient ainsi gagner en cohérence, en efficacité et en visibilité.

La diminution du niveau de concessionnalité des prêts de l'AFD en Chine nous a été demandée par les tutelles. Elle implique donc un rehaussement de nos conditions d'intervention dans ce pays, ce qui sera prochainement négocié avec les autorités chinoises.

2. Eléments d'information ponctuels

N.B : quelques erreurs et approximations sur les instruments de prêt français et étrangers ont été relevées par l'agence de Pékin et ont fait l'objet de corrections dans le présent rapport.

Commentaires concernant les projets qualifiés d'hasardeux :

a) Il est fort possible que le projet cogénération Wuhan, affecté par le changement du coût du gaz dans la province, soit annulé à l'automne. Le ministère des finances chinois a laissé entendre qu'il n'était pas disposé à étendre les délais pour la signature de la convention de prêt.

b) Concernant le projet FFEM d'efficacité énergétique, la date limite de versement a effectivement été reportée à mai 2009 et l'AFD doit signer un avenant avec l'ADEME permettant de proroger la durée d'exécution de ce projet. Il ne sera donc pas annulé. Le volet institutionnel du projet avec le ministère de la construction et les projets dans le Helongjiang ont pu avancer. Cependant les opérations immobilières à Pékin et Shanghai ont été lentes à démarrer. Des marchés ont été signés à Shanghai mais pas encore à Pékin où ils devraient l'être d'ici la fin de l'année.

c) Les audits *ex post* correspondent aux procédures du FFEM qui s'appliquent sur ce projet dont l'AFD est agence d'exécution. Un audit est actuellement en cours.

E. ACTIVITÉ DE PROPARCO EN ASIE DU SUD-EST

Le rapport de contrôle du Sénat sur l'Asie du Sud Est transmis le 11 juillet 2007 est très critique sur l'action au Laos du bureau Proparco de Bangkok, estimant dans ses conclusions que *« l'antenne régionale de Proparco fait preuve d'une implication et d'une proactivité insuffisantes, causant le désarroi de plusieurs entrepreneurs français que votre rapporteur spécial a rencontrés. Les engagements financiers de cette filiale au Cambodge et au Laos sont inférieurs aux besoins et opportunités. Votre rapporteur spécial estime que la question du renouvellement de l'équipe en place doit être posée »*.

Le rapport ne fait pas mention de Proparco dans les parties portant sur le Cambodge, le Vietnam et la Chine. La partie consacrée au Laos comprend un paragraphe sur Proparco, qui critique la faible activité de Proparco, avec un seul prêt, Nam Theun 2 *« adossé à la Banque Mondiale »*, et la faible présence de ses représentants. La mission n'a pas rencontré de représentants de Proparco (en dehors des directeurs d'agence AFD).

L'objet de cette note est d'apporter des réponses à ces critiques, Proparco étant l'institution financière de développement la plus active sur ces deux pays, et notamment sur le Laos.

1) Rappel sur les conditions d'intervention de Proparco

Les critiques venant visiblement de petits entrepreneurs français vivant au Laos, il nous paraît utile de rappeler les conditions d'interventions de Proparco, qui ne leur ont peut-être pas été exposées suffisamment clairement. Proparco, qui a des équipes réduites (20 chargés d'affaires), ne peut intervenir sans remettre en question ses équilibres et sa mission que sur des dossiers dont le montant unitaire est au minimum de 3 millions d'euros en dette ou 1 million d'euros en fonds propres. Sa moyenne d'intervention est à 9 millions d'euros en prêts et 3,5 millions d'euros en fonds propres.

Par ailleurs, Proparco ne propose que des crédits d'investissement à long terme. Les dossiers émanant des petites entreprises, au Laos comme ailleurs, ne sont donc que rarement éligibles aux prêts directs de Proparco. Proparco traite ces dossiers par le recours à l'intermédiation par ses propres produits (lignes bancaires et fonds d'investissement) ou les fonds de garantie de l'AFD (ARIZ).

2) Le champ d'intervention du bureau de Bangkok a connu plusieurs évolutions et est beaucoup plus large que la seule Indochine

Le bureau de Bangkok a été créé en 2004, pour répondre à l'élargissement croissant de notre zone d'activité en Asie. Il comprenait au départ le Vietnam, le Laos, le Cambodge, la Thaïlande et la Chine. En 2005, son mandat a été étendu aux régions touchées par le tsunami, dans le cadre du mandat donné à l'AFD, et il a donc été amené à traiter en plus de cette zone les Maldives, le Sri Lanka et l'Indonésie. En 2006, pour faire face à

l'extension du mandat de l'AFD à une nouvelle série de pays émergents, il a été décidé de restructurer le réseau avec un bureau à Pékin pour la Chine (ouvert fin 2006).

Le bureau de Bangkok traite donc maintenant l'Asie du Sud-Est (Thaïlande, Laos, Cambodge, Vietnam, Indonésie) et a aussi pour mandat d'assurer la relation avec les antennes Asie d'entreprises ou de banques basées à Hong-Kong et Singapour. Depuis 2005, le bureau de Bangkok a réalisé 280 jours de mission dans les différents pays dont il est chargé.

3) Le bureau de Bangkok est de loin le plus actif du réseau de Proparco, avec 20 % des engagements totaux de la filiale

La création de ce bureau a permis d'absorber l'extension du champ géographique de Proparco et de développer considérablement les engagements sur l'Asie. En 2005 et 2006, les engagements sur la zone couverte par le bureau se sont établis à 71 et 72 millions d'euros, soit 20 % des engagements de Proparco, ce qui en fait le bureau le plus actif du réseau Proparco qui en compte six. Pour mémoire, les objectifs de volumes donnés aux bureaux Proparco sont en général de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros. Ce bureau a aussi permis d'initier plusieurs opérations phares, comme la reconstruction de l'usine de Lafarge détruite par le tsunami à Aceh.

4) Malgré un champ géographique important et une activité soutenue, un effort particulier a toujours été porté sur le Laos et surtout le Cambodge

Ces deux pays ont toujours fait l'objet d'une attention soutenue :

a) en soutien des intérêts français : Proparco a soutenu les deux seuls investissements français significatifs dans ces deux pays, celui d'EDF au Laos (Nam Theun 2) et celui de Vinci au Cambodge (aéroports), et a financé un des plus gros contrats d'Alcatel (Cam GSM au Cambodge). Proparco vient de répondre à un appel d'offres pour une plantation d'hévéas aux côtés de Michelin.

b) par une prospection soutenue : le bureau de Bangkok effectue en moyenne une dizaine de missions par an sur le Cambodge et trois ou quatre sur le Laos, sans compter les missions annuelles de supervision des risques du siège. Depuis 2005, 66 jours de mission ont été réalisés dans ces deux pays, soit le quart des déplacements du bureau de Bangkok.

c) par la présence locale de deux agences AFD, représentant du groupe dans ces pays et donc de Proparco.

d) par des engagements réguliers, dans un contexte très difficile (cf. tableau ci-après)

Grâce à ces efforts, Proparco est devenue l'institution financière de développement la plus active dans ces deux pays, et la seule institution bilatérale à avoir une exposition sur le Laos.

5) Le Laos, pays de six millions d'habitants, offre très peu d'opportunités

Le Laos est un pays enclavé, très pauvre, avec une population de 5,8 millions d'habitants, et une structure économique principalement publique du fait du régime communiste et d'un début de libéralisation tardive. Les seuls secteurs demandant des investissements significatifs sont l'hydroélectricité et les mines, et le seul autre secteur réellement actif et le textile. Il n'y a pas ou peu d'entreprises de taille simplement moyenne.

Les besoins de financement des PME actives dans ce pays relèvent plus souvent des financements export ou import à court terme que du financement d'investissement. Jusqu'à l'entrée d'ANZ au capital de la Vientiane Commercial Bank en juin 2006, le secteur bancaire était soit public soit thaïlandais.

Dans ce contexte, Proparco a financé deux projets français, celui d'EDF sur le barrage de Nam Theun 2 (prêt de 30 millions de dollars), et la construction d'une usine textile par la société franco-vietnamienne Scavi (ce dossier apparaît dans les encours sur le Vietnam mais l'investissement financé est au Laos). Un troisième dossier sur Millicom Laos (seul opérateur téléphonique privé) a été approuvé en juillet 2007. Proparco a aussi suivi un projet français de création d'un centre commercial à Vientiane, mais qui ne s'est pas encore concrétisé, et approuvé un investissement dans une mine de cuivre, non formalisé malheureusement.

Ce niveau d'activité est pour Proparco très élevé pour un pays de cette taille.

Une réunion avec les conseillers du commerce extérieur du Laos a été organisée au deuxième trimestre 2007 pour clarifier les conditions d'intervention de Proparco. Il est utile de noter que Proparco n'a jamais été sollicitée pour le financement d'un projet d'investissement français au Laos depuis la création du bureau de Bangkok, malgré la présence sur place de l'agence AFD de Vientiane.

**Activités de Proparco sur les zones couvertes
par l'agence de Bangkok**

(en millions d'euros)

Année 2003			
Projet	Pays	Montant	Secteur
Asean China Invst Fund	Multipays	4,3	Fonds d'investissement
Prevoir	Vietnam	1,6	Assurances
Scavi	Vietnam	1,7	Industries
Cam GSM	Cambodge	7,8	Infrastructures
Aéroports du Cambodge	Cambodge	8,7	Infrastructures
Total 2003	5 projets	24,1	Soit 9 % des activités de Proparco
Année 2004 (création du bureau de Bangkok en septembre)			
Aceda Bank	Cambodge	4	Microfinance
Siam II	Thaïlande	3	Fonds d'investissement
Vietnam Equity Fund	Vietnam	1,5	Fonds d'investissement
Dragon Capital Group	Vietnam	3	Banques
Lafarge	Thaïlande	5,2	Industries
Total 2004	5 projets	16,7	Soit 8 % des activités de Proparco
Année 2005 (extension aux zones touchées par le tsunami)			
Lanka Orix	Sri Lanka	4,2	Financier
Asian Lion	Multi-pays	2,3	Fonds d'investissement
Interasia	Multi-pays	4,2	Fonds d'investissement
Chinfon	Vietnam	12,4	Industrie
China Gas	Chine	20	Infrastructures
Nam Theun	Laos	23,1	Infrastructures
Thai Biogas	Thaïlande	6,5	Infrastructures
Total 2005	7 projets	72,7	Soit 20 % des activités de Proparco
Année 2006			
TPC	Cambodge	1,2	Microfinance
Trade Finance	Vietnam	1,2	Banques
Development Partners	Chine	9,4	Fonds d'investissement
China Environment Fund	Chine	3,9	Fonds d'investissement
Thai Baroda	Thaïlande	1,7	Industrie
Lafarge Aceh	Indonésie	23,6	Industrie
Sun Investment	Maldives	6,9	Tourisme
Aéroport de Sihanoukville	Cambodge	13,6	Infrastructures
Zhongda Hydro	Chine	10	Infrastructures
Total 2006	9 projets	71,5	Soit 19 % des activités de Proparco
1^{er} semestre 2007 (retrait de la Chine confiée au bureau de Pékin, extension à l'Indonésie)			
Millicom Laos	Laos	11	Infrastructures
Wayang Windu	Indonésie	19	Infrastructures
Aloe Investment Fund	Multi-pays	5	Fonds d'investissement
Total 1^{er} semestre 2007	3 projets	35	Soit 14 % des activités de Proparco

PROGRAMME DES DEUX MISSIONS

1) AFRIQUE AUSTRALE

MADAGASCAR

Lundi 3 juillet

> 21h55 : arrivée à Antananarivo. Accueil par M. Alain Le Roy, ambassadeur de France. Transfert et installation à l'hôtel.

Mardi 4 juillet

> 9h00 : entretien et réunion de cadrage avec

> 10h00 : contrôle sur place et sur pièces au SCAC.

> 12h30 : déjeuner à la résidence de France.

> 15h00 : entretien avec M. Radavidson Andriamparany, ministre de l'économie, des finances et du budget.

> 16h00 : entretien avec M. Jacques Sylla, Premier ministre.

> 17h30 : visite de l'Alliance française d'Antananarivo.

> 20h00 : dîner avec le consul.

Mercredi 5 juillet

> 9h00 : visite du Lycée français de Tananarive.

> 10h00 : entretien avec M. Jean-Claude Boidin, délégué de la Commission européenne.

> 11h00 : suite du contrôle sur pièces et sur place au SCAC.

> 13h : déjeuner offert par M. Michel Charasse avec la mission économique et les opérateurs français.

> 15h00 : entretien avec M. Safir Nadji, représentant de la BAD.

> 16h00 : entretien avec Mme Benu Bidani, représentante de la Banque mondiale.

> 17h30 : visite du Centre culturel.

> 20h00 : dîner libre.

Jeudi 6 juillet

> 9h00 : entretien au SCAC avec l'Institut Pasteur de Madagascar.

> 10h00 : entretien avec M. van den Boogaerde, représentant du FMI.

> 11h00 : réunion de travail à l'AFD.

> 12h30 : déjeuner offert par l'AFD.

- > 14h00 : suite du contrôle sur pièces et sur place à l'AFD.
- > 17h30 : présentation des activités de l'IRD, du CIRAD et du projet FORMA.

Vendredi 7 juillet

- > 9h30 : réunion de travail à l'AFD.
- > 11h00 : réunion de restitution à l'ambassade.
- > 15h30 : départ pour Johannesburg.

AFRIQUE DU SUD

Vendredi 7 juillet

- > 18h30 : arrivée à Johannesburg. Accueil, transfert à Pretoria et installation à l'hôtel.

Samedi 8 juillet

- > 9h00 : contrôle sur pièces et sur place des projets du SCAC.
- > 13h00 : déjeuner de travail offert par l'ambassadeur avec les chefs de service de l'ambassade.
- > 15h00 : suite du contrôle au SCAC.
- > 16h30 : visite de l'alliance française de Pretoria.
- > 17h00 : transfert à Johannesburg.
- > 18h30 : décollage pour le Cap.
- > 19h30 : arrivée au Cap, accueil par M. Jean-Luc Bodin, consul, et installation à l'hôtel Winchester Mansion.
- > 20h30 : dîner offert par M. Jean-Luc Bodin.

Dimanche 9 juillet

- > 9h00 : visite du consulat et entretien avec le consul.
- > 10h00 : visite de l'Alliance française du Cap.
- > 11h00 : entretien avec M. Patrice Outin, directeur de l'école française « François le Vaillant » et visite de l'école.
- > 13h00 : déjeuner de travail avec des représentants des milieux d'affaires organisé par le consul.
- > 16h30 : décollage pour Johannesburg. Transfert à Pretoria.
- > 20h00 : dîner à la résidence de l'ambassadeur.

Lundi 10 juillet

- > 9h00 : entretien avec M. Lodewik Briët, délégué de la Commission européenne.
- > 10h 00: entretien avec M. Shaheed Rajie, directeur du Trésor.
- > 11h00 : entretien avec M. Jabu Moleketi, vice-ministre des finances.
- > 13h00 : déjeuner à Johannesburg avec les représentants de la BEI et de la KfW.
- > 15h00 : contrôle sur pièces et sur place des activités de l'AFD.
- > 18h00 : visite de l'Institut français d'Afrique du Sud avec Mme Bénédicte Alliot, directrice.
- > 20h30 : dîner de travail sur les activités culturelles de la France en Afrique du Sud offert par Mme Claude Warin, COCAC.

Mardi 11 juillet

- > 9h30 : visite de l'Alliance française de Johannesburg
- > 11h00 : réunion avec les représentants des milieux d'affaires français et présentation des principales activités de la mission économique.
- > 13h00 : déjeuner avec les conseillers français du commerce extérieur.
- > 15h00 : visite du Lycée français « Jules Verne ».
- > 19h00 : décollage pour Maputo.

MOZAMBIQUE

Mardi 11 juillet

- > 20h10 : arrivée à Maputo, accueil par M. Thierry Viteau, ambassadeur de France, et installation à l'hôtel.

Mercredi 12 juillet

- > 9h00 : réunion de cadrage à l'ambassade et début du contrôle sur pièces et sur place.
- > 11h30 : entretien avec Mme Françoise Millecam, déléguée de la Commission européenne.
- > 12h30 : déjeuner offert par Mme Françoise Desmazières, directrice de l'AFD.
- > 14h30 : contrôle sur pièces et sur place à l'AFD.
- > 19h30 : rencontre avec les conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Jeudi 13 juillet

- > 9h : suite du contrôle sur pièces et sur place au SCAC.
- > 12h30 : déjeuner offert par M. Michel Charasse avec la mission économique et des opérateurs français.
- > 15h00 : entretien avec M. Alex Rugamba, représentant de la BAD.
- > 16h00 : reprise de la session de travail au SCAC.
- > 18h00 : visite du Centre culturel franco-mozambicain.
- > 19h30 : dîner offert par M. Charles Seibert, COCAC.

Vendredi 14 juillet

- > 9h00 : entretien avec M. Felix Fischer, représentant du FMI.
- > 11h00 : entretien avec M. Manuel Chang, ministre des finances.
- > 12h30 : déjeuner avec des journalistes mozambicains et étrangers.
- > 14h30 : entretien avec M. Aruba Cuereneia, ministre du développement et de la planification.

18h : réception à la résidence pour la Fête nationale.

Samedi 15 juillet

- > 10h00 : visite de l'école française de Maputo.
- > 11h00 : réunion de débriefing à l'ambassade.
- > 12h30 : déjeuner avec le personnel du SCAC.
- > 15h00 : visite de Maputo.

Dimanche 16 juillet

9h00 : Départ pour Johannesburg.

Journée à la résidence du consul. Retour à Paris le soir.

2) ASIE DU SUD-EST

CAMBODGE

Vendredi 23 mars 2007

> 9h05 : arrivée à Phnom Penh. Accueil par M. Yvon Roé d'Albert, ambassadeur de France. Transfert et installation à l'hôtel.

> 11h00 : réunion de cadrage avec l'AFD et le SCAC.

> 12h30 : déjeuner à l'hôtel.

> 15h00 : réunion de travail avec le SCAC.

> 19h30 : dîner à la Résidence à l'invitation de l'ambassadeur.

Samedi 24 mars

> 10h00 : réunion de travail et contrôle sur pièces au SCAC.

> 15h00 : réunion de travail et contrôle sur pièces à l'AFD.

Dimanche 25 mars

> 08h00 : départ pour Siem Reap.

> 08h50 : arrivée à Siem Reap. Accueil par M. Pascal Royere, architecte, membre de l'Ecole française d'extrême-orient (EFEO), responsable du chantier de restauration du temple du Baphuon.

> Matinée : présentation des activités de l'EFEO, visite des temples d'Angkor Vat et du chantier du Baphuon.

> Après-midi : visites des temples d'Angkor Tom et de Bayon.

> 19h45 : décollage de Siem Reap.

> 20h30 : arrivée à Phnom Penh.

Lundi 26 mars

> 10h00 : entretien avec M. Keat Chhon, ministre de l'économie et des finances.

> 11h00 : visite de la station de traitement des eaux de Chruoy Chang War (projet AFD).

> 12h00 : déjeuner offert par M. Charasse avec des entrepreneurs français.

> 15h00 : entretien avec M. Daniel Costa Llobet, délégué de la Commission européenne.

> 16h00 : entretien avec Mme Nisha Agrawal, représentante de la Banque mondiale.

> 17h00 : entretien avec M. John Nelmes, représentant du FMI.

> 19h00 : entretien avec des délégués de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Mardi 27 mars

> 08h00 : visite du lycée français René Descartes avec Mme Eliane Charrier, proviseur.

> 09h00 : visite du Centre culturel français avec M. Alain Troulet, directeur.

> 10h30 : visite du Centre de ressources audiovisuelles régional Bophana.

> 12h00 : déjeuner à la résidence de France à l'invitation de l'ambassadeur.

> 15h35 : départ pour Vientiane par le vol.

LAOS

Mardi 27 mars

> 17h45 : arrivée à Vientiane, accueil par M. Romain Louvet, attaché culturel, installation à l'hôtel.

> 19h30 : visite du Lycée français Hoffet.

> 20h15 : dîner de travail à la résidence de France avec les équipes du SCAC et de l'AFD.

Mercredi 28 mars

> 9h00 : Réunion de travail et contrôle sur pièces au SCAC.

> 12h30 : déjeuner offert par M. Charasse avec des opérateurs français.

> 14h30 : rencontre avec une délégation de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale lao. Présentation de la LOLF.

> 17h30 : entretien à la Banque mondiale

> 18h30 : visite du Centre de langue française.

Jeudi 29 mars

> 9h00 : réunion de travail et contrôle sur pièces à l'AFD.

> 12h30 : déjeuner à la résidence de France avec des représentants du ministère des finances et du ministère des affaires étrangères.

> 14h00 : entretien avec M. Sandro Cerrato, chargé d'affaires de la Commission européenne.

> 15h00 : restitution de la mission à la résidence de France.

> 17h45 : départ pour Hanoi.

VIETNAM

Jeudi 29 mars

> 18h45 : arrivée à Hanoi et accueil par M. Jean-François Blarel, ambassadeur de France. Installation à l'hôtel.

> 19h30 : rencontre avec M. Marc Villard, conseiller de l'Assemblée des français à l'étranger.

> 20h00 : dîner à la résidence de France avec des cadres de l'ambassade.

Vendredi 30 mars

> 9h30 : visite du Lycée français Alexandre Yersin.

> 10h30 : entretien avec le représentant du FMI, M. Lee Il-Houng.

> 12h00 : déjeuner restreint chez la COCAC avec l'économiste en chef de la Banque mondiale, M. Martin Rama.

> 14h00 : entretien au PNUD.

> 15h00 : séance de travail et contrôle sur pièces au SCAC.

> 18h30 : visite de l'Espace (centre culturel français).

Samedi 31 mars

> 10h : suite de l'examen des dossiers au SCAC.

> 12h30 : buffet à la résidence avec les principaux acteurs de la coopération française.

Lundi 2 avril

> 9h00 : séance de travail et contrôle sur pièces à l'AFD.

> 10h30 : entretien avec M. Cao Viet Sinh, vice-ministre du plan et de l'investissement.

> 11h30 : suite de l'examen des dossiers à l'AFD.

> 12h30 : déjeuner offert par M. Charasse avec des opérateurs économiques français.

> 14h30 : entretien avec M. Markus Cornaro, délégué de la Commission européenne.

> 15h30 : débriefing avec le SCAC et l'ambassadeur.

Mardi 3 avril

> 08h00 : départ pour l'aéroport et décollage à 10h05.

CHINE

Mardi 3 avril

> 14h30 : arrivée à Pékin et accueil par M. Olivier Richard, directeur de l'AFD. Transfert à l'hôtel.

> 17h00 réunion de travail avec l'AFD.

> 20h00 : dîner avec le personnel de l'AFD.

Mercredi 4 avril

> 9h00 : suite de l'examen des dossiers de l'AFD.

> 10h30 : réunion de travail à la mission économique (dossiers du FASEP et de la RPE) avec M. Benjamin Dubertret.

> 12h30 : déjeuner offert par M. Hervé Ladsous, ambassadeur de France, avec des opérateurs économiques français.

Jeudi 5 avril

> 10h05 : vol retour pour Paris.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mardi 10 juillet 2007**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une communication de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, sur les contrôles des crédits de coopération effectués en Afrique australe et en Asie du Sud-Est.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé le contexte de ses deux missions de contrôle budgétaire, effectuées en application de l'article 57 de la LOLF, qui l'avaient conduit à se rendre dans sept pays, presque tous membres de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), dont quatre pays pauvres, deux pays émergents – l'Afrique du Sud et la Chine – et un pays « pré-émergent », le Vietnam.

Il a précisé qu'il avait, dans chaque pays excepté en Chine, réalisé un contrôle du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade, de l'antenne locale de l'Agence française de développement (AFD), et le cas échéant, de la mission économique, au titre des instruments d'aide liée qu'étaient la Réserve pays émergents (RPE) et le Fonds d'aide au secteur privé (FASEP). Il avait également visité les principaux établissements culturels et d'enseignement, rencontré les opérateurs économiques français, et eu des entretiens avec divers ministres des gouvernements locaux et des représentants des principaux bailleurs multilatéraux. Sa mission en Chine relevait d'un contexte particulier puisqu'elle s'était concentrée sur les instruments de la mission économique et la stratégie de l'AFD, installée depuis trois ans dans un pays qui ne faisait pas partie de la ZSP.

Concernant l'organisation de l'aide internationale, il a estimé que les pays émergents exerçaient une force d'attraction « singulière » sur les bailleurs, qui relevait du dilemme ou du paradoxe, et cela eu égard aux moyens croissants dont disposaient ces pays pour assumer eux-mêmes leur développement. Il a considéré que le Vietnam devenait ainsi « saturé » d'aide publique au développement (APD) et ne disposait pas de capacités suffisantes d'absorption d'une aide internationale en augmentation. Il a ajouté que les bailleurs, en particulier multilatéraux, réfléchissaient à la transition vers de nouvelles formes d'aide au Vietnam, telles que des prêts moins concessionnels et l'aide liée. Cela impliquait, pour la France, d'envisager l'arrêt du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), voire la sortie du Vietnam de la ZSP. Il en était de même, selon lui, pour l'Afrique du Sud.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a considéré que l'accroissement d'une pression fiscale parfois très faible – 10 % par exemple à Madagascar – et la sécurisation des nouvelles recettes de l'Etat – pétrolières au Cambodge ou hydroélectriques et minières au Laos – devraient être considérés comme un axe majeur de la coopération française, compte tenu de leurs effets d'entraînement et des réelles compétences de la France dans ces domaines. De même, la nécessaire amélioration de la sécurité juridique légitimait, selon lui, une aide française ciblée en matière de codification et de

formation des magistrats, qui de surcroît étendrait l'ancrage du droit civil dans des pays trop perméables au droit anglo-saxon.

Il a indiqué que le processus de concertation et d'harmonisation des procédures des nombreux bailleurs, particulièrement développé au Cambodge, au Vietnam et au Mozambique, était nécessaire pour réduire les doublons et les coûts de transaction ou de gestion. Il a indiqué que cette démarche était toutefois chronophage, entretenait une technocratie, était dominée par les institutions financières internationales et pâtissait de l'absence de la Chine, bailleur très influent. Il a souligné que la France occupait généralement une place importante et reconnue dans le processus, mais tendait à asseoir sa crédibilité de manière trop exclusive sur le secteur agricole. En outre, la coordination entre Etats européens n'était pas toujours à la hauteur des ambitions affichées, et il était, selon lui, préférable de désigner comme chef de file, pour chaque secteur, l'Etat a priori le plus compétent.

Abordant les thèmes de l'aide budgétaire et des contrats de désendettement-développement (C2D), **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a expliqué que l'exigence de simplification des circuits d'aide conduisait naturellement les bailleurs à privilégier l'aide budgétaire, sectorielle ou globale. L'aide globale devait toutefois, selon lui, être examinée avec prudence et paraissait prématurée dans des pays comme le Laos et Madagascar, compte tenu des faibles capacités de l'administration locale. L'expérience du *Poverty reduction support credit* au Vietnam, aide budgétaire globale coordonnée par la Banque mondiale, témoignait également des limites et risques de ce type d'instrument qui avait, en l'espèce, un rôle d'affichage mais pas nécessairement une vertu d'exemplarité.

Il a ajouté que le bilan des C2D était mitigé. A Madagascar, il consistait exclusivement en une aide budgétaire globale, suite à une décision de M. Jacques Chirac, alors Président de la République, en juillet 2004, ce qui pouvait se révéler risqué. Il a indiqué qu'une évaluation avait été réalisée début 2006 pour le premier C2D mis en place au Mozambique mais a souligné également plusieurs inconvénients, tels que la complexité du dispositif, la faible appropriation par le gouvernement et la société civile du Mozambique, des coûts administratifs non couverts par la rémunération de l'AFD, et surtout un impact incertain sur la réduction de la pauvreté. Il a considéré que le principe du mécanisme n'était cependant pas en cause.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a exposé ses observations sur les documents-cadres de partenariat (DCP). Sur la forme, ils lui semblaient plutôt bien conçus, quoique inégalement précis, et témoignaient d'un effort opportun de réflexion stratégique comme de hiérarchisation des priorités. L'identification systématique de deux ou trois secteurs de concentration n'excluait toutefois pas la tentation de la présence dans tous les domaines, comme au Cambodge ou à Madagascar, où le DCP retenait quatre secteurs de concentration, ce qui était contraire aux principes régissant ces documents. Il a ajouté que la dimension partenariale pouvait aussi être ambiguë ou servir d'« alibi », car le statut des DCP était hybride et sa force juridique pouvait

être perçue différemment par la France et le pays bénéficiaire. Il a estimé qu'il serait utile de prévoir deux tranches de crédits, l'une ferme et l'autre conditionnelle, et un examen par les deux Parlements concernés.

Il a ensuite relevé que l'adaptation des procédures comptables à la LOLF était perçue par les postes comme un facteur de complexité, d'augmentation du temps de traitement et d'inadéquation au caractère pluriannuel du FSP, ce qui n'était, selon lui, pas anormal en période de transition. La fongibilité selon le niveau de performance des actions n'était cependant pas assez utilisée et les postes n'avaient pas pleinement intégré la logique de performance, puisqu'aucun indicateur local ni « reporting » dédié n'était mis en œuvre.

Concernant les bourses et la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG), **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a expliqué que, parallèlement à l'intensification de la coopération avec les ONG, le dispositif d'octroi et de suivi des subventions par le ministère des affaires étrangères avait été réorganisé, tenant notamment compte de certaines recommandations qu'il avait formulées, à la suite d'une enquête réalisée, fin 2005, par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances.

Il a estimé que la cohérence stratégique entre les ONG et le ministère des affaires étrangères devait encore être améliorée, par l'établissement de conventions d'objectifs et de moyens. En outre, il importait, selon lui, d'accompagner cette évolution d'une information ascendante des SCAC vers la Mission d'appui à l'action internationale des ONG sur l'efficacité et la rigueur de ces associations.

Il a déploré le maintien injustifié de « *bourses de haute courtoisie* » au Lycée français de Vientiane, bénéficiant à des enfants de familles de dignitaires du régime et ne reposant sur aucune convention formelle. Il a ajouté qu'il était indispensable, en matière de sélection des boursiers, de ne pas s'en remettre à des comités de sélection « pléthoriques », comme cela avait été le cas au Vietnam jusqu'à une période récente.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que contrairement aux exercices 2003 et 2004, le FSP n'avait pas connu de crise de paiement en 2005 et 2006. Le niveau de consommation des crédits dans les postes contrôlés se révélait satisfaisant, voire supérieur aux besoins réels à Madagascar. Le taux de décaissement, souvent élevé en apparence, devait toutefois être relativisé par l'âge moyen des projets, dont l'exécution était parfois très lente et donnait lieu à de nombreux reports de la date de clôture ou des reliquats élevés, comme au Vietnam.

Il a également considéré que les résultats des projets étaient contrastés : certains présentaient un impact incertain et auraient dû être arrêtés, en particulier en matière culturelle, pédagogique et de « formation de formateurs ». Les responsabilités en étaient partagées entre l'administration centrale, les postes – qui pouvaient attribuer des objectifs optimistes, irréalistes ou trop flous aux projets –, et la maîtrise d'ouvrage. Il a souligné

qu'un projet, bien ciblé et voulu par l'ensemble des parties prenantes limitait le risque habituel d'« *acharnement thérapeutique* », et que les SCAC maintenaient trop souvent des composantes médiocres, hésitant à les redéployer au profit de composantes plus performantes.

Il a indiqué avoir constaté certains dysfonctionnements, tels que des paiements après fourniture d'un rapport financier plutôt que des factures, ou des rapports de mission d'expert de qualité variable, qui pourraient, selon lui, requérir de l'administration centrale un réexamen des conditions et le cas échéant une actualisation des modèles de convention disponibles.

Il a constaté, de manière générale, une certaine marginalisation de l'outil FSP dans le dispositif de coopération, même si le Vietnam et l'Afrique du Sud constituaient des cas particuliers. Il a également indiqué que la gestion de l'assistance technique par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) apparaissait trop heurtée et discontinuée au Cambodge, avec des vacances de postes qui nuisaient à la cohérence et au rythme d'exécution des projets.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a regretté que les projets FSP ne fussent pas soumis à un « vade-mecum » permettant d'établir de façon harmonisée une présentation synthétique, un suivi critique et une notation des composantes de chaque projet. Il a jugé que cette dimension critique était trop peu présente dans les documents internes des postes. Il a ajouté que les FSP régionaux et mobilisateurs, conçus par la DGCID, apparaissaient parfois peu clairs aux postes, et que le transfert de plusieurs projets à l'AFD avait causé certaines difficultés, source de ralentissement de l'exécution des projets, ou revêtu un caractère trop systématique au Vietnam.

Concernant les instruments FASEP et RPE mis en œuvre à Hanoi et à Pékin, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a déclaré n'avoir pas constaté de dysfonctionnements majeurs sur ces deux instruments. Certains financements avaient cependant été interrompus ou ralentis en raison de difficultés imputables au bénéficiaire local ou, plus rarement, au prestataire français.

Sur les projets et le positionnement de l'AFD, il a indiqué que le rythme de décaissement était plutôt satisfaisant dans les agences contrôlées. Plusieurs projets connaissaient toutefois un démarrage « *poussif* », une exécution lente ou des reliquats élevés. La notation des projets était aussi de qualité inégale. En outre, l'antenne régionale de Promotion et participation pour la coopération économique (Proparco) à Bangkok, filiale chargée du financement des entreprises privées, était, à ses yeux, insuffisamment proactive et impliquée, suscitant le désarroi de plusieurs entrepreneurs français.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a jugé que l'Agence recourait encore insuffisamment aux prêts non souverains en Asie, qui pouvaient pourtant déboucher sur de réels succès et des apports très concrets en termes de développement, comme l'illustre le financement d'une station

de traitement des eaux à Phnom Penh. Il a ajouté que l'augmentation du montant moyen des concours ne devait pas non plus conduire l'AFD à se détourner de projets de faible montant mais ayant des effets concrets sur le terrain, ainsi qu'il l'avait relevé au Mozambique.

Il a estimé que le positionnement de l'AFD en Chine était ambigu, trop proche de celui de la mission économique, et s'était révélé hésitant en 2003 et 2004. Parmi les carences de la stratégie en Chine, il a relevé une arrivée trop tardive et une montée en puissance progressive alors que la plupart des autres bailleurs bilatéraux commençaient à diminuer leurs engagements, une stratégie de promotion de l'efficacité énergétique moins « différenciante » qu'escomptée, un soutien indirect aux entreprises françaises pour ne pas contrevenir ouvertement au principe de l'aide déliée, et des prêts concessionnels moins compétitifs que ceux proposés par l'Allemagne ou le Japon.

Enfin en matière de francophonie et de culture, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est félicité de la grande qualité générale des installations et équipements des centres culturels, alliances françaises et médiathèques, qui faisaient de ce réseau un vecteur du prestige et de l'influence de la France. Il a néanmoins estimé qu'il était nécessaire de fusionner, autant que possible, les alliances et centres culturels dans les grandes villes, afin de permettre la création de petites alliances dans des lieux plus reculés mais où perdurait une demande vivace de langue et de culture françaises.

Il a ajouté que dans des pays, tels le Cambodge et le Vietnam, où la francophonie était parfois mythifiée, la promotion de la langue et de la pensée françaises tendait désormais à privilégier les élites locales et la diffusion des diplômes français. La culture et l'enseignement avaient ainsi pris le pas sur l'apprentissage de la langue elle-même. Il a considéré que la maîtrise de la langue dès le plus jeune âge restait le meilleur moyen de modeler la pensée, ce qui l'incitait à promouvoir le développement des classes bilingues. Il a également déploré que dans le cadre du projet mobilisateur Synergie en Asie, le ciblage des élites locales fût accompagné de cours en anglais, donnés par des professeurs français pour un coût élevé.

Il a estimé que le positionnement de l'Institut français d'Afrique du sud (IFAS), qui bénéficiait de moyens importants alors que l'alliance française de Soweto avait quasiment disparu, était révélateur de certaines « tentations » de la francophonie : une diffusion d'ouvrages d'auteurs français assortie de traductions en anglais, et une exposition sur Picasso et les arts premiers qui avait contribué à véhiculer une image de « colon nostalgique ».

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a enfin précisé qu'il n'avait pas décelé d'anomalies majeures de nature à justifier une saisine des autorités judiciaires, et qu'il n'avait pas été confronté à des obstacles à contrôle.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a relevé l'exhaustivité et la précision des contrôles que le rapporteur spécial avait effectués. Faisant le constat du déséquilibre croissant de la balance commerciale de la France avec la Chine et d'une perte de parts de marché des entreprises françaises dans ce pays, il s'est interrogé sur la légitimité de l'aide publique au développement à ce pays, et si l'AFD devait réorienter, amplifier ou au contraire interrompre son activité d'aide.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a rappelé que sa mission en Chine avait été motivée par ses interrogations et doutes antérieurs sur l'utilité de la présence de l'AFD en Chine, et indiqué que son état d'esprit n'avait pas véritablement changé à l'issue. Il a estimé que l'implantation de l'Agence correspondait également à une démarche de nature diplomatique initiée par le précédent Président de la République, en réponse à la volonté manifestée par les autorités chinoises de mieux lutter contre la pollution. Il a précisé que l'AFD éprouvait certaines difficultés à trouver, sur place, des opérateurs français susceptibles de fournir des prestations correspondant aux projets financés, dans le respect des engagements sur l'aide déliée, mais que les partenaires chinois se montraient plutôt satisfaits des actions que l'agence conduisait. Il a ajouté que la stratégie de l'AFD en Chine devrait faire l'objet d'un examen approfondi à l'occasion du bilan qui serait réalisé fin 2008 sur ses implantations dans les pays émergents.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que la France, en quelque sorte, « *volait au secours* » de la Chine avec des fonds publics, évitant à l'industrie chinoise de réaliser elle-même les investissements nécessaires à la préservation de l'environnement.

Puis, en réponse à une question de **M. François Trucy** sur le positionnement de l'aide française en Afrique du Sud, compte tenu du fort développement de ce pays et de son influence prédominante en Afrique australe, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a jugé que les instruments d'aide devraient, comme au Vietnam, se distinguer de ceux mis en œuvre dans les pays les moins avancés pour évoluer vers davantage de prêts plus ou moins concessionnels, et des dons d'aide liée au titre du FASEP. Evoquant le cas de l'Ile Maurice, dont le niveau de développement l'avait conduit à préconiser que l'aide y change de nature, il a estimé que l'on était souvent confronté à un « *blocage intellectuel* » et à l'inertie du ministère des affaires étrangères dès lors qu'il devenait nécessaire de faire évoluer les canaux « classiques » de l'aide. Le caractère non francophone de l'Afrique du Sud permettrait sans doute, selon lui, d'atténuer les éventuelles difficultés politiques liées à une réorientation de l'aide française.

M. André Ferrand a déclaré partager nombre d'appréciations portées par M. Michel Charasse, notamment sa mise en cause des actions de l'IFAS. Il a regretté le manque de synergies entre les acteurs de la coopération, notamment les établissements de recherche, et la communication parfois trop tenue entre les bureaux de l'AFD et les SCAC. Il a, en revanche, jugé que Proparco constituait un outil pertinent. Concernant les perspectives de fusion

ou d'alternative entre les alliances françaises et les centres culturels dans les grandes villes, il a fait part de sa préférence pour les premières, dont le financement reposait moins sur les fonds publics.

Il s'est demandé de quelle nature étaient les bourses au Laos sur lesquelles le rapporteur spécial avait émis des critiques, et si son jugement sur la qualité de l'action de la France comme chef de file de l'aide européenne au développement dans certains secteurs avait une portée générale, ou concernait plutôt les pays francophones.

En réponse, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a relevé le cas de la coopération française au Mozambique, où l'AFD, désormais compétente dans le secteur de la santé, s'était montrée réticente à poursuivre l'action efficacement engagée par le SCAC dans la réhabilitation d'une pédiatrie de jour et d'un hôpital à Maputo. Considérant les réponses écrites que lui avait formulées le directeur général de l'AFD, qui lui avait indiqué ne pas avoir été saisi de ce dossier, il avait eu le sentiment que l'information ne remontait guère au siège, et a estimé qu'il serait dommage que ce projet à Maputo ne fut pas mené à bien. Les relations entre l'AFD et les SCAC étaient cependant désormais plus intenses, notamment du fait de la récente procédure d'approbation de tous les dossiers de l'Agence par l'ambassadeur. Il a ajouté qu'en raison de la faible activité du SCAC de Maputo au titre du FSP, telle qu'il l'avait constatée lors de sa mission, il s'était demandé s'il était encore nécessaire de maintenir ce service.

Concernant Proparco, il a précisé que la perception négative qu'il avait eue en Asie du sud-est était sans précédent. Elle tenait davantage à un problème de personnes que de nature de l'activité de cette filiale, dont il ne remettait en cause ni la légitimité ni l'efficacité.

Il a ajouté que le bon positionnement de la France dans certains secteurs de l'aide au développement, tels que l'agriculture ou l'accès à l'eau, n'était pas propre aux pays francophones, et que les bourses incriminées au Laos étaient accordées par le SCAC, et non l'Agence de l'enseignement français à l'étranger. Il a enfin considéré que la France ne pourrait pas « *éternellement* » entretenir conjointement les deux réseaux étoffés des alliances et des centres culturels français, et que des doublons pouvaient être réduits dans les capitales.

Abordant le thème de la francophonie et de l'enseignement en français, **M. Joël Bourdin** a souligné l'intérêt du dispositif de classes bilingues, ainsi qu'il avait pu le constater à Lusaka, en Zambie. Evoquant le recul apparent de la francophonie dans plusieurs pays, il s'est demandé si des évaluations précises de la pratique internationale du français étaient disponibles.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué que le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission « *Aide publique au développement* » comportait plusieurs indicateurs de performance relatifs à l'enseignement du français et la diffusion de la culture

française. Il a, en revanche, déploré que le lycée français de Tananarive n'ait pas été baptisé, de même que le centre culturel de Dakar.

M. Jean Arthuis, président, a posé les questions suivantes : l'ambassadeur assurait-il réellement, sur place, un pilotage stratégique et cohérent de l'aide française au développement ? Compte tenu de sa situation budgétaire, la France pouvait-elle encore assumer une ZSP large, composée de 55 pays, et des personnels dans un réseau diplomatique étendu ? Une réelle articulation entre l'aide publique et l'aide aux entreprises privées était-elle mise en œuvre ?

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a estimé que les ambassadeurs, dans les postes qu'il avait contrôlés, à l'exception de l'un d'entre eux, étaient très au fait des actions de coopération et des projets d'investissement des entreprises françaises. Il a considéré que le maintien de la ZSP et du réseau diplomatique dans leur format actuel devait être appréhendé au regard de la place que la France entendait détenir dans le monde et des votes que sa coopération était susceptible de faciliter à l'assemblée générale de l'ONU. Le réseau diplomatique et de coopération soutenait ainsi une présence politique, mais aussi culturelle, économique et commerciale, ce qui n'était pas exclusif, à ses yeux, de la sortie de pays tels que le Vietnam et l'Afrique du Sud du périmètre de la ZSP, ni d'un éventuel regroupement de certains SCAC et missions économiques, voire de SCAC et bureaux de l'AFD.

Concernant l'appui aux entreprises françaises, il a rappelé que la RPE et le FASEP constituaient des instruments d'aide liée, dont l'efficacité était aussi tributaire de la volonté réelle des opérateurs de s'établir ou non dans les pays émergents, comme de la transparence des procédures locales afférentes aux marchés publics. Bien que les institutions financières internationales fussent vigilantes sur ces réglementations, il a estimé que les normes techniques pouvaient, dans certains cas, être biaisées en défaveur des entreprises françaises.

La commission a alors donné acte au rapporteur spécial de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information. Elle a donné acte au rapporteur spécial de son souhait de transmettre également des comptes rendus détaillés à la Cour des comptes, et aux divers ministères et aux parlementaires concernés.