

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003. **A cette date, le nombre de réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial était le suivant :**

- 68 % pour le ministère des affaires étrangères ;
- 90 % pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- de 33 % à 100 % pour les ministères « techniques ».

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

En 2002, la communauté internationale avait pris un grand nombre d'initiatives en faveur du développement (sommet de Kananaskis, NEPAD, sommet de Johannesburg), et plusieurs pays industrialisés s'étaient engagés, lors du sommet de Monterrey, à accroître substantiellement leur aide publique au développement (APD), en particulier les membres de l'Union européenne et, parmi eux, la France. Le thème du développement, porté par la recherche de solutions au problème du terrorisme, le constat d'un accroissement des inégalités au niveau mondial, et la promotion d'une « altermondialisation » par une partie de la société civile, bénéficiait donc d'une réelle prise de conscience, susceptible de se traduire concrètement par une augmentation concertée et graduelle des volumes financiers et par la mise en œuvre de nouvelles stratégies d'aide, reposant sur des critères de partenariat, de cohérence entre bailleurs et d'efficacité micro-économique. **Dans la continuité de ces promesses et discours, l'année 2003 pouvait donc être celle de la confirmation ou de la déception.**

Le bilan apparaît aujourd'hui mitigé : si de nouvelles avancées ont été enregistrées (accord partiel sur les médicaments génériques, nouvelles propositions en matière d'allègement de la dette, effort américain de 15 milliards de dollars en faveur de la lutte contre le sida, proposition de facilité de financement internationale...), notamment au sommet d'Evian et grâce à l'activisme du gouvernement français, d'autres projets montrent des signes d'essoufflement et le récent échec des négociations de Cancun a montré que les compromis étaient encore bien lointains dès l'instant où les pays industrialisés pressentaient une menace sur leurs intérêts commerciaux par l'ouverture des marchés nationaux et la diminution des barrières tarifaires. **Dès lors, le risque n'est pas négligeable que les engagements de 2002 ne deviennent des effets d'annonce sans lendemain.** Dans le même temps, l'Afrique est de nouveau confrontée à un cycle de crises majeures : la démocratisation est enrayée, la famine progresse dans des régions autrefois épargnées, de nouveaux foyers de guerre civile font leur apparition (Tchad, Côte d'Ivoire, Centrafrique...), la République démocratique du Congo est livrée au pillage de ses voisins. **Quelques motifs de satisfaction apparaissent toutefois : des négociations de paix se nouent dans des pays longtemps éprouvés (Soudan, Angola),** certains pays tentent de prendre un leadership économique et de sortir de l'assistanat, des axes de développement endogène se créent (investissements des entreprises sud-africaines, harmonisation des normes juridiques...).

La France a fait entendre sa voix dans ce nouveau contexte et entend tout à la fois soumettre des propositions originales et traduire en termes

budgétaires ses engagements de long terme. Au-delà des moyens financiers cependant, la stratégie et les objectifs de l'aide française n'apparaissent pas encore suffisamment ciblés et cohérents.

I. LA MULTIPLICATION DES INITIATIVES POLITIQUES SE HEURTE A LA RATIONALITÉ DES INTÉRÊTS BUDGÉTAIRES ET ÉCONOMIQUES

A. LE RISQUE DES DÉSILLUSIONS

1. Des initiatives multiples qui contrastent avec la réalité de la pauvreté

Le thème du développement, connexe de celui de la mondialisation, a au cours des derniers mois figuré en bonne place dans diverses conférences et a mis en exergue une réelle prise de conscience de la communauté internationale. Mais en dépit des constats et des engagements oratoires, la réalité est tenace : le PNUD estime que 54 pays sont aujourd'hui plus pauvres qu'en 1990, l'APD mondiale ne représente que 56 milliards de dollars, et les pays en développement ont supporté des transferts négatifs à hauteur de 200 milliards de dollars en 2002, pour la sixième année consécutive. **Les pays pauvres versent donc bien davantage de fonds qu'ils n'en reçoivent.** Le bilan n'est toutefois pas complètement négatif : l'APD mondiale a cru de 4,8 % en 2002 après une décennie de baisse continue, les pays en développement s'attaquent de plus en plus à la corruption, et plusieurs thèmes transversaux font l'objet de propositions originales et bénéficient de moyens importants, parmi lesquels :

- le forum de Kyoto de mars 2003 a été marqué par la présentation du rapport du panel mondial sur le **financement des infrastructures de l'eau**, présidé par M. Michel Camdessus. Ce rapport présente 90 propositions ayant trait à toutes les questions relatives à ce thème (cadre réglementaire, instruments financiers, bonne gouvernance, décentralisation, participation du secteur privé...) et préconise notamment, s'agissant de l'APD dédiée à l'eau (à laquelle la France consacre 180 millions d'euros pour le seul continent africain), qu'elle double de volume et privilégie les dons et les conversions de créances aux prêts. Afin que le rapport Camdessus soit suivi d'effets, la France a obtenu que la Banque mondiale présente ses conclusions sur plusieurs sujets, tels que la facilitation de l'accès des emprunteurs à des ressources en monnaie locale et la possibilité de doter les institutions

financières internationales d'une capacité de prêts aux entités sous-souveraines, et a promu l'adoption d'un plan sur l'eau lors du sommet d'Evian ;

- la France et la Suède ont pris conjointement l'initiative de créer un groupe de travail international sur les **biens publics mondiaux**, consacrée par la signature d'un accord intergouvernemental le 9 avril 2003. Cet accord et fixe au groupe la mission d'animer la réflexion sur les biens publics mondiaux et de faire des recommandations concrètes pour en améliorer la production, le financement et la gestion afin de permettre à la communauté internationale d'assumer les engagements du Millénaire pour la réduction de la pauvreté et le développement durable ;

- en matière de santé, le rapport du G8 lors du sommet d'Evian réaffirme son soutien aux mesures prises en faveur de la **lutte contre le sida**, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial de lutte contre ces trois pandémies) et des systèmes sanitaires africains. La France s'est engagée à tripler sa participation au Fonds mondial de lutte contre le VIH/Sida, la tuberculose et le paludisme à 150 millions d'euros par an. Elle a organisé une conférence des donateurs du Fonds mondial, le 16 juillet dernier, qui a permis de mobiliser assez d'argent pour garantir la viabilité financière immédiate du Fonds. Elle intervient auprès de ses partenaires du G8, de l'OMC et des grands laboratoires pharmaceutiques, pour que les pays les plus pauvres puissent avoir accès à des traitements à bon marché. Les Etats-Unis ont également annoncé un effort de 15 milliards de dollars sur cinq ans en faveur d'un programme d'urgence, essentiellement bilatéral, de lutte contre l'expansion du sida en Afrique et dans les Caraïbes ;

- en matière d'investissement de d'infrastructures, la France et le Royaume-Uni ont adopté au sommet de Johannesburg une initiative visant à relancer l'investissement privé au service du développement durable. La France s'est engagée à apporter 100 millions d'euros sur trois ans afin de permettre d'attirer 1 milliard d'euros d'investissement privé. Cette initiative progresse au plan européen. La France soutient, par ailleurs, la proposition britannique d'une nouvelle « **facilité financière internationale** », qui devrait permettre d'accélérer les déboursements au profit des pays en développement afin d'atteindre les objectifs du millénaire ;

- la France continue de plaider en faveur d'une **structure mondiale spécialisée dans le domaine de l'environnement**. Les accords multilatéraux sur l'environnement sont en effet nombreux (plus de 500) mais leur mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Notre pays préconise dans un premier temps la transformation de l'actuel Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) en une organisation spécialisée des Nations Unies.

L'année 2003 a également été marquée par le sommet d'Evian, qui a permis plusieurs avancées dans le financement du développement (cf. encadré).

Principales conclusions du sommet du G8 à Evian

La France avait annoncé que le sommet du G8 qui s'est tenu à Evian du 1^{er} au 3 juin 2003 serait placé sous le signe de la promotion du développement en Afrique. La déclaration de la Présidence a porté sur les points suivants :

- **Afrique** : le rapport préparé par les Représentants personnels pour l'Afrique a été adopté, et un nouveau bilan des progrès sera effectué en 2005. Le dialogue avec le NEPAD continuera, élargi à d'autres pays que le G7 ; une première réunion a eu lieu dans cet objectif à Paris les 10 et 11 novembre ;

- **famine** : sur la base d'un plan d'action, engagement pour davantage d'aide d'urgence et d'amélioration des mécanismes de prévention sur le long terme ;

- **eau** : plan d'action adopté pour favoriser l'atteinte de l'objectif du millénaire. La France maintient la pression sur les institutions financières internationales, ainsi la Banque mondiale a-t-elle présenté au Comité du Développement de septembre 2003 un plan d'action sur les infrastructures, accompagné d'une réponse positive aux propositions du panel Camdessus ;

- **santé** : un accord a été dégagé sur :

> l'amélioration de l'accès aux soins, et à des médicaments et traitements à un prix abordable, dans les pays pauvres ;

> la promotion de la recherche sur les maladies qui affectent surtout les pays en développement ;

> la mobilisation de fonds supplémentaires nécessaires à l'élimination de la poliomyélite d'ici à 2005 ;

> l'amélioration de la coopération internationale pour lutter contre les nouvelles épidémies telles que le SRAS.

- **financement du développement** : les chefs d'Etat ont demandé à leurs ministres des finances un rapport sur les instruments de financement, y compris la facilité de financement internationale (IFF) ;

- les avancées suivantes ont été enregistrées sur la **dette PPTE** :

> demande d'identification des obstacles à l'avancement de PPTE ;

> appel à une plus grande participation des créanciers ;

> dans l'objectif de la soutenabilité de la dette à long terme, demande d'examen de mécanismes qui permettraient d'encourager la bonne gouvernance ainsi que, sur la base d'estimations de coût actualisées, le *topping-up*¹ ;

> demande d'examen de mécanismes de marché et d'autres instruments efficaces permettant de répondre à l'impact des fluctuations des cours des matières premières sur les pays à faible revenu. Sur demande de l'administrateur français, la Banque mondiale a donné suite à cette demande et devrait publier très prochainement un document ;

- s'agissant de la **dette non PPTE**, les représentants du G8 ont salué l'accord des ministres des finances sur une nouvelle approche « sur mesure » dite « approche d'Evian » pour répondre, dans le cadre du Club de Paris, aux problèmes d'endettement des pays non éligibles à l'Initiative PPTE ;

- **administration en ligne** : les chefs d'Etat ont salué les travaux en cours visant à promouvoir l'efficacité et la transparence dans les pays en développement, et entendent œuvrer à l'augmentation du nombre de pays bénéficiaires.

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

2. Tournant ou effets d'annonce ?

Votre rapporteur salue ces initiatives mais constate qu'elles relèvent encore trop souvent du catalogue d'intentions, de la constitution de groupes de travail ou d'une intense activité intellectuelle, et trop peu de financements effectifs et d'avancées réglementaires propres à intensifier le commerce avec les pays en développement.

« L'esprit de Monterrey » pourrait ainsi se diluer dans les méandres de la contrainte budgétaire et se heurter à la difficulté politique de concevoir un effort d'aide à la fois soutenu et progressif sur le très long terme. Il convient en outre de relever que le Nouveau partenariat économique pour le développement en Afrique (NEPAD) peine à se traduire en actes et est parfois perçu comme un instrument de l'hégémonie sud-africain, après avoir été présenté comme une initiative d'un genre nouveau en ce qu'elle émanait des principaux pays africains et confirmait la conditionnalité de l'aide selon des principes de bonne gouvernance. En outre, son mécanisme de surveillance mutuelle, qui doit en grande partie contribuer à assurer la crédibilité du NEPAD, ne suffit pas à convertir des dictateurs patentés en démocrates. Plus fondamentalement, les objectifs de réduction de la pauvreté que la communauté s'est assignés en novembre 2000, sous le nom ambitieux de « Objectifs du millénaire » (ODM), s'ils constituent une préoccupation constante de la Banque mondiale, ne seront probablement pas tous atteints à l'échéance de 2015. Selon le CAD, près de 16 milliards d'euros annuels

¹ Dans le cadre des accords concessionnels du Club de Paris, et plus particulièrement dans les situations de sortie de crise, certaines dettes précédemment réduites peuvent faire l'objet d'un nouveau traitement dont le taux d'annulation est supérieur. Dans ce cas, il y a un « topping-up » du précédent traitement au nouveau.

supplémentaires d'APD ont été annoncés par les pays du Nrd à partir de 2006. La Banque mondiale estime cependant que l'atteinte des ODM en 2015 nécessitera au moins le double dans un premier temps, sans doute davantage ultérieurement.

B. LE MAINTIEN D'UNE FORTE VOLONTÉ FRANÇAISE

Après cinq années de diminution, tant en volume qu'en part du PIB (l'APD globale en représentait 0,32 % du PIB en 2000), l'aide au développement a amorcé un redressement en 2002 et plus encore en 2003, et devrait ainsi atteindre 0,41 % du PIB, notamment du fait de la stagnation du PIB. Le « plan de charge » de la hausse de l'APD française, que la France s'est engagée à relever à 0,5 % du PIB d'ici la fin de la législature, est donc aujourd'hui respecté, **bien que ces engagements ne fassent pas l'objet d'une programmation pluri-annuelle précise**, rendue sans doute difficile par le contexte budgétaire tendu. Votre rapporteur se félicite également que cet effort s'accompagne de la pérennisation de la priorité accordée à l'Afrique, qui regroupe 44 des 54 pays de la ZSP, et à l'aide bilatérale.

La France retrouve ainsi sa place au sein des principaux bailleurs d'APD en volume, où elle se place au quatrième rang mondial, et **figure parmi les donateurs les plus fiables dans la traduction budgétaire de ses engagements**. L'objectif des Nations Unies d'un effort d'APD de 0,7 % demeure toutefois lointain et n'est même plus avancé comme horizon de long terme par les principaux pays industrialisés. En outre, le périmètre de la ZSP paraît aujourd'hui à la fois trop large pour des dons et trop étroit pour des prêts, et est donc susceptible de nuire à la cohérence de la stratégie d'aide au développement.

Quelle que soit l'intensité des efforts consentis par les grands pays bailleurs, le nouveau cycle de relèvement de l'APD qui s'amorce ne peut échapper à la double problématique de l'efficacité de l'aide et de la capacité d'absorption des bénéficiaires. Cette logique n'est cependant pas exempte de contradictions : l'efficacité suppose en effet une certaine harmonisation des procédures des différents donateurs et des co-financements dans une perspective « bi-multilatérale », mais la capacité limitée d'absorption de volumes importants dans les pays les plus pauvres peut faire douter de la pertinence de grands programmes sectoriels et transversaux, qui sous couvert de « taille critique » mobilisent des montants élevés sans que les structures administratives et financières d'accueil soient toujours proportionnées et adaptées.

C. L'IMPOSSIBLE RÉCONCILIATION ENTRE VOLONTARISME POLITIQUE ET RATIONALITÉ BUDGÉTAIRE

Bien que l'APD constitue une des priorités du Président de la République, l'accroissement de l'aide en loi de finances initiale n'est pas toujours compatible avec les aléas de la conjoncture et l'impératif de maîtrise des dépenses publiques. La régulation budgétaire, qui avait déjà amputé la coopération d'une partie de ses moyens en 2002, n'a pas épargné les crédits d'APD, qui ne sont, en aucune façon, « sanctuarisés ». Elle s'est traduite, pour le budget des affaires étrangères, par un gel dès février de cette année, amplifié dans les mois suivants pour culminer à 150 millions d'euros durant l'été, et par deux phases d'annulations en mars et octobre pour un total de près de 100 millions d'euros, dont 60 % au seul titre de la coopération. **Votre rapporteur considère que le principe de la régulation – retenu depuis des années par tous les gouvernements ! – est légitime et inévitable en période de situation budgétaire très tendue, mais que l'APD n'a pas à être davantage sollicitée que les autres politiques publiques.**

Il formule également les réserves suivantes sur les modalités de la régulation :

- le chapitre 42-15 « *Coopération internationale et développement* » paie son caractère de chapitre « fourre-tout » de la coopération en faisant office de « **chapitre réservoir** ». Il est ainsi particulièrement sollicité en phase de régulation ;

- l'ampleur de la régulation budgétaire constatée au cours des deux dernières années porte préjudice à la sincérité des inscriptions budgétaires et introduit de **grandes difficultés de gestion pour certains opérateurs**, en particulier le Fonds de solidarité prioritaire et l'Agence française de développement. Dans le cas du FSP, la cessation des paiements est dans ces conditions atteinte un peu plus tôt chaque année : à la fin de l'année lors de l'exercice 2001, en septembre 2002, et dès le mois de mai pour cette année. **Certains chapitres budgétaires s'accommodent particulièrement mal des mesures de régulation** : la logique de projet se traduit nécessairement par une dimension pluriannuelle et le respect d'engagements financiers auprès de tiers ; la régulation vient dès lors perturber la gestion des opérateurs en imposant un prisme de vision de court terme ;

- les mesures de gel constituent un moindre mal, mais les dégels consentis en fin d'année n'offrent qu'un répit temporaire. Les crédits rendus indisponibles une bonne partie de l'année ne peuvent être dépensés en l'espace de quelques semaines, et viennent ainsi alimenter des reports abondants, que ceux ci soient requis par le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire ou que les gestionnaires n'aient *de facto* pu les éviter ;

- ces dégels suivis de reports ont conduit à de nouveaux gels en mars de cette année, **selon une méthode que l'on peut qualifier de « cavalière »** puisqu'ils n'avaient fait l'objet d'aucun avertissement préalable.

La fragmentation de la gestion publique contribue à ce que chaque ministère ressente la régulation comme une profonde injustice, et cherche de ce fait à préserver le plus possible ses crédits plutôt que de concevoir une contribution certes désagréable mais légitime à un optimum de rang supérieur.

La méfiance à l'encontre des velléités régulatrices du ministère du budget est compréhensible même si elle est peu fondée à une échelle plus large, en particulier en période d'atonie de la croissance et de forte diminution des recettes fiscales. C'est bien dans la façon de mettre en œuvre cette régulation et dans une démarche parfois trop aveugle que la critique est légitime. Il importe donc de ne pas laisser de faux espoirs aux gestionnaires – qui de façon naturelle tendent à préempter les crédits annoncés – en les contraignant à des reports trop importants, *a fortiori* s'ils sont annulés sans préavis... Plus fondamentalement, c'est bien au stade de la loi de finances initiale que la rigueur s'impose, quitte à provoquer quelques grincements, tant par souci de ne pas pratiquer une gestion à courte vue que par respect pour les droits du Parlement. En d'autres termes, une diminution des crédits relativement importante mais stable et anticipée est préférable à des coupes impromptues et progressives. *In fine*, la rigueur budgétaire actuelle justifie d'autant plus de réformer l'Etat, de réduire son périmètre de fonctionnement et de mettre en place des outils de gestion modernes.

Mais il faut avoir également à l'esprit que la volonté de solidarité internationale affichée par la France dans toutes les enceintes mondiales ne doit pas se traduire par un refus de tout effort au niveau de chaque ministère, l'égoïsme de tous laissant au seul ministère du budget le soin d'étrangler les plus pauvres qui, il est vrai, ne défilent pas de la Bastille à la République ! Dès lors qu'il s'agit de notre politique extérieure et des engagements du Président de la République approuvés par les Français au printemps 2002, aucune décision de régulation dans ce domaine, sauf à la marge, ne devrait intervenir au niveau des bureaux, **la question relevant à l'évidence de l'appréciation personnelle du chef de l'Etat, à tout le moins du Premier ministre lui-même.**

II. LES MUTATIONS DE L'APD FRANÇAISE : PRIORITÉ À L'IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE

A. LA MARGINALISATION ANNONCÉE DE « L'AIDE PROJET »

1. Des indices concordants

L'aide-projet constitue une spécificité de la coopération française, alors que de nombreux pays donateurs, en particulier anglo-saxons, privilégient l'aide-programme. **L'aide-projet consiste à prendre en charge une opération de développement circonscrite dans l'espace et dans le temps**, et le CAD définit l'aide-programme comme un instrument destiné à appuyer, financièrement ou en nature, les plans de développement dans des secteurs particuliers. Aujourd'hui, la croissante prise en compte des pratiques des autres bailleurs, la recherche de la masse critique pour exercer un impact significatif et certaines mutations de la stratégie d'aide française tendent à privilégier le canal de l'aide-programme, ce qui se traduit en France par plusieurs évolutions et indices de marginalisation de l'aide-projet :

- les nouveaux **contrats de désendettement-développement (C2D)**, qui constituent le volet bilatéral français de l'initiative PPTE mais dont la montée en puissance est plus lente qu'escomptée, s'inscrivent dans une logique d'aide sectorielle. Le fonctionnement du C2D se traduit en effet par le financement de programmes limités à deux ou trois secteurs, prioritairement par le canal de l'aide budgétaire affectée ;

- le conseil d'orientation stratégique du FSP a, en janvier 2002, mis en évidence un intérêt particulier pour l'aide programme, en relevant notamment que cette dernière permettait une meilleure appropriation par les bénéficiaires, participait de la promotion de pratiques budgétaires saines et efficaces, et contribuait à accroître l'effet de levier par un versement à un fonds multilatéral. De fait, **le plan d'orientation stratégique du ministère prévoit un repositionnement du FSP sur l'aide-programme**. Il est ainsi précisé que « *c'est l'innovation majeure proposée et une partie très importante des moyens doit être consacrée à cette aide-programme. On pourrait à cette fin doubler le niveau actuel du FSP* ». **Il semble dès lors qu'une nouvelle répartition des compétences se dessine : l'AFD serait l'opérateur pivot de l'aide-projet, et le FSP celui de l'aide-programme**. Le conseil d'orientation stratégique n'a toutefois pas renié l'aide-projet et a souligné le fait qu'elle permettait un meilleur suivi (et limitait donc les détournements potentiels) et restait un moyen privilégié de renforcement des capacités locales ;

- les orientations retenues par le ministère des affaires étrangères comme par l'AFD mettent l'accent sur la coopération avec les autres bailleurs bilatéraux et la mise en place de fonds *ad hoc*. Les nouvelles stratégies mises en place par les institutions financières internationales, telles que les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, et la création de fonds dédiés à une politique sectorielle (santé, eau, environnement...) facilitent également la diffusion de l'aide-programme ;

- l'assistance technique du chapitre 42-15 et les crédits de coopération privée et décentralisée s'inscrivent en baisse (respectivement 2,7 % et 0,9 %) ;

- dans son plan d'action stratégique, le ministère justifie le recours à l'aide-programme et à la maîtrise d'œuvre déléguée en indiquant que son coût est nettement inférieur à celui de l'aide projet. En outre, la proposition relative à l'évolution des instruments de coopération précise clairement que le ministère compte développer l'aide-programme afin de peser sur la communauté des bailleurs. Le même document indique néanmoins qu'il s'agit également de « *relégitimer l'aide-projet, pourvu qu'elle soit partenariale, qu'elle soit le résultat de montages avec l'AFD et qu'elle soit accompagnée d'une assistance technique* » ;

- la **régulation budgétaire** s'exerce depuis trois ans de manière particulièrement sévère sur le FSP, instrument majeur de l'aide-projet. Ce choix traduit peut-être une certaine méfiance ou circonspection à l'égard des réalisations de ce Fonds.

2. Etre vigilant sur les retombées de l'aide-programme sans sacrifier l'aide-projet

Votre rapporteur ne considère pas que l'aide-programme soit en tous points critiquable et qu'il faille ne se focaliser que sur l'aide-projet. L'aide-programme constitue en effet un véhicule pertinent pour amorcer un développement endogène (ce qui demeure l'horizon ultime de l'APD), financer des réformes de structure ou moderniser les circuits financiers des pays récipiendaires. Il redoute néanmoins, ainsi qu'il le relevait en 2002, que ces évolutions ne soient le prélude inavoué à une véritable marginalisation de l'aide-projet, qui conserve d'importants atouts : elle implique une présence effective de coopérants et ingénieurs sur place et assure donc une meilleure connaissance des pays aidés tout comme elle permet de créer ou d'entretenir l'influence française ; elle est beaucoup plus visible pour les populations et elle contribue concrètement à l'amélioration de leurs conditions de vie. *A contrario*, l'aide-programme tend à diluer l'expérience et l'apport français dans une collaboration élargie, peut se constituer en « boîte noire » dont l'opacité et la complexité rendent l'évaluation et le contrôle plus

difficiles, et contribue peu ou prou à la généralisation de l'utilisation de l'anglais en tant que langue internationale de travail de droit commun.

L'aide au développement participe de la nécessaire solidarité internationale, mais il faut garder à l'esprit qu'elle constitue également un vecteur d'influence. Il ne s'agit certes pas de renouer avec la nostalgie du « pré carré », mais de contribuer au rayonnement politique, culturel et économique de la France en assumant pleinement la paternité de notre aide, qui constitue aussi à certains égards un investissement, dès lors qu'une part active prise dans le développement d'un pays permet d'escompter de futurs marchés et une relation commerciale privilégiée. L'aide-programme, plus anonyme ou majoritairement conduite par des institutions apatrides, fait courir le risque d'un affadissement de la bonne réputation de la coopération française ou de sa récupération par d'autres bailleurs, plus lucides ou moins scrupuleux que nous. **La participation française à l'aide-programme doit donc absolument être assortie des moyens de rendre cette aide visible et clairement identifiable par les populations, à l'image des cofinancements entre collectivités locales sur notre territoire.** Sans aller jusqu'à « parsemer » les réalisations de drapeaux tricolores, la part de financement assurée par la France doit être rappelée aux partenaires locaux et les experts français placés aux postes stratégiques (sans nécessairement se focaliser sur les plus hauts niveaux hiérarchiques, inclination typiquement française), notamment grâce à l'action – que votre rapporteur spécial espère dynamique et efficace – du nouveau GIP International du ministère des affaires étrangères. **L'administration doit également davantage oser soutenir les fournisseurs français**, et en tout cas de façon plus officielle et décomplexée, à l'instar de la pratique éprouvée du « *procurement* » à laquelle les anglo-saxons (et leurs élus...) sont attachés.

L'aide-projet doit absolument perdurer et continuer de véhiculer l'expertise et l'excellence françaises. Elle doit cependant poursuivre en parallèle sa modernisation : évaluation renforcée, utilisation d'indicateurs précis, coopération au cas par cas avec un ou deux autres opérateurs étrangers (à l'image de l'intensification de la collaboration entre l'AFD et la KfW allemande), accroissement du montant unitaire des projets pour redynamiser les portefeuilles et mettre fin au saupoudrage ainsi qu'aux coûts de gestion élevés qu'il entraîne, au besoin sévèrisation des critères de recevabilité des projets (étendue de l'impact, évaluation des risques opérationnels et juridiques, niveau d'implication des bénéficiaires), formation des partenaires locaux en vue de faciliter le relais et la pérennisation du projet.

B. LE POIDS DÉTERMINANT DES ANNULATIONS DE DETTES

1. Une caractéristique majeure de l'APD depuis le début des années 90

Les mécanismes de rééchelonnement et d'annulation de la dette des pays pauvres se sont multipliés au cours des quinze dernières années : annulations d'échéances décidées au sommet de Toronto en 1988, traitement de Houston en septembre 1990, traitement de Naples en décembre 1994 en faveur des pays les plus pauvres, introduction de l'initiative PPTE au sommet de Lyon en juin 1996, puis de sa version « renforcée » à Cologne en 1999, qui constitue désormais le principal traitement.

Le sommet d'Evian de juin dernier constitue le plus récent avatar de cette politique concertée de réduction du poids de la dette. Ces assouplissements progressifs des modalités de rééchelonnement et d'allègement (jusqu'à 90 % d'allègement pour les pays qui ont mis en œuvre de façon continue et satisfaisante une politique d'ajustement et de réduction de la pauvreté) ont accru l'activité et les volumes traités par le Club de Paris. La France, en tant que principal bailleur des pays pauvres et interlocuteur privilégié de l'Afrique, a pris une part active à ce mouvement et a **réalisé un nombre important d'annulations selon des termes bilatéraux** : traitement de Dakar à la suite du sommet de mai 1989, traitement de La Baule en juin 1990 en faveur des quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc, traitement de Libreville en septembre 1992 et mesures dites « Dakar II » en janvier 1994.

Ces mesures, nées du constat du poids paralysant de la dette et des difficultés de paiement que connaissent des pays autres que ceux émergents, ne sont pas principalement motivées par un élan de générosité des créanciers mais par un **impératif macro-économique : la restauration de la soutenabilité de la valeur actualisée de l'endettement** (à hauteur d'un plafond de 150 % des exportations ou de 250 % des recettes budgétaires dans le cas de l'initiative PPTE) **afin que la réduction corrélative du service de la dette permette de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour le développement du débiteur**. Le bénéfice du traitement PPTE suppose toutefois d'atteindre dans un premier temps le « point de décision » pour le traitement des flux, ce qui suppose la mise en œuvre d'un programme du FMI pendant trois ans, puis le « point d'achèvement » pour le traitement du stock. Or si l'application d'un document stratégique de lutte contre la pauvreté, requis pour atteindre le point d'achèvement, paraît possible pour un certain nombre de pays pauvres, la mise en œuvre d'un programme du FMI est plus difficile, précisément du fait de l'absence de marges de manœuvre budgétaires, et peut exclure *de facto* les pays les plus pauvres du bénéfice de l'allègement. S'il est parfaitement légitime de prévoir une conditionnalité et

d'exiger une volonté politique pour appliquer ce dispositif, qui ne constitue pas un dû mais un contrat pour restaurer la solvabilité et les capacités il n'en demeure pas moins que cette logique peut dans certains cas s'apparenter à un cercle vicieux.

2. Un vecteur privilégié pour des résultats incertains

La mise en œuvre de l'initiative PPTE a conduit à 33,3 milliards de dollars d'allègements pour 27 pays ayant aujourd'hui franchi le point de décision, sur une estimation globale de 50 milliards de dollars d'allègements potentiels, et a permis de ramener la dette à un niveau soutenable dans les 8 pays ayant franchi le point d'achèvement. C'est dire si l'effort consenti a été important. **Les résultats en termes de développement ne sont toutefois pas encore réellement visibles, et les bénéficiaires demeurent pour la plupart dans une situation de grande fragilité. En outre, les allègements de dette ne constituent pas en soi une garantie de maintien de la soutenabilité dans le temps.** On constate néanmoins que l'augmentation des dépenses sociales, notamment pour la santé et l'éducation, est plus que proportionnelle à la réduction du service de la dette, conformément à l'objectif initial. Si au total le bilan apparaît encore assez prématuré, on peut cependant craindre que la politique d'allègement de la dette ne procure qu'un soulagement temporaire pour les pays qui auront franchi avec peine le point d'achèvement, et ne garantisse pas l'accès à une croissance endogène porteuse de développement. On constate en effet que dans 15 pays sur les 27 qui ont franchi le point de décision, les recettes d'exportation enregistrent une augmentation annuelle moyenne largement inférieure à celle escomptée (respectivement 3 % et 11,6 %). En outre ces pays sont souvent obligés de recourir à nouveau à l'endettement pour amortir les conséquences de chocs externes.

Cette évolution traduit bien le fait que la croissance et la diminution pérenne de l'endettement sont avant tout tributaires d'une meilleure insertion dans le commerce international plutôt que d'un processus exigeant (tant pour les débiteurs que pour les créanciers) d'allègement. **Ainsi, plutôt que de jouer exclusivement sur le numérateur pour améliorer la soutenabilité de la dette, il conviendrait d'accentuer les efforts d'accroissement du dénominateur, c'est-à-dire des recettes d'exportation et des recettes fiscales. Cet impératif suppose, d'une part, de relancer rapidement le cycle des négociations commerciales multilatérales** sans attendre les diverses échéances électorales (européennes, américaines, renouvellement de l'OMC) et avec un objectif de réduction des barrières tarifaires sur les produits de base (avant de libéraliser les investissements et les services), **et d'autre part de renforcer l'administration fiscale des pays pauvres** (capacités de collecte et de contrôle, recensement des contribuables, informatisation et sécurisation des flux, modernisation de la comptabilité et de la gestion budgétaires...).

Dès lors les annulations de dette ne sauraient constituer le vecteur privilégié de l'APD, mais seulement une composante parmi d'autres. Or force est de constater que les mécanismes d'annulation prennent une part croissante dans le volume d'APD, à commencer par notre pays dont l'aide serait en 2004 constituée pour près de 35 % d'annulations de dettes, ce qui est beaucoup pour un instrument dont les bénéfices sont encore incertains.

Votre rapporteur souhaite donc que le gouvernement s'attache à mieux justifier son effort d'allègement de la dette des pays pauvres et à renforcer leurs capacités de restauration autonome de la solvabilité en prenant une part active à la relance des négociations commerciales et à leur positionnement au bénéfice des pays pauvres, avant celui des économies émergentes. Dans la mesure où le traitement de la dette n'a qu'une incidence très minoritaire sur le budget de l'Etat et donc sur l'autorisation et le contrôle parlementaires, et fait également l'objet d'un traitement comptable pour le moins inaccessible au citoyen, il est en outre absolument nécessaire que le ministère de l'économie, des finances poursuive les progrès qu'il a timidement amorcés pour fournir une information plus claire, fiable et complète, à l'image des exigences renforcées pour les engagements hors-bilan des entreprises privées.

C. LES RISQUES D'UNE APPARENTE STRATÉGIE D'EXTERNALISATION

La montée de l'aide-programme comme des allègements de dette témoigne plus fondamentalement d'une **inflexion de la stratégie française d'APD vers une externalisation croissante de ses capacités d'intervention, au profit d'un certain recentrage sur la seule ingénierie financière**. La forte diminution des effectifs de coopérants techniques, l'importance des contributions aux organismes multilatéraux, les initiatives prises pour créer ou abonder davantage de nouveaux fonds, la fongibilité des concours financiers du ministère des affaires étrangères (désormais regroupés en un seul chapitre) ou le volume croissant de l'aide européenne participent de cette tendance.

La stratégie d'APD française doit naturellement rechercher une meilleure concertation avec les autres bailleurs et renforcer la contractualisation avec les bénéficiaires et les partenaires financiers, mais ne doit pas pour autant se « dépouiller » ni se « démembrer » au profit d'expertises extérieures, qui ont, dans bien des cas, fait la preuve de leur moindre efficacité. La coopération policière et militaire constitue à cet égard un exemple assez convaincant de rationalisation des moyens sans perte d'influence ni d'efficacité, en privilégiant la formation des agents locaux plutôt que l'assistance directe en matériel.

D. L'ACCENTUATION DE LA PRESSION SUR LE FED

L'aide européenne au développement, et plus particulièrement celle transitant par le FED, souffre de maux reconnus et que votre rapporteur s'est fait fort de rappeler à plusieurs reprises, sans jamais être démenti. **Les critiques sur le fonctionnement du FED, qui paraît cristalliser et amplifier les défauts constatés dans d'autres politiques communautaires, ont toutefois franchi un nouveau seuil cette année**, avec l'implication véhémement du Président de la République en octobre dernier. Votre rapporteur voit en outre des raisons d'espérer dans le consensus qui tend à se dégager sur la perspective d'une budgétisation de ce Fonds, relayé par la Commission européenne qui vient de soumettre une proposition en ce sens.

Certes, les réformes entreprises au cours des dernières années ont eu un impact visible sur l'utilisation des fonds abondamment versés par les Etats membres, et au premier rang desquels la France, et se sont en particulier traduits par une croissance des décaissements, et *in fine* des appels à contributions. Mais le niveau de départ est tellement peu satisfaisant que cette amélioration ne peut que constituer une première étape. Il faut donc se féliciter que la France – qui a, il est vrai, un intérêt financier majeur puisque la « communautarisation » du FED impliquerait une diminution de son taux de contribution de 24,5 % à 17 % – soit un ardent promoteur de la budgétisation, dont le projet de Constitution européenne prévoit de surcroît la possibilité. **Il n'est toutefois pas certain que la dyarchie (office EuropeAid et DG Relex) qui détermine les orientations de la coopération européenne soit un facteur de responsabilisation et d'efficacité.**

Outre le problème récurrent du FED, la Commission doit également s'attacher à renforcer l'impact et à améliorer le taux de décaissement des actions communautaires contribuant à l'APD. Les performances de certaines agences spécialisées, disposant d'un mandat géographique sectoriel précis à l'image de l'Agence européenne de reconstruction, pourraient à cet égard constituer une utile source d'inspiration, afin que l'efficacité de l'aide ne soit pas conditionnée par le seul caractère d'urgence et la situation de sortie de crise des pays bénéficiaires.

III. LES RÉFORMES EN COURS : LA RÉFLEXION BUDGÉTAIRE N'EST PAS À LA HAUTEUR DU PROJET STRATÉGIQUE

A. LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Le ministère des affaires étrangères s'est « attelé » assez tardivement à la réflexion sur la LOLF et à sa traduction en termes de nomenclature budgétaire, de définition des indicateurs et de diffusion du contrôle de gestion. Ce retard est d'autant plus préjudiciable que le Quai d'Orsay n'est pas résolument imprégné d'une culture de gestion et d'évaluation quantitative. Si le ministre a apparemment pris conscience de la nécessité de promouvoir et diffuser cette culture du résultat et du professionnalisme financier, le projet de « structure LOLF » manifeste encore quelques scories d'une vision trop littéraire des actions du ministère. Des actions intitulées « *partager, communiquer, convaincre* », « *animer des ambassades pluridisciplinaires* » ou « *lutter pour le développement et l'éradication de la pauvreté* » ont une formulation trop floue et peu opérationnelle.

Cette entorse à l'esprit de la LOLF s'accompagne surtout d'une construction peu convaincante des programmes. Alors que l'on pouvait légitimement s'attendre à ce qu'un véritable programme « *Coopération et aide au développement* » soit créé et regroupe la quasi totalité des crédits d'APD, notamment dans le cadre d'un rapprochement entre la nomenclature budgétaire et la comptabilisation opérée par l'OCDE, on ne constate pas de progrès majeur par rapport aux actuels agrégats du « bleu » puisque celui des trois programmes qui est dédié à la coopération ne représente que 56 % des crédits d'APD d'une part, et comprend 22 % de crédits (soit trois actions) non comptabilisés au titre de l'APD d'autre part. Les crédits de coopération sont éparpillés entre trois programmes de taille sensiblement équivalente ; le manque de lisibilité et de cohérence qui caractérise la présentation actuelle est donc maintenu.

Enfin les incertitudes persistantes sur le périmètre de la mission interministérielle, alors que les choix en la matière sont imminents, ne sont pas de nature à rassurer votre rapporteur. Il est vrai que la stratégie gouvernementale consistant à déterminer les missions après les programmes, n'a pas facilité la tâche des ministères. Il semblerait néanmoins que la mission « *Aide publique au développement* » préconisée par le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire, et pour laquelle votre rapporteur exprime sa préférence en raison de sa plus grande conformité aux prescriptions de la LOLF, soit mieux positionnée dans les arbitrages.

Les nouvelles structures transversales qui président à la mise en place du nouveau plan d'action stratégique, et en particulier le rôle central du

secrétaire général et de ses adjoints, du Conseil d'orientation stratégique et de la direction de la stratégie permettront peut-être de maintenir la nécessaire implication et la « mise sous tension » des services.

B. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

Par une circulaire du 24 juillet 2003, le Premier ministre a demandé aux membres de son gouvernement de lui remettre pour fin septembre 2003 leurs orientations pour une « stratégie ministérielle de réforme » (SMR), ayant trait à l'organisation interne et à l'examen des missions de chaque département ministériel. Dans le cas du ministère des affaires étrangères, le nouveau plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 », élaboré de fin 2002 à juin 2003 et constitué de 107 propositions, a anticipé sur la SMR et en présente les grands axes. Une quinzaine de propositions traitent en particulier des nouvelles orientations de la coopération.

Ce document témoigne d'une réflexion à la fois large et approfondie sur les missions du ministère, et votre rapporteur salue à cet égard l'effort de remise en cause et de renouvellement qu'ont déployé les services du Quai d'Orsay pour mettre en œuvre une stratégie relativement opérationnelle. S'agissant de la coopération, il relève avec intérêt les propositions suivantes :

- la réduction et la modernisation du réseau des établissements culturels : fermeture d'une vingtaine d'établissements à autonomie financière (notamment en Europe), et de quelques SCAC au bénéfice d'Alliances françaises selon un schéma directeur de reconfiguration ;

- la création d'un réseau d'experts en recherche sur et pour le développement : installation d'un conseil scientifique de la recherche pour le développement, constitution de binômes chercheur/représentant du ministère, contractualisation avec l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) en vue de l'établissement d'un programme précis, meilleure valorisation des travaux de recherche ;

- l'augmentation du nombre d'assistants techniques et la diversification de leur origine professionnelle et de leurs fonctions ;

- le développement de la déconcentration et du rôle d'ordonnateur secondaire de l'ambassadeur, le recours à la gestion déléguée (le cas échéant par mise en concurrence), l'extension des procédures de *reporting* financier ;

- le renforcement de la coordination interministérielle sur les questions de coopération internationale, afin de mettre fin à une logique de guichets cloisonnés ;

- une clarification de la relation avec l'AFD : meilleur exercice de la tutelle, insertion des projets de l'AFD dans les documents de stratégie pays approuvés par le CICID, programmation plus précise pour respecter les contraintes de la LOLF en termes de suivi de la performance, nouvel effort d'évaluation, recherche d'une meilleure complémentarité avec le FSP, amélioration de la cohérence entre les réseaux SCAC et AFD.

Votre rapporteur formule néanmoins plusieurs **réserves** :

- le document confirme l'intérêt du ministère pour l'aide-programme et introduit des ambiguïtés sur la pérennisation de l'aide-projet. Votre rapporteur, ainsi qu'il l'a déjà souligné, ne cautionne pas cette tendance ;

- les éléments et engagements chiffrés sont insuffisants, ce qui augure mal de la définition des futurs objectifs opérationnels dans le cadre de la LOLF, indépendamment du caractère difficilement quantifiable de certaines activités du ministère (cet argument constituant trop souvent un **alibi**). Il n'est apparemment pas prévu de « tableau de bord » de la réforme ;

- le projet stratégique se montre insuffisamment ambitieux sur la reconfiguration du réseau diplomatique (perspective d'ambassades régionales, rapprochement avec le réseau de la DREE) et sur la concrétisation de l' « interministérialité » au niveau déconcentré.

*

*

*

PREMIERE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

I. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1996

A. *LA PÉRENNISATION DE L'AUGMENTATION DE L'AIDE EST CONFORME AUX ENGAGEMENTS DE LA FRANCE*

1. **Mise en perspective de l'aide française depuis 1996**

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

L'effort français d'aide au développement a diminué de 53,8 % en volume entre 1996 et 2000, point bas de l'évolution de l'aide française depuis dix ans, mais l'année 2001 a connu une forte augmentation des apports du secteur privé et en particulier des investissements directs.

Sur une perspective de plus long terme, de 1982 à 2000, le total des apports financiers nets de la France aux pays en développement et aux organismes multilatéraux a diminué en volume de 47,7 % (soit une baisse de plus de six milliards de dollars). Cette évolution est cependant loin d'être linéaire puisque l'aide française a en réalité progressé jusqu'en 1996, pour ensuite diminuer de plus de moitié en quatre années. Cette chute est en premier lieu due à la forte baisse des apports nets de capitaux privés (- 81 %), mais également à la régression de l'aide publique, en particulier bilatérale.

La comptabilisation de l'APD au sens budgétaire français et selon l'OCDE présente certaines différences, essentiellement imputables aux prêts de l'AFD et aux annulations de dettes (cf. paragraphe A.3). Il est précisé dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2004 que le chiffrage que retient ce document pour l'effort d'APD est effectué d'après la méthodologie retenue par le CAD ; en revanche la présentation des crédits budgétaires correspond bien aux règles de comptabilisation françaises.

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

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1996/ 2001
Aide publique	5.807	6.307	5.742	5.682	4.454	4.631	5.821	-19,3 %
bilatérale (TOM inclus)	4.488	4.777	4.185	4.125	3.069	2.842	3.836	-35,4 %
multilatérale	1.319	1.530	1.557	1.512	1.385	1.789	1.985	35,6 %
Apports du secteur privé	8.239,4	6.710,6	2.543,1	3.307,4	1.561	13.587	-1.476,9	64,9 %
investissements directs	3.082,4	3.673	5.520,1	5.177,8	2.973	8.988	3.093	191,6 %
crédits à l'exportation	883,2	-728	-293,0	-568,0	N.D.	313	-1.434	-64,6 %
investissements de portefeuille	5.157	4.470	-3.468	-1.870,4	-1.412	4.599	-4.467,9	-10,8 %
Organisations de solidarité internationale*	510,9	493,6	558,9	659,6	706,2	712,6		39,5 %
dont activité dans pays tiers	367,3	352,6	376,4	456	501,8	500,1	N.D.	36,2 %
dont part des provisions, fonctionnement et frais de collecte	N.D.	22,4 %	24,2 %	24,3 %	10,2 %	24,5 %		-
TOTAL (hors OSI en 2002)	14.557,3	13.511,2	8.844	9.649	6.721,2	18.987,6	N.S.	30,4 %

* L'enquête statistique n'est menée par la commission de coopération et de développement que tous les deux ans. Les dernières données disponibles remontent à juin 2001, et une estimation a été réalisée pour l'année 2001.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; « jaunes » annexés aux PLF 2003 et 2004

2. Le redressement de l'aide publique depuis deux ans

La décennie 90 a été peu propice à l'APD puisque, l'effort français en la matière est passé de 5,09 milliards d'euros en 1996 – hors TOM² – à 4,5 milliards d'euros en 2000, soit une **baisse de plus de 10 %**. **Entre 2000 et 2003** (selon les prévisions d'exécution à fin septembre), **l'aide aux Etats étrangers a en revanche progressé de 47,2 %** pour s'établir à 4,8 milliards d'euros.

Le ratio APD/RNB³ hors TOM, plus éclairant en termes d'effort réel, est également tombé **de 0,42 % en 1996 à 0,32 % en 2000**, mais tend à se redresser sensiblement depuis puisqu'il serait de 0,41 % en 2003. Ces chiffres demeurent cependant très éloignés de l'objectif de 0,7 % préconisé par les Nations Unies.

² Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, dans le cadre de sa révision triennale de la liste des pays bénéficiaires de l'APD, a en 2000 induit un changement de périmètre de l'APD globale de la France, puisque la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ont été exclues du groupe des TOM bénéficiaires, ce qui a contribué à diminuer le montant de l'APD globale de près de 580 millions d'euros. Aujourd'hui seuls Wallis-et-Futuna et Mayotte sont éligibles à l'APD au sens du CAD.

³ Le revenu national brut constitue la nouvelle unité de mesure du CAD et demeure proche du PNB.

Le projet de loi de finances pour 2004 pérennise cette tendance puisque l'APD affiche une augmentation de 6 % (6,1 % hors TOM) ; le ratio correspondant APD hors TOM/RNB se trouvant relevé à 0,43 % (0,41 % pour l'APD hors TOM). L'aide publique au développement figure en effet parmi les priorités énoncées l'année dernière par le Président de la République, qui a annoncé un objectif de parvenir à un ratio APD/PIB de 0,5 % d'ici 2005, moyennant un effort supplémentaire de 50 %, et de 0,7 % d'ici dix ans.

Lors de sa réunion du 14 février 2002, le CICID avait en outre demandé aux ministères des finances et des affaires étrangères de proposer une vision unifiée des orientations de la politique française d'APD, formalisée dans un **Livre blanc, intitulé « *La politique française d'aide au développement : pour une mondialisation plus solidaire* »**, qui mettait en exergue les trois axes suivants : régulation par l'Etat dans les domaines institutionnel, social et culturel, conception large du développement humain, et approche partenariale.

Cette rénovation de la politique d'APD s'inscrit également de façon plus large dans le **double mouvement de réforme** que met aujourd'hui en œuvre le gouvernement : l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et s'agissant du ministère des affaires étrangères, la traduction organisationnelle du récent plan d'action stratégique « Affaires étrangères 2007 », qui a été récemment validé.

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

(en millions d'euros)

	1996	2002	2003 (1)	PLF 2004	Part de l'APD 2004 (hors TOM)	1996/ 2003 en %	Evolution 2003/2004	
1. Aide bilatérale	3.774	3.648	4.421	4.757	71,1 %	26 %	336	7,6 %
Ministère des affaires étrangères (2)		957	987	1.070	16 %		83	8,4 %
Ministère des finances et AFD	N.D.	1.265	1.894	2.102	31,4 %	N.D.	208	11 %
Autres ministères		1.426	1.540	1.585	23,7 %		45	2,9 %
Dont coûts administratifs		206	212	219	3,3 %		7	3,3 %
Soit :								
- prêts	542	-29	-112	-105	N.S.	N.S.	7	6,3 %
- dons	2.478	2.537	2.630	2.806	41,9 %	13,2 %	176	6,7 %
- annulations et consolidations	753	1.140	1.903	2.056	30,7 %	173 %	153	8 %
2. Aide multilatérale	1.319	1.985	1.888	1.937	28,9 %	46,9 %	49	2,6 %
Dont:								
- aide européenne	658	1.365	1.278	1.365	20,4 %	107,4 %	87	6,8 %
(dont FED)	N.D.	595	496	565	8,4 %	N.D.	69	13,9 %
- banques et fonds de développement (3)	550	495	481	436	6,5 %	-20,7 %	-45	-9,4 %
- institutions des Nations Unies	110	126	130	136	2 %	23,6 %	6	4,6 %
Total Etats étrangers (3)	5.094	5.634	6.309	6.694	100 %	31,4 %	+ 385	+ 6,1 %
TOM (changement en 2000) (4)	713	188	185	188		N.S.	3	1,6 %
APD (hors TOM) rapportée au RNB	0,42 %	0,38 %	0,41 %	0,43 %			N.S.	
Total APD	5.807	5.821	6.494	6.882		+ 18 %	388	+ 6 %
APD (TOM inclus) rapportée au RNB	0,44 %	0,38 %	0,41 %	0,43 %				

(1) Prévision d'exécution à fin septembre 2003.

(2) Y compris coopération décentralisée.

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

(4) Rappelons que les chiffres de 1996 incluent l'aide apportée à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie, et que les données postérieures à 2000 ne concernent que Mayotte et Wallis-et-Futuna.

Source : « jaune » annexés aux PLF 1998 à 2004

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

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

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

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

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

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

La partie I de la liste du CAD comprend depuis le 1^{er} janvier 2003 153 pays et territoires en développement, rangés en 5 catégories :

- PMA : 50 pays les moins avancés : Angola, Ethiopie, Laos, Mauritanie, Soudan, Yémen...);

- PFR : 22 pays à faible revenu (PFR, PNB par habitant inférieur à 760 dollars en 1998) : Azerbaïdjan, Côte d'Ivoire, Indonésie, Nicaragua, Zimbabwe... ;

- PRITI : 47 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PNB par habitant compris entre 761 et 3.030 dollars) : Afrique du Sud, Colombie, Bolivie, Egypte, Maroc, Philippines... ;

- PRITS : 32 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PNB par habitant compris entre 3.031 et 9.360 dollars en 1998) : Botswana, Brésil, Gabon, Mexique, Liban, Oman...;

- PRE : 2 pays à revenu élevé (un PNB par habitant supérieur à 9.360 dollars) : Malte et la Slovaquie.

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

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

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

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

Si l'on considère la ventilation de l'aide au développement par structure gestionnaire (et donc pas nécessairement selon l'imputation budgétaire) et par instrument, la répartition est la suivante :

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

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	Prévisions 2004	Variation 2003/2004
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	2.042	2.329,52	3.127,6	3.255,9	4,1 %
Aide multilatérale	1.669,1	1.235,2	1.262,6	1.236,2	-2,1 %
Prêts et dons du Trésor	-183,2	-156,5	-87,9	-186,5	-112,2 %
Allègements de dettes	470,4	1.137,5	1.902,8	2.056,2	8,1 %
Garanties diverses	85,7	63			-
Dons projet et dons à l'ajustement structurel		50	50	150	200 %
Ministère des affaires étrangères	1.107	1.703	1.607,1	1.670,7	4 %
Coopération technique	570,9	577	584,6	562,2	-3,8 %
Fonds de solidarité prioritaire (CP)	129,3	109,3	120	140	16,7 %
Concours financiers	17	23,4	20	15	-25 %
Dons projet et dons à l'ajustement structurel	168,7	166,8	173,3	178	2,7 %
Transport d'aide alimentaire	19,1	17,8	17,4	18,1	4 %
Autres dons	72,4	47,3	44,4	40,1	-9,7 %
Aide d'urgence	9,5	11,4	21,6	16,7	-22,7 %
Action multilatérale (ONU et FED)	120	750	625,8	700,6	12 %
Agence française de développement (CP)	47,5	168,9	28,9	132,4	358,1 %
Prêt du premier guichet	79,5	100,8	76,6	14,1	-81,6 %
Prêts d'ajustement	-32,1	64,9	-50,9	115,1	N.S.
Souscription au capital			3,2	3,2	0 %
Ministère de la recherche	350,5	352,6	356,5	360,4	1,1 %
Ministère de l'éducation nationale : écolage *	451,2	547,4	638,9	648,5	1,5 %
Autres ministères	301,1	326,1	337,9	407,6	20,6 %
Aide alimentaire	38,9	17	16,5	17,2	4,2 %
Aide aux réfugiés	226,3	260,9	275	300	9,1 %
Autres	35,9	48,3	46,4	90,4	94,8 %
TOM	188,8	187,7	185	187,8	1,5 %
Coûts administratifs	199,6	206,1	212,3	218,6	3 %
TOTAL APD	4.687,6	5.821,4	6.494,2	6.882	6 %
Effort en % du RNB	0,32 %	0,38 %	0,41 %	0,43 %	

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

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

3. La compatibilité partielle entre APD au sens budgétaire et APD au sens de l'OCDE

Une des grandes difficultés de l'évaluation de l'APD française est liée au référentiel utilisé et à **l'absence d'homogénéité entre la comptabilisation de l'APD par le CAD et de l'OCDE et celle présentée dans les documents budgétaires**. Cette lacune est connue, mais semble particulièrement prononcée dans le cas de la France et ne donne lieu à guère d'améliorations dans les informations fournies par le « jaune » budgétaire. Ce document rappelle en note préliminaire que la comptabilisation de l'effort d'APD au sens du CAD diffère des inscriptions budgétaires, mais fournit des explications trop synthétiques et dans tous les cas très parcellaires. Le « jaune » souffre en outre de l'absence d'une grille de lecture et d'une table de passage entre les deux modes de comptabilisation. Ainsi, un montant important de crédits comptabilisés par le CAD ne le sont pas dans les documents budgétaires, et inversement certains crédits inscrits dans les budgets des ministères ne sont pas retenus par le CAD. La première catégorie d'écarts repose sur les principaux éléments suivants :

- les directives du CAD préconisent la prise en compte des décaissements annuels nets des remboursements effectués par les bénéficiaires, que l'origine des dépenses soit budgétaire ou non, **alors que l'impact budgétaire ne porte que sur la bonification**. L'APD au sens du CAD intègre donc notamment des prêts financés sur ressources extra-budgétaires et peut présenter un écart significatif avec les données budgétaires de la loi de finances initiale et relatives à l'exécution, dans la mesure où la majeure partie des prêts transitent par des comptes spéciaux du Trésor. De même les annulations de créances commerciales gérées par la COFACE n'affectent pas directement le budget de l'Etat, mais ont un impact budgétaire indirect en affectant le besoin de dotation ou la capacité de prélèvement de l'Etat sur la trésorerie de l'assurance-crédit ;

- les périodes de référence des annulations de dette sont différentes : la comptabilisation de l'effort d'APD se fonde sur l'année civile, tandis que la gestion budgétaire prend en compte l'année civile et la période complémentaire ;

- **la valorisation du coût induit en France par les étudiants de deuxième et troisième cycle provenant des pays éligibles à l'APD** ne figure pas dans les dotations budgétaires, et peut être évaluée à environ 450 millions d'euros par an ;

- **la participation au budget général de l'Union européenne au titre de l'aide extérieure et de la coopération**, distincte de la contribution au FED (qui est comptabilisée dans les crédits budgétaires concourant à la coopération) est prise en compte par le CAD, et s'élèverait en 2004 à environ

800 millions d'euros. Cette participation ne donne pas lieu à inscription budgétaire, dans la mesure où la contribution de la France au budget européen fait l'objet d'un prélèvement sur recettes et n'est pas ventilée par affectation sur les différentes rubriques du budget communautaire⁴ ;

- les données du CAD incluent les **coûts administratifs**, qui s'élèvent à plus de 200 millions d'euros par an, ainsi que les coûts d'assistance aux réfugiés, d'un montant proche ;

- des écarts peuvent affecter les **dépenses de recherche**, celles notifiées au CAD étant supérieures aux crédits figurant dans le budget du ministère de la recherche au titre de la coopération.

Inversement, les dotations budgétaires non comptabilisées par le CAD sont les suivantes :

- le **périmètre géographique** retenu par le CAD comprend certains TOM, mais les dépenses dans les TOM non retenus par le CAD ne peuvent être entièrement déduites des inscriptions budgétaires (tel est le cas de certains prêts concessionnels de l'AFD) ;

- lorsqu'ils sont annulés, les prêts déjà accordés dans le cadre de l'APD, et qui ont donc créé un coût budgétaire lors de leur octroi, **ne comptent que pour la valeur des intérêts annulés dans les données du CAD**, alors que l'effort budgétaire porte sur la totalité des échéances dues (capital et intérêt), en particulier dans le chapitre relatif aux contrats de désendettement-développement, qui portent sur des annulations de créances APD après le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Cet écart pourrait atteindre 300 millions d'euros en 2006-2007, lorsque les C2D auront atteint leur régime de croisière. De même, les annulations de créances au titre des mesures de l'accord de Dakar font l'objet d'une imputation budgétaire supérieure portant sur l'annulation du principal, tandis que seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD ;

- certaines dépenses, comme **l'assistance militaire ou une partie des bonifications d'intérêts**, sont exclues par le CAD et comptabilisées dans les crédits budgétaires concourant à la coopération ;

- les **dons aux organismes multilatéraux** sont une autre source d'écarts, les directives du CAD ne retenant, pour certains de ces organismes, qu'une partie des dons comme éligible à l'APD, lorsque ces organismes interviennent pour partie dans des pays ne relevant pas de l'APD (comme c'est le cas pour le Fonds pour l'Environnement Mondial ou l'UNESCO).

La France promeut au sein du CAD **une plus grande prise en compte de la participation aux opérations de maintien de la paix de**

⁴ Les données correspondantes pour chaque rubrique sont donc extrapolées à partir de la clef de contribution annuelle de la France (17 % en 2004).

l'ONU, et a créé à ce titre un article dédié à ces opérations dans la nomenclature budgétaire des affaires étrangères (article 12 du chapitre 42-31 « *Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)* »).

Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur, **le ministère des finances indique qu' « il n'apparaît pas envisageable d'harmoniser ces données à moyen terme »**, sans d'autres explications. S'il demeure possible de justifier ces différences de comptabilisation, encore faut-il qu'elles soient transparentes pour le citoyen et que la correspondance soit claire et détaillée dans les documents budgétaires. Certains documents disponibles sur le site internet du ministère des finances témoignent cependant de la volonté des corps de contrôle d'obtenir des gestionnaires des informations exhaustives sur la transition entre crédits budgétaires et APD selon le CAD. Mais ces travaux de comptabilisation ne se sont guère traduits dans les informations transmises au Parlement ! **Votre rapporteur spécial considère donc que si une harmonisation intégrale des données budgétaires et des informations transmises au CAD n'apparaît pas nécessairement souhaitable – si ce n'est impossible à mettre en œuvre en pratique – la transparence démocratique gagnerait à ce que les différences entre les modes de comptabilisation soient mieux explicitées.**

B. LA HAUSSE PROFITE ESSENTIELLEMENT À L'AIDE BILATÉRALE

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

La tendance s'est cependant inversée à partir de 2002 : l'aide bilatérale a successivement augmenté de 37,5 % en 2002 puis de 21,2 % en 2003⁵, soit une hausse de deux tiers en deux ans, **mais cet effort est essentiellement le fait de la progression de plus de 1,5 milliard d'euros des annulations et consolidations de dettes entre 2001 et 2003**, et dans une moindre mesure de celle de 275 millions d'euros des dons. **Pour 2004, la hausse de l'aide bilatérale devrait être de 7,6 % (336 millions d'euros), se décomposant en une augmentation de 6,7 % des dons et de 8 % des allègements de dettes, et en une réduction de 6,2 % des prêts, accordés à des conditions de marché ou concessionnelles, nets de remboursements** (qui demeurent toutefois négatifs, ce qui signifie que la France prête moins qu'elle ne reçoit de flux de remboursements). La progression des dons, qui devrait n'être que de 3,7 % en 2003, est donc confirmée en 2004, alors que celle des allègements de dette dans le cadre de l'initiative multilatérale pour

⁵ Selon les prévisions d'exécution à fin septembre.

les pays pauvres très endettés (PPTÉ), moins forte qu'en 2003 (67 %), confirme toutefois cette nouvelle orientation de l'APD française. Rappelons à cet égard que la France est avec le Japon le principal créancier des pays en développement, avec un encours trois fois supérieur à celui des Etats-Unis.

Au total, l'aide bilatérale représente en 2004 71,1 % de l'APD française, contre 68,1 % en 2003 et 62 % en 2001.

C. L'AIDE MULTILATÉRALE

1. La stabilisation de l'aide multilatérale globale

La diminution de l'aide bilatérale en 1996-2002 s'est faite au profit de l'aide multilatérale, qui a augmenté de 50,5 % sur la même période et a vu son poids dans l'APD globale passer de 22,7 % à 34,1 %. Cette progression est essentiellement imputable à l'aide européenne, qui a plus que doublé sur la période, alors que les contributions aux fonds et banques de développement régionaux ont diminué de 10 %, et que celles aux institutions des Nations Unies ont progressé de 14,5 %. **La tendance a été renversée en 2003** puisque l'aide multilatérale devrait diminuer de 97 millions d'euros et sa part dans l'APD se situer à 29,1 %. Par un parallélisme des formes, l'essentiel de cette baisse est imputable à l'aide européenne et plus particulièrement aux crédits affectés au Fonds européen de développement (FED), dont la dotation devrait diminuer de 99 millions d'euros par rapport à 2002.

Le PLF pour 2004 tend à stabiliser l'aide multilatérale avec une **hausse modérée de 2,6 % des crédits** et une part d'environ 29 % de l'APD totale. Les contributions aux banques et fonds de développement s'inscrivent en forte baisse de 20,6 %.

2. La prégnance de l'aide européenne

Outre les versements au FED, l'aide multilatérale au titre des actions de l'Union européenne comprend des crédits qui ne sont pas inscrits en tant que dépense budgétaire, mais constituent la part du prélèvement sur recettes au profit du budget général des Communautés européennes qui relève de l'aide au développement, et qui comprend de multiples programmes communautaires⁶. Au total, les versements de la France au budget extérieur de l'Union

⁶ Ces programmes sont : PHARE (préparation de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale), TACIS (actions de réformes économiques et institutionnelles en Russie, dans les Etats de l'ex-URSS et en Mongolie), OBNOVA/CARD, MEDA (programme de coopération avec les pays méditerranéens), l'aide humanitaire et alimentaire, et les actions de coopération avec l'Afrique australe, l'Amérique latine et l'Asie.

européenne ont évolué ainsi sur la période récente :

Versements de la France au budget extérieur de la Commission européenne

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004	1999/ 2004
Contribution au budget extérieur de l'Union	836	859	1.051	1.365	1.278	1.365	63,3 %
dont part APD	482	586	723	980	ND	N.D.	N.D.
Part APD / total	58 %	68 %	69 %	72 %	N.D.	N.D.	N.D.
dont FED	268	272	442	595	496	565	110,8 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; « jaune » annexé au PLF 2004

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

L'aide européenne représente environ 20 % de l'APD globale de la France (13 % en 1996). C'est donc une part notable de l'APD française qui demeure exclue du contrôle des parlements nationaux, lesquels restent cependant compétents pour contrôler les montants alloués par les Etats, les dates de versement des fonds, les justificatifs produits à l'appui des appels de fonds et la part de la contribution nationale dans les diverses actions engagées et financées par l'Europe.

Outre le fait qu'elles sont trop largement influencées par les pays nordiques et le Royaume-Uni, **les actions extérieures de l'Union souffrent d'un problème récurrent de sous-exécution**, qui se traduit par l'accumulation d'engagements restant à liquider représentant environ deux années et demi du montant de cette rubrique. La sous-consommation est toutefois fortement différenciée selon les programmes : moins d'une année pour l'aide humanitaire, quatre à cinq années pour les programmes destinés à l'Asie ou à l'Amérique latine, près de cinq ans pour la Méditerranée. L'année 2002 a été marquée par une hausse sensible de la consommation pour certains programmes traditionnellement en retard (+ 45 % pour MEDA, + 18 % pour ALA), et le taux de consommation des crédits de paiement s'est établi à 89 %, contre 86,2 % en 2001. Ces écarts de performance s'expliquent essentiellement par le mode de gestion des fonds et le choix des instruments d'intervention. Les régions où les décaissements sont les plus rapides sont en effet celles qui ont bénéficié de la première vague de déconcentration. De même, l'existence d'une structure spécifique au mandat clair peut contribuer à accélérer les versements. **A cet égard, votre rapporteur spécial tient à souligner la performance de l'Agence européenne de reconstruction au**

Kosovo, dont il a pu constater sur place l'efficacité puisque le taux d'engagement des crédits s'élevait début 2003 à 90 % et le taux de paiement à 74 %, sur les 902 millions d'euros que l'Agence a programmé depuis 1999 dans cette province.

Les réformes des modalités de gestion des fonds actuellement mises en œuvre, tant sur les lignes du budget de l'Union que pour le FED, laissent espérer une plus grande efficacité de l'aide européenne. Néanmoins cette réforme ne saurait faire l'économie d'une budgétisation du FED (cf. le II. E. de la seconde partie), qui constitue une proposition française dont votre rapporteur spécial se félicite.

Les recommandations du CAD sur l'aide européenne

Dans sa dernière évaluation (août 2002) de l'aide au développement conduite par l'Union européenne, le CAD salue les réformes internes engagées par la Commission, mais constate encore de nombreuses difficultés. Il relève en particulier des « *problèmes de cohérence entre la politique de développement et certaines politiques intérieures de la Communauté européenne, par exemple la politique agricole commune et la politique commune de la pêche* ». Le rapport indique également que « *le processus de réforme et la mise en oeuvre du programme risquent encore de se heurter à quelques difficultés si des mesures ne sont pas prises pour, entre autres, mobiliser le soutien des sphères politiques jusqu'à l'achèvement des réformes, et notamment assigner un rôle plus stratégique au Conseil et au Parlement, affiner encore le dispositif organisationnel afin de préciser les responsabilités, d'accélérer l'acheminement de l'aide et de mettre en place les moyens organisationnels et analytiques voulus pour que la déconcentration porte ses fruits, et déployer des ressources humaines appropriées et suffisantes pour appuyer la mise en œuvre* ».

Le CAD formule les recommandations suivantes pour améliorer l'efficacité pour le moins perfectible de cette politique communautaire :

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

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

- améliorer la cohérence de ses politiques et instaurer des dispositifs institutionnels garantissant la cohérence : renforcer les capacités analytiques et ressources sur le terrain pour accroître la cohérence des politiques internes de la Communauté avec les

Documents de stratégie nationale (DSP), améliorer l'échanges d'information entre le processus DSP, le Groupe interservices d'appui à la qualité et la Cour des comptes ;

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

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

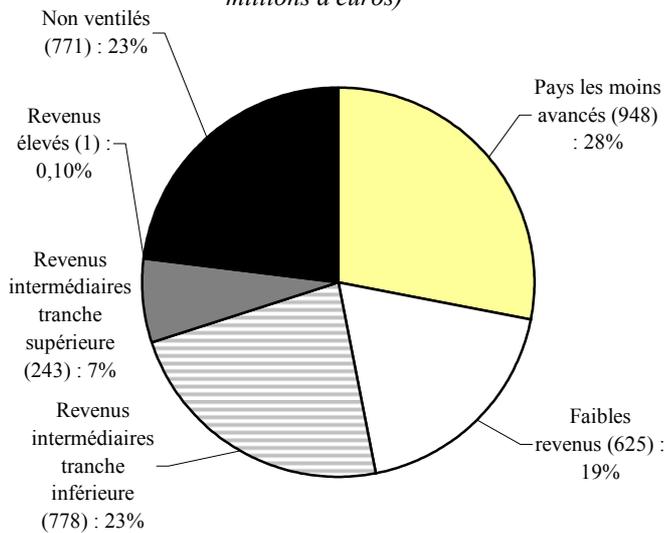
Source : OCDE

II. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DE L'AIDE FRANÇAISE

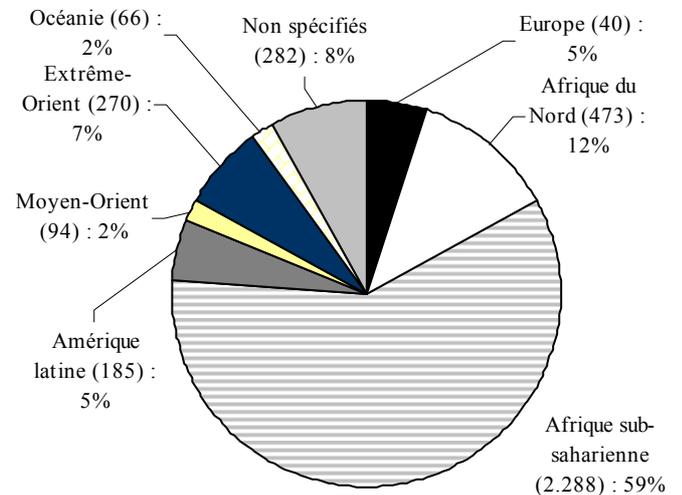
A. RÉPARTITION EN FONCTION DES PAYS BÉNÉFICIAIRES

D'après le « jaune » relatif à l'APD annexé au projet de loi de finances pour 2004, la ventilation géographique de l'aide bilatérale française en 2002 était la suivante :

Répartition par groupe de revenus en 2002 (en millions d'euros)



Répartition par région en 2002 (en millions d'euros)



Rappel 2001 (en millions d'euros)

Pays les moins avancés (PMA)	819	28%
Pays à faible revenu (PFR)	428	14%
Revenus intermédiaires tranche inférieure (PRITI)	796	27%
Revenus intermédiaires tranche supérieure (PRITS)	195	7%
Revenus élevés (PRE)	1	0,1%
Non ventilés	717	24%

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

Rappel 2001 (en millions d'euros)

Europe	40	1%
Afrique du Nord	587	21%
Afrique sub-saharienne	1.074	38%
Amérique latine	124	4%
Moyen-Orient	78	3%
Asie du Sud	46	2%
Extrême-Orient	178	6%
Océanie	67	2%
Non spécifiés	647	23%

Une autre vision de la ventilation géographique de l'aide au cours de la dernière décennie peut être fournie par le tableau ci-après, qui indique, en moyenne biannuelle et par période de cinq ans, les montants des versements nets d'APD bilatérale par groupe de revenu et par zone régionale de destination.

Evolution de l'APD bilatérale par groupe de revenu et par zone régionale
(en millions d'euros)

	1990 - 1991		1995 - 1996		2000 - 2001	
Total PMA	1.527	35,8 %	1.027	26 %	819	29,2 %
Total PFR	906	21,3 %	863	21,8 %	428	15,2 %
Total PRITI	744	17,5 %	877	22,2 %	743	26,5 %
Total PRITS	369	8,7 %	221	5,6 %	72	2,6 %
Total PRE	0	0 %	0	0 %	1	0 %
Non affecté	715	16,8 %	967	24,5 %	742	26,5 %
Total PPTE	1.996	46,9 %	1.599	40,4 %	1.039	37 %
Total pays ACP	2.242	52,6 %	1.689	42,7 %	1.020	36,4 %
Pays du Sahel	625	14,7 %	470	11,9 %	405	14,4 %
Afrique sub-saharienne	2.515	59 %	2.116	53,5 %	1.120	39,9 %
Afrique du Nord	525	12,3 %	710	18 %	598	21,3 %
<i>Total Afrique</i>	<i>3.095</i>	<i>72,6 %</i>	<i>2.830</i>	<i>71,6 %</i>	<i>1.837</i>	<i>65,5 %</i>
Amérique Centre & Nord	107	2,5 %	76	1,9 %	39	1,4 %
Amérique du Sud	112	2,6 %	205	5,2 %	94	3,4 %
<i>Total Amérique</i>	<i>219</i>	<i>5,2 %</i>	<i>284</i>	<i>7,2 %</i>	<i>134</i>	<i>4,8 %</i>
Asie Est	335	7,9 %	292	7,4 %	171	6,1 %
Asie Centre & Sud	115	2,7 %	59	1,5 %	47	1,7 %
Moyen-Orient	86	2 %	121	3,1 %	102	3,6 %
<i>Total Asie</i>	<i>537</i>	<i>12,6 %</i>	<i>477</i>	<i>12,1 %</i>	<i>343</i>	<i>12,2 %</i>
<i>Total Europe</i>	<i>61</i>	<i>1,4 %</i>	<i>35</i>	<i>0,9 %</i>	<i>60</i>	<i>2,1 %</i>
<i>Total Océanie</i>	<i>12</i>	<i>0,3 %</i>	<i>34</i>	<i>0,9 %</i>	<i>16</i>	<i>0,6 %</i>
<i>Non affecté</i>	<i>336</i>	<i>7,9 %</i>	<i>294</i>	<i>7,4 %</i>	<i>416</i>	<i>14,8 %</i>
Total PED (hors TOM)	4.260	100 %	3.955	100 %	2.805	100 %

Source : rapport de février de la Coordination d'Agen, sur données du CAD

La part de l'aide française affectée aux pays les plus pauvres a progressé depuis 2001 : les PMA ne reçoivent qu'un peu plus du quart de l'aide bilatérale française, mais les 72 pays les plus pauvres 47 %, contre 42 % en 2001. La part des PMA remonte quelque peu après être passée de 33 % en 1989 à 21,4 % en 1999, mais la vocation de l'APD est bien d'être prioritairement affectée aux pays les plus pauvres, et en particulier aux pays de la Zone de Solidarité Prioritaire. **Ainsi que l'a annoncé le gouvernement en 2002, la prééminence traditionnellement accordée à l'Afrique subsaharienne, qui n'était plus une réalité jusqu'en 2001 (38 % de l'aide à cette date), est restaurée,** puisque cette région représentait 59 % de l'APD bilatérale en 2002. Votre rapporteur se félicite que l'ensemble du continent africain recueille ainsi 71 % de l'aide française, conformément à ses liens historiques avec ce continent et surtout aux immenses besoins de ses populations.

Les dix principaux pays bénéficiaires en 2001-2002, presque tous africains, étaient les suivants (moyenne annuelle en millions d'euros) :

1 – Côte d'Ivoire	344	5 – Mayotte	133	8 - Cameroun	96
2 – Mozambique	238	6 – Sénégal	113	9 – Algérie	83
3 – Maroc	175	7 – Tunisie	100	10 – Vietnam	76
4 – Egypte	166				

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

Il est essentiel que la France maintienne une part majeure de son aide en Afrique, qui constitue son meilleur « avantage comparatif » en termes de connaissance du terrain et des usages locaux, et où les principaux donateurs sont moins présents, ainsi que l'indique le tableau ci-après. Cette prépondérance de l'Afrique est également cohérente avec le périmètre de la ZSP, largement concentré en Afrique puisqu'elle en rassemble la quasi totalité des Etats, à l'exception de la Lybie, du Botswana, du Zimbabwe, du Lesotho et du Swaziland.

Part de l'APD accordée à l'Afrique en 2000-2001

	Afrique sub-saharienne	Afrique du nord et Moyen-Orient	Total
Allemagne	20,1 %	13,3 %	33,4 %
Danemark	38,9 %	7,3 %	46,2 %
Etats-Unis	14,5 %	20,3 %	34,8 %
France	42,8 %	21,2 %	64 %
Japon	8,8 %	5,8 %	14,6 %
Norvège	30,6 %	6,7 %	36,3 %
Royaume-Uni	43,3 %	1,8 %	45,1 %
Suède	28 %	3,7 %	31,7 %

Source : CAD, OCDE, statistiques établies en décembre 2002

La Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP)

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

moins vulnérables, la couverture des besoins sociaux essentiels, la gestion rationnelle du territoire et des ressources et la protection de l'environnement, la promotion du développement participatif et culturel, et la stabilité et l'intégration régionale.

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

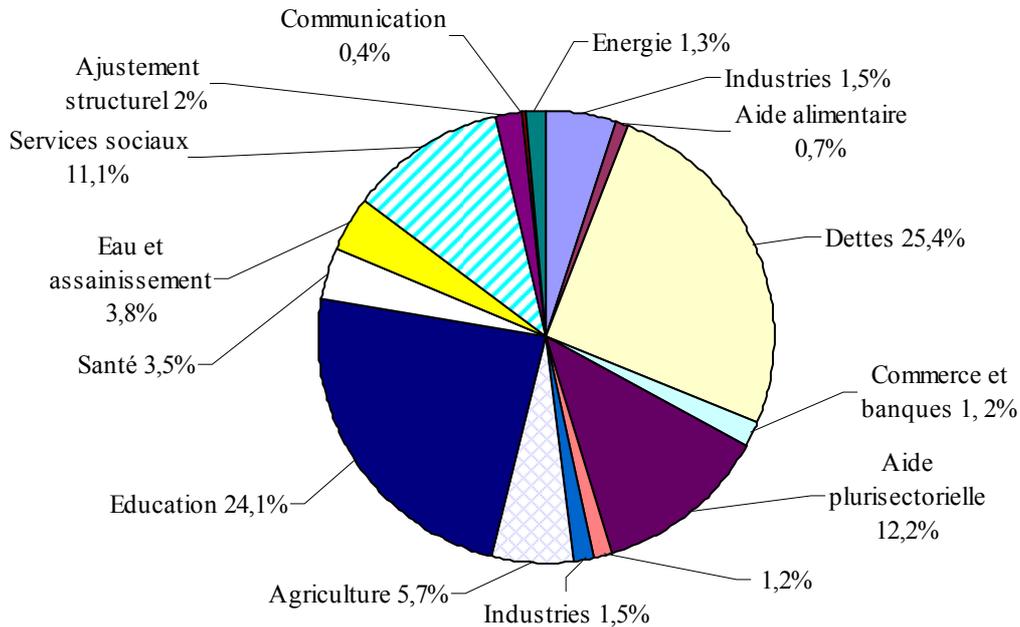
- Proche Orient : Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yémen ;
- Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie ;
- Afrique sub-saharienne et Océan indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée-Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sao-Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe ;
- péninsule indochinoise : Cambodge, Laos, Vietnam ;
- Caraïbes : Cuba, Haïti, République dominicaine ;
- Amérique latine : Surinam ;
- Pacifique : Vanuatu.

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

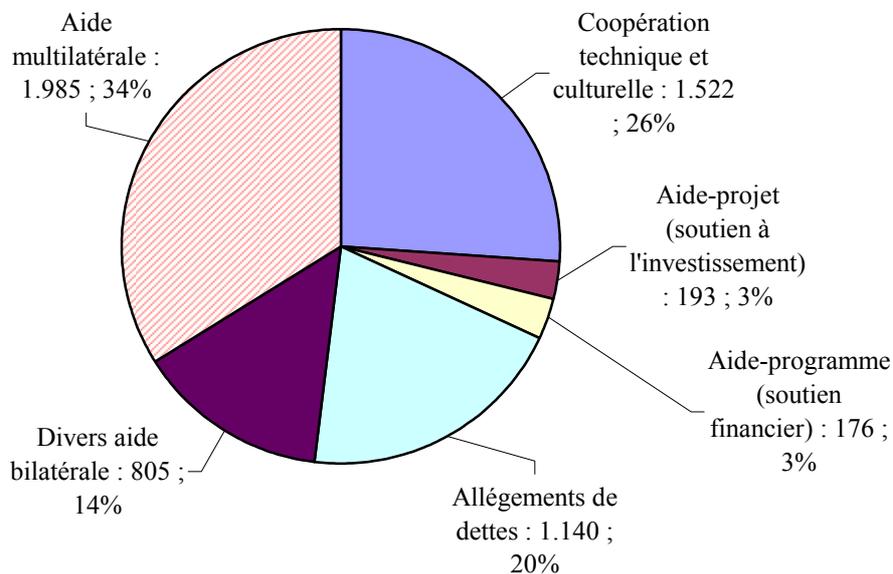
B. RÉPARTITION PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ

La répartition par instrument de l'aide au développement en 2002 marquait en outre une prépondérance de l'aide multilatérale et un poids important des allègements de dette. La répartition par secteur postérieure à 2000 n'est pas disponible.

Répartition sectorielle de l'APD en 2000



Répartition de l'aide française par instrument en 2002 (en millions d'euros)



Il importe de relever le niveau des **coûts administratifs** de l'APD française. Ces coûts connaissent une diminution constante en part depuis quatre ans, ce dont votre rapporteur spécial se félicite. Cette tendance à la maîtrise du volume des coûts alors que l'APD augmente fortement traduit la prépondérance des coûts fixes et la diminution du coût marginal.

Evolution des coûts administratifs depuis 2000

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	Estimations 2004
APD globale (TOM inclus)	4.454	4.631	5.821	6.494	6.882
Coûts administratifs	205	200	206	212	219
Part de l'APD	4,6 %	4,3 %	3,5%	3,3 %	3,2 %

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

III. SITUATION DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS

La diminution de l'APD française au cours des dernières années s'inscrivait dans un mouvement global de diminution de l'aide bilatérale aux pays en développement, tant du fait de contraintes budgétaires que d'une remise en cause plus fondamentale de l'efficacité de l'aide et de sa légitimité au regard du respect de normes démocratiques. Si ce mouvement de repli était manifeste au sein du G7, il entraînait parfois en contradiction avec un discours qui continuait de prôner les vertus de l'APD, comme ce fut le cas en France. En outre certains pays, en particulier scandinaves, ont maintenu à un haut niveau leur aide publique, parfois bien au-delà de l'objectif ambitieux des Nations-Unies de 0,7 % du PIB.

Selon les statistiques de l'OCDE, la France était en 2002 le quatrième pays donateur du CAD en montant absolu (après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne), après avoir été cinquième derrière la Grande-Bretagne en 2001, **et le huitième en termes d'effort en part du RNB avec 0,36 %**, devant le Royaume-Uni et derrière l'Irlande. Le quatuor de tête est composé de pays d'Europe du nord (Danemark 0,96 %, Norvège 0,91 %, Pays-Bas 0,82 %, Luxembourg 0,78 %), qui avec la Suède sont les seuls pays à respecter l'objectif de l'ONU, et la moyenne pondérée des membres du CAD se situe à 0,23 %, en légère progression après le point bas de 2001.

Au total, les pays membres du CAD de l'OCDE ont accru leur aide publique au développement en faveur des pays en développement de 4,9 % en termes réels⁷ entre 2001 et 2002, pour un montant total de 57 milliards de dollars. D'après les estimations de l'OCDE, si les promesses annoncées en mars 2002 lors de la conférence de Monterrey se concrétisent, il devrait en résulter une progression de 31 % de l'APD en termes réels (soit environ 16 milliards de dollars) d'ici 2006, ce qui porterait le rapport APD/RNB à 0,26 %, niveau encore largement inférieur aux 0,33 % régulièrement enregistrés jusqu'en 1992.

⁷ C'est-à-dire compte tenu de l'inflation.

Les vingt-deux pays membres du CAD sont à l'origine d'au moins 95 % des versements mondiaux d'APD. Parmi eux, douze ont fait état en 2002 d'un accroissement de leur APD en termes réels, et pour neuf d'entre eux d'un accroissement supérieur à 1 %. Outre les cinq donateurs précédemment mentionnés, trois autres pays se sont fixés une date précise pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB : la Belgique en 2010, l'Irlande en 2007 et la France en 2012. Les États-Unis ont augmenté leur APD de 11,6 % en termes réels en 2002 pour atteindre 0,12 % de leur RNB. Cette progression résulte principalement des ressources complémentaires et des crédits d'urgence débloqués en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 ainsi que de nouvelles initiatives, surtout dans les domaines de la santé et de l'aide humanitaire. L'APD du Japon a pour sa part fléchi de 1,8 % en termes réels en 2002, ce recul s'expliquant pour l'essentiel par la dépréciation du yen par rapport au dollar. L'APD des États membres de l'Union européenne s'est accrue de 2,8 % en termes réels en 2002, conformément aux engagements pris avant la Conférence de Monterrey de porter leur APD globale à 0,39 % du RNB communautaire pour 2006. Le recul de 3,5 % du Royaume-Uni s'explique par un retard dans la finalisation de la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA), contribution qui est de ce fait intervenue en 2003 au lieu de 2002.

APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD

(en millions de dollars courants)

	1994	2000	2001	2002	Variation 1994/2002	Variation 2000/2002	Variation 2001/2002 en termes réels *	APD/ RNB en 2002
Allemagne	6.818	5.030	4.990	5.359	-21,4 %	6,5 %	0,4 %	0,27 %
Belgique	727	820	867	1.061	45,9 %	29,4 %	13,7 %	0,42 %
Canada	N.D.	N.D.	1.533	2.013	N.D.		31,6 %	0,28 %
Danemark	1.446	1.664	1.634	1.632	12,9 %	-1,9 %	-6,4 %	0,96 %
Etats-Unis	9.927	9.955	11.429	12.900	29,9 %	29,6 %	11,6 %	0,12 %
France	8.466	4.105	4.198	5.182	-38,8 %	12,7 %	15,3 %	0,36 %
Japon	13.239	13.508	9.847	9.220	-30,4 %	-31,7 %	-1,8 %	0,23 %
Norvège	1.137	1.264	1.346	1.714	50,7 %	35,6 %	16 %	0,89 %
Pays-Bas	2.517	3.135	3.172	3.377	34,2 %	7,7 %	-2,2 %	0,82 %
Royaume-Uni	3.197	4.501	4.579	4.749	48,5 %	5,5 %	-3,5 %	0,30 %
Suède	1.819	1.799	1.799	1.754	-3,6 %	-2,5 %	-2,3 %	0,74 %
Suisse	982	890	890	933	-5 %	4,8 %	-5,6 %	0,32 %
Etats de l'UE	30.416	25.273	25.273	29.093	+4,4%	0,33%	2,8 %	0,34 %
Commission européenne	N.D.	4.912	N.D.	6.502	N.D.	32,4 %	N.D.	N.S.
Total G7	46.601	40.219	40.219	41.736	-10,4 %	3,8 %	6,9 %	0,19 %
Total CAD	59.152	53.734	53.734	56.958	-3,7 %	6 %	4,9 %	0,23 %

Source : secrétariat du CAD de l'OCDE

* La variation en termes réels entre 2001 et 2002 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Apports mondiaux du secteur privé vers les pays en développement (partie I de la liste du CAD) en versements nets

(en millions de dollars)

	1996	2000	2001	Variation 2000/2001
Allemagne	9.414	9.310	1.787	-81 %
Belgique	3.630	1.520	-795	N.S.
Canada	3.271	5.014	-14	N.S.
Espagne	2.304	24.168	10.764	-55 %
Etats-Unis	34.916	11.970	26.345	121 %
France	8.240	1.561	13.587	770 %
Italie	231	10.349	-2.124	N.S.
Japon	22.414	3.013	6.405	113 %
Royaume-Uni	15.019	5.713	5.213	-9 %
Pays-Bas	3.844	4.465	-6.424	N.S.
Total Etats de l'UE	44.489	65.918	28.113	-57 %
Total G7	93.475	46.917	51.183	9 %
Total CAD	101.946	87.455	59.429	-32 %
Tous donateurs	101.946	87.990	58.999	-31 %

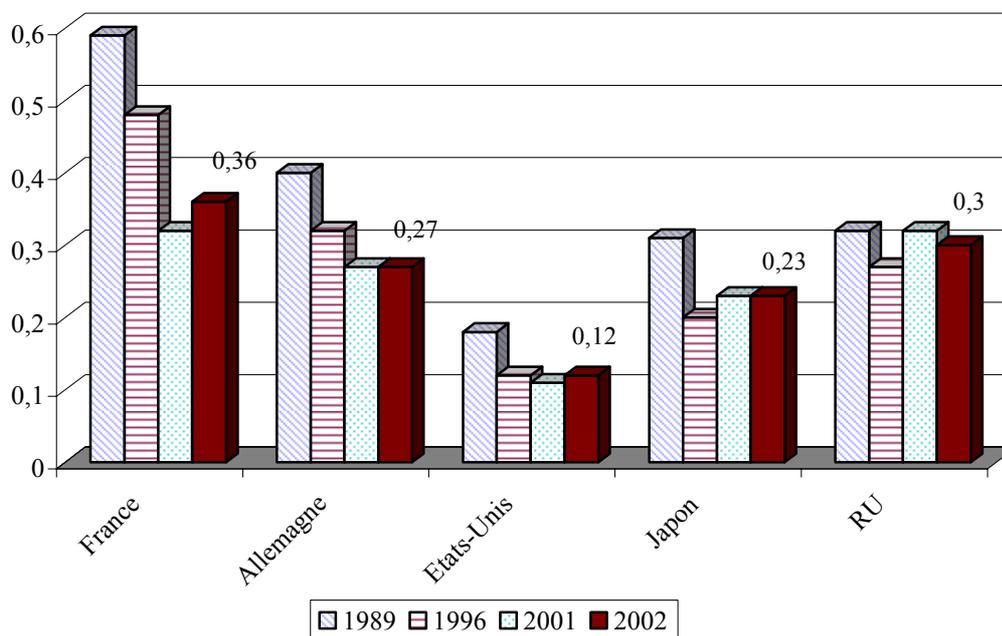
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Evolution du taux d'APD en part du RNB des principaux pays industrialisés

	1989	1996	2000	2001	2002
Allemagne	0,40	0,32	0,27	0,27	0,27
Etats-Unis	0,18	0,12	0,10	0,11	0,12
France	0,59	0,48	0,31	0,32	0,36
Japon	0,31	0,20	0,28	0,23	0,23
Royaume-Uni	0,32	0,27	0,32	0,32	0,30

Source : CAD

Evolution du ratio APD/PNB des pays du G7



Les politiques du développement des principaux pays donneurs

1. Les Etats-Unis : 12,9 milliards de dollars en 2002 ; 0,12 % du RNB

Considérés comme des promoteurs du « trade, not aid », les Etats-Unis figurent néanmoins au premier rang des pays membres du CAD par le volume de leur APD, mais au dernier rang par leur effort en pourcentage du PNB : 0,11 %, soit une diminution de près de moitié en dix ans. Peu avant la conférence de Monterrey de mars 2002, les Etats-Unis ont annoncé un relèvement de leur aide de 5 milliards de dollars par an d'ici 2006 (via la création du *Millenium Challenge Account*), **mais continuent de se montrer vigilants sur les résultats effectifs et la conditionnalité de l'APD**. L'aide est géographiquement très dispersée et plus de la moitié est affectée à des pays à revenu intermédiaire.

Utilisation d'approches fondées sur le partenariat : le *New Compact for Development*, initié en 2002, préconise une collaboration entre tous les acteurs du développement, qu'ils soient ou non américains, afin d'éviter les doubles emplois, de rehausser l'efficacité globale de l'action engagée et de faciliter l'appropriation par le pays hôte.

L'*United States Agency for International Development* (USAID) est par ailleurs à l'origine d'une « alliance pour le développement mondial » qui vise à instaurer un partenariat plus étroit entre tous les acteurs américains (ONG, milieux universitaires, fondations et entreprises) désireux d'oeuvrer au développement. Des partenariats ont aussi été noués au plan international dans des domaines comme la lutte contre le sida.

Politiques de lutte contre la pauvreté : les États-Unis souscrivent à l'objectif prévoyant une réduction de moitié de la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté pour 2015. Les axes autour desquels s'articule la stratégie de l'USAID (croissance économique, agriculture et échanges, santé mondiale, démocratie, prévention des conflits et aide humanitaire) sont regardés comme fondamentaux pour obtenir une réduction durable de la pauvreté, laquelle appelle aussi une action du secteur privé.

Cohérence des politiques : à l'échelon local, c'est l'ambassadeur qui assure la cohérence et la coordination de l'action des divers organismes américains composant les équipes-pays. A Washington, le *National Security Council* encourage la cohérence entre les diverses instances de l'administration par la mise en place de comités de coordination des politiques, dont un sur les questions de développement.

Évaluation des performances : depuis l'adoption de la *Government Performance and Results Act* en 1993, l'USAID utilise un système grâce auquel un processus coordonné de planification, de mise en oeuvre et de suivi lui permet de se tenir informée des résultats obtenus.

Conclusions de l'examen de l'aide des États-Unis par le CAD, 22 octobre 2002
(examineurs : France et Suède) :

- les entités fédérales intervenant dans l'acheminement de l'aide extérieure, dont le nombre va croissant (et pourrait atteindre une cinquantaine), jouissent d'une autonomie **considérable** et ont relativement peu de moyens de procéder à une coordination systématique des composantes de l'aide publique dont elles sont respectivement chargées. Les États-Unis ont été encouragés à exploiter les compétences de l'USAID pour concevoir un système qui contribue clairement à rassembler de façon plus stratégique les principales entités de l'administration fédérale oeuvrant dans le domaine du développement autour d'une vision commune et d'actions largement coordonnées ;

- les États-Unis ont toujours été un **ardent partisan du recours à des partenariats internationaux** pour promouvoir les objectifs communs de développement. S'ils ont pris un certain recul, au cours de la dernière décennie, par rapport au rôle de meneur qu'ils jouaient en la matière, les nouvelles politiques semblent témoigner d'un regain d'intérêt de leur part pour les questions de développement. Il sera néanmoins essentiel de veiller à ce que les critères de sélection retenus par les États-Unis soient cohérents avec ceux utilisés par d'autres membres de la communauté internationale des donateurs ;

- il existe encore des possibilités de procéder à une analyse plus formelle, systématique et cohérente des effets de l'ensemble des politiques sur les pays en développement. Il conviendrait donc que les États-Unis prennent diverses mesures pour **rehausser la cohérence de leurs politiques au service du développement**, et l'USAID devrait s'employer plus vigoureusement à faire valoir les intérêts du développement auprès des autres organes fédéraux ;

- l'USAID a depuis longtemps pour principe de laisser une grande autonomie à ses missions extérieures, qu'elle veille par ailleurs à doter de ressources en personnel adéquates. Paradoxalement, les pratiques actuellement appliquées aux Etats-Unis en matière de programmation **limitent le pouvoir effectif de décision et d'adaptation des missions locales**. L'USAID a donc été incitée à procéder à une évaluation des contraintes résultant de cet état de fait ;

- la gestion axée sur les résultats est souvent considérée, aux États-Unis, comme une garantie d'efficacité de l'aide. L'USAID peut certes se targuer de plusieurs accomplissements dans ce domaine depuis le précédent examen, mais les difficultés inhérentes à l'adoption d'une telle approche se sont révélées considérables. **L'USAID devrait adopter une attitude plus volontariste à l'égard de la gestion axée sur les résultats**, et mobiliser au sein du CAD un solide consensus autour de la recherche de méthodes de gestion internationalement acceptables.

2. Le Royaume-Uni : 4,75 milliards de dollars en 2002 ; 0,32 % du RNB

L'aide au développement britannique connaît un renouveau et de profondes transformations depuis 1997. Le Department for International Development (DFID) est devenu une **instance autonome**, et le gouvernement s'est engagé à porter son rapport APD/RNB à 0,4 % en 2005.

Utilisation d'approches fondées sur le partenariat : le Royaume-Uni est très attaché à ce principe et sur le terrain, le *Department for International Development* (DFID) a étoffé son réseau de missions locales. Les autorités britanniques s'appliquent à exploiter toutes les occasions que leur offrent les enceintes internationales pour appeler l'attention des dirigeants internationaux sur les questions de développement ;

Politiques de lutte contre la pauvreté : le DFID encourage la mise en oeuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté, tend à privilégier l'aide programme sectorielle et s'est doté de divers instruments de soutien budgétaire ;

Cohérence des politiques : le DFID porte attention à toutes les questions qui peuvent avoir des retombées pour le développement, et le Royaume-Uni a déjà délié la totalité de son aide, y compris les activités de coopération technique.

Évaluation des performances : le DFID participe aux efforts déployés au plan international pour mettre en place des systèmes de gestion davantage fondés sur les résultats en élaborant des indicateurs et en réalisant des évaluations conjointes. L'accord auquel a souscrit le DFID en tant qu'instance de l'administration publique (*Public Service Agreement*), auquel est adjoint un récapitulatif détaillé des services qu'il doit fournir (*Service Delivery Agreement*), permet à la fois d'apprécier en quoi ses activités contribuent à la réalisation de ces objectifs internationaux à moyen terme et d'assurer un suivi de ses performances à court terme.

3. Le Japon : 9,2 milliards de dollars en 2002 ; 0,23 % du RNB

En octobre 1999, la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations et le Fonds japonais de coopération économique extérieure ont fusionné pour former la Banque japonaise de coopération internationale (JBID), devenue le plus grand établissement financier public bilatéral du monde. En 2001, le Japon a cédé aux États-Unis la place de plus généreux donneur bilatéral qu'il occupait depuis 1993. L'aide japonaise est concentrée sur l'Asie (72%), et diminue en volume du fait des importantes contraintes budgétaires.

Utilisation d'approches fondées sur le partenariat : le Japon est à l'origine d'une initiative pour le développement de l'Asie de l'Est (IDEA), dans le cadre de laquelle ont été analysées, en collaboration avec les pays de l'ANASE, la Chine et la Corée du Sud, les expériences de développement réussies à l'échelle de la région ;

Politiques de lutte contre la pauvreté : le Japon s'est doté d'une stratégie en matière d'éducation de base, intitulée « *Basic Education for Growth Initiative (BEGIN)* » et a promis de consacrer environ 2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années à des activités en faveur de l'éducation dans les pays à faible revenu. Il s'applique aussi à améliorer l'accès à l'eau potable et aux dispositifs d'assainissement, notamment dans le cadre de l'initiative « *Clean Water for People* » qu'il a lancée avec les États-Unis à l'occasion du Sommet de Johannesburg de septembre 2002. Le Japon promeut également en priorité l'atténuation du fossé numérique, la lutte contre les maladies infectieuses et la prévention des conflits ;

Cohérence des politiques : conscient de l'importance des échanges pour faire reculer la pauvreté, le Japon accorde l'accès en franchise de droits et de contingents à quasiment tous les produits industriels en provenance des PMA. Dernièrement, le gouvernement a proposé d'étendre encore la couverture de ce dispositif à compter d'avril 2003 ;

Évaluation des performances : les autorités japonaises ont entrepris de réformer le système d'APD avec la participation active de l'opinion publique, qui réclame une amélioration de sa transparence, de son efficacité et de son efficacité. Dans cette optique, le système d'évaluation est en cours de révision, et un dispositif de mesure des performances se met en place. Ces efforts découlent également de l'obligation qui a été faite à tous les services de l'administration de procéder à des évaluations en vertu des directives édictées en 2001, dans le prolongement de la loi sur l'évaluation des politiques gouvernementales.

4. L'Allemagne : 5,4 milliards de dollars en 2002 : 0,27 % du RNB

Dans le prolongement de la Conférence Monterrey, l'Allemagne s'est engagée à porter son rapport APD/RNB à 0,33 % d'ici 2006.

Utilisation d'approches fondées sur le partenariat : le traité de coalition ayant prélué à la formation du nouveau gouvernement allemand en octobre 2002 définit les grands axes de l'action de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement. Ceux-ci s'inscrivent dans le droit fil de la Déclaration du Millénaire ainsi que des conclusions des conférences de Monterrey et de Johannesburg ;

Politiques de lutte contre la pauvreté : l'aide est constituée de dons pour les trois quarts, mais l'Allemagne se montre prudente sur l'aide budgétaire et les accords entre donateurs. En avril 2001, le Cabinet fédéral a approuvé un Programme d'action à l'horizon 2015 à l'appui de la lutte contre la pauvreté, exposant la contribution du gouvernement allemand à la réalisation de l'objectif prévoyant une réduction de moitié de l'extrême pauvreté à l'échelle mondiale. Un premier rapport d'étape a été publié en septembre 2002 ;

Cohérence des politiques : dans le cadre d'une coordination active avec les orientations européennes, et l'Allemagne s'est employée à obtenir une réduction des subventions agricoles au sein de la Communauté, qui a conduit en octobre 2002 à un accord de plafonnement des dépenses avec la France et à la réforme de la PAC en avril 2003 ;

Évaluation des performances : des priorités ont été définies dans un programme d'action et les rapports de la KfW et de la GTZ confrontent les résultats aux objectifs poursuivis. Les ministères fédéraux de la coopération économique et du développement et des affaires étrangères ont en juillet 2002 examiné comment améliorer encore la coordination sur le terrain.

5. Le Danemark : 1,6 milliard de dollars en 2002 ; 0,96 % du RNB

Le gouvernement actuel a abandonné l'objectif de 1 % mais reste déterminé à ce que la part du RNB atteigne au moins 0,7 %. L'aide est principalement affectée aux pays les moins avancés (51 %) et aux pays à faible revenu (33 %), d'Afrique subsaharienne (52 %) en particulier.

Utilisation d'approches fondées sur le partenariat : les partenaires locaux se voient offrir de multiples occasions d'influer sur la conception de la stratégie. Le Danemark a été parmi les premiers à promouvoir les programmes sectoriels afin de favoriser l'instauration à l'échelon local de partenariats entre les donateurs extérieurs et les bénéficiaires.

Politiques de lutte contre la pauvreté : l'aide est ciblée sur les secteurs qui présentent une importance particulière pour les pauvres et une grande attention y est portée à la problématique homme-femme. Le Danemark apporte son concours, en collaboration avec d'autres donateurs, à l'élaboration de stratégies de lutte contre la pauvreté promues par la Banque mondiale ;

Cohérence des politiques : depuis 1991, la coopération pour le développement, la politique étrangère et les relations économiques générales relèvent de bureaux géographiques communs au sein du ministère des affaires étrangères. Le Danemark approuve le principe du déliement de l'aide aux pays les moins avancés, mais insiste sur la nécessité d'un « partage de l'effort » entre les donateurs ;

Évaluation des performances : pour le Danemark, les Objectifs du millénaire pour le développement constituent un moyen de recentrer l'attention sur l'impact de l'aide et de mettre en place des évaluations conjointes.

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

SECONDE PARTIE : LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES IMPLIQUÉS DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

I. LACUNES ET DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE

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

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

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné en première partie, **le périmètre de l'APD hors TOM au sens du CAD est beaucoup plus large que celui des seuls crédits budgétaires**. Les raisons de cet écart très important, qui s'élèverait en 2004 à près de 3,5 milliards d'euros (soit une hausse de 9,1 % par rapport à 2003), ont été mentionnées et tiennent en particulier à la comptabilisation par le CAD des décaissements annuels nets des remboursements effectués par les bénéficiaires (que l'origine des dépenses soit budgétaire ou non, alors que l'impact budgétaire ne porte que sur la bonification), de la valorisation du coût des études supérieures en France des étudiants provenant de pays éligibles à l'APD, de la participation de la France à la rubrique des actions extérieures et de coopération du budget communautaire (environ 800 millions d'euros, soit près d'un cinquième de l'écart), et des coûts administratifs (plus de 200 millions d'euros).

Au sein même des crédits inscrits dans le projet de loi de finances, une part importante de l'aide au développement, en particulier des prêts et annulations de dettes consentis aux Etats étrangers, transite par trois comptes spéciaux du Trésor qui représentent un volume important de crédits extra-budgétaires : plus de 1,3 milliard d'euros de dépenses brutes en 2004.

L'analyse des seuls crédits budgétaires n'est donc que très imparfaitement représentative de l'APD globale de la France. **Il en résulte un manque patent de lisibilité, mais aussi un déficit de contrôle, puisque le Parlement n'est amené à se prononcer que sur moins de la moitié des crédits réels d'APD.** Cette situation très critiquable ne rend que plus urgente la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui contribuera à soumettre du Parlement une nouvelle unité de vote constituée d'une mission interministérielle, dans laquelle seront intégrés des crédits d'un périmètre global plus proche de celui communiqué à l'OCDE.

Aide publique au développement et crédits budgétaires

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
APD totale au sens du CAD (hors TOM)	5.634	6.309	6.694
dont bilatérale	3.648	4.421	4.757
Crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en développement (DO + CP)	2.766,5	3.149,3 (LFI)	3.246,4
Charges des comptes spéciaux du Trésor	841	1.499	1.313
Ecart entre APD totale et crédits contribuant à la coopération	2.867,5	3.159,7	3.447,6

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

2. Le poids des comptes spéciaux du Trésor

Environ 38 % de l'écart entre APD et crédits budgétaires est imputable aux nombreuses opérations transitant par quatre comptes spéciaux du Trésor, plus particulièrement destinés aux opérations de traitement de la dette.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004		Charge nette
	Charge nette	Recettes	Dépenses	
903-07-02. Prêts à l'AFD	44			
903-07-03. Prêts d'équipement à des Etats étrangers	-604,5	17	225	-208
903-17. Consolidations de dettes	-317,3	743	1.088	-345
TOTAL	-877	750	1.313	-553

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

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

a) *Le CST 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement »*

Ce compte de prêt comporte deux chapitres. Le chapitre 2 retrace les prêts du Trésor accordés à l'Agence française de développement, qui remplissent un triple rôle :

- **ils permettent à l'AFD de prêter aux pays bénéficiaires à des conditions favorables.** Ce sont des ressources de refinancement mixées avec des ressources de marché pour financer les prêts non-souverains (c'est-à-dire sans garantie ou aval de l'Etat) dans les secteurs non-marchands ou privés ainsi que les prêts très concessionnels ;

- **ils permettent d'augmenter les fonds propres de l'Agence à un coût budgétaire plus limité pour l'Etat que des subventions.** Le caractère subordonné de ces prêts, accordés pour 30 ans dont 10 de différé et portant des intérêts de 0,25 %, a été maintenu depuis le 1^{er} janvier 1999. En effet, l'AFD, en tant qu'établissement financier soumis à la loi bancaire, est dans l'obligation de se conformer à la réglementation prudentielle définie par la Commission bancaire et est tenue notamment de respecter les règles relatives au ratio de division des risques, qui plafonne l'encours d'un risque sur un seul débiteur à 25 % des fonds propres. La réglementation bancaire autorisant, sous certaines conditions, la comptabilisation des prêts subordonnés en fonds propres (dans la limite de 50 % des fonds propres de base), le maintien de la subordination de ces prêts lui permet de consolider ses fonds propres et de satisfaire les exigences prudentielles en matière de division des risques malgré la concentration importante de ses risques sur certains Etats (Maroc, Tunisie, Cameroun, cf. la sous-partie II. E. 3).

- enfin, **ils assurent une ressource longue pour l'AFD.** Celle-ci ne dispose pas en effet d'un accès au marché pour ses emprunts sur une durée aussi longue que celle de ses prêts.

Evolution de l'encours global de prêts du Trésor à l'AFD en fin d'exercice

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Encours de prêts à l'AFD	1.963,9	2.001	2.036	2.153	2.130
Tirages nets par l'AFD	39,5	37,1	35	117,8	-22,5

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

Le chapitre enregistre en **dépenses** les prêts accordés et en recettes les remboursements en capital en provenance de l'AFD. Les crédits ouverts servent à reconstituer une provision déposée à l'Agence comptable centrale du Trésor et débitée par l'AFD pour chaque tirage de prêt. Les décaissements en prêts de l'AFD devraient connaître un creux sensible ces prochaines années puis remonter ultérieurement en raison du décalage temporel entre la baisse de la part des prêts du Trésor consacrée au provisionnement des engagements non-souverains (prévu par le Plan d'orientation stratégique de l'AFD) et la montée en puissance des prêts très concessionnels. En conséquence, il a été inscrit 100 millions d'euros de dépenses en 2003 et 2004 soit 14 millions d'euros de moins que les années précédentes. Le niveau des **recettes** est quant à lui fonction du profil d'amortissement de l'encours des prêts du Trésor à l'AFD.

Evolution du CST 903-07 chapitre 2

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	Prévisions 2003	PLF 2004
Recettes	55,9	57,5	56,8	54,5	17
Inscriptions initiales en dépenses	53,4	114,3	114,3	100	225
Inscriptions révisées	114,3	114,3	114,3	119	N.D.
Dépenses effectives	114,3	114,3	95,3	119	
Charge nette	58,4	56,9	38,5	64,5	-208

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

Le chapitre 3 de ce compte retrace les prêts du Trésor à des Etats étrangers dans le cadre de la Réserve pays émergents (RPE), en vue de leur faciliter l'achat de biens d'équipement, petits équipements, produits semi-finis et matières premières d'origine française ou de contribuer au financement de leurs plans de développement économique, culturel ou social. Les **recettes** de ce chapitre résultent des remboursements en capital des prêts octroyés aux Etats étrangers. Elles se sont élevées en 2002 à 519,7 millions d'euros, et s'élevaient à 535,8 millions d'euros au 30 juin 2003. Les **dépenses** du chapitre étaient quant à elles de 159,3 millions d'euros en 2002 et de 63,7 millions d'euros à fin juin 2003. Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une inscription de 100 millions d'euros en crédits de paiement et de 54,7 millions d'euros en recettes, soit une charge nette de 45,7 millions d'euros.

b) Le CST 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France »

Ce compte a pour objet de retracer les annulations et consolidations de dettes de pays étrangers envers la France. Il est débité des versements opérés par le gouvernement français en vertu des accords bilatéraux, et crédités des remboursements en capital des Etats. Les intérêts compris dans les annuités d'amortissement sont portés en recettes du budget général.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2002, la Cour des comptes recommandait l'établissement d'un document aisément compréhensible dans lequel soient retracés l'ensemble des flux budgétaires des opérations de refinancement et de remise de dette. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le Trésor s'est attaché à clarifier ces incidences budgétaires en fournissant les indications suivantes.

Flux budgétaires résultant des opérations de refinancement et de remise de dette

Lorsqu'un pays rencontre des difficultés financières pour honorer ses échéances de prêts, il peut demander un traitement de sa dette par ses principaux créanciers réunis dans le cadre du Club de Paris, sous forme d'un accord de consolidation repris ensuite dans un accord entre la France et le pays débiteur. La traduction budgétaire de cette opération dépend de deux facteurs :

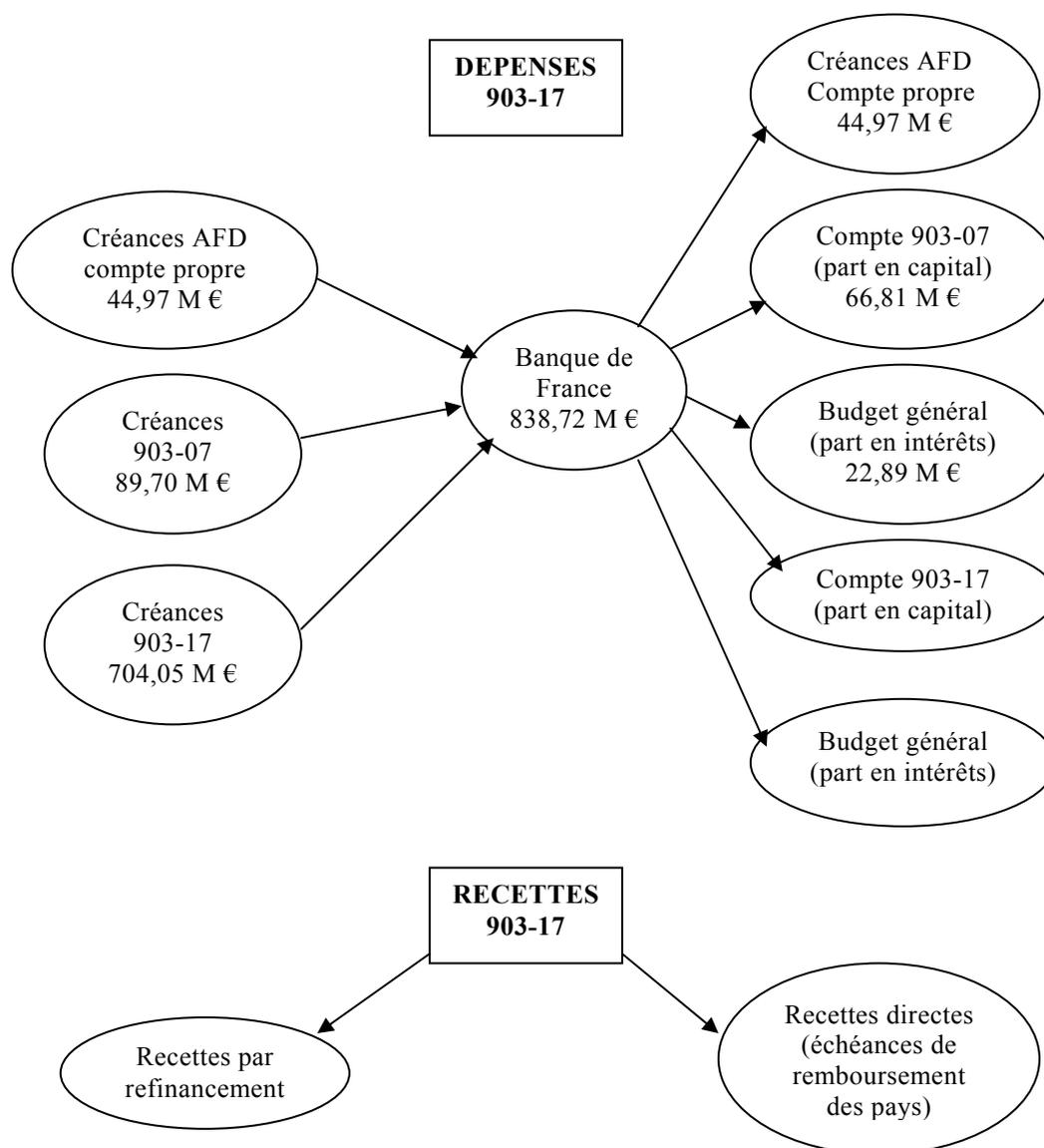
- la **nature du traitement** (rééchelonnement ou annulation de dette) ;

- la **nature de la créance d'origine** : créances résultant d'un prêt du Trésor (compte n° 903-07), de l'appel de garanties octroyées par la COFACE pour le compte de l'Etat, d'un précédent rééchelonnement (compte n° 903-17), d'un prêt de l'AFD pour son compte propre ou d'une créance de Natexis (ex-BFCE) pour le compte de l'Etat.

	Rééchelonnement de dettes	Remise de dettes
Créances 903.07	<p>Refinancement de la créance via le CST 903.17*.</p> <p>Les montants ainsi versés viennent en recettes sur le 903.07 pour le remboursement du principal, les paiements d'intérêt étant affectés au budget général (conformément au fonctionnement habituel des CST).</p>	<p>Refinancement via le CST 903.17 de l'intégralité de la créance et transport au découvert du Trésor de la partie annulée de la créance.</p> <p>[Si la créance est annulée à 100 % : pas de refinancement, transport du montant de la créance annulée au découvert du Trésor]</p>
Créances 903.07	<p>Refinancement de la créance via le CST 903.17.</p> <p>Les montants ainsi versés viennent en recettes sur le 903.17 pour le remboursement du capital, les paiements d'intérêt étant affectés au budget général.</p>	Idem
Créances Natexis (ex-BFCE)	<p>Refinancement de la créance via le CST 903.17.</p> <p>Les montants sont versés via la Banque de France à Natexis qui conserve la partie en capital et reverse les intérêts sur le compte de Natexis à la paierie générale du Trésor.</p>	<p>Refinancement via le 903.17 de la partie non annulée de la créance et indemnisation de Natexis équivalente au montant annulé de la créance via le chapitre 14-01 article 90 § 50 30.</p>
Créances AFD (compte propre)	<p>Refinancement de la créance via le CST 903.17.</p> <p>Les montants ainsi versés vont à la Banque de France qui les reverse à l'AFD.</p>	<p>Refinancement via le 903.17 de la partie non annulée de la créance et indemnisation de l'AFD équivalente au montant annulé de la créance via le chapitre 44-97 article 50 § 30.</p>
Créances COFACE	<p>Ces créances sont rééchelonnées directement par la COFACE.</p>	<p>Les annulations ont un impact sur le bilan du compte Etat à la Coface et un impact budgétaire indirect en affectant le besoin de dotation ou la capacité de prélèvement de l'Etat sur la trésorerie de l'assurance crédit.</p>

* Les créances sont refinancées via un prêt accordé sur le compte 903.17 (« Prêt du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ») qui vient éteindre la créance initiale et qui porte les conditions (période de grâce, taux d'intérêt, maturité) fixées dans l'accord de rééchelonnement. En pratique, l'opération de refinancement consiste à verser, à partir du CST 903.17, les sommes correspondantes sur un compte de l'Etat débiteur ouvert à la Banque de France et à les débiter simultanément de ce compte pour les reverser à l'organisme créancier concerné (Trésor, AFD, Natexis).

Le schéma ci-dessous retrace les flux enregistrés sur le compte 903-17 en 2002 (les créances COFACE ne font pas l'objet d'un refinancement, la COFACE assurant leur rééchelonnement ou leur annulation pour le compte de l'Etat) :



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

Les recettes en intérêts portées au budget général se sont élevées en 2002 à 331,6 millions d'euros, dont 81,2 millions d'euros de recettes directes (c'est-à-dire les échéances honorées par les pays) et 250,3 millions d'euros au titre des opérations de refinancement. Au 31 juillet 2003, il a été comptabilisé un montant de recettes de 748,9 millions d'euros dont 31,5 millions d'euros en recettes directes et 717,4 millions d'euros par refinancement (soit une forte hausse de 186,6 % par rapport à 2002). **Pour 2004, il est prévu un montant de recettes de 743 millions d'euros.**

c) Le CST n° 905-10 « Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base »

Le compte de règlement avec les gouvernements étrangers n° 905-10, ouvert par l'article 30 de la loi de finances rectificative du 23 décembre 1972, a pour objet de **retracer les recettes et les dépenses entraînées par la participation de la France au financement des stocks régulateurs d'étain et de caoutchouc naturel** gérés respectivement par le conseil international de l'étain et l'organisation internationale du caoutchouc naturel (OICN). Le compte enregistre des dépenses lorsque l'une de ces deux organisations lance des appels de fonds aux pays membres afin de financer des achats d'étain ou de caoutchouc dans la limite fixée par les accords constitutifs. En cas de diminution significative du stock ou d'une modification des parts de la France dans l'organisation, des remboursements peuvent être effectués et apparaissent en recettes du compte.

Depuis le 1^{er} janvier 1995, le compte ne supporte aucune opération au titre de l'accord sur l'étain. Il a en outre été mis fin à l'accord portant création de l'Organisation internationale du caoutchouc naturel (OICN) le 24 juillet 2001. La France a reçu un versement de 3,38 millions d'euros. Aucun mouvement n'est intervenu sur le compte spécial du Trésor n° 905-10 durant l'année 2003, et aucun mouvement n'est à prévoir pour l'année 2004 sur ce compte. **L'article 29 du projet de loi de finances pour 2004 porte donc clôture de ce compte.**

d) Le CST 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international »

Ce un compte d'opérations monétaires, permet de suivre l'ensemble des opérations de la France avec le FMI dans les écritures de la comptabilité publique et de conserver la **neutralité de ces opérations**, tant en trésorerie que sur le plan budgétaire. Les accords d'emprunt avec le FMI permettent à ce dernier de mobiliser auprès de la France jusqu'à 7,2 milliards d'euros (dont 4,1 milliards d'euros suite à l'augmentation de 40 % des quote-parts des pays membres en 1999). Ce compte retrace six types d'opérations :

- la souscription de la quote-part en euros et en actifs de réserve (ou en DTS) ;

- les prêts consentis au titre des Nouveaux accords d'emprunt (NAE), incluant les Accords généraux d'emprunt (AGE) ;

- les tirages d'euros effectués par le FMI pour venir en aide à ses membres ;

- les tirages éventuels de la France sur le Fonds ;

- les allocations de droits de tirage spéciaux (DTS) ;
- les acquisitions et cessions de droits de tirage spéciaux.

Les opérations courantes avec le FMI sont déterminées par les besoins propres du Fonds ainsi que par les besoins de ses pays membres. Elles sont de ce fait soumises à des variations fréquentes et imprévisibles, notamment lors des périodes d'instabilité financière lors desquelles le FMI est appelé à utiliser rapidement les contributions de ses Etats membres pour monter des programmes financiers d'ajustement. **Cette imprévisibilité structurelle justifie l'inscription « pour mémoire » du découvert autorisé dans le projet de loi de finances pour 2004.** Contrairement à l'article 27 de la loi organique de 1959, qui rendait facultative la présentation des prévisions de recettes et de dépenses dans les projets de lois de finances, l'article 23 de la LOLF, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005, ne prévoit pas cette possibilité, tout en donnant un caractère indicatif aux évaluations de recettes et aux prévisions de dépenses.

Votre rapporteur spécial relève que les institutions de Bretton Woods, et plus particulièrement le FMI, font depuis plus de cinq ans (en particulier à la suite du « règlement » de la crise asiatique de l'été 1997) l'objet de vives critiques ayant trait à leur mode d'action et à leur fonctionnement interne. S'agissant du FMI, on lui a en particulier attribué une certaine inefficacité, voire de contribuer à amplifier les crises⁸, une conception extensive de ses missions, une inféodation à un « consensus de Washington » pro-américain, un manque de transparence et de gouvernance démocratique teinté d'arrogance, ou une insuffisante représentativité, au détriment des pays émergents et en développement. De nombreux projets de réforme du système de Bretton Woods ont été proposés, la transparence des travaux du Fonds a été accrue et les instruments de financement ont été adaptés, mais les critiques demeurent encore vives, notamment à la faveur du traitement de la question argentine.

Si les critiques sur le manque de gouvernance démocratique des institutions financières internationales apparaissent en grande partie fondées, **votre rapporteur spécial tient toutefois à saluer les importants efforts accomplis par le ministère des finances en matière de communication au Parlement des actions et positions de la France dans ces institutions.** Le rapport annuel sur les activités de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, que le ministère a mis en place voici trois ans, est riche d'enseignements et livre une information claire sur les positions prises par l'administrateur français au Conseil de chacune des deux institutions. **Votre rapporteur spécial déplore toutefois que plus de 80 % de ce rapport soit exclusivement consacré au FMI.** Faut-il y voir la confirmation d'une inclination plus prononcée du Trésor pour la régulation financière et monétaire plutôt que pour les arides enjeux du développement ?

⁸ *Du fait de l'aléa moral lié à sa posture de prêteur en dernier ressort.*

Position du gouvernement français sur l'activité du FMI et de la Banque mondiale

Le rapport au Parlement précédemment mentionné fournit les éléments suivants sur les positions françaises relatives aux activités et initiatives des deux institutions en 2002-2003.

1 – FMI

- Sur les besoins en APD :

« La France considère que, pour atteindre les objectifs du millénaire une augmentation forte des crédits d'APD est nécessaire.

*« Cette augmentation du volume d'aide doit s'accompagner d'une plus grande **prévisibilité** et d'une meilleure efficacité de cette aide, ce qui relève de la responsabilité des pays du Nord et du Sud. L'Afrique est le continent le plus en risque vis-à-vis des objectifs du millénaire, et devrait recevoir prioritairement des crédits.*

*« Le Royaume-Uni nous rejoint dans ce constat sur les besoins mondiaux en matière d'APD. Néanmoins, **la France est le seul pays du G7 à s'être engagé sur un calendrier pour atteindre 0,7 % d'APD en 2012.***

« Ainsi, dans toutes les instances, nous avons tenté d'inciter nos partenaires à réaffirmer le constat du besoin de financement, à tenir les engagements financiers, et notamment celui fait à Kananaskis d'accorder 50 % de l'ADP additionnelle à l'Afrique, et à prendre de nouveaux engagements ».

- Sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide :

« La France soutient les efforts d'harmonisation et adopte une approche volontariste pour progresser dans la mise en œuvre des principes définis en commun.

*« Tout d'abord, pour la France, **l'augmentation de l'efficacité de l'aide va de pair avec une augmentation du volume** de l'aide, et une amélioration de sa prévisibilité. En aucun cas l'augmentation de l'efficacité des ressources allouées ne cherche à se substituer à l'apport de ressources supplémentaires.*

*« Nous défendons l'idée que la **coordination entre bailleurs de fonds** et l'harmonisation de leurs pratiques doit être placée sous le leadership du pays partenaire. Confier l'initiative aux autorités du pays partenaire suppose un renforcement de leurs capacités et la mise en place de mécanismes de responsabilité mutuelle comportant en particulier des indicateurs de suivi des résultats.*

« L'harmonisation doit tendre vers la simplification des procédures et, chaque fois que cela est possible, vers le recours aux systèmes d'information et aux procédures de gestion du pays bénéficiaire. En particulier, **les bailleurs de fonds doivent s'efforcer d'aligner leurs interventions sur les stratégies de réduction de la pauvreté telles qu'inscrites dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), quand elles existent.** Les bailleurs doivent néanmoins conserver un niveau satisfaisant d'assurance quant à la bonne utilisation des fonds. L'harmonisation doit concerner toutes les modalités de l'aide : aide projet, programmes sectoriels, aide budgétaire, coopération technique. Souvent associée aux appuis budgétaires ou aux aides sectorielles, **l'harmonisation ne doit pas entraîner la fin de l'aide projet.** La France accorde un intérêt à toutes les modalités de l'aide projet, en particulier dans certains pays ou secteurs où cette forme d'aide paraît mieux adaptée.

« D'une façon plus générale, **l'harmonisation doit rester compatible avec le maintien d'une certaine diversité dans les approches des donateurs,** de façon à ce que tous les soutiens ne s'orientent pas sur les mêmes secteurs et afin de permettre aux pays partenaires de bénéficier d'une diversité d'expériences à l'appui de leurs propres stratégies.

« Pour la France, il va de soi que **l'harmonisation des pratiques ne doit pas conduire les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux à adopter l'anglais comme langue de travail unique** dans leurs relations avec les pays partenaires. Les donateurs doivent s'efforcer de mener le dialogue et de rédiger les documents du partenariat dans la langue officielle du pays partenaire, dans le respect du principe de diversité culturelle.

« En matière d'efficacité de l'aide, nous soutenons fortement les initiatives de la Banque mondiale d'une gestion de l'aide mieux orientée vers l'obtention de résultats concrets. Nous sommes favorables à la mise en place de tels processus de gestion à l'ensemble des Banques multilatérales de développement.

« Enfin, en France, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 14 février 2002 a décidé de la mise en place d'un groupe de travail chargé de faire des propositions en matière d'harmonisation des procédures de l'aide française avec celle des autres bailleurs de fonds. Le CICID du 11 décembre 2002 a approuvé les conclusions remises par ce groupe notamment la recherche d'une meilleure insertion de l'aide dans les cadres de programmation définis par les pays partenaires et les bailleurs de fonds. Dès 2003, il sera procédé à une expérimentation de la mise en œuvre de ces principes dans le cadre de l'action de la coopération française au Burkina Faso et au Mozambique ».

- Sur l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) :

« La France a exprimé dans le cadre de la présidence française du G7/G8 sa **préoccupation sur le rythme d'avancement de l'initiative PPTE.** Compte tenu de la nécessité de préserver un lien entre allègement de dette et performance économique et lutte contre la pauvreté, la position française consiste moins à suggérer un assouplissement de la conditionnalité liée au point d'achèvement qu'à **souligner la nécessité de renforcer les critères de cette conditionnalité,** en particulier s'agissant des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté avec flexibilité. Cependant, de manière à favoriser une accélération de l'avancement de l'initiative, le G8 d'Evian a été l'occasion pour les chefs d'Etat et de Gouvernement de rappeler que leurs ministres des finances ont demandé au FMI et à la Banque mondiale de les informer sur les obstacles spécifiques rencontrés par les différents pays et sur les mesures à prendre qui seraient de nature à leur permettre de les surmonter.

« La France considère l'affectation des marges de manœuvre dégagées par les allègements de dette aux dépenses de réduction de la pauvreté, comme prioritaire dans le cadre de l'initiative PPTE, compte tenu de la nécessité d'atteindre les objectifs du millénaire. Pour assurer l'efficacité de cette affectation la position française a consisté à **soutenir une prise en compte accrue de la gouvernance et de la gestion des finances publiques dans les pays éligibles**. Dans ce contexte, les chefs d'Etat et de gouvernement ont publié une déclaration lors du sommet d'Evian sur la lutte contre la corruption et la transparence. Cette déclaration souligne notamment la nécessité de promouvoir les évaluations de la performance de la gestion publique dans les pays PPTE (Public financial management and accountability performance assessment) ».

- Sur le renforcement de la coordination européenne au sein du Conseil

« La France est favorable au renforcement de la coordination entre chaises européennes au conseil d'administration du FMI, seul moyen de peser véritablement sur les travaux et les décisions de l'institution, à l'image des Etats-Unis. Après quelques hésitations, cette position a progressivement rallié la majorité de nos collègues européens. Ainsi, si en début d'année 2002, nous avons dû rappeler à nos collègues les règles que le Comité économique et financier s'était fixées de longue date sur la concertation préalable en matière d'articles IV des pays européens, **les chaises européennes harmonisent maintenant leurs vues sur les situations de crise** (Argentine, Brésil). Aujourd'hui, il n'est guère de sujet stratégique qui ne fasse également l'objet d'une concertation. Notre engagement en faveur d'une institutionnalisation de la coordination européenne au FMI (regroupement des européens au sein de chaises purement européennes, fusion des différentes chaises et création à terme d'une chaise européenne unique) a **permis une ouverture claire dans le sens d'une chaise unique européenne, dans le texte de la Constitution** élaborée par la Convention présidée par M. Giscard d'Estaing. Reste à maintenir et à activer cette proposition.

« L'expérience d'une coordination européenne renforcée est bénéfique, et a permis de fortement peser dans les discussions au Conseil sur plusieurs débats centraux (WEO, politique de publication...). Cette coordination renforcée constitue notamment un moyen utile de renforcement de la « voix européenne » en l'absence d'avancée sur les questions plus institutionnelles de représentation. **Il existe cependant parfois des tensions** entre la coordination sur les sujets horizontaux (tels que l'implication du secteur privée ou les limites d'accès) et les positions prises sur la politique du FMI par rapport aux pays en situation de crise. Ainsi les pays européens ont-ils adopté des positions divergentes sur l'Argentine en décembre 2002 ».

2 – Banque mondiale

- Sur la stratégie globale du groupe :

« Comme d'autres membres du conseil d'administration, l'administrateur français, tout en soutenant les grandes lignes de la stratégie de la Banque, **s'est inquiété de la stagnation du volume des prêts**, qui conjuguée avec l'augmentation des remboursements anticipés, conduisait à une diminution importante du portefeuille de l'institution. Alors que chacun s'accorde pour reconnaître l'ampleur des besoins financiers dans les pays en développement, la Banque doit jouer pleinement son rôle d'institution financière pour transférer des ressources

vers ces pays. Sur les « travaux analytiques », nous avons souhaité que ceux-ci ne se substituent pas aux prêts mais au contraire soient utilisés pour les préparer. Ils doivent être également soumis aux mêmes exigences d'efficacité et de résultat que les autres opérations de l'institution.

« Nous avons soutenu la volonté de la Banque de consacrer davantage d'attention à sept secteurs importants pour l'institution, tout en soulignant que la stratégie devait également mettre plus l'accent sur le secteur des infrastructures.

« Sur la politique des ressources humaines, la France a demandé qu'une attention particulière soit portée à la diversité des recrutements, non seulement en terme de nationalité mais aussi de formation universitaire ».

- Sur le cadre de suivi des objectifs du millénaire et des engagements de Monterrey :

« La France a soutenu cette initiative, qui propose une série intéressante d'indicateurs pour mesurer l'implication réelle des pays du Nord et du Sud dans l'atteinte des objectifs du millénaire.

« **Nous avons cependant relevé plusieurs faiblesses.** Tout d'abord, la Banque et le Fonds auraient pu expliciter pour chaque indicateur 1) l'organisme en charge de la mesure de l'indicateur ; 2) les canaux pour la mesure des données; 3) la difficulté d'obtenir ces données. De plus, nous avons demandé que soient plus prises en compte les questions de qualité et d'efficacité de l'aide. Nous avons indiqué la grande importance que revêt pour la France le critère de la gouvernance en matière de gestion des dépenses publiques dans les pays en développement. Enfin, nous avons demandé que le cadre de suivi traite de manière équitable les effets des subventions agricoles en Europe, en Amérique du Nord et au sein des pays du Sud (les premières versions des documents stigmatisant particulièrement la politique agricole de l'Union européenne) ».

- Sur la représentation des pays pauvres au sein de l'institution :

« **La France est très favorable à l'augmentation de la participation des pays en développement** au sein des institutions de Bretton Woods, et plus largement sur l'ensemble des débats sur la mondialisation.

« Ainsi la France soutient le renforcement des bureaux des administrateurs, et également une augmentation des droits de vote de base. En outre, **la France est favorable à une vision large de cette question**, qui prenne en compte l'organisation interne des institutions, et notamment la décentralisation des opérations dans les pays en développement, la diversité dans les recrutements et une plus grande association des populations à la définition des politiques de développement, notamment au travers des CSLP. La France souhaite aussi que le débat se poursuive sur la gouvernance des institutions afin de permettre aux pays pauvres, et en premier lieu aux pays africains de prendre une plus grande part aux débats et à l'élaboration des décisions ».

- Sur la nouvelle stratégie sectorielle pour les ressources en eau :

« La France a œuvré pour cette évolution de la stratégie. Dans la mise en œuvre de celle-ci, la France veille particulièrement à plusieurs points :

« - l'articulation de la politique de la Banque mondiale avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté et les principes du NEPAD ;

« - le juste équilibre entre les projets d'infrastructures et les autres types de projets, notamment l'assistance technique. La conduite des projets d'infrastructures mérite d'être éclairée par les conclusions de la Commission mondiale sur les barrages ;

« - la Banque mondiale doit accorder la place qui revient aux collectivités locales dans la conduite des projets en matière d'eau ;

« - les modalités de financement devraient être enrichies des préconisations du rapport Camdessus ».

Source : rapport au Parlement sur les activités de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international – juillet 2003

3. L'opacité des clefs de distribution retenues dans le « jaune »

Votre rapporteur spécial rappelle que l'opacité du « jaune » tient également à l'absence totale d'explication sur les clefs de répartition entre APD et non APD dans les chapitres budgétaires des nombreux ministères impliqués, et partant, au manque de clarté sur la distinction entre les crédits de l'action extérieure de l'Etat et de l'APD. Comment expliquer précisément, par exemple, que cette clef de répartition soit d'environ 70 % pour les crédits du chapitre 37-95 intitulé « *Etablissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger* » du budget du ministère des affaires étrangères ?

B. BICÉPHALISME ET DISPERSION DU FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE L'APD

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

L'aide publique au développement constitue un domaine d'intervention transversal par excellence et **pas moins de douze ministères y sont impliqués, mais les deux chefs de file demeurent le ministère des affaires étrangères (2,03 milliards d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2004) et le ministère des finances (950,6 millions d'euros)**, dont les crédits concourant à la coopération représentent pas moins de 92 % de l'ensemble des crédits budgétaires.

Répartition par ministère des crédits de paiement concourant à la coopération

(en millions d'euros)

Budgets (total DO+CP)	1997	LFI 2003	PLF 2004	Ecart 2003/ 2004	Part de chaque ministère
Affaires étrangères et défense ⁽¹⁾	1.505,7	1.890,95	2.032,7	+7,5 %	62,6 %
Agriculture, alimentation et pêche	37,4	24,9	24,9	+0 %	0,7 %
Ecologie et développement durable	0,09	3,6	2,7	-25 %	0,1 %
Culture et communication	-	4,3	4,2	-2,3 %	0,1 %
Economie, finances et industrie	91	1.011,4	950,6	-6 %	29,3 %
Jeunesse et enseignement scolaire	0,87	0,7	0,6	-6 %	0 %
Enseignement supérieur	3,45	4,9	4,9	+0,6 %	0,15 %
Recherche et technologie	185,8	184,2	200,2	+8,7 %	6,2 %
Travail	1,45	1,1	0	N.S.	
Santé, famille, solidarité	-	1,2	1,2	0 %	N.S.
Equipement, transports, logement, mer	2,8	1,3	1,3	0 %	
Intérieur et libertés locales	19,8	19,8	21,9	+11 %	0,7 %
Sports	0,5	0,61	0,6	0 %	
Justice	N.D.	0,4	0,4	0 %	N.S.
Défense	N.D.	0,03	0,03	0 %	
TOTAL GENERAL	1.848,9	3.149,3	3.246,4	+ 3,1 %	

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

L'ensemble des crédits budgétaires s'inscrit en hausse modérée de 3,1 %, ce qui relativise la portée de la hausse globale de l'APD. Les crédits affectés aux deux principaux ministères sont analysés plus loin.

2. La dispersion au sein des « ministères techniques »

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

La plupart des ministères ont mis en place au sein de leur administration centrale des services, voire parfois des directions, **spécifiquement chargés de l'action internationale**. Le coût des services centraux des ministères techniques au titre de l'APD devrait s'élever à 5,43 millions d'euros en 2004 (soit une hausse de 4 % par rapport à la LFI pour 2003), et celui des services déconcentrés et délégations auprès

d'organisations intergouvernementales à 29,2 millions d'euros (27,3 millions d'euros en LFI pour 2003), dont les deux tiers au titre des services déconcentrés du SCTIP et 15 % au titre de ceux de l'enseignement supérieur.

a) Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche demeure le premier des ministères techniques impliqués puisqu'il contribue à hauteur de 205,7 millions d'euros, mais **l'essentiel de ces crédits recouvre les subventions accordées à quelques grands organismes de recherche**, en particulier le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, CIRAD, et l'Institut de recherche pour le développement, IRD. L'Institut national de recherche agronomique (INRA) bénéficie de 2,16 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'APD, et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) de 2,8 millions d'euros, en hausse de 30,4 % par rapport à 2003.

Le CIRAD, organisme scientifique spécialisé en agriculture des régions tropicales et subtropicales et créé en 1985, est un EPIC qui emploie 1.853 personnes, dont 1.021 cadres (37 % sont expatriés), dans une cinquantaine de pays. D'après le ministère, les missions principales du CIRAD sont :

« - de contribuer au développement rural des régions chaudes par des recherches et des réalisations expérimentales, principalement dans les secteurs agricole, agroalimentaire, forestier et de l'élevage ;

« - d'apporter son concours, à la demande des gouvernements étrangers, aux institutions nationales et régionales de recherche dans ces domaines ;

« - d'assurer l'information scientifique et technique des milieux scientifiques, économiques et culturels concernés ;

« - de participer à la formation à la recherche et par la recherche de Français de l'étranger ;

« - de contribuer à l'élaboration de la politique nationale dans ses domaines de compétences, notamment par l'analyse de la conjoncture scientifique internationale et par la formalisation de réponses aux grands enjeux internationaux de développement ».

Le budget annuel du CIRAD, d'environ 178 millions d'euros en 2003, provient pour les deux tiers de la subvention du Budget civil de recherche et développement, et pour un tiers de ressources contractuelles provenant de bailleurs de fonds publics et privés. Les crédits du CIRAD comptabilisés au

titre de l'APD s'élèvent à 128,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, **soit une augmentation de 13,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003⁹ et de 2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2003¹⁰.**

Le CIRAD a lancé en 2003 un nouveau chantier qui a pour ambition d'élaborer une politique internationale afin de renouveler les partenariats et de mieux définir l'agenda de recherche. Quatre thèmes sont plus particulièrement étudiés : les orientations géopolitiques de la stratégie scientifique du CIRAD, les instruments de coopération scientifique, le renforcement des capacités humaines et institutionnelles des partenaires du Sud, et les outils d'aide à la décision géopolitique. Le Centre poursuivra en 2004 ses efforts dans la mise en place de pôles de compétence en partenariat, et en particulier de « pôles d'excellence » dans les pays de la ZSP, en association avec l'IRD et le CNRS. Le CIRAD réorganise également sa présence à l'international en nommant des « représentants régionaux » plus responsabilisés et étudie la possibilité de **représentations conjointes** avec l'IRD et/ou l'INRA. Enfin le Centre est impliqué dans la mobilisation de la communauté scientifique française en vue de formuler une « offre française » destinée à répondre efficacement aux nouveaux programmes de recherche qui sont lancés à l'échelle mondiale.

Votre rapporteur spécial demeure circonspect sur l'utilisation des crédits du CIRAD, et constate que l'importante hausse de la dotation de cet organisme en 2004 n'est pas suffisamment justifiée par le ministère. A cet égard, il sera attentif aux résultats du contrôle que la Cour des comptes mène depuis mai 2003. Votre rapporteur tient également à souligner la nécessité de fusionner autant que possible les représentations à l'étranger d'organismes exerçant leurs missions dans des domaines communs, en l'espèce la recherche agronomique. Il souhaite que la concertation entre le CIRAD, l'IRD et l'INRA aboutisse très rapidement, car il est à tout le moins troublant que l'on entretienne des organisations coûteuses et compartimentées en période de difficultés budgétaires.

L'IRD est un organisme de recherche dédié à la coopération et au développement dont l'activité, d'après le ministère, repose majoritairement sur trois missions depuis la réforme engagée en 1998 :

« - la recherche scientifique stricto sensu, dont la qualité est validée par des instances d'évaluation qui ont été renouvelées et largement ouvertes sur l'extérieur ;

« - l'appui et la formation des partenaires du Sud en cherchant à faire émerger et à retenir des équipes locales, en formant des chercheurs qui ont vocation à retourner dans leur pays d'origine ;

⁹ Les dépenses d'intervention du chapitre 68-43 augmentent en particulier de 47,7 %.

¹⁰ L'augmentation de 8,2 % retenue dans le projet de loi de finances pour 2003 avait donc été annulée par une diminution de la dotation de 12 millions d'euros dans la loi de finances initiale.

« - la valorisation et l'expertise. Le développement, en cours, de l'expertise collégiale permet de rassembler les éléments de réponse aux questions posées par les partenaires du Sud ou par d'autres interlocuteurs du développement ».

L'IRD bénéficie en 2003 d'un budget global de 192,3 millions d'euros, dont 15 % proviennent de ressources externes. Une part très majoritaire (69 %) de ses dépenses est affectée au personnel, près de 15 % au « soutien de base aux unités » et 0,7 % à l'immobilier et à l'équipement. **Les crédits budgétaires retenus au titre de l'APD s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2004 à 61,6 millions d'euros, soit une quasi stabilité par rapport à 2003.**

Le département de soutien et de formation des communautés scientifiques du Sud de l'IRD finance des actions de soutien aux individus (bourses de thèse, de formation continue et d'échanges scientifiques de courte durée), d'appui direct aux équipes de recherche (conseil et soutien financier) et de soutien institutionnel (aide pluriannuelle contractualisée avec une ou plusieurs institutions du Sud en vue de construire des équipes et laboratoires, de monter des filières d'enseignement et de renforcer les réseaux scientifiques). Le département expertise et valorisation monte progressivement en puissance et contribue au développement d'expertises collégiales, à des opérations plus traditionnelles de valorisation de la recherche, à des contrats de conseil, à l'aide à la création d'entreprise, à la constitution d'un portefeuille de brevets et à la mise en œuvre progressive d'une démarche de qualité. L'Institut devrait supprimer 5 emplois nets en 2004, et **ses effectifs à l'étranger (titulaires et agents locaux) sont de 692 personnes¹¹.**

Votre rapporteur spécial considère que l'activité de l'IRD doit également faire l'objet d'un suivi attentif, et que le contrôle en cours de la Cour des comptes sera sans doute riche d'enseignements... Il semblerait que certaines missions du CIRAD et de l'IRD ne soient pas clairement différenciées, et n'aient pas non plus l'efficacité escomptée, puisque l'on constate que les chercheurs français sont peu présents dans les colloques internationaux sur l'aide au développement et que les universités font également preuve d'un manque d'implication. Votre rapporteur estime cependant que la mission de formation des équipes de recherche des pays en développement est importante, dans la mesure où elle participe du co-développement et du maintien ou du retour dans leur pays d'origine de chercheurs susceptibles de faire profiter leur pays de leurs nouvelles compétences.

Il convient enfin de rappeler que le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche est impliqué dans l'APD au titre de l' « **écolage** », c'est-à-dire de la prise en charge du coût des études supérieures

¹¹ Dont 202 personnes au Sénégal, 64 en Côte d'Ivoire, 57 au Burkina Faso, 30 en Bolivie, 36 au Brésil...

en France des étudiants venant de pays éligibles à l'APD. Ces crédits sont comptabilisés par le CAD mais ne font pas l'objet d'une imputation sur les crédits concourant à la coopération. Le ministère ne fournit cependant guère d'explication sur la hausse importante de ce coût, et donc du volume d'APD, qui est passé de 451,2 millions d'euros en 2001 à 648,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

b) Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, des affaires rurales et de la pêche

L'action de ce ministère en faveur du développement repose sur trois volets principaux :

- la reprise, sous une forme opérationnelle, des dynamiques impulsées dans les négociations internationales ;

- la participation au travail de conception, de mise en œuvre et de suivi de programmes de coopération dans le domaine agricole et rural ;

- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du programme d'aide alimentaire français, dans un souci de coordination renforcée avec le ministère des affaires étrangères, qui supervise le transport des denrées. Le programme est établi par le Comité interministériel de l'aide alimentaire, présidé par la Direction des relations économiques extérieures.

Près de 85 % des crédits d'APD du ministère sont consacrés à l'aide alimentaire (à distinguer de l'aide d'urgence), soit 21,15 millions d'euros en 2003 comme en 2004. Les opérations financées sur les huit premiers mois de 2003, pour un total de 65.000 tonnes équivalent céréales (TEC), ont concerné des pays tels que l'Égypte, l'Afrique australe, l'Éthiopie ou le Népal, souvent au titre de programmes antérieurs. La part des achats de denrées alimentaires locales, par cession des crédits à l'ambassade concernée ou au Programme alimentaire mondial, tend à croître et pourrait atteindre 30 % cette année, au détriment du marché européen. **Votre rapporteur spécial se félicite de cette tendance, dont il soulignait la nécessité l'année dernière¹², et qui rejoint les propos récemment tenus par le ministre délégué à la coopération¹³.**

¹² Il relevait ainsi dans son rapport budgétaire que « *la responsabilité de l'achat des denrées (par une convention avec les offices des céréales et des oléagineux) confiée au ministère de l'agriculture ne constitue pas un facteur d'optimisation des deniers publics, puisque les produits sont achetés en France à un cours supérieur à celui d'autre pays et font ensuite l'objet de frais de transport plus élevés que s'ils étaient acheminés d'un pays plus ou moins voisin. Cette situation plaide en faveur d'un regroupement des deux lignes budgétaires au sein du budget ministère des affaires étrangères, et le DGCID serait l'unique opérateur pour tous les appels d'offres, avec l'assistance technique du ministère de l'agriculture* ».

¹³ Dans un article publié dans le Figaro le 20 octobre 2003, M. Pierre-André Wiltzer soulignait en effet : « *La France et l'Allemagne préfèrent apporter une aide financière destinée à acheter des denrées sur place plutôt que de recourir à des dons en nature. (...) Cette approche répond à un souci d'efficacité mais aussi d'éthique. Elle conduit nos deux pays à dénoncer l'utilisation de l'aide alimentaire comme un instrument d'écoulement d'excédents agricoles ou de conquête de nouveaux marchés par les pays développés* ».

Une réflexion s'impose donc sur le principe même d'une aide en nature, qu'il conviendrait sans doute de remplacer au moins partiellement par une aide financière destinée à acheter les denrées sur place.

Le ministère relève toutefois que les annulations¹⁴ et reports de crédits et la diminution des inscriptions budgétaires conduisent à d'importants retards et interruptions dans la réalisation des programmes, rendant impossible la réalisation de l'engagement français au titre de la Convention de Londres. Les prévisions de réalisations pour 2003 sont de 80.000 TEC et ne sont pas plus optimistes pour 2004, dans la mesure où les prix devraient se raffermir. Le ministère indique toutefois que « *le recours accru aux achats locaux ou régionaux, en dehors de situations d'urgence, permettraient éventuellement de redresser légèrement le niveau de réalisation à 90.000 tonnes* », ce qui constituerait selon votre rapporteur une solution acceptable.

Votre rapporteur spécial déplore que la réflexion sur la fusion des lignes budgétaires relatives à l'achat et au transport des denrées (respectivement gérées par le ministère de l'agriculture et celui des affaires étrangères), qu'il avait recommandée en 2002 et qui semblait avoir progressé, ait finalement conduit au *statu quo*, faute de décision en ce sens du CICID. Le ministère de l'agriculture est naturellement opposé à une telle perspective, et considère que dans la mesure où les difficultés actuelles de réalisation relèvent de dotations inférieures aux besoins en financement, une telle fusion ne résoudrait rien.

c) Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le ministère de l'intérieur participe à la coopération par l'entremise de son **Service de coopération technique internationale de police (SCTIP, réorganisé par un décret du 5 janvier 2001), doté de 19,8 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 11,1 % par rapport à 2003.** Ce service dispose de 94 délégations et de 217 agents titulaires ou locaux à l'étranger¹⁵ (policiers ou gendarmes), dont 48 officiers de liaison (présents dans 23 pays), placés sous l'autorité des agents de sécurité intérieure et qui participent à des missions de renseignement. Le SCTIP contribue à l'unification de la fonction policière internationale et assure la conception, le suivi et l'évaluation d'actions de coopération technique ; la moitié des crédits d'intervention sont dirigés vers l'Afrique subsaharienne et un peu plus de 20 % vers les pays candidats à l'Union européenne. **Il convient de relever l'importance du budget de rémunérations des 174 fonctionnaires expatriés, dont le montant unitaire est de 111.060 euros par agent en 2003.** D'autres directions sont également concernées dans une moindre mesure par l'action internationale : la Direction générale de l'administration, la Direction générale des collectivités locales

¹⁴ En 2003, 13,3 millions d'euros de crédits ont été annulés sur un total de 33,1 millions d'euros de dotations et reports, soit plus de 30 % d'annulations.

¹⁵ Et 165 agents en administration centrale.

(appui législatif et expertise technique) et la Direction de la défense et de la sécurité civile (conseil et assistance opérationnelle).

d) Le ministère de l'écologie et du développement durable

Les crédits du ministère portent essentiellement sur un nouvel abondement, sur le chapitre 44-10, du Fonds pour l'Environnement du PNUE à hauteur de 2,06 millions d'euros, soit une baisse de 17,6 % par rapport à 2003. Des actions de suivi du Sommet mondial du développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002 sont également prévues.

e) Le ministère de la culture et de la communication

L'action du ministère se traduit par trois orientations : formation et expertise, soutien à des projets favorisant la connaissance des cultures des ays en développement en France (notamment des manifestations soutenues par l'Association française d'action artistique), et aide à la coproduction cinématographique dans le cadre du Fonds Sud. Les dotations budgétaires pour 2004 sont essentiellement affectées au chapitre 43-20 intitulé « interventions culturelles d'intérêt national », qui reçoit 3,98 millions d'euros, en baisse de 2,5 % par rapport à 2002. Ces interventions recouvrent l'accueil des cultures étrangères, la promotion de la culture française à l'étranger, la coopération en ingénierie culturelle et la promotion de la coopération européenne.

f) Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Le bras armé de ce ministère en matière d'action internationale et de coopération est depuis 1992 le **GIP International**, qui fixe les orientations et met en oeuvre la coopération technique du ministère dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, dans le cadre d'accords conclu avec les instances publiques de pays d'Europe centrale, d'Asie et d'Afrique. Dix agents sont mis à la disposition du GIP par le ministère, l'ANPE et l'AFPA, et 95 % de son budget est assuré par une subvention du ministère, qui est reconduite en 2004 et s'élève à 1,06 million d'euros.

g) Le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

Les actions du ministère en matière de coopération sont les suivantes :

- **coopération administrative et technique** : expertises ponctuelles ou de longue durée d'experts du ministère (soit directement auprès de l'administration des pays concernés, soit auprès de l'ambassade) et accueil et formation d'étrangers dans des organismes de formation sous tutelle ou co-

tutelle du ministère. L'essentiel de ces coopérations se fait dans le cadre d'arrangements administratifs approuvés par le ministère des affaires étrangères, celui-ci apportant aussi généralement une part des financements nécessaires. Quelques coopérations, essentiellement dans le domaine de l'aviation civile, consistent à développer une offre de formation d'étrangers en France sur financement FASEP (Fonds d'aide au secteur privé) ;

- colloques (généralement en partenariat avec UbiFrance), outils documentaires et actions de **promotion du savoir-faire français** et des entreprises françaises exportatrices ;

- avis du ministère sur des dossiers d'aide aux exportations dans le cadre de procédures gérées par d'autres ministères.

Une subvention de 0,73 million d'euros est accordée à Météo-France¹⁶ (soit 0,5 % de sa subvention globale de fonctionnement), afin de financer des frais de scolarité de stagiaires étrangers, des missions d'assistance technique, la gratuité de certaines fournitures au profit de pays en développement... Une partie des crédits de la sous-direction des actions internationales concerne également des études et actions de coopération.

h) Les autres ministères concernés

La majeure partie des actions de coopération du **ministère des sports** s'effectue par le biais de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports ayant le français en partage (CONFESJES, qui compte 38 Etats membres, dont 30 pays en développement), dont la France est le premier contributeur. En 2004, les priorités du ministère en faveur du développement auront trait au soutien au programme d'appui aux politiques nationales de jeunesse et de sports pour un développement durable de la CONFESJES, à la préparation des grandes manifestations sportives¹⁷, à la coopération sportive avec les futurs adhérents de l'Union européenne, et au soutien à des projets utilisant le sport comme vecteur d'insertion, de mobilisation et d'éducation dans les zones en sortie de crise, particulièrement en Afghanistan.

La participation du **ministère de la défense** est désormais résiduelle, dans la mesure où la coopération militaire est assurée par la Direction de la coopération militaire et de défense du Quai d'Orsay, créée le 1^{er} janvier 1999.

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

¹⁶ Dont la majeure partie des crédits de coopération provient du ministère des affaires étrangères.

¹⁷ Plus particulièrement les Jeux panarabes en Algérie en 2004 et les Jeux de la francophonie au Niger en 2005.

européennes et internationales, mais principalement financées par le ministère des affaires étrangères. Le ministère de la justice a détaché 16 magistrats et un greffier en chef auprès du ministère des affaires étrangères en vue de leur mise à disposition dans d'autres pays en qualité d'assistants techniques. L'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA¹⁸) constitue également un puissant vecteur de coopération et présente un triple intérêt pour notre pays : un effet de levier pour le développement économique et humain des pays africains, un soutien aux intérêts économiques et linguistiques de notre pays, et de meilleures garanties de remboursement des concours financiers apportés par la France.

De manière générale, la coopération juridique évolue actuellement d'une coopération d'assistance vers une coopération de soutien et d'accompagnement des réformes, et s'inscrit dans un **contexte de forte compétition entre systèmes juridiques romano-germanique et anglo-saxon**. La tradition juridique française reste toutefois très demandée par de nombreux pays en développement, soit pour des raisons historiques, soit en raison de la sécurité juridique que représente le droit écrit.

Comme en 2002, votre rapporteur spécial relève le caractère lacunaire ou tardif de certaines réponses aux différents questionnaires adressés en juillet à chaque ministère concerné, bien que certains progrès aient été constatés. On peut également noter dans certains cas une certaine confusion entre l'action internationale des ministères et les actions au titre de la coopération proprement dite, ce qui trouble la lisibilité budgétaire dans la mesure où les crédits retenus dans le « jaune » peuvent différer de ceux mentionnés dans les réponses, qui s'inscrivent généralement dans la perspective plus vaste de l'action internationale.

3. Les effectifs du personnel d'assistance technique

Les effectifs d'assistance technique devraient augmenter de 0,6 % en 2004 après avoir connu une hausse de 5,5 % en 2003. **Les prévisions pour 2004 sont toutefois à considérer avec précaution**, dans la mesure où les effectifs constatés en 2003 sont en réalité supérieurs de 342 unités aux anticipations du « jaune » annexé au PLF 2003.

Effectifs du personnel d'assistance technique au 1^{er} juillet 2003 et prévisions au 1^{er} juillet 2004

¹⁸ La question de la pérennisation du financement de cette organisation, qui connaît des succès croissants, se pose toutefois. La France avait été le principal bailleur en mettant sur pied un fonds en 1994, doté de 40 millions de francs (soit 6,1 millions d'euros). La Société financière internationale, du groupe de la Banque mondiale, pourrait prochainement constituer un « trust fund », et l'Union européenne devrait également apporter sa contribution. En France, le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN) milite en faveur d'une plus grande implication de l'Agence française de développement.

	Etats de la ZSP		Autres Etats		Total		
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	Variation
Enseignants des services français *	2.586	2.586	1.548	1.548	4.134	4.134	-
Education, formation et coopération éducative	763	760	368	367	1.131	1.127	-0,4 %
Administration générale, statistiques	106	103	17	17	123	120	-2,4 %
Economie et finances	72	72	9	16	81	88	8,6 %
Santé et services sociaux	218	212	9	9	227	221	-2,6 %
Agriculture, pêche, forêt, eau, environnement	172	167	9	9	181	176	-2,8 %
Bâtiment, commerce, PME, PMI et tourisme	15	15	6	6	21	21	-
Infrastructures, transports et télécommunications	25	24	1	1	26	25	-3,8 %
Environnement, urbanisme, habitat	43	42	7	6	50	48	-4 %
Culture, médias et multilatéral	43	42	6	6	49	48	-2 %
Intérieur	45	45	57	77	102	122	19,6 %
Armées	330	330	37	37	367	367	-
Divers et multilatéral* *	152	152	62	62	214	214	-
TOTAL	4.570	4.550	2.136	2.161	6.706	6.711	0,6 %

* Ces effectifs comprennent les enseignants de l'AEFE, rémunérés au titre III.

* * Hors enseignants des services français et éducation, formation et coopération éducative.

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le budget du ministère des affaires étrangères, selon les termes de M. Dominique de Villepin, est placé sous le signe d'une participation au nécessaire effort de réduction de la dépense publique et du respect des grandes priorités du Président de la République et du gouvernement. Il traduit à ce titre la poursuite de l'effort de hausse de l'APD, en vue de parvenir à 0,5 % du PIB en 2007.

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

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

La « fusion » de l'ex-ministère de la coopération au sein de celui des affaires étrangères, si elle a pu aboutir à mettre en place des synergies organisationnelles, n'a pas contribué à accroître la lisibilité des crédits d'APD. Le regroupement de lignes spécifiques des chapitres de fonctionnement (en

2000) et d'intervention (en 2002) au sein de deux chapitres intitulés respectivement « services et établissements culturels et de coopération » et « coopération internationale et au développement » a en effet induit une nomenclature budgétaire ne permettant plus d'identifier clairement les crédits qui, au sein du budget des affaires étrangères, sont spécifiquement affectés à la coopération avec les Etats en développement. Il est donc devenu nécessaire de comparer le montant des crédits inscrits sur le « bleu » des affaires étrangères avec celui que retient, par chapitre concerné, le « jaune » récapitulant les crédits affectés à la coopération. Il apparaît dès lors que **la quote-part des crédits relatifs à la coopération varie, selon les chapitres, de 0,4 % à 100 % du total.**

Au total, 48,2 % des crédits du budget des affaires étrangères seraient affectés à la coopération en 2004, soit une progression de plus de deux points par rapport au à la loi de finances initiale pour 2003 (45,9 %). La répartition par titre fait apparaître que 20 % des dépenses de personnel et de fonctionnement, près de la moitié des dépenses d'intervention et la quasi-totalité (97,1 %) des subventions d'investissement sont consacrées à la coopération.

Part des crédits du MAE affectés à la coopération dans le PLF 2004
(en millions d'euros)

	Total budget	Crédits de coopération	% du total	Rappel PLF 2003
Titre III	1.504,6	300,9	20 %	20,1 %
Titre IV	1.807,3	848,7	47 %	45,8 %
Titre V dont				
AP	45	16,1	35,8 %	30,5 %
CP	42	16,1	38,3 %	38,4 %
Titre VI dont				
AP	344,4	344,4	100 %	100 %
CP*	867,4	867	100 %	100 %
Total (DO+CP)	4.221,3	2.032,7	48,15 %	45,96 %

* dont la contribution au FED

Source : commission des finances du Sénat

2. Ventilation par chapitre et évolution de la nomenclature

Répartition des crédits inscrits au budget des affaires étrangères
au titre de la « coopération avec les Etats en voie de développement » pour les seuls chapitres concernés

(en millions d'euros)

	Crédits inscrits au PLF 2004 dans le « bleu » budgétaire du MAE		Crédits décomptés dans le « jaune » Etat récapitulatif des crédits de coopération annexé au PLF 2004		Clef de répartition des crédits MAE affectés à la coopération	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
I - ACTIONS BILATERALES	403,5	2.740,9	360,5	1.288,4	89,3 %	47 %
I - 1 - Coût des services centraux	4,2	224,6	0,3	30,6	7,1 %	13,6 %
31-12-11. Administrations centrales - Indemnités et allocations diverses		37,2		3,3		8,9 %
31-90-01/11. Rémunérations principales		88,3		12,3		13,9 %
31-98-11. Autres rémunérations		3,5		0,4		11,4 %
33-90-11. Cotisations sociales		17,8		3,1		17,4 %
33-91-11. Prestations sociales		4,6		1,4		30,4 %
37-90-11/87/88. Moyens généraux des services		69		9,9		14,3 %
57-10-11. Equipement administratif	4,2	4,2	0,3	0,3	7,1 %	7,1 %
I - 2 - Coût des services déconcentrés à l'étranger	26,1	654,5	5,9	96,5	22,6 %	14,7 %
31-12-21/31. Indemnités et allocations diverses		5,7		5,2		91,2 %
31-90-21. Rémunérations des personnels		334,4		65,3		19,5 %
33-90-21. Cotisations sociales		8		3,5		43,7 %
33-91-21. Prestations sociales		1,7		0,3		17,6 %
37-30. Dotations globalisées : expérimentation du budget par pays (+ établissements à l'étranger)		64,8		3,7		5,7 %
37-90-21/23/41/43. Moyens généraux des services		215,4		12,7		5,9 %
57-10-21. Equipement administratif	26,1	24,5	5,9	5,9	22,6 %	24,1 %
I - 3 - Coût des établissements à l'étranger	28,8	552	9,9	185,8	34,4 %	33,6 %
31-90-31. Rémunérations des personnels		117,5		33,1		28,2 %
36-30. Subventions aux établissements publics		370,2		105,3		28,4 %
37-30. Dotations globalisées : expérimentation du budget par pays (intégré dans le I - 2)						
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche		51		37,5		73,5 %
57-10-25/31/32/61. Equipement administratif	28,8	13,3	9,9	9,9	34,4 %	74,4 %
I - 4 - Dépenses d'intervention	344,4	1.310,5	344,4	975,5	100 %	74,4 %
41-43. Concours financiers		159		159		100 %
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées		33,5		33,2		99,1 %
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle		165		20,15		12,2 %
42-15. Coopération internationale et au développement		514,6		362,6		70,5 %
42-26. Transport et dépenses d'aide alimentaire		16,8		16,8		100 %
42-29. Coopération militaire et de défense		93,5		65		69,5 %
42-37. Autres interventions de politique internationale		25,7		16,8		65,4 %

68-80. Subventions d'aide extérieure	4,4	4,4	4,4	4	100 %	90,9 %
68-91. FSP	171	140	171	140	100 %	100 %
68-93. Dons AFD	169	158	169	158	100 %	100 %
II - ACTIONS MULTILATERALES	0	1.902	0	744,3	0	39,1 %
II - 1 - Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales (articles relatifs aux services à l'étranger)	0	562,4	0	4,1	0	0,7 %
31-12-21. Indemnités et allocations diverses		4,6		0,2		4,3 %
31-90-21. Rémunérations des personnels		334,4		2,75		0,8 %
33-90-21. Cotisations sociales		8		0,2		2,5 %
37-90-21/23/41/43. Moyens des services		215,4		0,9		0,4 %
II - 2 - Contributions de la France aux organisations intergouvernementales	0	1.339,6	0	740,2	0	55,2 %
42-31. Contributions obligatoires		678,8		79,8		11,8 %
42-32. Contributions volontaires		49,1		49,8		101,4 %
42-32. Fonds multilatéral unique (francophonie)		46,7		45,6		97,6 %
68-02. Participation de la France au FED	0	565		565		100 %

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

Source : commission des finances du Sénat, à partir de la comparaison du « jaune » et du « bleu »

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

- les concours financiers (chap.41-43) ;
- l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chap. 42-13) ;
- le transport de l'aide alimentaire (chap. 42-26) ;
- les contributions volontaires aux institutions des Nations-Unies et autres organismes (chap.42-32) ;
- tous les chapitres du titre VI : « *Participation de la France au Fonds européen de développement* » (chapitre 68-02), « *Subventions d'investissement au titre de l'action extérieure et de l'aide au développement* » (chapitre 68-80), « *Projets financés sur le Fonds de solidarité prioritaire et par l'Agence française de développement* » (chapitres 68-91 et 68-93).

Quatre nouveaux articles, entièrement ou partiellement consacrés à la coopération, font également leur apparition :

- le chapitre 37-30 « *Dotations globalisées : expérimentations de budget par pays* », qui traduit l'expérimentation menée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ;
- l'article 41-43-50 « *Concours financiers en faveur de l'ajustement structurel et contrats de désendettement-développement* », qui naît du regroupement des trois anciens articles 20 (bonification des prêts d'ajustement

structurels), 30 (dons en faveurs de l'ajustement structurel) et 40 (contrats de désendettement-développement), ce dernier article ayant été créé à l'occasion du PLF 2003 ;

- l'article 42-31-11 « *ONU et institutions spécialisées des Nations-Unies* », qui succède à l'ancien article 10 du même nom ;

- l'article 68-91-30 « *Fonds de solidarité prioritaire. Aide aux pays sortant de conflits* ».

Les articles 37-90-31 (« *Services à l'étranger. Crédits délégués, dépenses regroupées des services* ») et 37-90-34 (« *Services à l'étranger. Crédits délégués pour frais de représentation* ») sont quant à eux supprimés dans le « bleu » 2004.

La nomenclature du « jaune » évolue peu : le nouveau chapitre 37-30 précité est intégré dans la rubrique relative aux actions bilatérales, et le chapitre 42-32 est scindé en deux lignes afin d'isoler la participation française au titre du Fonds multilatéral unique pour la francophonie.

Votre rapporteur spécial continue de regretter la faible part des contributions obligatoires retenues au titre de la coopération et de l'aide au développement (11,8 %, après 11,7 % dans le PLF 2003). Il considère en effet que les institutions des Nations Unies comme le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ou le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), constituent des éléments essentiels de la coopération et de l'aide au développement. En revanche, s'agissant des contributions volontaires, retenues pour leur part à quasiment 100 %, **il est plus réservé sur la prise en compte des crédits du Fonds multilatéral unique (FMU) au titre de la francophonie**, estimant que ceux-ci relèvent davantage de la présence française à l'étranger que de l'aide au développement (même s'il existe des chevauchements inévitables).

Le chapitre « coopération internationale et développement », introduit en 2002 dans la nomenclature budgétaire, **n'est retenu qu'à hauteur de 70,5 %**, sans que les modalités de cette clef de répartition ne soient explicitées, ce qui illustre les discordances entre l'intitulé du chapitre et l'affectation réelle des crédits, et partant l'ambiguïté de la comptabilisation des crédits d'APD. **Ce chapitre symbolise bien la difficulté de l'analyse budgétaire dans le cadre actuel et les apports décisifs que l'on peut escompter de la future nomenclature de la LOLF**, dans la mesure où les crédits de coopération seront clairement isolés dans un programme dédié.

Le reste des chapitres bénéficie d'un traitement variable qui complique l'analyse. Ainsi, pour l'administration centrale, 13,9 % pour les

rémunérations principales, mais 17,4 % pour les cotisations sociales ; pour les services déconcentrés à l'étranger, 19,5 % des rémunérations principales et 43,7 % pour les cotisations sociales.

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

La hausse de la part de la coopération dans les crédits budgétaires du ministère des affaires étrangères repose sur le différentiel positif entre la croissance des actions multilatérales intégralement affectées à la coopération et celle des crédits du ministère, en particulier sur la hausse des crédits affectés au FED (en augmentation de 13,9 %, alors que le budget du ministère augmente de 2,5 %) et des contributions volontaires à des fonds multilatéraux (hausse de 11,5 %) ; et également sur la forte augmentation de certaines actions bilatérales, également intégralement prises en compte au titre de la coopération, telles que les concours financiers (+ 28,7 %), les dotations du Fonds de solidarité prioritaire (+ 25 %) et de l'Agence française de développement (+ 13,5 %).

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

(en %)

	Pourcentage des crédits du MAE affectés à la coopération (DO+CP)	
	LFI 2003	PLF 2004
I - ACTIONS BILATERALES	45,9	47
I - 1 - Coûts des services centraux	14,9	13,6
31-12-11. Administrations centrales - Indemnités et allocations diverses	8,9	8,9
31-90-01/11. Rémunérations principales	16	13,9
31-98-11. Autres rémunérations	11,4	11,4
33-90-11. Cotisations sociales	17,1	17,4
33-91-11. Prestations sociales	21,5	30,4
37-90-11/87/88. Moyens généraux des services	15,3	14,3
57-10-11. Equipement administratif	9,7	7,1
I - 2 - Coût des services déconcentrés et établissements à l'étranger	15,7	14,7
31-12-21/31. Indemnités et allocations diverses	36,3	91,2
31-90-21. Rémunérations des personnels	18,7	19,5
33-90-21. Cotisations sociales	33,8	43,7
33-91-21. Prestations sociales	45,6	17,6
37-30. Dotations globalisées : expérimentations du budget-pays	-	5,7
37-90-21/23/41/43. Moyens généraux des services	6,9	5,9
57-10-21. Equipement administratif	29,7	24,1
I - 3 - Coût des établissements à l'étranger	33,5	33,6
31-90-31. Rémunérations des personnels	29,1	28,2
36-30. Subventions aux établissements publics	28,4	28,4
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche	73,5	73,5
57-10-25/31/32/61. Equipement administratif	51,4	74,4
I - 4 - Dépenses d'intervention	72,5	74,4
41-43. Concours financiers	100	100
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées	98	99,1
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle	12,2	12,2
42-15. Coopération internationale et au développement	70	70,5
42-26. Transport aide alimentaire et aide d'urgence	100	100
42-29. Coopération militaire et de défense	69,5	69,5
42-37. Autres interventions de politique internationale	65,2	65,4
68-80. Subventions d'aide extérieure	91,1	90,9
68-91. Fonds de solidarité prioritaire	100	100
68-93. Dons AFD	100	100

II - ACTIONS MULTILATERALES	35,6	39,1
II - 1 - Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales	7,4	7,3
31-12-21. Services à l'étranger - Indemnités et allocations diverses	4,5	4,3
31-90-21. Rémunérations des personnels	0,8	0,8
33-90-21. Cotisations sociales	2,1	2,5
37-90-21/23/41/43. Moyens généraux des services	0,5	0,4
II - 2 - Contributions de la France aux organisations intergouvernementales	52,5	55,2
42-31. Contributions obligatoires	11,7	11,8
42-32. Contributions volontaires	101,5	101,4
42-32. Fonds multilatéral unique (francophonie)	97	97,6
68-02. Participation de la France au FED	100	100

Source : commission des finances du Sénat, à partir des « bleus » et « jaunes » annexés aux PLF 2003 et 2004

Au total les crédits du ministère des affaires étrangères consacrés à la coopération et au développement sont en augmentation de 7,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Les crédits gérés par la DGCID, qui constitue le principal opérateur du ministère en matière de coopération mais recouvre un périmètre plus vaste, passent de 2,03 milliard d'euros à 2,16 milliards d'euros en 2004, soit une hausse de 6,2 % (23,8 % en 2003). **La hausse globale des crédits de coopération est toutefois ramenée à 2,9 % si on exclut le FED et les concours financiers du périmètre, dont ils représentent 35,6 % de la masse budgétaire.**

S'agissant des crédits de la DGCID, aucune mesure nouvelle n'a été attribuée pour les programmes d'aide au développement de cette direction. **Parmi les priorités pour 2004, il convient de signaler :**

- l'appui à la mise en œuvre du NEPAD ;
- le financement des initiatives retenues au Sommet de Johannesburg, en particulier pour l'eau, l'énergie et la forêt ;
- le maintien de l'aide apportée aux politiques de lutte contre la pauvreté, notamment par la mise en place des contrats de désendettement-développement dans les pays concernés ;
- l'amplification de la lutte contre le Sida ;
- l'amélioration des processus de gouvernance démocratique ;
- la contribution au financement de politiques sectorielles dans le domaine de l'éducation ;
- une meilleure prise en compte des situations de post-conflit.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (TITRE III)

1. Les imperfections de l'agrégat 11 (« Personnel, moyens et équipements des services »)

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

L'agrégat « *Personnel, moyens et équipement des services* » comporte une « mission » de « *coopération internationale* », dont les instruments sont la DGCID, le service des affaires francophones, les services d'action culturelle et de coopération des postes diplomatiques et l'AEFE (placée sous la tutelle de la DGCID). Il apparaît que 26 % des effectifs réels du ministère (8.913 emplois), soit 2.319 emplois (dont près des trois quarts à l'étranger) étaient en 2001 affectés à la coopération. **Notre rapporteur spécial déplore que le « bleu » ne précise pas cette part pour 2002 ni a fortiori pour 2003.** Cette part est légèrement inférieure à celle de l'administration générale du Quai d'Orsay (« *pôle de gestion transversale* »), mais serait plus élevée si l'on y intégrait les recrutements locaux et 265 agents des alliances françaises, qui ne figurent pas dans l'agrégat.

2. Evolution globale : un effort conséquent de maîtrise des dépenses de fonctionnement

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

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

(en millions d'euros)

	LFI 2003		PLF 2004		Evolution 2002/ 2003 (%)
	Montant	% des crédits du MAE	Montant	% des crédits du MAE	
Services centraux dont :	32,8	14,6	30,6	13,6	-6,7
- rémunérations, cotisations et prestations	21,6	14,5	20,4	13,5	-5,5
- moyens généraux des services	10,8	15,2	9,9	14,3	-8,3
- équipement administratif (titre V)	0,3	9,7	0,27	6,4	-10
Services déconcentrés et établissements à l'étranger dont :	291,1	24,2	282,3	23,4	-3
- rémunérations, cotisations et prestations (1)	117,5	21,5	111	20,7	-5,5
- subventions aux établissements publics	104,3	28,5	105,3	28,4	+1
- établissements culturels, de coopération et de recherche	37,8	73,5	37,5	73,5	-0,8
- moyens généraux des services	13,8	6,9	12,7	5,9	-8
- équipement administratif (titre V)	17,7	44,2	15,8	45,9	-10,7
Délégations auprès d'organisations intergouvernementales	4,5	N.S.	4,1	N.S.	-8,9
Total pour le seul titre III (2)	310,3	21,7	300,9	21,5	-3

Source : commission des finances du Sénat, à partir des « bleus » et « jaunes » 2003 et 2004

(1) Les dotations globalisées prévues en 2004 dans le cadre de l'expérimentation des budgets pays sont intégrées dans les rémunérations et prestations sociales.

(2) Ont été déduits du titre III les pensions civiles, les dépenses d'action sociale, les frais de réception et de déplacements et les frais de justice.

Avec une diminution de 2,2 %, l'évolution des crédits du titre III de l'ensemble du ministère – minorés des dépenses afférentes aux pensions civiles, à l'action sociale, aux frais de réception et de déplacements et aux frais de justice¹⁹ – est inférieure à celle des crédits de fonctionnement affectés aux actions de coopération comptabilisés dans le jaune, qui diminuent de 3 %²⁰. **Ainsi l'effort de diminution des dépenses de fonctionnement du ministère a davantage porté sur la coopération que sur les autres missions.**

¹⁹ La baisse du périmètre intégral du titre III est toutefois proche avec - 2,35 %.

²⁰ D'après les réponses du ministère, les crédits de la DGCID imputés sur le titre III diminuent de 1,6 %, mais les chapitres pris en compte ne sont pas les mêmes que les crédits de coopération comptabilisés dans le jaune.

Les lignes budgétaires concourant à la coopération et au développement ne bénéficient d'aucune mesure nouvelle positive (celle de 9,7 millions d'euros dont bénéficie l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger est annulée par la révision à la baisse des services votés), hormis les traditionnelles mesures de revalorisation salariale de l'administration centrale. **Ces efforts sont à rapprocher de la rigueur assumée par l'ensemble du ministère dans la gestion de ses crédits de fonctionnement**, qui se traduit par :

- une diminution nette des effectifs de 116 emplois et de 4,2 % de la masse salariale ;

- une forte baisse de 8,2 % des moyens généraux de l'ensemble des services centraux et déconcentrés (chapitre 37-90) ;

- une économie sur les indemnités de résidence, permettant la revalorisation des rémunérations des personnels de recrutement local (4,2 millions d'euros) et l'abondement des primes versées en administration centrale (3,8 millions d'euros) dans le cadre d'une harmonisation avec les autres ministères.

Les établissements culturels et de recherche à l'étranger voient leur situation relativement préservée comme en 2003, puisque la dotation du chapitre 37-95 s'inscrit en baisse modérée de 0,8 %.

Dans le cadre du chantier ouvert par le ministre sur la valorisation des métiers de l'action culturelle et du développement, une réflexion à moyens budgétaires constants a été engagée sur **l'évolution du dispositif culturel de la France à l'étranger dans son ensemble**, visant à renforcer les principaux établissements, ou ceux sur lesquels le ministère souhaite s'appuyer prioritairement. Au terme de cette réflexion, un plan de modernisation du réseau pourrait être proposé en vue d'organiser son évolution à moyen terme (2003-2006). Son objectif est de permettre à un dispositif resserré de bénéficier de moyens accrus. Sa mise en œuvre répondra, selon le ministère, à un triple souci :

- le schéma d'évolution du réseau devra être **global**, porter sur l'ensemble des régions du monde et sur tous les types d'implantation quels que soient leurs statuts : établissement à autonomie financière, association de droit local (alliance française), service d'ambassade. Les principes d'ergonomie, de cohérence et d'efficacité seront mis en exergue et pourront trouver des traductions très différentes ;

- ce plan devra aboutir à des **redistributions de compétences**, à partir de l'analyse pragmatique des besoins et des missions confiées à nos implantations, ainsi que de leurs performances relatives. C'est ainsi qu'une Alliance ou un établissement à autonomie financière pourraient être amenés à

prendre le relais d'un SCAC que son faible volume d'activités conduirait à fermer, qu'un établissement à autonomie financière pourrait être dissous au profit d'une Alliance ou d'un SCAC, ou encore qu'une Alliance à l'étranger pourrait cesser de recevoir l'appui financier de la France, là où elle coexisterait avec un établissement à autonomie financière plus efficace. Chaque fois qu'une fermeture sera envisagée, un cadre de substitution (redéploiement des fonctions vers des implantations-relais et renforcement des moyens) sera prévu avant de procéder à la restructuration correspondante ;

- dans cet effort de restructuration, les « périmètres » physique, administratif et fonctionnel seront distingués, et **le statut juridique de l'établissement à autonomie financière devrait être réformé**. La reconnaissance de la mission de coopération assurée par les établissements à autonomie financière, la généralisation en parallèle de l'autonomie financière au bénéfice des SCAC, devrait ouvrir la voie à la création d'une forme administrative unifiée.

On observe comme en 2003 un décalage entre le « bleu », qui affecte l'ensemble des 159 centres culturels (dont 148 bénéficient de l'autonomie financière) à la mission « *Coopération culturelle et scientifique* »²¹ de l'agrégat « *Coopération et interventions internationales* », et le « jaune », qui attribue à la coopération 73,5 % des subventions de fonctionnement à ces établissements. C'est bien la conception chiffrée du « jaune » qui prévaut puisque près du tiers des établissements du réseau sont situés dans des pays développés. En termes de montants affectés au cours de l'exercice 2002, les principales villes bénéficiaires sont les suivantes :

Principales subventions de fonctionnement versées aux établissements culturels en 2003

(en euros)

Ville d'implantation	Montant		
Hanoi	1.085.000	Vienne	705.300
Beyrouth	1.066.000	Moscou	676.000
Rabat	1.031.000	Tunis	650.000
Phnom Penh	1.007.000	Budapest	650.000
Mexico	953.000	Alger	640.300
Berlin	860.800	Tel Aviv	612.000
Rome	811.400	Varsovie	600.700
Meknes	728.500	Marrakech	592.700
TOTAL ppaux étbts	12.669.700	TOTAL tous étbts	42.331.450

Source : ministère des affaires étrangères

²¹ Ces centres culturels sont implantés dans 90 pays. La coopération est également assurée par un réseau de 1.135 alliances françaises présentes dans 138 pays, dont 295 bénéficient d'une aide du ministère des affaires étrangères (223 sous forme de subventions). Les moyens de fonctionnement des SCAC relèvent en revanche de l'agrégat « *Personnel, moyens et équipements des services* ».

Parmi les trois établissements publics subventionnés par le ministère (l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger – AEFÉ – l'Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA – et l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie – OUCFA), **seuls l'AEFE et l'OUCFA s'inscrivent réellement dans l'aide au développement**, l'OUCFA n'étant pas doté depuis deux ans. La dotation de l'AEFE diminue de 1,8 % par rapport à 2003. La quote-part retenue par le « jaune » pour l'agence indique en outre que 31,7 % des élèves scolarisés par cette agence relèvent vraiment de la coopération, soit environ la moitié des élèves étrangers.

Enfin au sein des crédits affectés aux « moyens généraux des services », les dépenses relatives à la Commission coopération développement²² s'inscrivent en diminution de 4,3 %, et celles consacrées au **Haut conseil à la coopération internationale enregistrent une diminution équivalente** (après une baisse de 26,1 % en 2003). Le HCCI continuera de bénéficier de 12 emplois, dont 5 titulaires. Conformément aux dispositions du décret du 14 novembre 2002, qui a remanié le format et la composition du HCCI, et au souhait du Premier ministre lors de l'installation du Haut conseil le 17 février 2003, celui-ci a préparé un programme pour la période 2003-2005 tenant compte des deux missions qui lui sont assignées : la concertation entre les différents acteurs de la coopération internationale pour le développement et la sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Le programme triennal retient les sept thèmes suivants, qui feront chacun l'objet d'une commission spécialisée : information du public, éducation au développement ; coopération décentralisée ; lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion ; financement du développement ; économie et solidarité ; négociations internationales, mobilisation des savoirs et concertation des acteurs ; crise, prévention et reconstruction.

Votre rapporteur spécial relève que la mission essentielle du HCCI depuis l'élection de notre collègue Jacques Pelletier à sa présidence, voici un an, a consisté à élaborer son programme de travail pour les trois prochaines années... Le Haut Conseil dans sa nouvelle composition n'a donc encore rendu aucun avis depuis octobre 2002²³. Il a néanmoins mis à profit l'année 2003 pour envoyer des représentants au sommet de l'OMC à Cancun ou au comité des institutions de Bretton Woods à Dubaï. Dans la mesure où cet organisme, en dépit de trop rares contributions écrites de qualité, n'a jamais vraiment fait la preuve de son utilité, votre rapporteur spécial considère que le nouveau mandat de trois ans qui lui a été attribué constitue pour le HCCI une « dernière chance » de prouver sa légitimité. Il note avec plaisir que c'est la tâche que lui a assignée le Président Pelletier.

²² Cette commission est une structure de concertation paritaire entre les pouvoirs publics et les associations de solidarité internationale dans une volonté commune de dialogue et d'échange d'informations.

²³ Le dernier avis, publié le 29 octobre 2002, a porté sur les « recommandations relatives à la politique française de coopération au développement ».

C. LES MOYENS D'INTERVENTION (TITRE IV)

1. Une hausse un peu en trompe-l'oeil

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

(en millions d'euros)

	LFI 2003		PLF 2004		Evolution 2003/ 2004 (%)
	Montant	% des crédits du MAE	Montant	% des crédits du MAE	
41-43. Concours financiers	123,5	100	159	100	28,7
42-13. Appui à des initiatives privées ou décentralisées	33,5	98,2	33,2	99,1	-0,9
42-14. Subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle	20,16	12,2	20,15	12,2	0
42-15. Coopération internationale et développement	372,6	70,1	362,6	70,5	-2,7
42-26. Transport aide alimentaire	16,8	100	16,8	100	0
42-29. Coopération militaire et de défense	65	69,5	65	69,5	0
42-37. Autres interventions de politique internationale	16,9	65,2	16,8	65,2	-0,7
42-31. Contributions obligatoires	79,7	11,7	79,8	11,7	0,1
42-32. Contributions volontaires	50	101,5	49,8	101,5	-0,4
42-32. Fonds multilatéral unique	35,6	97	45,6	97,6	27,3
TOTAL titre IV	813,8	45,7	848,8	47	4,3
TOTAL titre IV hors concours financiers	690,3	41,7	689,8	41,8	0

Source : commission des finances du Sénat, à partir des "bleus" et "jaunes" associés aux PLF 2003 et 2004

Après avoir connu une hausse importante de près de 15,5 % en 2003, **les crédits d'intervention affectés à la coopération enregistrent une hausse de 4,3 %**, dont l'essentiel est toutefois imputable, comme en 2003, aux concours financiers et plus particulièrement au financement des contrats de désendettement-développement (C2D). Dès lors si l'on exclut les concours financiers du périmètre d'analyse, **les crédits d'intervention pour la coopération sont stables en 2004**. Si le versement au Fonds multilatéral unique pour la francophonie est en forte augmentation, les crédits de la coopération privée et décentralisée, de la coopération internationale et le développement (- 4,1 % à périmètre constant) et de certaines interventions de politique internationale s'inscrivent en baisse modérée.

2. Des situations contrastées selon les chapitres

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

a) Forte hausse des concours financiers

Les crédits du chapitre 41-43, intégralement affecté à la coopération, connaissent une augmentation de 28,7 % pour s'établir à 159 millions d'euros en 2004, en raison de l'impact croissant des C2D. Ce chapitre comprend désormais deux articles au lieu de quatre, du fait du regroupement dans le nouvel article 50 des crédits consacrés à l'ajustement structurel (dons et bonifications d'intérêts) et aux C2D, auparavant répartis dans les articles 20, 30 et 40. **Votre rapporteur spécial déplore ce changement de nomenclature, qui amoindrit la lisibilité du chapitre en ne permettant plus d'isoler les crédits consacrés aux seuls C2D.**

L'article 10 relatif aux opérations exceptionnelles financées par aide budgétaire affectée est maintenu et voit sa dotation croître de 50 % en 2004. Les opérations financées sur cet article en 2003 atteignaient 13,6 millions d'euros en septembre 2003 (pour une dotation initiale de 10 millions d'euros) et ont essentiellement concerné des pays africains, les trois principales opérations ayant trait à l'intervention en Centrafrique des forces de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale – CEMAC (3,4 millions d'euros), l'intervention en Côte d'Ivoire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest – CEDEAO (7,1 millions d'euros) et l'appui aux finances publiques de la Guinée (2 millions d'euros).

Le nouvel article 50 s'inscrit en forte hausse de 27 % par rapport au périmètre équivalent de 2003, sans qu'il soit possible de distinguer dans le « bleu » la part qui revient aux C2D, qui représentent le volet bilatéral de la mise en œuvre de l'initiative PPTE (cf. encadré). **La montée en charge devrait être prononcée en 2004, mais les crédits consacrés aux C2D sont reconduits à 91 millions d'euros**, sur les 144 millions d'euros dont l'article est doté, après que les contrats signés en 2003 ont accusé un important retard par rapport aux dotations initiales (30 millions d'euros de réalisation prévisionnelle). Les dons en faveur de l'ajustement structurel constituent quant à eux une conséquence au niveau bilatéral des engagements de la France au titre des programmes d'ajustement structurel du FMI, et viennent abonder directement le budget des États concernés. **Leur dotation est triplée pour atteindre 46,1 millions d'euros**, après 15,6 millions d'euros en LFI pour 2003. La dotation des bonifications des prêts d'ajustement structurel est quant à elle reconduite.

Les contrats de désendettement-développement (C2D)

1 - Contexte

Sur une base strictement bilatérale et conformément aux engagements pris au G7 de Cologne en juin 1999, la France procédera à l'annulation de la totalité de ses créances d'aide

publique au développement sur les pays éligibles à l'initiative PPTE. Au total, cet effort complémentaire portera sur **4 milliards d'euros sur un montant total de 10 milliards d'euros de créances que la France devrait annuler dans le cadre de cette initiative**. Cet effort, qui va au-delà de l'effort consenti dans le cadre de l'initiative PPTE, laquelle vise à rendre la dette des pays bénéficiaires soutenable, permettra de leur apporter des marges de manoeuvre supplémentaires pour leur action contre la pauvreté et le développement durable dans le cadre d'un contrat pluriannuel avec notre pays, dénommé « contrat de désendettement et de développement » (C2D) et mis en oeuvre à compter du point d'achèvement. Cette démarche **vis** **à procéder à un refinancement par dons, dans le budget du pays, des échéances d'APD remboursées par les Etats partenaires**.

2 – Fonctionnement et principes

Quatre domaines principaux d'affectation sont privilégiés : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. L'élaboration de ces contrats doit satisfaire un objectif d'efficacité garantissant des **décaissements rapides**. La démarche se traduit cependant par une certaine **complexité** (multiplication des intervenants pour l'instruction, l'exécution et le suivi des contrats) et implique de s'adapter au fait que contrairement à l'aide classique, les rythmes de décaissements sont connus d'avance. Elle est également soumise à plusieurs **contraintes**, telles que la faiblesse des administrations locales, le souci de s'intégrer dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) définis par les pays, la cohérence à promouvoir avec les autres instruments de la coopération française et la nécessité de combiner plusieurs critères (rapidité des décaissements, efficacité des opérations, traçabilité des fonds, coordination avec les autres bailleurs...). Ce faisceau de contraintes a induit les principales orientations suivantes :

- les financements sur C2D sont concentrés sur un **nombre restreint de points d'affectation** dans les secteurs qui contribuent le plus directement à la réduction de la pauvreté (deux ou trois dans la plupart des cas). Cette concentration, outre qu'elle permet une plus grande efficacité et cohérence de notre aide, rend celle-ci plus visible ;

- ces points d'application doivent prendre la forme, de façon privilégiée, de **programmes sectoriels**, financés sous la forme d'une aide budgétaire affectée à des lignes du budget de l'Etat partenaire, ou à des fonds. **Cela implique une certaine rupture avec la pratique habituelle de l'aide-projet** consistant à assurer l'élaboration, la mise en oeuvre et le contrôle détaillés, étape par étape, des projets réalisés. Le rôle de la coopération française consistera surtout à aider les autorités locales à définir les composantes détaillées des programmes, à vérifier la correcte affectation des fonds grâce à un contrôle essentiellement *a posteriori*, et à renforcer les capacités administratives et techniques nationales ;

- une **forte coordination avec les autres bailleurs** de fonds doit être recherchée. Les bénéfices attendus sont nombreux : favoriser l'appropriation de l'aide en évitant la multiplication des dispositifs et des procédures ; permettre à l'Etat récipiendaire d'assurer une plus grande cohérence de l'aide internationale qu'il reçoit ; permettre à la coopération française de s'intégrer, le cas échéant, dans les dispositifs de mise en œuvre et de suivi de l'aide déjà mis en place à l'initiative d'autres bailleurs ; enfin, s'appuyer sur la communauté des bailleurs pour faire respecter les conditionnalités nécessaires, le cas échéant, au succès des programmes ;

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

- les **sociétés civiles** du Nord et du Sud doivent avoir également les moyens de s'approprier les programmes d'aide. Ceci signifie qu'outre la place consacrée à la société civile par la procédure C2D, d'importants efforts de sensibilisation des autorités nationales d'une part, et d'information / formation des acteurs de la société civile sont réalisés. Le HCCI a également mis en place un groupe de suivi des C2D.

D'après le ministère des affaires étrangères, les principes que se sont donnés les acteurs de la coopération française ont été respectés. L'application de certains de ces principes est certes parfois difficile. La priorité donnée à l'aide-programme se heurte dans certains pays au manque de maturité, voire à l'inexistence de politiques sectorielles, dans des domaines aussi fondamentaux que la santé ou l'éducation. Le défi est donc de mettre à profit la période s'écoulant jusqu'au point d'achèvement pour aider les partenaires à faire émerger des programmes sectoriels de qualité. A cet égard, une bonne complémentarité doit être recherchée avec les autres instruments de l'aide, qui devront être augmentés : assistance technique pour le renforcement des capacités, FSP d'appui à la mise en œuvre des DSRP, fonds d'étude et de préparation de programme de l'AFD. Par ailleurs, **la pratique acquise dans la mise en œuvre des C2D a permis de rénover les instruments de l'aide** : démarche partenariale avec les pays bénéficiaires, renforcement du rôle de la société civile, aide-programme. Elle enrichit la position française en faveur de l'harmonisation des modalités de l'aide publique au développement, et a permis une nouvelle approche de la conditionnalité, fondée sur la définition de pré-requis et d'indicateurs de suivi et de résultats.

Des modalités distinctes sont adoptées pour la mise en œuvre des C2D **selon le montant des créances à refinancer**. Les pays éligibles à l'initiative PPTTE sont ainsi classés en deux groupes selon que l'encours à refinancer par dons est supérieur à 50 millions d'euros, le pays étant alors éligible à un C2D « normal », ou inférieur à 50 millions d'euros, le pays étant alors éligible à un C2D « allégé ». Cette distinction correspond à un souci de ne pas contracter des coûts d'instruction globaux trop élevés. D'une façon générale, la concentration des interventions C2D est recherchée pour une plus grande cohérence, efficacité et visibilité de l'aide, en évitant le foisonnement de projets dispersés et indépendants les uns des autres. **Le C2D allégé** se traduit par un contrat passé entre le gouvernement français et le gouvernement local précisant les modalités du refinancement par dons et l'affectation des sommes reversées à des opérations spécifiques rentrant dans les CSLP, et pour les pays de la ZSP, dans les documents de stratégie pays. Les C2D allégés privilégieront les cofinancements d'opérations mises en œuvre par d'autres bailleurs de fonds, avec application de la même problématique que celle définie pour les C2D normaux, à savoir que cette procédure de cofinancement concernera en priorité des appuis budgétaires affectés, dans un ou deux secteurs maximum.

3 - Point sur la mise en oeuvre

Les cinq pays ayant déjà atteint leur point d'achèvement et bénéficiant du volet additionnel français (Ouganda, Bolivie, Mozambique, Tanzanie, Mauritanie) ont signé un C2D.

En novembre 2001, le **Mozambique** a signé un premier contrat de désendettement développement portant sur la période 2001-2004 et sur un engagement financier de 29,8 millions d'euros. Ce contrat permet d'appuyer un programme national de lutte contre le Sida, un programme intégré d'appui au système de santé primaire dans la province de Cabo Delgado, un programme d'appui à la filière cocotier, des pistes rurales et le micro-crédit. Il permet également de participer à un fonds multi-bailleurs (G11) d'aide budgétaire non affectée. Lors du CICID de décembre 2002, le Mozambique a d'ailleurs été choisi comme pays test de la Coopération française en matière d'harmonisation des modalités de l'aide et l'aide budgétaire constitue l'une des meilleures illustrations de la mise en oeuvre concrète de ce concept.

Le C2D allégé sur l'**Ouganda** a été signé le 28 mars 2002, avec une affectation aux soins de santé primaires.

Le C2D allégé signé le 10 juin 2003 avec la **Tanzanie** (4,25 millions d'euros pour la période décembre 2001-mars 2006) est ciblé sur l'éducation primaire.

Le C2D allégé signé avec la **Bolivie** le 30 mai 2003 (10,4 millions d'euros pour la période 2001-2006) apportera un appui dans le domaine de la santé (construction d'un laboratoire de parasitologie et construction d'un hôpital). En outre, une partie des fonds sera consacrée à une aide budgétaire globale.

La **Mauritanie** a également signé son premier contrat de désendettement et de développement avec le gouvernement français le 17 juillet 2003. Les ressources seront affectées au développement local de deux régions (Guidimakha et Assaba) et au Programme national de développement du secteur éducation (PNDSE).

Des missions préparatoires ont été organisées dans plusieurs pays en amont des points d'achèvement :

- le **Cameroun**, qui sera le premier pays à bénéficier d'un C2D important (environ 1 milliard d'euros) a fait l'objet de deux missions d'orientation (avril 2002 et juin 2003) ;

- une mission de présentation des principes et des contraintes du C2D s'est rendue en **Guinée** en mars 2003. Compte tenu de la suspension du programme avec le FMI, la Guinée n'atteindra pas son point d'achèvement avant la fin de l'année 2004 ;

- à **Madagascar**, le DSRP devrait être prochainement approuvé par les institutions de Bretton Woods. Le point d'achèvement pourrait donc être atteint au cours du deuxième ou du troisième trimestre 2004. Le processus de préparation du C2D sera engagé prochainement ;

- la **Côte d'Ivoire** n'a pas encore atteint le point de décision et les événements récents vont retarder le calendrier de l'initiative PPTE.

Enfin, il faut noter que la **République démocratique du Congo** a atteint le point de décision de l'initiative PPTE en juillet 2003.

4 - Prévisions des besoins futurs

Le tableau ci-après indique les prévisions des montants à verser au titre des C2D pour les années 2003 et 2004. Pour certains pays (Ouganda, Bolivie, Tanzanie, Mauritanie), le C2D a été signé bien après le point d'achèvement. Les créances prises en compte dans le C2D étant les créances postérieures au point d'achèvement, les montants à verser en 2003 peuvent inclure le refinancement d'échéances réglées par les pays au cours d'années antérieures.

Prévisions de versements par la France au titre des C2D

(en millions d'euros)

Pays	Date de point d'achèvement	Date de signature du C2D	Montant 2003	Montant 2004	Commentaires
Mozambique	sept. 2001	nov. 2001	8,8	7,9	
Ouganda	mai 2000	mars 2002	2,3*	0,8	* dont 1,5 au titre de 2002
Bolivie	juin 2001	mai 2003	5,1*	2,1	* dont 1,3 au titre de 2001 et 1,8 au titre de 2002
Tanzanie	nov. 2001	juin 2003	2,2*	1	* dont 1,2 au titre de 2002
Mauritanie	juin 2002	juil. 2003	6,4*	4,2	* dont 2,1 au titre de 2002
Rwanda	T4 2003			2,7	
Malawi	T1 2004			1,2	
Nicaragua	T4 2003			0,1	
Cameroun	T1 2004			112,6	
Ghana	T2 2004			1,4	
Madagascar	T2 2004			3,6	
TOTAL			24,8	137,5	

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; ministère des affaires étrangères ; note de l'Agence française de développement de mai 2002

b) Diminution de 1,9 % de l'appui aux initiatives privées ou décentralisées²⁴

La coopération avec les Organisations de solidarité internationale (OSI), comptabilisée à l'article 10, est quasiment stable avec 7,3 millions d'euros. La ventilation des crédits accordés aux OSI est la suivante : 31,5 % pour l'éducation au développement et la jeunesse²⁵ ; 46,6 % (soit 3,4 millions d'euros) pour le soutien à de nouveaux projets de terrain et programmes concertés de lutte contre la pauvreté et de renforcement des capacités des OSI **dans des pays hors ZSP** qui présentent un intérêt particulier dans la politique internationale de la France (Amérique latine, Moyen-Orient et pays d'Europe Centrale et Orientale) ; 15,1 % pour le maintien d'actions de structuration et de professionnalisation des OSI ; et 6,8 % pour des actions visant une meilleure présence des OSI françaises et de leur partenaires du sud dans les grands rendez-vous internationaux. Les OSI bénéficient également de moyens

²⁴ Mais de 0,9 % pour les crédits comptabilisés au titre de l'APD.

²⁵ Ces actions seront entreprises auprès des écoles et des universités (en relation avec l'action du HCCI), par la plate-forme associative nationale pour l'éducation au développement, et en mobilisant l'ensemble des ministères concernés, en particulier le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

inscrits au titre VI sur le budget du Fonds de solidarité prioritaire, via les cofinancements ou commandes accordés par la Mission pour la coopération non gouvernementale (16 millions d'euros en 2003). Les crédits affectés à ces organismes sont susceptibles de faire l'objet de **trois types de contrôles**²⁶, et une programmation d'évaluations transversales ou de projets spécifiques est prévue chaque année.

Parmi les dix OSI ayant bénéficié des cofinancements les plus importants en 2000-2004, **la dépendance à l'égard des fonds publics est très variable** : certaines ONG, comme le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), Handicap International, Ecoliers du Monde/Aide et Action sont peu dépendantes des fonds publics français, qui représentent moins de 7 % dans le cas du CCFD et 38 % du budget de Handicap International. En revanche, des ONG comme Eau Vive, le Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET) ou le Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural dans le tiers-monde (GRDR) restent très dépendantes des subventions publiques (à hauteur de respectivement 60 %, 81 % et 74 %), notamment de celles du ministère des affaires étrangères. **Contrepartie logique à la forte implantation des services de l'Etat sur le terrain, la France figure au dernier rang européen pour la part d'APD mise en oeuvre par ces organismes (1,1 % contre 3,1 % en moyenne européenne).**

La dotation du chapitre 20, consacrée aux **associations de volontaires** (25 organisations subventionnées) est reconduite avec 19,6 millions d'euros, dont 10,1 millions d'euros pour l'Association Française des Volontaires de Progrès (AFVP)²⁷. Outre la subvention à l'AFVP, le programme d'appui au volontariat associatif est réalisé dans le cadre des dispositions du décret du 30 janvier 1995 relatif aux volontaires et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale. Cette réglementation permet d'aider les associations pour la couverture sociale, la formation, la gestion et la réinsertion des volontaires. L'aide ainsi fournie représente environ 55 % du coût du volontaire, et le dispositif est géré et contrôlé par le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Les crédits des chapitres 30 et 40, consacrés à la coopération décentralisée, s'élèvent à 6,6 millions d'euros, soit une baisse de 9,1 % par

²⁶ *Un compte rendu technique et financier doit être remis chaque année et peut faire l'objet de demande de justification complémentaire (voire d'une demande de remboursement partiel ou total de la subvention si elle n'a pas été dépensée ou l'a été hors des critères), les chargés de mission de la Mission pour la coopération non gouvernementale peuvent réaliser des missions de contrôle sur le terrain, et des évaluations externes des projets peuvent enfin être menées.*

²⁷ *En 2003, cette subvention a été diminuée de 10 % environ, afin d'entamer la réforme préconisée par l'audit conjoint mené en 2001 par les inspections générales des finances et des affaires étrangères. La convention générale du 31 décembre 1999, conclue pour la période 2000-2002, a été prorogée par avenant jusqu'au 31 décembre 2003 afin de ménager une période transitoire devant permettre la préparation d'une nouvelle convention triennale pour la période 2004-2006.*

rapport à la LFI pour 2003, ce qui n'est guère conforme aux conclusions du CICID de décembre 2002, qui faisait état de la volonté du gouvernement de favoriser « *une participation plus large des acteurs de la coopération que sont la société civile et les collectivités locales* ». La mise en place de la circulaire du 26 février 2003, qui dans le cadre des contrats de plan simplifie les procédures de délégation de crédits aux préfetures de région et donne aux commissions paritaires Etat-régions la responsabilité des cofinancements apportés par l'Etat, sera évaluée en 2004. A l'avenir, les collectivités locales seront également davantage impliquées dans les pays faisant l'objet d'un C2D, et les démarches de mise en réseau des collectivités intervenant sur un même territoire ou des problématiques communes, actuellement soutenues par l'association Cité-Unies France, devraient se développer. La coopération décentralisée est particulièrement adaptée aux évolutions structurelles en cours dans un grand nombre de pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe centrale, où la décentralisation est en marche. La coopération décentralisée est supervisée par la **Commission nationale de la coopération décentralisée**, qui associe à parité élus des collectivités et représentants de l'Etat.

c) Stabilité des subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle

La quasi totalité des 165 millions d'euros de crédits globaux sera répartie en 2004 entre Radio France Internationale (71,4 millions d'euros, en hausse de 1,5 % par rapport à 2003), qui connaît une situation budgétaire tendue depuis plusieurs années, TV5 (61,8 millions d'euros) et Canal France International (22,5 millions d'euros). **Cette dotation ne reflète toutefois qu'imparfaitement les ambitions de la politique audiovisuelle extérieure** qui sera menée à partir de 2004, dans la mesure où les modalités de financement de la nouvelle chaîne française d'information internationale n'ont pas encore été arrêtées.

Le ministre délégué à la coopération avait annoncé, lors de l'examen du PLF 2003, l'arrêt de la diffusion de CFI-TV dans le courant du premier semestre. CFI devrait finalement arrêter définitivement en décembre 2003 la diffusion de sa chaîne de télévision, dont votre rapporteur soulignait l'année dernière le risque de doublon avec l'action de TV5²⁸, pour se recentrer sur son utile banque de programmes professionnels. On peut penser que ce calendrier sera tenu puisque, contrairement à 2003, aucun crédit n'est prévu en 2004 pour CFI-TV.

*d) Diminution de 3,2 % des crédits du chapitre 42-15²⁹
« coopération internationale et développement »*

La diminution des crédits de coopération de ce chapitre (qui représentent environ 70 % de la dotation globale) est comparable puisqu'elle s'établit, selon les données du « jaune » à 2,7 %. Les articles

²⁸ Une diffusion hertzienne de TV5 pourrait être envisagée dans les pays où l'était CFI-TV.

²⁹ Ce vaste chapitre « fourre-tout » recouvre une bonne part des actions de la DGCID.

les plus affectés sont les crédits délégués d'appui local aux projets de coopération (- 81,2 %) et les crédits déconcentrés pour le même objet (-6,6 %), qui avaient toutefois quasiment doublé en 2003 du fait d'un transfert des crédits délégués. En 2003, ces crédits de coopération déconcentrés ont été prioritairement affectés au Maroc (2 millions d'euros), à l'Algérie (1,6 million d'euros), à la Côte d'Ivoire (1,1 million d'euros) et à la Tunisie (750.000 euros) ; la santé et l'éducation ont recueilli 42 % des crédits et la coopération économique et l'environnement 34 %.

Les crédits d'expertise de longue durée, financée sur l'article 11, s'inscrivent en baisse de 3,1 %. La forte déflation des effectifs d'assistance technique entre 1999 et 2002, conséquence de la fongibilité instaurée depuis l'exercice 2000 entre les crédits d'assistance technique et ceux hors assistance technique, pourrait être poursuivie en 2004, notamment dans les pays à effectifs importants de l'ex-champ. Cette libéralisation a permis aux SCAC de développer de nouvelles stratégies en affectant les crédits antérieurement consacrés à certains postes à des actions jugées plus prioritaires, que ce soit pour recentrer leurs interventions ou pour atteindre leurs objectifs à moindre coût. En 2002, afin de répondre à la demande parlementaire d'enrayer la déflation de l'assistance technique, la DGCID s'est également dotée d'une nouvelle ligne, dite « ligne souple », permettant la programmation de postes hors enveloppes géographiques. Cette ligne s'est avérée un instrument stratégique efficace puisque, outre un arrêt de la déflation, elle a en fait permis d'amorcer des redéploiements géographiques au profit des nouveaux pays de la ZSP (Afrique sub-saharienne et Asie du sud-est en particulier), sectoriels et catégoriels de l'assistance technique.

Evolution des effectifs de l'assistance technique

	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Effectifs	3.282	2.811	2.463	2.108	2.094	2.101
Variation		-471 -14,4 %	- 348 -12,4 %	- 355 -14,4 %	- 14 -0,7 %	+ 7 +0,3 %

Source : ministère des affaires étrangères

* Il s'agit du nombre de postes ouverts au 31/12/03 en programmation 2003. Le chiffre définitif pourrait être sensiblement inférieur, les services pouvant fermer au 01/01/04 des postes alors vacants.

Les missions d'expertise de courte durée, financées sur l'article 12 et qui avaient suscité les critiques de votre rapporteur spécial en 2003, sont en diminution de 3,5 % (soit 500.000 euros), bien que ces missions tendent à se substituer à l'assistance technique. **Le ministère n'a toutefois daigné donner aucune indication sur les mesures prévues pour diminuer l'impact budgétaire de ces missions.** Une analyse détaillée des missions réalisées en 2003 ne montre guère d'évolution notable par rapport à 2002 et confirme l'impression d' « agence de voyages » laissée à votre rapporteur spécial. Si la durée moyenne des missions reste dans les limites de la courte durée, il apparaît que les pays développés ou émergents suscitent davantage d'intérêt de

la part du ministère que les pays en développement censés être prioritairement concernés par le chapitre 42-15. Les principaux pays ayant fait l'objet de ces missions sont ainsi les suivants :

Principaux pays ayant fait l'objet de missions de courte durée en 2003

Pays	Cumul nombre d'experts	Durée en jours	Jours / homme	Montant en euros	Coût par expert
Algérie	966	6.078	6,3	957.000	990,7
Brésil	302	1.548	5,1	673.700	2.111,6
Chine	261	1.534	5,9	586.800	2.248,3
Etats-Unis	153	1.369	8,9	427.230	2.792,4
Inde-Bhoutan	187	1.971	10,5	511.270	2.734,1
Japon	174	1.261	7,2	508.560	2.922,8
Liban	368	2.031	5,5	520.600	1.414,7
Maroc	1.447	7.859	5,4	1.024.070	707,7
Québec	529	3.795	7,2	523.670	989,9
Russie	325	1.176	3,6	485.580	1.494,1
Tunisie	964	3.698	3,8	612.160	635
TOTAL tous pays	10.244	60.882	5,9	15.674.375	1.530,1
Part des onze principaux pays	55,4 %	53,1 %	-	43,6 %	-

Source : ministère des affaires étrangères

N.B. Le cumul du nombre d'experts ne différencie pas les personnes.

Votre rapporteur spécial se félicite de ce que les dotations de l'article 20 relatif aux bourses d'échange et de formation bénéficient d'un traitement de faveur, puisqu'elles augmentent de 5,4 %. Cette forme de coopération est en effet efficace en ce qu'elle participe du codéveloppement et est susceptible, sur le long terme, d'assurer un plus grand recours à l'expertise française dans les pays qui bénéficient de ces bourses et échanges. Les pays les plus concernés par les invitations en 2002 et 2003 sont les suivants :

**Principaux bénéficiaires et durée des
invitations (cumul jours) en 2002 et 2003**

	2002	2003
Algérie	1.090	941
Chine	415	405
Côte d'Ivoire	155	1.224
Egypte	405	412
Maroc	3.494	2.751
Québec	826	623
Tunisie	30	921
Turquie	214	588

Source : ministère des affaires étrangères

Les crédits de fonctionnement du **groupement d'intérêt public France Coopération Internationale** (article 40), créé en 2002 et qui a pour objet de renforcer la présence d'expertise française dans le cadre des appels d'offres internationaux, sont reconduits. Le premier semestre 2003 a été consacré à la mise en place administrative, financière et logistique, aujourd'hui achevée ; puis le GIP a concentré son activité sur deux grands secteurs : les missions d'experts, en particulier dans les pays en situation de post crise, et la structuration de son réseau humain et informatique. **Votre rapporteur spécial considère que ce GIP devrait opportunément contribuer – pour autant que ses ressources ne soient pas distraites dans de trop nombreuses missions à vocation plus ou moins touristique – à renforcer la présence française dans les institutions et programmes internationaux, à pallier la faible réactivité de notre pays et à doter le ministère d'une véritable « stratégie de placement » des experts français, lacune que votre rapporteur a relevé à plusieurs reprises, en particulier à l'occasion du contrôle qu'il a réalisé au Kosovo cette année.**

e) Reconduction de la dotation des crédits du transport de l'aide alimentaire

Après avoir augmenté de 13,5 % en 2003³⁰, les crédits de l'aide alimentaire sont reconduits en 2004 à 16,79 millions d'euros. Bien que les modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire programmée respectent bien les principes définis dans la Convention de Londres du 30 juin 1999, la dotation budgétaire ne permet pas d'atteindre l'engagement annuel de 200.000 tonnes équivalent céréales, ainsi que votre rapporteur l'a indiqué précédemment. L'aide alimentaire répond à deux types d'interventions, celles programmées et celles d'urgence, les premières étant parfois transférées au profit des secondes. Le nouveau dispositif de mise en œuvre de l'aide alimentaire, désormais placé sous l'autorité du **Comité interministériel de**

³⁰ Augmentation qui faisait suite à une baisse de 16 millions d'euros en 1999 à 14,8 millions d'euros en 2002.

l'aide alimentaire, est aujourd'hui opérationnel, avec en particulier des indicateurs de suivi de la situation alimentaire des pays bénéficiaires, un appel d'offres unique et sous la responsabilité d'un office pour l'achat et les transports, une gestion du transports assurée par la seule DGCID, et un contrôle de qualité des transports induisant toutefois de nouveaux coûts.

En 2003, sur un montant disponible réel de 15,3 millions d'euros, 13 millions ont été versés au Programme alimentaire mondial (PAM) en règlement d'opérations anciennes. La poursuite normale des opérations 2003 est actuellement subordonnée au remboursement par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR) au ministère des affaires étrangères des sommes avancées pour réaliser des interventions précédentes. Outre l'augmentation des coûts des différentes composantes de l'aide alimentaire, le budget 2004 devra supporter le financement auprès du PAM du programme annoncé en janvier 2003 en faveur de l'Afrique australe, soit 11,5 millions d'euros. Sans augmentation de la dotation, la France sera vraisemblablement dans l'impossibilité de tenir ses engagements internationaux.

L'appréciation du ministère des affaires étrangères sur l'opportunité d'un regroupement des lignes budgétaires afférentes à l'ensemble de l'aide alimentaire diverge de celle du ministère de l'agriculture. Le MAE considère en effet, *a l'instar* de votre rapporteur, que la séparation actuelle des lignes budgétaires est source de dysfonctionnements³¹ et qu'il conviendrait donc de les regrouper dans le périmètre de la DGCID, afin de simplifier les procédures, de réduire les délais administratifs de mobilisation de l'aide et d'inscrire sans équivoque les interventions de la France en matière d'aide alimentaire dans une logique de coopération et de développement.

f) Reconduction des crédits de la coopération militaire et de défense

Après avoir diminué de plus de 10 % en 2003, les crédits de coopération militaire et de défense avec les Etats en développement (69,5 % de l'ensemble du chapitre) sont reconduits à 65 millions d'euros. La réduction progressive des crédits depuis 1999 constituait une conséquence de la réforme de la coopération militaire. Cette réforme, dont les principes ont été

³¹ Le MAE relève ainsi :

« L'usage a montré qu'elle induisait des lenteurs et une augmentation des coûts de transaction et qu'elle pouvait conduire à des blocages. Ainsi, le MAAPAR s'est trouvé parfois doté très largement pour acheter les produits tandis que le budget du MAE ne pouvait faire face au transport en raison de son budget insuffisant.

« D'autre part, pour un grand nombre d'opérations, le MAE doit faire l'avance de la totalité des dépenses dont la part produite ne sera remboursée par le MAAPAR qu'après établissement d'une convention. Ce circuit assez long et compliqué est donc tributaire de deux services financiers au lieu d'un et le délai entre le paiement d'une facture par le MAE et son remboursement par le MAAPAR excède souvent un an ».

posés par le Conseil de Défense du 3 mars 1998, a été achevée en 2001 et se traduit principalement par un redéploiement des crédits d'Afrique subsaharienne vers de nouveaux partenaires (en particulier l'Europe centrale et orientale où les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont actifs depuis plusieurs années) d'une part, et par la réorientation des actions de substitution, considérées comme sécurisantes et inhibantes, vers des projets pluriannuels définis en partenariat d'autre part (programme RECAMP³², démarche conjointe avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni pour la mise en place d'écoles de maintien de la paix en Afrique de l'ouest, etc.). L'aide en matériel obéit désormais à des conditions bien définies et tend à diminuer. La réduction du nombre de coopérants militaires (qui seront 349 en 2004, soit une diminution de douze personnes par rapport à 2003³³) a en outre été compensée par un plus large recours à des missions ciblées et de courte durée et un effort de formation des militaires locaux. A compter de 2004, un comité d'orientation stratégique interministériel sera chargé de fixer les orientations de cette coopération³⁴, qui devrait privilégier l'année prochaine l'Afrique subsaharienne, le Maghreb, le Liban, l'Europe orientale et les Etats du Pacifique sud.

La direction de la coopération militaire et de défense a engagé, depuis l'exercice 2000, un **effort de réduction des reports** qui affectent chroniquement ce chapitre et est largement concerné par les mesures de reports **obligatoires** qu'impose la régulation budgétaire. Le ministère souligne en outre que ces reports de crédits correspondent à des reports de charges, liés à « *la nature particulière des actions menées et au caractère interministériel de ces actions* ».

Votre rapporteur spécial n'est pas persuadé que le redéploiement effectué au détriment de l'Afrique soit de nature à soutenir réellement les nombreux pays récemment fragilisés par de graves crises internes.

g) Reconduction de la dotation relative aux « autres interventions de politique internationale »

Le chapitre 42-37 inclut, au titre de la coopération, le **Fonds d'urgence humanitaire** (FUH), créé en 1989 et qui finance un ensemble varié d'opérations³⁵, et les **opérations exceptionnelles et aides aux sorties de crise** (dont la spécificité est reconnue depuis 2002 et qui fait donc l'objet d'un

³² Le programme RECAMP est toutefois victime de son succès : l'augmentation du nombre de partenaires à chaque cycle et la multiplication des crises conduisent à une inflation des coûts que la France ne pourra supporter seule très longtemps.

³³ L'effectif global des coopérants, de 390 en décembre 2002, diminue d'environ 10 % en 2003 avec le non renouvellement de 33 postes, dont 21 en Afrique.

³⁴ Un comité de pilotage, composé de représentants du Quai et du ministère de la défense, sera également chargé de mettre en œuvre ces orientations.

³⁵ Opérations d'aide directe, opérations menées par les postes diplomatiques et consulaires, subventions aux ONG et versements exceptionnels à des organisations internationales. Au 1^{er} septembre 2003, les aides financées sur le FUH concernaient 24 pays.

nouvel article), dont les dotations sont reconduites comme en 2002 et en 2003, avec respectivement 9,3 millions d'euros et 7,6 millions d'euros.

h) Reconduction des contributions obligatoires et augmentation de 11,5 % des contributions volontaires aux organismes internationaux

Une faible part – moins de 12% – des contributions obligatoires à des dépenses internationales est retenue au titre de la coopération. Ces versements sont en effet destinés aux agences spécialisées des Nations Unies, telles que l'OMS, l'OIT, l'UNESCO ou la FAO, et à d'autres organisations internationales (OTAN, Bureau international des poids et mesures, Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires...). Parmi les organisations et fonds du système des Nations Unies bénéficiant de contributions obligatoires, sept sont intégralement pris en compte par le CAD au titre de l'APD (le PNUD³⁶, le FNUAP³⁷, l'UNICEF, le HCR, l'UNRWA³⁸, le PAM et l'ONUDI³⁹) et font également l'objet de contributions volontaires⁴⁰.

La faiblesse des contributions volontaires est une caractéristique majeure de l'APD française depuis plusieurs années. **La France ne figurait ainsi en 2001 qu'au 12^e rang des pays donateurs**, ce qui n'est pas sans conséquence pour son influence au sein de ces enceintes⁴¹, et la part d'APD que la France consacre au système des Nations Unies (3,1 % en 2000) est la plus faible de l'ensemble des membres du CAD (9,6 % en moyenne). Les ministres des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie ont le 15 juillet 2002 conjointement demandé aux inspections générales des finances et du ministère des affaires étrangères de leur présenter une vision globale des contributions françaises aux différentes institutions multilatérales. **Ce rapport, remis en décembre 2002, dresse un constat sévère du niveau et de l'impact des versements.** C'est pourquoi le CICID, dans le relevé de conclusions de sa session du 11 décembre 2002, a recommandé que les ministères concernés examinent la possibilité de consacrer une part de l'accroissement de l'aide publique au développement à l'augmentation des contributions au système des Nations Unies, en sélectionnant celles des agences des Nations Unies qui interviennent dans des domaines ou des zones correspondant aux priorités françaises, ainsi que de se mettre en situation de répondre plus substantiellement aux appels des institutions de l'ONU en cas de crise. Le ministère des affaires étrangères a fait ce travail d'identification et, pour donner effet aux recommandations du CICID, a demandé l'inscription d'une mesure nouvelle de 6 millions d'euros

³⁶ Programme des Nations Unies pour le développement.

³⁷ Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population.

³⁸ Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

³⁹ Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture.

⁴⁰ Les crédits du Fonds mondial sida-tuberculose-paludisme, sont cependant imputés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

⁴¹ Même s'il en résulte une dilution de l'aide française, qui n'est alors plus visible sur le terrain.

sur l'article 10 du le chapitre 42-32 (contributions volontaires) dans le projet de loi de finances pour 2004. En raison de la contrainte budgétaire, **cette mesure nouvelle n'a toutefois pas été accordée.**

Rapport conjoint de MM. Marcel Tremeau, ministre plénipotentiaire, et Gilbert Mourre, inspecteur général des finances, sur l'impact des contributions françaises aux institutions multilatérales et à l'aide communautaire

Le rapport décrit dans un premier temps les grandes caractéristiques de l'APD globale versée par les membres du CAD (affectation d'environ les deux tiers à l'aide bilatérale, priorité accordée à l'Afrique sub-saharienne...) et les engagements pris par la France, qui nécessiteront un minimum de deux milliards de dollars d'APD supplémentaire d'ici 2007.

La part consacrée par la France aux institutions de l'ONU est de loin la plus faible de tous les principaux donateurs, puisqu'elle était en 2000 de 8,6 % de l'aide multilatérale et de 2 % de l'APD française totale. **Les contributions volontaires de la France ne la placent qu'au douzième rang des contributeurs.**

Le rapport examine également les modes de fonctionnement des principaux partenaires. **La DFID britannique semble constituer le meilleur exemple de recherche d'une synergie optimale** entre les différents compartiments de l'aide. A défaut de disposer d'une organisation aussi centralisée, les autres donateurs manifestent le même souci de cohérence, par le biais d'une concertation étroite, et dans certains cas quotidienne, entre administrations et agences spécialisées. Nos partenaires possèdent tous, selon des modes et montants différents, des fonds de réserve d'urgence en cas de crises, qui leur permettent de répondre très rapidement aux appels de fonds ou de contributions spéciales. **L'influence de ces pays s'exerce en outre par d'autres leviers** : diffusion large d'un discours simple et global, mécanismes de concertation et contacts réguliers avec les enceintes multilatérales, présence quasi-systématique dans les colloques traitant du développement.

Les rapporteurs relèvent que les organisations du système onusien ont, selon nos partenaires, **accompli de grands efforts pour se réformer**, s'auto évaluer et mieux coordonner les agences. Le problème majeur de la coordination entre PNUD et Banque mondiale n'est toutefois pas réglé. Ils constatent également la part importante que prennent, chez nos principaux partenaires, les opérations dites « **bi-multi** » permettant de choisir, soit en cofinancement avec d'autres, soit au moyen de fonds fiduciaires spécifiques, les programmes leur paraissant les mieux adaptés aux objectifs recherchés et souvent exécutés par leurs ONG. Parallèlement, s'exprime le souci de ne pas « affecter » intégralement les contributions et de préserver une certaine souplesse de gestion aux agences multilatérales.

L'organisation française leur apparaît moins cohérente ou unifiée : éparpillement des guichets, dispersion des intervenants (ministères techniques), absence de pilotage central, insuffisante présence française dans les colloques et « think tanks », absence d'un véritable fonds d'urgence permettant de réagir à des appels de fonds en temps de crise.

Pour remédier à cette situation, le rapport formule en dernier lieu les recommandations suivantes : disposer des instruments d'évaluation adéquats de l'action des organisations multilatérales, plus large utilisation des fonds fiduciaires, augmentation des contributions au cas par cas en fonction des priorités sectorielles et géographiques, relèvement de la contribution à l'AID (groupe de la Banque mondiale, meilleur pilotage via le CICID).

Le ministère de l'économie des finances et de l'industrie a formulé les observations suivantes dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur :

« Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui est responsable du suivi de l'activité de la Banque mondiale, partage pleinement l'analyse des rapporteurs quant à sa place de premier rang dans le système multilatéral de développement.

« Le ministère ne méconnaît pas l'importance qu'il y a à relever l'influence de la France dans ces institutions, et, dans le cadre des débats au sein du CICID, plaide pour une sélection rigoureuse des agences, programmes et organisations spécialisées du système de l'ONU qui pourraient bénéficier d'une hausse de nos contributions volontaires (chapitre 42-32 du budget du ministère des affaires étrangères) en fonction de leurs secteurs et zones d'intervention correspondant à nos priorités, et de leur prise en compte dans l'APD. Enfin, s'agissant de l'aide européenne, qui absorbe 62 % du total de notre aide multilatérale, il convient de rappeler que notre part de contribution au FED, qui en est le principal instrument, est nettement plus élevée que notre part dans la clé budgétaire communautaire. Le MINEFI est favorable à une prochaine budgétisation du FED, qui permettra de réduire la part contributive de la France pour l'aligner sur sa part de contribution au budget communautaire et dégagera des moyens permettant notamment de réorienter, en niveau, ses contributions à certaines organisations et institutions multilatérales de développement. »

Source : rapport conjoint IGMAE / IGF ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La hausse de 11,5 % des contributions volontaires repose exclusivement sur une mesure nouvelle de 10 millions d'euros au profit du Fonds multilatéral unique (FMU) au titre de la francophonie⁴², dont la France est de loin le premier contributeur et qui fait l'objet d'un versement de 46,7 millions d'euros⁴³. Lors du sommet de Beyrouth d'octobre 2002, **le Président de la République a annoncé un soutien annuel accru à hauteur de 20 millions d'euros supplémentaires dans le cadre d'un plan de relance de la francophonie**. Cet engagement a été pris en compte en loi de finances rectificative pour 2002, mais l'intégralité n'a toutefois pu être versée aux opérateurs en 2003⁴⁴. L'augmentation de 10 millions d'euros de la dotation au FMU en 2004 constitue, avec l'effort sur les bourses et échanges, une traduction de ce plan de relance.

⁴² Les crédits transitant par le FMU sont affectés par les Etats aux opérateurs de la francophonie : Agence intergouvernementale de la francophonie, Agence universitaire de la francophonie, Association internationale des maires francophones, Université Senghor d'Alexandrie et TV5 Monde.

⁴³ Les ministères de l'éducation nationale, de la culture et de l'écologie sont également contributeurs.

⁴⁴ Le solde, constitué de crédits de report 2002 sur 2003, demeure pour sa part soumis à une mesure de gel.

Dans son acception la plus large, l'ensemble des crédits concourant à l'action francophone s'élèvent en 2003 (hors comptes spéciaux du Trésor soutenant l'industrie cinématographique) à 813,2 millions d'euros, inscrits dans leur très grande majorité au budget des affaires étrangères.

Les orientations actuelles de la francophonie

On compte aujourd'hui environ 112 millions de francophones dans le monde, 65 millions de « francophones partiels » et 51 pays « ayant le français en partage » (soit environ 600 millions de personnes). La francophonie dépasse le simple cadre de la communauté culturelle et entend jouer un rôle – mais les espérances ne sont pas toujours conformes à la réalité – sur la scène politique internationale, et s'est pour cela dotée d'un cadre juridique, la Charte de la Francophonie, et **d'institutions visibles** telles que le Secrétaire général, élu pour un mandat de quatre ans (Abdou Diouf, qui a succédé à Boutros Boutros-Ghali lors du sommet de Beyrouth d'octobre dernier), l'AIF (Agence Internationale de la Francophonie), le CPF (Conseil Permanent de la Francophonie), l'AIMF (Association Internationale des Maires des capitales et métropoles Francophones) et des conférences ministérielles régulières.

Au cours des dernières années, la francophonie multilatérale a entrepris, sous l'impulsion de la France et sous l'égide de l'OIF, **une profonde rénovation de ses objectifs, de ses méthodes et de ses instruments**. Les efforts ont été concentrés sur quelques grands objectifs : promotion de la diversité culturelle et linguistique (60 % des moyens budgétaires sont consacrés à ces programmes), enracinement de la démocratie dans l'espace francophone (20 % des budgets), formation en français (notamment au moyen de bourses en faveur des étudiants et des enseignants), modernisation de la gestion municipale en partenariat avec l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF).

Premier contributeur de la francophonie multilatérale (la contribution française représente à peu près les deux tiers du financement des opérateurs), la France a également favorisé le développement de la dimension politique de la Francophonie. Le Sommet de Beyrouth a ainsi adopté le Plan d'action de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés qui prévoit, sous l'égide de l'OIF, une forte augmentation des actions de la coopération multilatérale francophone en faveur de la consolidation des institutions juridique et judiciaire, de la promotion des droits de l'Homme, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes et du maintien de la paix dans l'espace francophone. Par ailleurs, les campagnes d'explication menées auparavant par la France, notamment lors de la préparation de la réunion du Réseau international des politiques culturelles (RIPC) au Cap, ont porté leurs fruits. L'engagement des francophones a été acquis en faveur de l'adoption par l'UNESCO d'une convention sur la diversité culturelle.

La préparation du Sommet de Ouagadougou, qui se tiendra à l'automne 2004, va inciter la France à faire porter les efforts de l'OIF sur :

- la poursuite de la rénovation des instruments et des méthodes, perçue notamment sous l'angle de l'accès aux financements internationaux ;

- la promotion de la langue française, par le renforcement du Plan d'action pluriannuel, signé en janvier 2002 par la France, la Communauté française de Belgique, le Luxembourg et l'Agence intergouvernementale de la Francophonie en faveur du français dans les organisations internationales.

Par ailleurs, la contribution supplémentaire d'un montant de 20 millions d'euros annoncée par le Président de la République lors du Sommet de Beyrouth dans le cadre de la relance budgétaire de la Francophonie multilatérale, sera pour l'essentiel consacrée à :

- la promotion de l'Etat de droit (formation des magistrats, suivi des pratiques de la démocratie, mise en réseau des professionnels du droit, informatisation des listes électorales dans les pays du Sud) ;

- le renforcement du plan de relance du français au sein des institutions européennes ;

- le développement de l'activité de l'Agence universitaire de la Francophonie (bourses de mobilité en faveur des étudiants et enseignants, développement des pôles universitaires spécialisés en Afrique, extension du réseau des campus numériques dans les universités francophones) ;

- l'accroissement du nombre des auditeurs de l'Université Senghor d'Alexandrie ;

- l'amplification des programmes de modernisation de la gestion municipale et d'informatisation de l'état-civil menés par l'AIMF ;

- la poursuite des études sur la Maison de la Francophonie qui, en 2006, regroupera en un lieu unique à Paris les bureaux des opérateurs (AIF, AUF, AIMF), de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et d'associations telles que Association francophone d'amitié et de liaison.

Source : ministère des affaires étrangères

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

La programmation géographique et sectorielle de la DGCID pour 2004 était encore en cours de préparation lorsque les réponses au questionnaire budgétaire ont été reçues. L'analyse de la programmation pour 2002 et 2003 fait toutefois ressortir la ventilation suivante :

Programmation géographique des crédits de coopération *

(en millions d'euros)

Zone géographique	Montant 2003	Ventilation 2003	Rappel 2002
Europe	59	15,9 %	13,2 %
Asie-Océanie	44	11,9 %	8,9 %
Asie du sud	8,1	2,2 %	1 %
Asie du sud-est	19,1	5,2 %	5,2 %
Océanie	3,3	0,9 %	1 %
Extrême Orient	13,2	3,6 %	1,6 %
ASEM	0,3	N.S.	N.S.
Amérique	34	9,2 %	7,9 %
Amérique du nord	7,6	2,1 %	2 %
Amérique centrale	4,7	1,3 %	1,2 %
Pays andins	4,6	1,2 %	1,2 %
Caraïbes	6,6	1,8 %	1,6 %
Cône sud	10,4	2,8 %	2 %
Afrique du nord – Moyen Orient	64,3	17,4 %	21,9 %
Proche Orient	17,5	4,7 %	3,6 %
Moyen Orient	5,1	1,4 %	1,1 %
Maghreb	41,7	11,3 %	17,1 %
Afrique subsaharienne	168,7	45,6 %	48,2 %
Afrique de l'ouest	73,6	19,9 %	24,8 %
Afrique centrale	50,2	13,6 %	11,9 %
Afrique australe	12,7	3,4 %	3,7 %
Afrique de l'est	1,8	0,5 %	0,6 %
Corne de l'Afrique	13,5	3,6 %	2,2 %
Océan indien	16,9	4,6 %	5 %
TOTAL	370	100 %	100 %

Source : ministère des affaires étrangères

* Compte tenu des données fournies par le ministère, les périmètres budgétaires de 2002 et 2003 sont disjoints : la programmation de 2003 ne comprend que les crédits du chapitre 42-15, tandis que celle pour 2002 comprend également les crédits de fonctionnement du chapitre 37-95, ceux de l'AEFE, de l'aide budgétaire, du FSP et de l'AFD.

Le continent africain a bénéficié d'un certain redéploiement en 2002 puisque sur un total de 1,32 milliard d'euros (titre III, IV, FSP et AFD), un peu plus de 48 % sont affectés à l'Afrique subsaharienne et 21,9 % à l'Afrique du nord et au Moyen-Orient (dont 17,1 % pour le Maghreb), soit un total de 65,3 % pour l'Afrique. Cette évolution traduisait une progression notable par rapport à 2001 (respectivement 36 % et 20 %). La programmation prévisionnelle du chapitre 42-15 en 2003 met toutefois en évidence une diminution de la part consacrée à l'Afrique, avec près de 57 %, ce qui en fait toujours le premier continent récipiendaire.

La ventilation par secteurs des crédits des titres III et IV n'a guère évolué par rapport à 2002 et suscite les mêmes réserves de votre rapporteur : près de la moitié des crédits sont consacrés à la coopération

culturelle et artistique (dont l'AEFE), 16,6 % à l'action audiovisuelle et au cinéma, seulement 15,4 % pour la coopération institutionnelle et le développement économique et social – c'est-à-dire la coopération qui contribue le plus directement à la lutte contre la pauvreté – et 14,4 % pour la coopération universitaire et scientifique.

Programmation sectorielle des crédits de la DGCID (régulation comprise)*

(en millions d'euros)

Secteurs	Montant 2003	Ventilation 2003	Rappel 2002
Opérateurs de l'action audiovisuelle	159,8	15,1 %	15,1%
Cinéma et coopération culturelle	15,5	1,5 %	1,7%
Nouvelles technologies de l'information	0,7	N.S.	0,1%
AEFE	338,1	31,9 %	28,1%
Personnel des alliances françaises	28,2	2,7 %	13%
Coopération culturelle et artistique	103,1	9,7 %	
Divers coopération culturelle	51,4	4,8 %	5,3%
Développement économique et environnement	43	4,1 %	4,8%
Développement social et coopération éducative	68,6	6,5 %	7,2%
Coopération institutionnelle	38,9	3,7 %	3,9%
Appuis financiers et études économiques	11,5	1,1 %	1,3%
Coopération universitaire et scientifique	97,7	9,2 %	9,6%
Recherche	55,2	5,2 %	5,1%
Communication	1,9	0,2 %	0 %
Evaluation et études	0,5	N.S.	0 %
Multilatéral	7,8	0,7 %	0 %
Interdirections et non ventilé	7,8	0,7 %	1,7%
Coopération non gouvernementale	29,9	2,8 %	3,1%
TOTAL	1.059,6	100 %	100 %

Source : ministère des affaires étrangères

* Crédits d'intervention du titre IV, titre III dont EAF et AEFE.

Il apparaît donc que le retour de l'Afrique comme réelle priorité géographique ne s'est toujours pas accompagné d'une structuration sectorielle cohérente avec les objectifs affichés de l'aide française. La dimension culturelle est aujourd'hui singulièrement hypertrophiée, pour un « retour sur investissement » plus que discutable, bien que la qualité de certains instruments de la coopération culturelle ne soit pas à nier (certains médias audiovisuels notamment). La France doit donc revenir à la vocation première de l'APD, qui est bien de contribuer directement à l'amélioration des infrastructures et des conditions de vie et de survie quotidienne des populations les plus pauvres de la planète.

E. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRE VI⁴⁵)

Les dépenses d'investissement sont presque intégralement affectées aux actions de coopération avec les Etats en développement. Tous les chapitres voient leurs crédits de paiement progresser, excepté les subventions d'investissement accordées à des projets de coopération, dont les montants sont il est vrai plus symboliques. Au total, la hausse des crédits de paiement est de 15,7 %, tandis que les autorisations de programme diminuent de 10,5 %. **Cette évolution témoigne d'une programmation plus réaliste des crédits comme d'un réel effort de soutien à l'APD.**

Evolution des crédits du titre VI

(en millions d'euros)

		LFI 2003	PLF 2004	Evolution (%)
68-02. Participation de la France au FED				
	CP	496	565	13,9
68-80. Subventions d'investissement				
- art. 10 : aide à des projets de coopération	AP	0,9	0,3	-66,3
	CP	0,7	0,3	-56,6
- art. 40 : établissements culturels et de coopération	AP	3	2,8	-5,3
	CP	2,8	2,8	-
- art.60 : projets de coopération militaire	AP	0,9	1,2	33,3
	CP	0,8	1,2	45,9
68-91. Fonds de Solidarité Prioritaire				
- art. 10 : dons destinés à financer des projets de développement	AP	190	161	-15,3
	CP	112	134	19,6
- art. 30 : aide aux pays sortant de conflits	AP	0	10	N.S.
	CP	0	6	N.S.
68-93. Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD				
	AP	190	169	-11,1
	CP	137	158	15,3
Total	AP	384,8	344,4	-10,5
	CP	749,4	867,4	15,7

Source : « jaune » annexé au PLF 2004

⁴⁵ Les crédits du titre V affectés aux actions de coopération ne concernent qu'une fraction minoritaire du chapitre 57-10 « Equipement administratif », déjà mentionnée précédemment.

1. La contribution française au Fonds européen de développement : une consommation en progrès réels mais encore insuffisante

a) *Origine, fonctionnement et financement du FED*

Le FED, prévu dès le Traité de Rome, est le **principal instrument financier de la politique communautaire en faveur des 78 pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)**. Obéissant à une programmation quinquennale, il est approvisionné par des contributions volontaires des Etats membres, selon des clefs de contribution distinctes de celles appliquées pour le budget général de l'Union. **La France est ainsi devenue en 1995 le premier contributeur du FED avec 24,3 %** du financement, devant l'Allemagne (23,6 %) et le Royaume-Uni (12,7 %). L'accord signé à Cotonou le 23 juin 2000, après l'expiration de la 4^e convention de Lomé, est entré en vigueur après ratifications le 1^{er} avril 2003 et détermine les conditions politiques, commerciales et financières du partenariat entre l'Union et les Etats ACP pour les dix prochaines années. Les opérations au titre de cet accord seront financées pour la période 2000/2005 par le 9^e FED, d'un montant de 13,5 milliards d'euros. Les ressources du FED sont mobilisées en deux temps selon une procédure associant la Commission et les Etats ACP bénéficiaires :

- agissant sous sa seule responsabilité en tant qu'ordonnateur principal, la Commission prend en premier lieu des décisions de financement sur avis conforme du Comité du FED, composé des représentants des Etats membres de l'Union ;

- puis, par des conventions de financement, la Commission délègue la mise en œuvre des décisions à l'ordonnateur national du pays concerné. Ce dernier conclut des contrats et ordonnance les paiements en liaison avec la délégation locale de l'Union européenne.

Le PLF 2002 avait été marqué par le transfert du budget des Charges communes au budget du ministère des affaires étrangères de la participation de la France au FED, **mouvement qui avait été préconisé depuis longtemps par votre rapporteur et apporte davantage de cohérence et de lisibilité**. Le PLF 2003 avait pris acte d'un décalage entre la contribution budgétée et celle effective et procédé à une « opération vérité » par une inscription de crédits plus conforme à la réalité, de 496 millions d'euros, inférieur au versement « théorique » de 558 millions d'euros, qui correspond à la quote-part de la France mais est chroniquement supérieur aux appels de fonds effectifs. La contribution effective en 2003 pourrait néanmoins être de l'ordre de 547 millions d'euros, selon les données fournies par le ministère des affaires étrangères. **Le montant inscrit au chapitre 68-02 pour le budget 2004 est de 565 millions d'euros, soit une hausse de près de 14 %** par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2003, qui s'explique par la

poursuite de la montée en puissance du 9^e FED⁴⁶. Là encore, la dotation inscrite en loi de finances est inférieure aux appels de contributions prévus par la Commission, qui s'élèvent à 622 millions d'euros.

b) Des dysfonctionnements maintes fois dénoncés

Le fonctionnement du FED est notoirement déficient : les lourdeurs procédurales et la méfiance malade des décideurs conduisent à des décaissements beaucoup trop lents et à l'accumulation de « restes à liquider », que votre rapporteur dénonce inlassablement depuis plusieurs années. Ces dysfonctionnements apparaissent encore plus prononcés que pour l'aide extérieure de l'Union dans son ensemble, qui fait pourtant l'objet de vives critiques tenant à la déconnexion entre prévisions et exécution, à l'absence d'évaluation ou au manque de visibilité politique. Ils constituent un des grands motifs d'insatisfaction que nous donne l'Union européenne, et amputent d'autant les efforts d'aide bilatérale de la France.

La grande inertie de l'aide européenne au développement est connue depuis longtemps. Elle suscite désormais l'irritation des plus hautes autorités de l'Etat. **Le 23 octobre 2003, à son retour d'une tournée en Afrique de l'Ouest, le Président de la République a ainsi vivement dénoncé les procédures européennes et a souligné les dysfonctionnements du FED, tenant des propos tout à fait analogues à ceux de votre rapporteur :**

« Cela fait déjà un certain temps que je demande à la Commission d'améliorer ses procédures. Elle dit avoir fait quelques progrès, il faut bien reconnaître que lorsque l'on va sur le terrain, ces progrès on les cherche en vain quant à leurs résultats. (...) La France ne pourra accepter longtemps d'être un contributeur aussi important d'aide au développement européen si les résultats continuent d'être aussi modestes pour des raisons exclusivement de procédure, d'incapacité à comprendre les réalités du développement ».

De même, votre rapporteur souhaite rappeler ce qu'il relevait dans son rapport budgétaire pour 2003 :

« Votre rapporteur estime que la dramatique situation de l'aide européenne évolue peu, et que la France est aujourd'hui le bailleur d'une vaste « caisse d'épargne » (...) Les interventions du FED sont le résultat de procédures souvent trop technocratiques ou trop rigoureuses, de telle sorte que l'argent abondamment récolté n'est pas dépensé (...), faute de vision communautaire du développement et de responsabilisation des acteurs. Cette situation, qui confine à la gabegie, ampute d'autant l'aide bilatérale et n'empêche pas Bruxelles de manifester une certaine méfiance à l'encontre de l'APD française, alors même que notre pays est de loin le premier

⁴⁶ Dont les priorités sont l'accès aux services sociaux de base (enseignement, formation, santé), le développement des infrastructures (transports, hydraulique et communications), le soutien aux productions locales (agricoles, industrielles, minières ou énergétiques) et les programmes thématiques liés à la lutte contre la désertification, la sécheresse ou les grandes endémies.

contributeur. Si les réformes actuelles ne portent pas leurs fruits, il conviendra de se demander si la France doit à son tour continuer à respecter ses lourdes obligations financières, et songer à une « révision déchirante » de notre participation lors d'un prochain Conseil européen ».

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, les fonds des 6^e (entré en vigueur en mai 1986⁴⁷) et 7^e FED (entré en vigueur en septembre 1991) n'ont pas encore été totalement engagés bien qu'ils soient programmés depuis au moins dix ans, et le 8^e FED (1995-2000) l'est à hauteur de 85 %. De même, les contributions des Etats membres appelées en 2002, soit 1.800 millions d'euros au total, l'ont été majoritairement au titre du 7^e FED (1.281 millions d'euros) et pour moins d'un tiers au titre du 8^e (519 millions d'euros). Le 9^e FED n'a encore fait l'objet d'aucun appel à contribution et sa période de référence a donc été corrigée pour se placer sur 2003-2007. **Le décalage le plus inquiétant porte cependant sur les paiements, puisque fin 2002, le taux de décaissement du 7^e FED n'était encore que de 80 %, et celui du 8^e FED – qui devrait théoriquement être achevé – de 38 %.** Les reliquats sont susceptibles d'être réintégrés parmi les fonds disponibles en cas d'abandon partiel de projets, de suppression de projets approuvés mais non engagés ou encore en raison de l'aide pour les pays ne réunissant plus les conditions requises d'éligibilité au FED. **Ces hypothèses n'aboutissent cependant pas à la « libération » de crédits susceptibles de venir en déduction des appels à contribution**, soit, par exemple, que le coût de rétablissement de l'Etat de droit soit supérieur au montant dégagé par l'abandon des projets (cas de la RDC), soit que le lancement de projets transversaux (Fonds sida-tuberculose-malaria, initiative en vue de la création d'un Fonds européen de l'eau, soutien à l'initiative PPTE...) conduise à des contributions exceptionnelles réincorporant les sommes non engagées des précédents FED.

Les « restes à liquider » (RAL) ont connu un infléchissement favorable en passant de 4,6 ans en 1999 à 3,8 ans en 2002. On ne saurait cependant considérer ces chiffres comme satisfaisants et les délais de paiement restent encore importants. D'après le ministère des affaires étrangères, seule une partie du RAL revêt un caractère réellement anormal. Il s'agit des engagements remontant à plus de cinq ans et des engagements « dormants », pour lesquels il n'y a pas eu de décaissement dans les dix-huit derniers mois. L'office EuropeAid a fait de leur réduction une priorité : les engagements antérieurs à 1995 ont ainsi été réduits de 45 % entre fin 1999 et fin 2001.

⁴⁷ 2002 aura néanmoins été la dernière année de paiements au titre du 6^e FED, qui a été clôturé cette même année et ne fait plus l'objet de versements des Etats membres.

Etat d'exécution des 6^e, 7^e et 8^e FED au 31 décembre 2002

(en millions d'euros)

	Montants programmés	Engagements	Paiements	Reliquats	Taux d'engagement	Taux de décaissement
6^e FED	7.829	7.485	7.235	594	95,6 %	91,8 %
7^e FED	11.503	10.929	9.232	2.271	95 %	80,3 %
8^e FED	13.465	11.508	5.069	8.396	85,4 %	37,6 %
Total	32.737	29.922	21.536	11.201	91,4 %	65,8 %

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

c) Les progrès récemment enregistrés n'évaluent pas la nécessité d'une budgétisation du FED

Un signe tangible de la relative amélioration de la gestion du FED réside dans la hausse de la contribution française au cours des dernières années, puisque le montant des appels trimestriels à contribution est calculé en fonction des besoins de trésorerie du FED. **C'est le rythme des décaissements qui détermine celui des contributions.**

La Commission a en outre entendu les critiques des Etats membres et a mis en place une réforme de l'aide extérieure de l'Union, et en particulier du fonctionnement du FED (cf. encadré), qui s'est traduite par des progrès en matière d'exécution⁴⁸. En 2001, les engagements avaient fortement diminué de 60 %, mais les paiements avaient progressé d'un tiers, dont une large partie était imputable aux versements exceptionnels liés à la liquidation des mécanismes STABEX et SYSMIN. L'exercice 2002 a permis de nouvelles décisions à hauteur de 1,85 milliard d'euros, en légère baisse par rapport à l'objectif initial de 2 milliards d'euros (conforme à la moyenne annuelle depuis 1989) du fait de la non-sollicitation de la tranche de 150 millions d'euros par la Banque européenne d'investissement au titre de l'initiative PPTE. Les paiements se sont élevés à 1,9 milliard d'euros, alors que la moyenne depuis 1989 n'était que de 1,6 milliard. **Les montants prévus pour 2003 et 2004 apparaissent notablement plus élevés que dans le passé⁴⁹** : ainsi pour l'exercice 2003, l'estimation des paiements faite par la Commission et qualifiée de « prudente » s'établit à 2,1 milliards, dont 60 millions d'euros pour la BEI ; l'exercice prévisionnel 2004 est quant à lui arrêté à 2,6 milliards d'euros de paiements, dont 225 millions d'euros consacrés à la BEI. L'objectif annoncé par le commissaire au développement, M. Poul Nielson, est d'arriver à une moyenne annuelle de 3 à 3,5 milliards d'euros de paiements annuels, **ce qui apparaît assez irréaliste au vu du rythme de décaissement de ces**

⁴⁸ Il convient de souligner que la mise en place d'outils analytiques par l'Agence EuropeAid permet de disposer d'éléments plus clairs sur les prévisions d'utilisation des ressources du FED, les mouvements intervenus et l'évaluation des crédits en paiement.

⁴⁹ Augmentation que la Commission justifie par une appréciation « de l'exécution prévisible de chaque dossier ».

dernières années et des réformes déjà accomplies. De manière générale, on constate une certaine accélération dans le décaissement des crédits du FED et une résorption encore trop lente des délais nécessaires à la consommation des dotations, qui s'établirait, selon l'Office EuropeAid, à 4,4 ans pour le FED, 6,6 ans pour ALA et 6,3 ans pour MEDA. Les affamés peuvent attendre !

La décision de la Commission d'apporter des contributions exceptionnelles significatives à certaines grandes opérations transversales, qui constitue originellement une initiative française, devrait contribuer à amplifier ce mouvement dans les années à venir. Outre les contributions précédemment mentionnées, il convient ainsi de relever que Président de la Commission, M. Romano Prodi, a annoncé en juillet dernier que le FED allait débloquer une somme de 250 millions d'euros pour soutenir les opérations de maintien de la paix conduites par les Africains sur leur continent⁵⁰. De même, le FED devrait accélérer le déboursement de 170 millions d'euros destinés aux Fonds mondial contre le sida.

Récapitulatif des engagements et paiements annuels du FED (tous protocoles financiers confondus)

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 1995/2002
Engagements	1.520	965	616	2.296	2.693	3.757	1.554	1.768	16,3 %
Paiements	1.564	1.317	1.213	1.440	1.275	1.548	2.068	1.902	21,6 %
Paiements hors versements exceptionnels (2000 et 2001)	1.564	1.317	1.213	1.440	1.275	1.298	1.315	1.902	

Source : « La budgétisation du FED », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – mai 2003

⁵⁰ On peut toutefois se demander si c'est bien la vocation du FED que de financer de telles opérations, et si elles ne devraient pas plutôt être imputées sur les lignes correspondantes du budget des actions extérieures de l'Union.

Les nouvelles modalités de gestion de l'aide extérieure et la réforme du FED

1 – La réforme de l'aide budgétaire extérieure

Les critiques récurrentes à l'encontre de la gestion de l'aide extérieure européenne ont incité la Commission à prendre des mesures correctrices. La création en 2001 de l'Office de coopération **EuropeAid** a ainsi contribué à simplifier les différentes étapes d'élaboration des projets et de leur mise en œuvre. Préalablement à la réforme de l'aide extérieure, un partage des responsabilités entre différents services de la Commission conduisait en effet à un trop grand émiettement des responsabilités et à une utilisation peu efficace des ressources. L'office EuropeAid, qui ne dispose pas de la personnalité juridique et est placé sous la responsabilité conjointe du commissaire au développement (DG DEV) et du commissaire aux relations extérieures (DG RELEX), est chargé de la mise en œuvre de l'ensemble des instruments budgétaires d'aide extérieure ainsi que du FED, à l'exception de certaines rubriques (PESC, actions humanitaires, instruments de pré-adhésion). Il est donc responsable de toutes les phases du cycle des opérations, de l'instruction des projets à leur évaluation.

La réforme a également permis de généraliser le recours à la **programmation** (définition de documents stratégiques) et à la **déconcentration** de la gestion des projets au sein de plusieurs délégations régionales de la Commission. En outre, le champ d'action a été limité à **six thèmes privilégiés** : politiques macro-économiques et accès équitable aux services sociaux, sécurité alimentaire et développement rural, transports, commerce et développement, intégration régionale, bonne gouvernance) et trois priorités transversales (démocratie, rôle de la femme et protection de l'environnement.

2 – La réforme du FED

Dans un souci d'efficacité, l'accord de Cotonou qui régit le FED a réduit à deux le nombre d'instruments financiers relevant du Fonds : un instrument pour subventionner l'aide au développement à long terme et une facilité d'investissement afin de promouvoir le développement du secteur privé dans les Etats ACP. **Les instruments de stabilisation des recettes d'exportation qu'étaient le STABEX et le SYSMIN n'ont donc pas été maintenus**, ce qui a conduit à des opérations de liquidation en 2000 et 2001 et à une hausse conjoncturelle des paiements (la créance française sur le Stabex était ainsi de 471 millions d'euros fin 2000 et a été totalement apurée en début d'année 2002). **Le système de programmation a également été modifié selon une logique incitative**, puisque l'allocation des ressources aux pays ACP ne se fait plus seulement en fonction de leurs besoins, mais aussi de leurs résultats. Le montant de l'enveloppe pluri-annuelle allouée à un Etat devrait ainsi dépendre étroitement des résultats d'une évaluation périodique. L'accord de Cotonou prévoit une **implication plus forte du Conseil des ministres ACP-UE** qui examine, au moins une fois par an, si les objectifs assignés à chaque Etat ACP sont effectivement atteints.

Le **Comité du FED** a essentiellement pour objet la mise en œuvre de l'enveloppe financière. Conséquence de la décentralisation de la Commission, ce comité, qui se réunit six à huit fois par an, **a de moins en moins vocation à se prononcer sur les projets au cas par cas**, la Commission ayant obtenu que ses travaux se concentrent sur l'examen des stratégies pays, des programmes indicatifs nationaux et des plans annuels de financement qui les accompagnent. Désormais, ce sont les délégations locales de la Commission qui sont chargées de la mise en œuvre de la stratégie pays, arrêtée par le Comité du FED, ce qui consiste en l'identification des projets, leur montage, leur mise en œuvre et le suivi. Ce recentrage peut être l'occasion de donner une réelle inflexion ou impulsion aux activités de la Commission dans les pays concernés.

Le Conseil des ministres a décidé d'appliquer l'accord de Cotonou par anticipation à compter du 2 août 2000, sans attendre son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003. Lors de cette période de transition, la Commission a affecté 1.200 millions d'euros de la réserve générale du 8^e FED à la programmation du 9^e FED. Enfin, pour éviter les retards de mise en œuvre qui ont marqué les précédents cycles, la Commission a initié l'adaptation de certains textes d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre de la convention dès son entrée en vigueur.

Source : « jaune » annexé au PLF 2004 relatif aux relations financières avec l'UE

Il importe toutefois de demeurer lucide quant au niveau des progrès enregistrés : si une évolution favorable est indéniable, il n'y a vraiment pas lieu de s'en contenter, tant le niveau de départ est désastreux. Il importe également de s'interroger sur l'impact d'une hausse des versements sur le terrain : si la volonté d'accélérer les décaissements devait se traduire par une moindre sélectivité des projets et par de nouveaux « éléphants blancs », la gabegie n'aurait fait que changer de localisation. L'efficacité de l'amélioration apparente de la gestion doit donc faire l'objet d'une évaluation approfondie. **Les errements des années passées doivent en outre conduire à se poser sérieusement la question de l'ampleur des contributions des Etats membres et de la capacité d'absorption des bénéficiaires.** S'il faut en moyenne quatre ans pour dépenser les crédits, ne conviendrait-il pas de revoir à la baisse les ambitions quantitatives de la Commission, pour privilégier des projets mieux ciblés ? **La croissante « externalisation » de la programmation du FED vers des fonds *ad hoc* multilatéraux se heurte également à certaines limites conceptuelles**, car si elle constitue une solution partielle en matière de gestion des paiements, elle témoigne aussi de la difficulté à bien cerner la vocation du Fonds et d'une insertion croissante de l'aide-programme. Votre rapporteur spécial considère ainsi que si certains projets transversaux méritent d'être soutenus, il est également nécessaire de ne pas faire du FED, à moyen terme, une sorte de « sas » budgétaire vers l'abondement de fonds multilatéraux. Là encore, le problème de la gestion de l'aide communautaire au développement n'aurait fait qu'être déplacé vers les institutions multilatérales, dont la gestion est également loin d'être exempte de toute critique et qui se gardent bien de souligner la participation française pourtant la plus forte !

Dans l'immédiat, la poursuite de la réforme du FED – qu'il ne s'agit pas de faire disparaître mais bien d'améliorer – **doit se traduire par une mesure déterminante consistant en son intégration dans le budget communautaire, et partant sa soumission au droit commun de la gestion et du contrôle budgétaires.** Les avantages escomptés de cette budgétisation sont grands, à commencer par un meilleur partage de la charge de financement (et donc par une réduction significative de la contribution française), et ses risques mesurés, ainsi que l'explique l'encadré ci-après.

Les perspectives de budgétisation du FED

L'intégration du FED dans le budget communautaire constitue une initiative française, formalisée dans un rapport remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en mai 2003, et qui reçoit un écho favorable de la Commission. Michael Schreyer et Poul Nielson, respectivement commissaires chargés du budget et du développement, ont en effet fait des propositions en ce sens début octobre 2003, et ont insisté sur la fenêtre d'opportunité qui s'ouvrirait aujourd'hui comme sur les avantages escomptés de la budgétisation en termes d'efficacité, de transparence, de légitimité, de contrôle et de modernisation des relations de l'Union avec les Etats ACP. **Il apparaît que la budgétisation, si elle n'est pas la panacée et ne devrait pas résoudre toutes les difficultés, n'en constitue pas moins une nécessité technique d'une grande portée politique.**

Le rapport sur la budgétisation du FED considère que **la double spécificité institutionnelle et budgétaire du FED constitue aujourd'hui un double archaïsme**. La spécificité budgétaire tient en particulier à l'absence d'annualité – alors que ce principe serait compatible avec l'établissement d'une programmation pluri-annuelle – et au relâchement auto-entretenu de la contrainte temporelle, dû en particulier aux ratifications tardives des protocoles quinquennaux successifs et à l'absence d'« échéance couperet » qui conduit à ce que chaque FED puisse demeurer en vie aussi longtemps que les crédits prévus restent non consommés. La liberté de gestion et l'impossibilité de tout transfert de crédits vers le budget communautaire, qui étaient longtemps apparus comme des atouts, sont aujourd'hui **des facteurs de vulnérabilité et privent le FED des vertus généralement attachées à la notion de budget, l'obligation de faire des choix comme de respecter des délais, contribuant *in fine* à la thésaurisation des promesses d'aide.**

En outre, l'absence de partage des rôles clair entre autorités d'élaboration et d'exécution et le manque de lisibilité globale de cet instrument rendent le contrôle politique difficile, d'autant que le Parlement européen – et de manière générale toute intervention parlementaire – est exclus du processus.

Cette spécificité, selon le rapport, est devenue une entrave aux réformes. La redéfinition du rôle du Comité du FED, qui depuis le 1^{er} avril 2003 se recentre sur les orientations stratégiques, témoigne d'un souci d'efficacité mais retire une part de la capacité d'influence des principaux pays contributeurs. L'élargissement de 2004 pose également le problème de la capacité contributive des nouveaux adhérents, et partant le risque de deux catégories d'Etats membres au regard du FED, les donateurs et les non contributeurs. La rénovation du FED à l'intérieur de son statut particulier a été largement explorée, et **les marges de manœuvre de modernisation sans budgétisation semblent épuisées**. L'idée de récompenser les pays performants a en particulier été discutée avec les pays ACP et consacrée dans l'accord de Cotonou, mais **la persistance des reliquats apporte un démenti aux espérances des signataires**. Si un accroissement du volume des décaissements peut être observé depuis trois ans, il a été pour l'essentiel obtenu grâce à d'importantes contributions particulières à des fonds multilatéraux, qui incitent à juger les prévisions de décaissements de la Commission pour la période 2000-2007 comme particulièrement optimistes. **On constate enfin une volonté manifeste de rapprocher les règles du FED, tout en maintenant son statut, de celles du budget** (notamment par l'insertion d'une « *sunset clause* » prévoyant l'annulation automatique des engagements non suivis de décaissement, mais cela ne devrait pas suffire à améliorer durablement les décaissements, compte tenu d'autres facteurs de blocage. Ainsi, l'idée de réallocation entre pays se heurte au fait que « *les fonds bloqués du fait de pays non performants ou de l'application de sanctions peuvent en pratique être gelés indéfiniment sans préjudice apparent pour le groupe ACP, car sans risque affiché de réaffectation au profit d'une autre région du monde* ».

Les rapporteurs considèrent que la notion de partenariat, consubstantielle au FED, ne font pas obstacle à sa budgétisation. La budgétisation, qui ferait du FED une dépense de la rubrique IV, devrait apporter des aménagements tels que le recours à la notion de « crédits d'engagement » dans le cadre des programmes pluriannuels, une possible remise en cause de certains aspects administratifs du système des ordonnateurs nationaux, une meilleure utilisation des complémentarités offertes par les cofinancements, la mise en place de fonds sectoriels, ou l'insertion d'une clause dérogatoire tendant à faciliter les délégations de crédits, sur lesquelles le règlement financier général de la Communauté est actuellement très restrictif. L'automatisme des allocations de fonds, qui a imprégné la « culture » de Lomé, sera d'autant moins prégnante qu'il existe une conditionnalité européenne particulièrement affirmée dans le domaine politique. La budgétisation devrait aussi avoir pour effet de rééquilibrer le « triangle d'incompatibilité du décaissement » entre conditionnalité, allocation automatique et versement rapide, en restaurant l'importance du critère du décaissement. La budgétisation devrait également contribuer à ce que se traduise réellement le choix consistant à favoriser davantage les pays performants, et susciter des évolutions organisationnelles chez les bénéficiaires.

La budgétisation devrait en outre présenter les avantages suivants :

- **une vision globale et une plus grande lisibilité des actions extérieures et de la politique de coopération de l'Union.** La perspective de disposer d'un seul instrument pour financer des actions transversales et sectorielles apparaît également beaucoup plus saine ;

- **un gain pour chacune des trois grandes institutions de l'Union :** Commission, Parlement et Conseil ;

- **une meilleure aptitude de l'Union à faire valoir ses choix.** La priorité accordée aux pays ACP devra toutefois être explicitement précisée. En revanche, si la budgétisation devrait pallier le manque d'incitation du système actuel, elle ne résoudra pas par elle-même l'insuffisante capacité d'absorption de certains pays bénéficiaires. En outre, le souci de protéger la ressource, principale préoccupation des pays ACP qui redoutent que la budgétisation n'aboutisse *in fine* à réduire les montants alloués, doit conduire à prévoir des mécanismes d'alerte en cas de mauvaise consommation des crédits, plutôt qu'à remettre en cause le principe même de la budgétisation.

Source : « La budgétisation du FED, une étape dans la modernisation de l'aide » - Rapport de MM. Dominique Bocquet et Stéphane Viallon au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, mai 2003

Votre rapporteur spécial approuve la fermeté du gouvernement français sur l'utilisation des crédits du FED, après que la France a trop longtemps fait preuve d'une confiance excessive à l'égard de la Commission européenne. En dépit de progrès récents que l'on ne peut nier en matière de consommation des crédits, le niveau de départ est trop insuffisant et la marge d'amélioration trop ténue pour que l'on puisse faire l'économie d'une vraie réforme du fonctionnement du FED. L'alternative est en réalité la suivante :

- **constater que la variable d'ajustement réside en réalité dans les montants alloués, et réviser à la baisse les ambitions communautaires en**

matière de coopération afin d'assurer un meilleur taux de consommation des crédits ;

- intégrer le FED dans le budget général, en tant que levier pour une réforme structurelle de son fonctionnement institutionnel et financier.

Votre rapporteur spécial considère que la seconde option est la meilleure, en ce qu'elle présente le triple avantage de pérenniser le volume d'aide au développement⁵¹ (pour autant que la budgétisation soit assortie de garanties suffisantes), de réunir les conditions propices à une gestion plus performante, et de réduire la contribution française par l'application des clefs de répartition du budget général. La France serait en effet le principal bénéficiaire sur le plan budgétaire, puisque sa contribution passerait de 24,5 % à 16,4 % (dans le cadre d'un périmètre de financement non élargi), soit à titre d'exemple une économie de plus d'un milliard d'euros pour l'abondement de l'enveloppe du 9^e FED (13.500 millions d'euros au total).

Impact de la budgétisation du FED sur les taux de contribution dans une Union à 15 membres

	Clef applicable aux 8 ^e et 9 ^e FED (%)	Clef applicable après budgétisation (%)	Impact en part dans le financement
Belgique	3,9	3	-0,9 point
Danemark	2,1	2	-0,1 point
Allemagne	23,4	22,7	-0,7 point
Grèce	1,3	1,6	+0,3 point
Espagne	5,8	7,5	+1,7 point
France	24,3	16,4	-7,9 points
Irlande	0,6	1,2	+0,6 point
Italie	12,5	13,8	+1,3 point
Luxembourg	0,3	0,2	-0,1 point
Pays-Bas	5,2	5	-0,2 point
Autriche	2,7	2,3	-0,4 point
Portugal	1	1,4	-0,4 point
Finlande	1,5	1,5	0 point
Suède	2,7	2,7	0 point
Royaume-Uni	12,7	18,8	+6,1 point

Source : « La budgétisation du FED », rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – mai 2003

⁵¹ Il convient de rappeler que l'Union européenne contribue, certes en données affichées, à la moitié de l'APD dans le monde.

2. Le Fonds de Solidarité Prioritaire : l'espoir d'une situation financière normalisée

a) *Un effort manifeste de redressement des moyens budgétaires*

La quasi euthanasie du FSP que votre rapporteur avait déploré il y a deux ans, en raison de la diminution des autorisations de programme et de la paralysie conjoncturelle née de la régulation budgétaire, a été confirmée en 2002 et en bonne partie en 2003. Si les autorisations de programme avaient en effet été relevées de 26,5 % dans le PLF 2003, les crédits de paiement étaient pour leur part demeurés inchangés, de telle sorte que se créait un décalage préjudiciable à une programmation des crédits digne de ce nom. La régulation budgétaire en 2003, qui s'est finalement traduite par un gel net de 13,7 millions d'euros de crédits de paiement (après déblocage de 11,2 millions d'euros en août) et de 19 millions d'euros d'autorisations de programme, a produit les mêmes effets que l'année précédente : **de réelles difficultés de paiement sont apparues dès la fin du premier semestre** et la mise en œuvre des projets comme la crédibilité de la France en ont souffert. A la fin du premier semestre, plus de 80 % des AP avaient été déjà consommées à la suite des décisions prises lors de quatre comités de projets.

Les dotations inscrites dans le PLF 2004 semblent en mesure d'offrir un « ballon d'oxygène » au Fonds, grâce au **resserrement bienvenu de l'écart en autorisations de programme et crédits de paiement** que permettent la diminution de 10 % des premières (à 171 millions d'euros) et la hausse de 25 % des seconds (à 140 millions d'euros).

Ces crédits incluent l'abondement d'un nouveau chapitre budgétaire, dédié aux programmes d'aide au pays sortant de conflit, pour un montant de 10 millions d'euros en AP et de 6 millions d'euros en CP. Cet article constitue la traduction d'une nouvelle mission attribuée au FSP. **En effet, contrairement à sa vocation, le FSP peut désormais intervenir hors de la ZSP**, en vertu du décret du 11 septembre 2000. La réunion du CICID du 11 décembre 2002 a ainsi décidé l'engagement du FSP en Afghanistan, dans le cadre des initiatives post-conflit. Un premier projet de 2 millions d'euros a été approuvé par décision ministérielle en juillet 2003, et un projet d'appui à la reconstruction de l'enseignement s'élevant à 3,7 millions d'euros est actuellement en cours d'instruction. Cette extension du périmètre d'intervention du FSP est budgétairement consacrée par l'apparition d'un nouvel article 30 dans la nomenclature, intitulé « *Aide aux pays sortant de conflits* » et doté de 6 millions d'euros de crédits de paiement en 2004. Les projets ainsi mis en œuvre restent encore limités, ainsi que l'illustre le tableau ci-après, mais il importe que ces interventions demeurent bel et bien marginales.

AP consacrées à des projets hors ZSP

(en millions d'euros)

	2002	2003	Total
Serbie-Montenegro	5,5	-	5,5
Europe du sud-est	1,9	0,3	2,2
Afghanistan	-	2	2
Total	7,4	2,3	9,7

Source : ministère des affaires étrangères

b) Une ventilation géographique et sectorielle appropriée

La ventilation géographique et sectorielle des projets financés en 2002 et 2003 est cohérente avec les priorités affirmées de la France en matière de coopération. Le continent africain a recueilli près de 83 % des nouveaux projets pays au cours des trois premiers trimestres de cette année, et la répartition entre les différents secteurs sur la même période apparaît équilibrée. **Votre rapporteur déplore toutefois un recul de l'éducation par rapport à 2002, au profit de projets culturels plus ou moins « vaseux »** qui ne contribuent pas le plus directement au développement, si l'on met à part les avantages qu'en tirent ceux qui les proposent ou les réalisent. La promotion de la culture est en effet un « luxe » que la plupart des pays les moins avancés ne peuvent encore se permettre. L'évaluation du Fonds Social de Développement a également été menée par le bureau d'études EVALUA, et une rationalisation de la procédure de validation est amorcée. Depuis fin 2001, la DGCID encourage en effet les services et postes à présenter leurs projets le plus tôt possible en début d'exercice, afin d'éviter les traditionnels engorgements de fin d'année. Enfin la réforme comptable du FAC/FSP s'organise en application de la circulaire interministérielle du 4 janvier 2002, mais ne pourra être achevée que d'ici quelques années.

**Répartition sectorielle provisoire
de l'enveloppe d'AP pour 2003**

(en millions d'euros)

	AP décidées au 15/09/2003	Part de chaque secteur	Rappel part 2002
Institutionnel	32,3	22,9 %	34,7 %
Société Civile	19,5	13,9 %	13,7 %
Santé	10,8	7,7 %	6,5 %
Education	14,4	10,2 %	16,8 %
Culturel	24,3	17,2 %	2,4 %
Fonds Social de développement	16,8	11,9 %	11,9 %
Recherche	17,3	12,3 %	13,2 %
Inter sectoriel	5,6	3,9 %	0,7 %
		100 %	100 %
Total AP décidées au 15/09/03	141,1	81,5 %	
AP 2003 restantes au 15/09/03	32,1	18,5%	

**Répartition provisoire par région et par type
de projet de l'enveloppe d'AP**

(en millions d'euros)

	Montant	Part
Afrique australe et Océan indien	8,2	12,4 %
Afrique centrale	17,3	26,3 %
Afrique de l'ouest	29	44,1 %
Asie du sud-est	3,2	4,9 %
Caraïbes et Pacifique	1,7	2,5 %
CICID	2	3 %
Maghreb	4,5	6,8 %
TOTAL FSP pays	65,9	100 %
		46,7 %
Projets inter-Etats	4	2,8 %
Projets mobilisateurs	71,2	50,5 %

Source : ministère des affaires étrangères

**Conclusions de l'évaluation du Fonds Social de Développement par le bureau d'études
EVALUA**

La société EVALUA a réalisé une évaluation du dispositif FSD sur la période 1996-2002, qui confirme une nette évolution des interventions des postes en faveur de la société civile, sur le plan quantitatif et qualitatif. Les opérations sont en général – individuellement – de bonne qualité, et la société a formulé les conclusions et recommandations suivantes.

1 - Bilan

- l'orientation « sociale » et « société civile » des FSD est confirmée dans tous les pays : la proportion des fonds consacrée à l'État est en moyenne de 21 %. Les structures associatives et ONG sont les principales organisations bénéficiaires avec 43 % des fonds, alors même que les conseillers de coopération ont une connaissance peu approfondie de ce milieu. **Les FSD sont pour les postes davantage un moyen de financer des projets d'une certaine échelle, que l'outil d'une stratégie organisée d'établissement de relations de la France avec la société civile nationale.**

- l'utilisation des FSD par les SCAC ne s'inscrit pas non plus dans une stratégie de relation avec les autres bailleurs. La complémentarité qui pourrait exister entre les FSD et les fonds multilatéraux (PAM, UE, BM ...) n'est que très rarement recherchée ;

- apporter une aide à des pauvres est un objectif, au moins implicite, des personnes qui gèrent et attribuent les fonds FSD. Cependant ce n'est pas un critère souvent évoqué de manière explicite ; **le ciblage relève parfois d'une logique caritative.** Les projets bénéficiant plus aux femmes qu'aux hommes sont très minoritaires ;

- la viabilité des projets financés, ou a minima le fait qu'ils produisent leurs effets sur la durée initialement prévue, est un souci constant des responsables de la coopération française dans chacun des pays étudiés ;

- le dispositif est orienté sur l'investissement physique (constructions, équipements ...). Il ne finance pas explicitement, et ne réalise que rarement, d'accompagnement social auprès des groupes de population visés par les projets ;

- s'agissant de la gestion stricto sensu des enveloppes et des projets FSD, les capacités manifestées par les SCAC apparaissent globalement satisfaisantes. Le recours à du personnel national, en complément du personnel expatrié, est très peu pratiqué. **Le souci d'évaluation ex post est en général inexistant ;**

- la visibilité des FSD est habituellement nulle. La communication sur ces projets est en général inexistante. L'image positive repose sur l'appropriation des projets par des acteurs nationaux. Elle devrait reposer sur un tissu de relations avec la société civile plutôt humaines que financières. Or le mode de gestion actuel des FSD ne le favorise guère ;

- l'articulation des projets FSD avec le reste de la coopération française, sur les mêmes secteurs, et la capitalisation de l'expérience FSD (par les assistants techniques) ne suffisent pas, de l'avis des évaluateurs, à la valorisation des « bonnes pratiques » sur FSD.

2 - Recommandations

- les évaluateurs recommandent de maintenir le dispositif, de mieux le faire connaître et de consacrer l'appellation « Fonds social de développement » ;

- les évaluateurs proposent de **distinguer sept types d'actions finançables sur FSD, regroupés sous trois « guichets »** : (1) investissement local, petit projet expérimental, action ciblée en faveur d'un groupe défavorisé, appui aux promoteurs de droit humain et démocratie, (2) capitalisation (sur les projets FSD) et diffusion d'information (sur les droits de l'homme), (3) "État et actions d'urgence" ;

- une **cellule de gestion des FSD bien identifiée** et chargée de la totalité de ce fonds devrait être mise en place dans chaque pays. Le pouvoir et l'information des partenaires nationaux devraient être accrus dans la phase amont du cycle de projet relative à l'instruction et la sélection des projets ;

- les rapports de présentation au comité des projets FSD de nouveaux projets FSD devraient comporter un rapport final d'exécution sur les enveloppes FSD anciennes, comprenant une auto-évaluation ex post de leurs forces et faiblesses.

Le principe d'une refonte de l'instruction de la circulaire de 1996 relative aux FSD était suspendue aux résultats de l'évaluation. Elle est désormais en chantier.

Source : ministère des affaires étrangères

c) Une gestion perfectible du stock de projets

Le FSD gère un nombre très élevé de projets « vivants », puisque 546 projets sont encore en cours de réalisation, pour un montant global de 843 millions d'euros. Ce « stock » de projets a augmenté de 3,4 %, et le montant correspondant de 11,5 % par rapport à 2002 (528 projets). **L'ancienneté du stock a toutefois diminué** puisque moins de 28 % des projets vivants datent de plus de quatre ans (pour environ 26 % des crédits),

contre près de 31 % en 2002. **Le nombre toujours très élevé de projets vivants (plus nombreux qu'en 2002 !)** suscite toutefois les inquiétudes de votre rapporteur et témoigne tant d'une certaine dispersion des crédits – ainsi que l'illustre le montant unitaire moyen relativement faible des projets, en particulier ceux initiés entre 1997 et 2000 – que de la lenteur d'exécution et d'une probable léthargie pure et simple d'une part non négligeable du portefeuille de projets. **On peut légitimement s'interroger sur la capacité effective de la DGCID à gérer un aussi grand nombre de projets**, quand un opérateur tel que l'AFD en gère une centaine de moins avec des moyens humains et techniques bien supérieurs. Il convient néanmoins de souligner une plus grande concentration des projets depuis deux ans et en particulier cette année.

Ventilation des projets vivants (au 30 juin 2003) du Fonds de Solidarité Prioritaire par année
(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Nombre de projets	4	5	23	58	62	135	149	89	21	546
Montant global	7,1	8,2	26,7	90,1	86,1	155,7	237	177,6	54,5	843
Montant unitaire	1,8	1,6	1,2	1,5	1,4	1,2	1,6	2	2,6	1,5
Cumul montant en %	0,8 %	1,8 %	5 %	15,7 %	25,9 %	44,4 %	72,5 %	93,5 %	100 %	
Cumul nombre en %	0,7 %	1,6 %	5,9 %	16,5 %	27,8 %	52,6 %	79,8 %	96,2 %	100 %	

Source : ministère des affaires étrangères

Les lacunes du ministère en matière de gestion financière des projets du FSP sont également criantes lorsque l'on considère les deux aspects suivants :

- il a fallu attendre 2002 pour qu'un comité de suivi des projets soit institué, et il ne semble pas que ses effets positifs se soient encore fait sentir sur la composition du portefeuille de projets. Le rapport du cabinet EVALUA souligne en outre que le souci d'évaluation *ex post* est en général inexistant ;

- le ministère indique que « *le taux d'engagement des crédits est une donnée non disponible aujourd'hui, mais le dispositif informatique permettant l'obtention de ces informations est en préparation* ». **Votre rapporteur spécial est très surpris que les services de la DGCID ne se soient pas attachés à recueillir des informations aussi élémentaires, que n'importe quelle structure de gestion de projets s'oblige habituellement à fournir si elle ne veut pas « aller dans le mur ».** Ainsi, la DGCID ne dispose d'aucune vision synthétique de l'exécution réelle des projets les plus anciens.

3. L'Agence française de développement

a) Instruments d'intervention et sources de financement

L'AFD, consacré comme « opérateur-pivot » de l'aide française depuis la réforme du dispositif en 1998, **représente plus du quart de l'aide bilatérale** et contribue par ses concours financiers (près de 1,2 milliard d'euros d'engagements pour compte propre en 2002, dont 708 millions dans les Etats étrangers) à la réalisation de projets productifs, publics ou privés⁵². Elle intervient dans 41 des 48 pays classés par l'ONU comme pays à très faible revenu et emploie 1.371 personnes (dont 700 expatriés dans les Etats étrangers et l'outre-mer), de statut privé depuis 1996. Elle possède 42 agences dans le monde et 9 agences des instituts d'émission.

⁵² En complément de ses interventions directes dans les Etats étrangers, l'AFD compte deux filiales : Proparco (détenu à 68%), établissement de crédit ayant vocation à financer le secteur privé et le Cefeb qui concourt à la formation et au perfectionnement de cadres de pays en développement occupant ou appelés à occuper des postes de responsabilité dans les services publics à vocation économique ou financière, les institutions financières de développement et les entreprises publiques ou privées.

Principaux instruments d'intervention (hors DOM-TOM)			Conditions
Aide-projet	Dons-projets	Financement de projets relevant des Etats dans les PMA	Concessionnalité de 100 %
	Prêts souverains	Prêts accordés dans les PRI (Etat ou secteur para-public).	Durée de 15 à 30 ans dont 3 à 10 de différé. Taux de 1 à 5,5 %. Concessionnalité de 35 %
	Prêts très concessionnels	Prêts accordés dans certains PMA (Etat ou para-public)	Concessionnalité de 65 %
	Prêts non souverains	Prêts accordés aux entreprises publiques marchandes	Durée de 8 à 20 ans dont 3 à 7 de différé. Taux de 2,5 à 5,5 %. Concessionnalité de 35 ou 50 %
	Prêts de marché	Financement de projets rentables économiquement	Durée de 8 à 12 ans dont 2 à 3 de différé. Taux de marché donc concessionnalité nulle
Protocoles du Trésor	Gestion pour le compte de l'Etat		Concessionnalité variable
Ajustement structurel	Subventions d'ajustement	Subventions accordées aux PMA	Concessionnalité de 100 %
	Prêts d'ajustement	Prêts accordés aux PRI	35 % d'élément don concessionnel

En 2002, le groupe AFD a assuré 1.652 millions d'euros de financements, dont près des deux tiers dans les Etats étrangers et 36 % dans les DOM-TOM (prêts exclusivement). Les prêts et subventions aux Etats étrangers ont représenté respectivement 708 millions⁵³ (soit une croissance de 43,9 % par rapport à 2001) et 199 millions d'euros, et les prises de participations toutes zones confondues 9 millions d'euros.

Les activités pour compte propre de l'AFD sont financées selon **quatre sources** : des subventions budgétaires émanant du chapitre 68-93 du budget du ministère des affaires étrangères, des emprunts que l'AFD lève sur le marché et dont les intérêts sont bonifiés par le Trésor (ramenant ainsi leur coût à 0,25 %) au gré des échéances, des emprunts auprès du Trésor d'une durée de 30 ans (dont 10 ans de différé à 0,25 %), et des emprunts levés sur les marchés sans la garantie de l'Etat.

⁵³ Dont 152 millions d'euros de prêts octroyés par la filiale Proparco au secteur privé.

Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 1998

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2000/ 2004	Evolution 2003/ 2004
Ressources bonifiées par le Trésor	327	435	602	463	443	450	450	37,6 %	stable
Emprunts auprès du Trésor à 0,25 %	97	118	136	79	106	100	100	3,1 %	stable
Ressources budgétaires MAE	203	188	177	180	174	152	160	-21,2 %	5,3 %
Ressources à conditions de marché	440	291	242	297	323	300	300	-31,8 %	stable
Total	1.067	1.032	1.157	1.019	1.046	1.002	1.010	-5,3 %	0,8%

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

Les ressources de l'AFD se stabilisent après avoir connu une baisse de 13,4 % entre 2001 et 2003, ce qui contrevenait à la volonté affichée de soutenir l'aide bilatérale, mais il est vrai que l'Agence dispose de certaines marges de manœuvre financières, en particulier grâce à un ratio de solvabilité élevé (cf. ci-dessous). La part des ressources budgétaires tend à se stabiliser depuis 2001 dans une fourchette de 16 à 18 % après avoir connu une diminution, celle des ressources bonifiées par le Trésor est stabilisée à environ 45 % après avoir connu une forte hausse à partir de 2000.

b) *Une situation financière saine mais des risques encore trop concentrés*

Le Trésor rappelle que la situation financière du groupe AFD fin 2002 est saine :

- un **ratio de solvabilité élevé** : 38,64 % à fin 2002 contre 37,33 % fin 2001, le minimum réglementaire posé par le ratio Cooke étant de 8 %. Le ratio relatif au contrôle des grands risques est également respecté par le groupe ;

- le recouvrement de créances est satisfaisant, compte tenu des importants risques inhérents au financement de projets dans les pays en développement. **Le taux des impayés s'est toutefois dégradé par rapport à 2001** puisqu'il représentait 12 % de l'encours fin 2002⁵⁴, contre 7,3 % fin 2001 ;

⁵⁴ Les impayés non souverains sont provisionnés à 89 % de l'encours douteux au 31 décembre 2002.

- **le bilan du groupe AFD est déterminé à 93% par celui de l'Agence et s'élève à 17,5 milliards d'euros.** Le total de bilan de la seule Agence est de 16,3 milliards d'euros, soit une baisse de 4,7 % par rapport à 2001. Plus de 60 % du bilan est constitué d'encours de prêts pour compte propre, soit 11,7 milliards d'euros ;

L'encours brut de prêts, de 11,7 milliards d'euros, se décompose de la façon suivante : 8 milliards d'euros pour les risques de l'Agence (4,2 milliards d'euros pour les Etats Etrangers et 4 milliards d'euros pour les DOM-TOM) ; 2 milliards de prêts d'ajustement structurels garantis par l'Etat ; 1,4 milliard d'euros de prêts remis par l'Etat (décisions de Dakar et la Baule) ; 2,2 milliards d'euros de protocoles du Trésor ; 2,1 milliards d'euros au titre de la gestion de la contribution française à la Facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI ; 600 millions d'euros de portefeuille d'investissements et 700 millions d'euros de trésorerie ;

- concernant l'Agence *stricto censu*, les **principaux risques pondérés**⁵⁵ (au sens du Comité de la réglementation bancaire et financière) sur les plus gros emprunteurs concernaient fin 2002 le Maroc avec 558 millions d'euros, la Tunisie avec 457 millions d'euros et le Cameroun avec 361 millions d'euros. Cette relative concentration des risques bancaires sur un petit nombre de pays a motivé la **décision du CICID du 11 décembre 2002, consistant à autoriser l'Agence à accorder des prêts à certains pays hors ZSP**, jugés importants pour les intérêts géopolitiques de la France et pour la cohérence de l'action de l'AFD. Il s'agit, selon l'Agence « *d'une part de développer une approche régionale en Méditerranée pour accompagner le processus de Barcelone, en construisant sur l'expérience acquise au Maghreb, au Liban et dans les Territoires palestiniens et, d'autre part, de développer une approche régionale sur le Bassin du Grand Mékong* », en profitant de l'expertise des entreprises françaises dans cette région, notamment dans les domaines de l'eau et des services.

Enfin d'après les données du rapport annuel de l'AFD, le résultat net part du groupe était de 37,5 millions d'euros en 2002, soit une baisse de 32,2 % par rapport à 2001, imputable aux dotations aux provisions qui ont dû être comptabilisées sur l'exercice. **Le retour sur fonds propres était quant à lui de 2,9 %**, mais ne saurait être comparé aux normes prévalant pour des banques beaucoup plus diversifiées du secteur privé, et en particulier au fameux dogme de 15 %. **Le coefficient d'exploitation**, calculé en rapportant les charges générales d'exploitation au produit net bancaire, **était de 40,2 %, soit un niveau que l'on peut considérer comme très satisfaisant.** Le produit

⁵⁵ *L'impact du prêt au Liban sur le bilan de l'Agence, décidé par la loi de finances rectificative de décembre 2002, se limite à une augmentation des encours de 500 millions d'euros, mais pas du risque pondéré. Le prêt étant intégralement garanti par l'Etat français (à ce titre, la commission des finances du Sénat avait fait préciser que la garantie portait sur le capital comme sur les intérêts), celui-ci se voit en effet attribuer une pondération égale à zéro dans les calculs de ratio de solvabilité et de division des risques. La première échéance en intérêt à fin août 2003 a été honorée à bonne date.*

net bancaire par salarié s'élevait à 224.463 euros, ce qui constitue également un bon chiffre, notamment si on le compare à celui de banques privées compétitives⁵⁶.

c) Les ambiguïtés de la gestion des projets

Le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement, qui s'était aggravé en 2002 et 2003, tend à se réduire puisque les AP s'inscrivent en baisse de 11,1 % et les CP en hausse de 15,3 %. Avec respectivement 169 millions et 158 millions d'euros, cet écart entre AP et CP n'est donc plus que de 11 millions d'euros, contre 53 millions en 2003. Cette prévision paraît à la fois plus réaliste et de nature à donner à l'Agence les moyens de ses ambitions, mais aussi de lui permettre de démarrer les projets qui auront été affectés par la régulation en 2003. Il est ainsi permis d'espérer que les difficultés de paiement en fin d'exercice que l'Agence a connus au cours des exercices récents, et que votre rapporteur avait à juste raison craint pour 2003, s'estompent en 2004.

Un examen rapide de la liste des projets vivants, synthétisé dans le tableau ci-après, révèle que le quart ont été décidé en 1997 ou au cours des exercices précédents⁵⁷, et un taux de décaissement moyen assez réduit (36,4 %), quoiqu'en progression par rapport à 2002 (34 %). On constate également que le nombre annuel de projets comme les engagements unitaires ont augmenté au cours de la dernière décennie, mais l'année 2003 et les prochains exercices devraient être marqués par une relative concentration des opérations conformément au repositionnement stratégique de l'AFD. Ces nouvelles orientations, déclinées dans le plan stratégique présenté en mars 2002, devraient se traduire par la confirmation de la priorité accordée à l'Afrique, un positionnement accentué sur les avantages comparatifs de l'Agence, une augmentation des co-financements et un relèvement du montant moyen des prêts, dans le cadre d'une recherche de la taille critique pour une meilleure efficacité sur le terrain. **Votre rapporteur spécial tient toutefois à réitérer les réserves qu'il a communiquées au Conseil de surveillance, dont il est membre suppléant, sur le montant élevé de certaines études préparatoires à la mise en œuvre des C2D.**

Dans un courrier adressé fin décembre 2002 à votre rapporteur, l'AFD contestait les données relatives au niveau de décaissement mentionnées dans le rapport budgétaire pour 2003, et faisait état de taux de décaissement de 91 % pour 2000, de 74 % pour 2001 et de 76 % pour 2002. Les chiffres relatifs aux projets vivants avaient pourtant été communiqués par le ministère des finances, si bien que l'important écart constaté entre les deux sources entretient le doute quant à la qualité de la communication entre le Trésor et

⁵⁶ Avec 87.685 salariés et un produit net bancaire (PNB) de 16,793 milliards d'euros fin 2002, le groupe BNP-Paribas détenait ainsi un PNB par salarié d'environ 191.500 euros. Ce niveau doit toutefois être relativisé par des effets de seuil, qui tendent à le rendre dégressif.

l'Agence. L'AFD indiquait également qu'à fin 2002, les restes à verser « *représenteront moins de cinq années d'engagements, ce qui (la) place en termes de performances parmi les meilleures agences mondiales d'aide au développement* ». **Votre rapporteur spécial ne demande qu'à croire ces affirmations, mais considère qu'on ne peut pas encore se satisfaire d'un tel niveau d'exécution.**

Ventilation des projets vivants de l'AFD (hors Proparco) par année d'octroi

(en millions d'euros)

	Avt 1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Août 2003	Total
Nombre de projets	25	15	31	42	57	67	61	67	61	23	449
Engagements globaux	117,3	115,7	198,9	349,3	368	423,4	418	498,3	533,5	153,8	3.176,2
Montant unitaire moyen	4,7	7,7	6,4	8,3	6,5	6,3	6,8	7,4	8,7	6,7	7,1
Versements effectués	87,5	95,2	105,5	252,9	201,2	200,2	110,5	88,5	15,7	0	1.157,2
Taux de décaissement moyen	74,6 %	82,3 %	53 %	72,4 %	54,7 %	47,3 %	26,4 %	17,8 %	2,9 %	0 %	36,4 %
Cumul montants en %	3,7 %	7,3 %	13,6 %	24,6 %	36,2 %	49,5 %	62,7 %	78,4 %	95,2 %	100 %	
Cumul nombre en %	5,6 %	8,9 %	15,8 %	25,2 %	37,9 %	52,8 %	66,4 %	81,3 %	94,9 %	100 %	

Source : calculs d'après les réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La date retenue pour chaque projet est celle de l'année d'octroi et non celle de la signature de la convention.

Au titre de la régulation budgétaire, qui a affecté en 2001 et 2002 le respect des engagements de l'Agence, le courrier relevait que « *ces suspensions de décaissements créent de graves perturbations dans la mise en œuvre des projets. Elles mettent, de surcroît, l'AFD en risque juridique pour non-respect des conventions de financements signées avec les bénéficiaires des concours. La répercussion est également notable auprès des bénéficiaires eux-mêmes, mis en risque pour non-respect des contrats qui les lient à leurs fournisseurs, notamment français. Enfin, la suspension des décaissements a des effets désastreux au niveau politique et en termes d'image auprès des opinions publiques* ». **Votre rapporteur spécial partage ce constat, qui traduit bien le fait que la nécessaire régulation procède dans certains cas de décisions « à l'aveuglette », incompatibles avec la mise en œuvre de projets de long terme et avec la logique de pluri-annualité que comporte l'aide au développement.**

Le positionnement de l'Agence à l'égard des pays de la ZSP est soumis à certaines contraintes. L'apparent désengagement de l'Afrique pour l'activité de prêts vient de ce qu'un grand nombre de pays de la ZSP ne soient plus autorisés à emprunter auprès de l'AFD, du fait des décisions successives concernant le traitement de la dette (Dakar 1, Dakar 2, initiative PPTE), qui ont manifesté la baisse de la solvabilité de ces pays. **Aussi la ZSP est-elle perçue par l'Agence comme « à la fois trop large pour les subventions et trop étroite pour les prêts »,** ce qui l'a conduite à ne pouvoir traduire sa

priorité africaine, mise en exergue dans le Plan d'orientation stratégique, que par une concentration des subventions sur ce continent (et en particulier sur les pays avec lesquels la France entretient depuis longtemps des liens privilégiés), et à obtenir de pouvoir intervenir en prêts en dehors de la ZSP, ainsi qu'il a été précédemment évoqué.

Orientations et bilan du nouveau Plan d'orientations stratégiques (POS) de l'AFD

1 – Les grands axes du POS

A la suite de la lettre de mission adressée par les tutelles à son Directeur général en novembre 2001, l'Agence a décliné en mars 2002 ses objectifs et orientations opérationnelles dans un document stratégique global, approuvé par les deux ministères de tutelle.

Le POS dresse d'abord le **constat réaliste d'une tendance à la marginalisation croissante de la position financière de l'établissement dans le financement du développement**, notamment s'agissant des pays les plus pauvres, et met en évidence de profondes transformations des méthodes de financement du développement, se caractérisant à la fois par de nouvelles approches (programmes plutôt que projets), la tendance à la globalisation des problématiques (notamment les biens publics mondiaux et globaux...) et l'émergence de nouveaux acteurs et méthodes.

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

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

Le premier axe d'action proposé par le POS de l'établissement vise à augmenter, même dans l'hypothèse d'une enveloppe budgétaire constante, le volume d'APD mis en œuvre en maximisant **l'effet de levier**, c'est-à-dire le volume d'APD rapporté au coût pour l'Etat, tant interne (optimisation de l'utilisation des ressources budgétaires, développement de nouveaux instruments) qu'externe (développement des partenariats financiers avec les autres bailleurs de fonds). **L'Agence a ainsi accordé une attention particulière aux partenariats stratégiques et financiers avec l'ensemble de ses partenaires dans le cadre du « bi-multilatéralisme »** : institutions de l'Union européenne, les banques de développement multilatérales et régionales, secteur privé, collectivités locales, société civile, organismes de recherche, organismes financiers spécialisés tels que la BDPME et la Caisse des Dépôts... Elle recherchera davantage encore les synergies et la complémentarité avec les autres bailleurs de fonds dans le but de capitaliser les expériences, de renforcer la cohérence des interventions et des procédures, ou encore de diversifier l'origine des fonds que l'Agence met en œuvre en recourant le plus possible aux procédures de délégation de crédits, aux co-financements, notamment avec l'Union européenne. Cette volonté s'est concrétisée par une modification de ses statuts pour lui permettre de gérer des fonds d'un bailleur tiers (Union Européenne en particulier).

La recherche de l'effet de levier est en outre appuyée par la mise en œuvre d'une politique de **sélectivité** (géographique et sectorielle) accrue, mais concertée et maîtrisée, propice à la lisibilité et à la réalisation d'une masse critique.

Le deuxième axe proposé vise à **repositionner les métiers de développeur de l'Agence**. A cet effet, l'AFD propose une matrice de positionnement de ses secteurs d'interventions traditionnels ou potentiels classés en fonction de leur « sensibilité stratégique » en termes de développement et des avantages comparatifs supposés de l'Agence dans ces secteurs. A titre d'exemple, on trouve au plus bas de l'échelle (faible/faible) les grands travaux d'infrastructures et au plus haut (fort/fort) l'environnement et la gestion concertée des ressources naturelles ou l'aménagement du territoire. **Ce « recentrage » ne figure toutefois pas comme un principe d'action systématique**, compte tenu de l'utilité encore largement avérée de projets d'études et de travaux en matière d'infrastructures.

Le troisième et dernier axe stratégique insiste sur l'inscription de l'action de l'Agence dans une perspective stratégique globale, sans toutefois remettre en cause les fondements du dispositif actuel de coopération. **La création du « pôle de recherche et de gestion du savoir » et son corollaire, la mise en place de la direction de la stratégie et d'une direction des opérations**, sont menés dans le cadre d'une étroite concertation avec les tutelles et sans que l'AFD ne dispose d'une stratégie véritablement autonome.

2 – Un premier bilan positif

Les objectifs quantitatifs de production du POS ont été tenus en 2002 voire même dépassés en raison d'un effet de levier meilleur que prévu. Aussi bien dans les DOM-TOM que dans les Etats Etrangers, les objectifs 2002 de concours annoncés dans le POS sont atteints. 2003 devrait connaître un dépassement substantiel de ces mêmes objectifs. En effet dans les DOM-TOM la cession des filiales courant 2003 conduira l'Agence à pratiquer un refinancement d'un montant égal à une année courante. Dans les Etats Etrangers, en utilisant un effet de levier accru, l'Agence augmenterait sa production en prêts souverains (346 millions d'euros contre 250 millions d'euros en 2002). Enfin en ce qui concerne les garanties, instruments financiers que l'AFD souhaite promouvoir, l'Agence réaliserait ses prévisions avec un volume de 50 millions d'euros.

Les concours se sont davantage concentrés en termes géographiques et en volume. L'Agence a défini clairement des cercles d'intervention parmi les 54 pays de la ZSP : dans une douzaine de pays, elle souhaite jouer le rôle de bailleur bilatéral de référence, ce qui pourrait se traduire en 2003 par un volume vers ces pays de 50% des engagements et de 60% des subventions. Treize autres pays relèveront de la coopération plus ciblée et recevraient environ 40% des engagements. Enfin, hors de ces deux zones, l'AFD interviendra dans une dizaine de pays au coup par coup. **L'Afrique subsaharienne est une priorité affichée** puisqu'il est prévu qu'elle recevra 80 % du montant des subventions et 55 % des engagements (y compris les contrats de désendettement-développement). Cette concentration des interventions de l'Agence se retrouve dans les choix sectoriels effectués.

Outre les relations permanentes que l'AFD entretient déjà avec le FMI (financement de la FRPC), la Banque mondiale (mise en cohérence des interventions et cofinancements) et les services d'aide extérieure de la Commission, **l'Agence intensifie ses partenariats** avec la KfW allemande (cofinancements, harmonisations des procédures, programmation, mandats de gestion, évaluations réciproques) et a engagé des travaux communs avec le DFID britannique et la JBIC du Japon (relations intellectuelles permanentes, mais pour le moment aucune opération commune n'a été menée en Afrique, excepté au Maroc, dans la mesure où les Japonais interviennent dans des secteurs différents).

L'AFD met aujourd'hui en œuvre trois types principaux de cofinancements de projets : des projets clairement identifiés et faisant l'objet d'un financement conjoint de plusieurs bailleurs de fonds, que leurs interventions soient *pari passu* ou en parallèle ; des projets s'inscrivant dans un plan de développement explicite et cohérent d'une entreprise bénéficiant de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds ; et des projets ou programmes s'inscrivant dans une politique sectorielle, et bénéficiant du soutien de plusieurs bailleurs de fonds dans le cadre d'une démarche coordonnée principalement par l'État et/ou les bailleurs de fonds.

En 2002, le montant des concours en cofinancement auxquels l'AFD a participé s'est élevé à 620 millions d'euros et la part moyenne de l'Agence dans les montages était de 38%.

Le suivi du portefeuille et de sa qualité fait l'objet d'un plan d'action volontaire. Au cours de l'année 2002, la direction des opérations des Etats étrangers a mis en place, à titre expérimental, un dispositif d'évaluation de la qualité des projets et des risques de mise en œuvre qui leur sont associés. Ce dispositif, inspiré de celui de la Banque mondiale, vise à avoir une vision globale du portefeuille et des actions à mener pour l'améliorer. Sur 349 projets vivants, 28 % sont jugés problématiques et 14 % à surveiller, **soit une part importante de projets en souffrance (42 %)**. En 2003, l'objectif prioritaire est de rendre opérationnel ce dispositif de suivi de la qualité de l'exécution et d'obtenir une amélioration sensible et similaire à celle de la Banque mondiale, qui est passé de 20 % à 10 % de projets à problèmes en cinq ans.

La réorganisation de l'AFD et la mise en place d'une direction stratégique portent leurs premiers effets. Ainsi l'AFD a été particulièrement présente dans le dispositif interministériel de préparation et dans la participation au sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg ainsi qu'à celui sur l'eau à Kyoto. L'AFD a également participé au soutien français à l'initiative NEPAD, dans le cadre de la présidence française du G8, en organisant une rencontre à haut niveau des agences de développement sur ce thème.

Source : réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au questionnaire budgétaire

F. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DES CRÉDITS DE COOPÉRATION EN 2002 ET 2003

Il est manifeste que l'aide au développement a largement pâti de l'aléa exogène de la régulation budgétaire au cours de ces deux exercices. De manière générale, la régulation, par les obligations de report et les dégels tardifs qu'elle implique, a également conforté une caractéristique budgétaire majeure du ministère comme des crédits de coopération qu'il gère : **les crédits ouverts modifient si profondément les dotations initiales⁵⁸, eu égard au faible poids des mesures nouvelles votées en LFI, que l'autorisation parlementaire perd une bonne partie de son sens.**

⁵⁸ Ainsi les crédits ouverts en 2002 étaient supérieurs de plus de 21,7 % aux dotations initiales, de 16,3 % en 2001 et de 20,1 % en 2000.

1. L'exercice 2002

La régulation budgétaire au cours de l'exercice 2002 s'est révélée d'une ampleur inaccoutumée et a affecté la quasi-totalité des chapitres⁵⁹. Elle a connu trois étapes :

- la régulation « républicaine » du 25 février, en fixant des plafonds d'engagement par titre et catégorie de dépense, s'est traduite par le gel de **311,08 millions d'euros de dépenses ordinaires**, soit 23,4 % des crédits des titres III et IV, et 146,05 millions d'euros (soit 47,6 %) d'autorisations de programme ;

- ce dispositif a été levé le 12 août pour être remplacé par une de « mise en réserve » de crédits – nuance essentiellement rhétorique – qui s'est traduite, pour l'ensemble du ministère, par des gels de crédits de paiement à hauteur de 146,5 millions d'euros et des obligations de reports sur 2003 à hauteur de 103,4 millions d'euros. Les chapitres budgétaires les plus concernés par l'APD ont été affectés à hauteur de respectivement 115,1 millions et 41,5 millions d'euros. Des mesures de dégel ont été obtenues par le ministère en novembre, de sorte que le gel effectif s'est finalement élevé à 74,2 millions d'euros pour le ministère, dont 56,1 millions d'euros pour les chapitres de la coopération, et les reports à 101 millions pour le ministère, dont 70,6 millions d'euros au titre de la coopération ;

- la loi de finances rectificative pour 2002 a conduit en fin d'exercice à l'annulation de 121,2 millions d'euros de crédits de paiement et de 24 millions d'euros d'autorisations de programme, ainsi qu'à 98,4 millions d'euros de reports sur 2003 pour l'ensemble du budget. Cette régulation s'est révélée particulièrement sévère pour deux chapitres emblématiques de la coopération. La Cour des comptes, dans une note sur l'exécution du budget du ministère sur l'exercice 2002, relève ainsi que **le chapitre 42-15 (coopération internationale et développement) a en particulier subi en 2002 un blocage de 49 millions d'euros et une obligation de reports de 13 millions d'euros, qui ont rendu ses crédits indisponibles à hauteur de 11,4 % de ses ressources (17 % hors crédits affectés aux rémunérations des coopérants) ; ces report ont été intégralement maintenus et l'annulation en fin d'exercice s'est élevée à près de 39 millions d'euros, soit 7,6 % des crédits ouverts en LFI pour 2002**. De même, les crédits du chapitre 42-29 (coopération militaire et de défense) ont été rendus indisponibles à hauteur de 21 % des ressources (gel de 8,8 millions d'euros et obligation de reports de 18,5 millions d'euros), et l'annulation finale s'est révélée supérieure au blocage avec 11,8 millions d'euros. **Au total, la Cour indique que les gels comme les annulations de crédits de paiement de l'exercice 2002 ont été**

⁵⁹ Seuls les chapitres relatifs au transport de l'aide alimentaire, aux aides aux sorties de crise ou à la participation de la France au FED, autrement dit ceux motivés par le caractère urgent ou exceptionnel d'une situation et des engagements internationaux, n'ont pas été touchés par des mesure de gel, report ou annulation de crédits.

quatre fois supérieurs à ceux de l'exercice précédent. Cette régulation, si elle apparaît justifiée par le dérapage du déficit budgétaire, a toutefois créé dès l'été de graves difficultés de gestion pour les opérateurs de l'APD que sont le FSP et l'AFD.

Votre rapporteur spécial tient également à souligner la gestion désastreuse des crédits du FED en 2002 : après une dotation notoirement insuffisante en LFI (218,5 millions d'euros) et malgré des reports surabondants à hauteur de 285,7 millions d'euros (donc supérieurs à la dotation initiale), les crédits disponibles n'ont permis de répondre qu'aux deux premiers appels de fonds, et n'ont pas donné les moyens d'honorer la totalité de la troisième tranche du FED, appelée début juillet. La demande de décret d'avance formulée par le ministère n'ayant pas eu de suite, cette défaillance a suscité des **intérêts de retard**. La situation n'a été rétablie qu'avec la loi de finances rectificative du 6 août 2002 et l'ouverture de 137 millions d'euros de crédits. Les PLF pour 2003 et 2004 ont opportunément évité cet écueil en incluant un calibrage adéquat des crédits du FED.

2. L'exercice 2003

La régulation au titre de l'exercice 2003 a été jusqu'à présent massive et a commencé très tôt, dès début février. Les annulations et gels de crédits ont affecté le budget des affaires étrangères jusqu'à une hauteur de 284 millions d'euros (régulation maximale entre avril et juillet), soit 15 % des crédits hors rémunérations et engagements internationaux. Ce dispositif sans précédent représente en septembre 2003 un surcroît de régulation de plus de 150 millions d'euros par rapport à 2002, et a contribué à désorganiser la gestion de certains chapitres. La régulation a connu jusqu'à présent cinq étapes :

- le 3 février 2003, le ministre du budget a notifié la création d'une « **réserve d'innovation** » (pour les dépenses ordinaire) de 16,8 millions au titre de l'APD, et d'une « **réserve de précaution** » pour les dépenses d'investissement de 74,9 millions d'euros, soit 91,7 millions au total. Cette réserve de précaution ne pouvait être mobilisée que pour couvrir des dépenses non prévues au titre de l'APD, et le reliquat après financement de ces éventuelles dépenses non prévues pouvait être librement utilisé. Ces réserves constituaient donc un gel de crédits éventuellement mobilisable. Le ministre du budget précisait également que « *le montant global des mises en réserve sera réexaminé, conformément à ce que le Premier Ministre a indiqué, à la fin du premier semestre* » et que le ministère des affaires étrangères « *aurait la faculté de procéder à des redéploiements de crédits mis en réserve, sans naturellement en réduire le montant ni affecter des dépenses obligatoires* ». Le ministère a ainsi procédé en particulier à la mise en réserve de 6 % des crédits de fonctionnement du ministère, en majeure partie sur les moyens de fonctionnement en administration centrale ;

- le 15 mars 2003 a été publié un **premier décret d'annulation** de crédits de 5,3 millions d'euros en autorisations de programme et de 31,4 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement sur les crédits de fonctionnement ;

- la notification, le 15 avril, d'un **gel de 133,8 millions d'euros de crédits de reports**, dont 103 millions d'euros d'obligation de reports imposée en 2002, a suscité l'incompréhension du ministère car elle n'avait fait l'objet **d'aucun avertissement préalable**, y compris lors de la conférence de reconduction quatre semaines plus tôt ôté d'un coup (confer lettre du ministre du Budget, gel suivi d'annulations ou de dégel, renégociés en septembre). Ce durcissement inattendu et précipité, qui englobait de surcroît les crédits figurant à l'état H et un fonds de concours dédié aux catastrophes naturelles), a ôté toute pertinence à la gestion fondée depuis le 3 février sur une double régulation semestrielle. Les effets de ce gel ont été quasiment immédiats sur les chapitres relatifs aux subventions d'investissement pour les actions extérieures (68-80) et aux **crédits du FSP (68-91), qui s'est trouvé en cessation de paiement dès le mois de mai**. L'effet s'est révélé d'autant plus préjudiciable à la gestion du FSP que ce dernier était structurellement en difficulté depuis 2 ans, compte tenu notamment de la couverture insuffisante des AP par les CP ;

- à partir du mois de juin, la perspective d'une extension des cessations de paiement a motivé un **dégel progressif de 37 millions d'euros** durant l'été ont progressivement été dégelés (2 notifications de dégel en juillet et août 2003. Cette mesure a permis au FSP d'éviter une « banqueroute », selon les termes du ministère, mais n'a pas concerné le chapitre 42-37 relatif aux autres interventions de politique internationale, dont le gel a été maintenu à hauteur de 60 % ;

- le **nouveau décret d'annulation** pris le 15 octobre 2003 a porté sur un total de 67 millions d'euros, dont plus de 40 millions d'euros pour l'APD⁶⁰. Sur la demande de dégel de 2,4 millions d'euros adressée en octobre 2003 au profit du chapitre 68-80, seuls la moitié ont pu être obtenus.

Au total, la régulation s'est révélée particulièrement sévère pour certains chapitres majoritairement ou intégralement comptabilisés au titre de l'APD : la coopération militaire et de défense (chapitre 42-29) avec près 15 % d'annulations, les contributions volontaires à des fonds multilatéraux (ce qui ne contribuera pas à améliorer la position française au sein des bailleurs), les subventions d'investissement à l'action extérieure et à l'aide au développement. Le FSP et l'AFD sont au final relativement épargnés, mais au prix de difficultés très sérieuses pendant plusieurs mois, et vraisemblablement d'une perte de crédibilité auprès de nos partenaires.

⁶⁰ 1,8 million d'euros sur le chapitre « établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger », 3,5 millions d'euros sur les subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle, 21,3 millions sur le chapitre « coopération internationale au développement » et 13,8 millions d'euros sur les crédits de coopération militaire et de défense.

Régulation des crédits d'APD après dégels et annulations à fin octobre

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI 2003	Total crédits gelés après dégels		Total crédits annulés		Total régulation maximale (gels et annulations)		
		Montant	En % des crédits ouverts	Montant	En % des crédits ouverts	Montant	En % des crédits ouverts	
37-95 : établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger	51,4	1	2 %	4,5	8,7 %	5,5	10,6 %	
41-43 : concours financiers	123,5	3,2	2,6 %	0		3,2	2,6 %	
42-13 : appui à des initiatives privées ou décentralisées	34,1	4,2	12,3 %	0		4,2	12,3 %	
42-14 : subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	165,1	0		5,2	3,1 %	5,2	3,1 %	
42-15 : coopération culturelle, scientifique et au développement	531,7	18,5	3,5 %	32,5	6,1 %	51	9,6 %	
42-26 : transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	16,8	1,5	8,6 %	0		1,5	8,6 %	
42-29 : coopération militaire et de défense	93,5	7	7,5 %	13,8	14,7 %	20,8	22,2 %	
42-31 : contributions obligatoires	678,8	6,6	1 %	0		6,6	1 %	
42-32 : contributions volontaires	85,9	9	10,5 %	5	5,8 %	14	16,3 %	
42-37 : autres interventions de politique internationale	25,9	15	58,1 %	0,6	2,4 %	15,7	60,5 %	
68-02 : participation de la France au FED	496	50,6	10,2 %	0		50,6	10,2 %	
68-80 : action extérieure et aide au dvpt - subventions d'investissement	4,8	0,5	10,4 %	0		0,5	10,4 %	
	CP	4,4	5	114,1 %	0	5	114,1 %	
68-91 : Fonds de solidarité prioritaire	AP	190	19	10 %	0	19	10 %	
	CP	112	0			0	0 %	
68-93 : dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	AP	190	19	10 %	0	19	10 %	
	CP	137	13,7	10 %	0	13,7	10 %	
TOTAL APD	AP	384,8	38,5	10 %	0	38,5	10 %	
	CP	2.556,1	135,3	5,3 %	61,6	2,4 %	196,9	7,7 %
TOTAL MAE	AP	443,6	50,8	11,5 %	0	50,8	11,5 %	
	CP	4.117,5	151,5	3,7 %	98,4	2,4 %	249,9	6,1 %

Source : ministère des affaires étrangères

N.B : les chapitres mentionnés ne concernent pas intégralement l'APD, mais figurent ceux du budget du ministère qui y contribuent le plus.

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

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) est le second ministère contributeur en termes de crédits budgétaires concourant à la coopération avec **950,62 millions d'euros**, soit une diminution de 5,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, mais le premier en termes de gestion et de contribution globale puisqu'une part importante de ses crédits transitent par les comptes spéciaux du Trésor et figurent donc hors budget, ainsi qu'il a été exposé précédemment. En 2003, le ministère devrait ainsi verser 3,13 milliards d'euros (hors AFD) en faveur de l'aide au développement au sens du CAD, dont 1,9 milliard d'euros au titre des allègements et rééchelonnements de dette. Cette contribution représente le double de celle du ministère des affaires étrangères.

Votre rapporteur spécial prend acte de certains progrès et d'une meilleure réactivité du ministère dans le respect des délais organiques de réponse au questionnaire budgétaire. La date limite du 9 octobre n'a certes pas été tenue (le courrier d'accompagnement du ministre est daté du 20 octobre), mais la comparaison avec le ministère des affaires étrangères s'est inversée par rapport à 2002. **Suite à une sensibilisation initiée en amont du questionnaire, le MINEFI a en outre consenti un effort de transparence (mais pas toujours de clarté) sur le recensement des quatre principaux types de créances de la France sur les Etats étrangers⁶¹.**

A. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRE III)

Les dépenses de fonctionnement ne représentent qu'une part très minoritaire (5,7 %) des crédits du ministère concourant à la coopération avec 53,8 millions d'euros. Selon les termes du ministère, « *il n'est pas possible de distinguer, au sein des activités du MINEFI, celles de coopération au sens strict de l'ensemble de l'activité internationale⁶²* ». Il en est de même pour les effectifs.

S'agissant des détachements dans les organismes multilatéraux, la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI) du ministère des affaires étrangères a la responsabilité de promouvoir la présence française dans les organisations internationales. La direction du Trésor, grâce à sa connaissance interne des banques multilatérales de développement (BMD) et de leurs perspectives de recrutement, intervient également en soutien et joue un rôle complémentaire. Le Trésor dispose d'un instrument, les **fonds fiduciaires**

⁶¹ Il s'agit des créances résultant des garanties Coface, des créances des comptes spéciaux du Trésor 903-07 et 903-17, et des créances des prêts effectués en compte propre par l'AFD.

⁶² La clé de répartition que sous-tend la répartition retenue par le « jaune » n'est pas explicitée dans les réponses au questionnaire budgétaire.

bilatéraux (« *trust fund* »), pour financer notamment la mise à disposition (« *secondment program* »), auprès des BMD, de ressortissants français qui peuvent être issus du secteur public ou privé. Ces fonds, qui visent principalement le financement de consultants ou la fourniture de biens et services par des entreprises françaises, n'ont été utilisés jusqu'à présent qu'à la Banque mondiale et cela jusqu'en 2002, année de réforme des fonds fiduciaires, par trois ministères. Dix-huit fonctionnaires du MINEFI ont ainsi été affectés au siège de la Banque mondiale à Washington depuis 1999. Cet instrument présente divers avantages : il diminue le coût du recrutement pour les institutions, il permet de faire reconnaître l'expertise de ressortissants français qui ne disposaient pas d'un MBA ou d'un PhD et, de manière plus générale, de faire apprécier le savoir-faire français, et il doit faciliter une intégration définitive à l'issue de la mise à disposition.

Le MINEFI a en outre engagé une réforme de ses services extérieurs, effective au 1^{er} septembre 2002, par une unification au sein d'un seul réseau (les missions économiques) de ses 156 postes d'expansion économique et de ses 20 agences financières relevant de la direction du Trésor.

Le chapitre 37-01 « *remboursement de frais de gestion au titre des concours aux Etats étrangers* », doté de 24,13 millions d'euros en 2004 (en hausse de 10,7 % par rapport à 2003) correspond à la **rémunération versée à Natexis (article 20) et à l'AFD (article 30) au titre des frais de gestion des prêts et dons du Trésor**. S'agissant de l'AFD, la rémunération versée couvre ses frais de structure au titre des seules activités⁶³ ne générant pas de marge d'intermédiation bancaire. Les modalités en ont été revues à la suite d'une mission de l'Inspection générale des finances ; la rémunération est ainsi basée sur l'application d'un taux de rémunération propre à chaque activité selon un coefficient d'activité fonction des engagements et décaissements.

B. DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV)

Une part importante (37,5 %) des crédits du MINEFI affectés à la coopération consiste en des interventions et concerne en particulier le service d'emprunts :

1. L'ADETEF (chapitre 41-10)

Le **nouveau groupement d'intérêt public ADETEF** (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), créé en septembre 2002 et qui succède à l'association du même nom, concerne essentiellement la coopération avec des institutions publiques des pays en développement et en transition. Il est doté de 4,5 millions d'euros en 2004,

⁶³ *Dons, gestion des concours d'ajustement structurel et C2D.*

soit une augmentation de 26,8 % par rapport à 2003 et un montant six fois supérieur à la dotation du GIP France Coopération Internationale du ministère des affaires étrangères.

2. La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (chapitre 44-97)

Près de 352 millions d'euros (en diminution de 9,2 % par rapport à 2003) sont inscrits en 2004 sur le chapitre 44-97 intitulé « *participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique* » et transitent par l'AFD. La nouvelle nomenclature introduite en 2003 a conduit au remplacement de l'article 36 (seul article du chapitre comptabilisé dans l'APD) par deux articles : le 40 correspondant aux bonifications de prêts dont bénéficie l'AFD pour ses concours de « premier guichet » dans les DOM-TOM, soit 22,1 millions d'euros en 2004, et le 50 ne concernant que ses interventions dans les Etats étrangers. On distingue ainsi les quatre paragraphes suivants au sein de cet article 50 :

- le paragraphe 10 (111 millions d'euros) comptabilise les **ressources de marché bonifiées par l'Etat accordées à l'AFD** pour financer ses prêts dans les Etats étrangers aux conditions de l'aide publique au développement ainsi que ses prêts dits du « premier guichet » dans les départements et territoires d'outre-mer. Le taux d'intérêt minimal laissé à la charge de l'AFD au titre des emprunts bonifiés s'établit à 0,25 % depuis 1998. Les montants liquidés chaque année sur ce paragraphe sont largement des dépenses mécaniques et sont fonction du stock et du taux des emprunts de l'AFD servant au refinancement de la production engagée par le passé ;

- la part affectée à l'action multilatérale (21,5 millions d'euros, en baisse de 8,1 % par rapport à 2003), comptabilisée dans le paragraphe 20, a trait au **financement de la contribution française à la Facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)** du FMI, qui prend la forme de prêts au FMI libellés en droits de tirage spéciaux et assortis de conditions concessionnelles. L'AFD assure le financement de cette activité par l'émission d'emprunts à long terme, et reçoit de l'Etat des bonifications qui compensent à chaque échéance la différence entre le taux de ses prêts au FMI (0,5 %) et le taux de ses emprunts de marché. L'encours des prêts au FMI s'élevait au 31 décembre 2002 à près de 2,1 milliards d'euros. Le paragraphe recouvre également des dépenses « mécaniques » liées à la mise en oeuvre des quatre tranches de financement consenties par la France au FMI dans le cadre de la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté (PRGF)⁶⁴ ;

⁶⁴ Le rythme de consommations des crédits de bonification est lié au rythme de tirage du FMI qui est très difficilement prévisible étant principalement fonction du rythme de mise en oeuvre des programmes PRGF avec les pays bénéficiaires ainsi qu'au niveau du taux d'intérêts à 6 mois du FMI.

- le paragraphe 30 (204,6 millions d'euros en 2004, en baisse de 12,4 % par rapport à 2003) **concerne les échéances de dettes remises dans le cadre de l'initiative de Dakar de janvier 1994** (suite à la dévaluation du Franc CFA), par laquelle la France a décidé d'annuler la totalité de la dette des pays les moins avancés de la zone Franc et la moitié de la dette des pays à revenus intermédiaires de la zone (Congo, Côte d'Ivoire, Gabon et Cameroun). C'est donc l'Etat français qui s'est substitué aux débiteurs africains pour le remboursement des échéances des prêts d'aide publique au développement consentis par l'AFD⁶⁵, soit en encours de 1,64 milliard d'euros fin 2001 ;

- enfin le paragraphe 40 (400.000 euros en 2004) a trait à **l'initiative prise à La Baule en juin 1990** en faveur des quatre pays à revenus intermédiaires précités de la zone Franc. Elle a eu pour effet de réduire les taux d'intérêt des prêts accordés par la France (ou l'AFD) à 5 %. Les dépenses imputées sur ce paragraphe permettent ainsi de compenser le manque à gagner pour l'AFD résultant de la réduction des taux d'intérêts par rapport aux taux des prêts contractés initialement par ces quatre pays auprès d'elle et sur lesquels était fondé l'équilibre financier de l'AFD.

C. DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI)

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

1. La participation de la France au capital d'organismes internationaux (chapitre 58-00)

La France est actionnaire de nombreuses banques multilatérales de développement et souscrit à cet égard à leurs augmentations de capital. Les contributions prévues en 2004 s'élèvent à 29,7 millions d'euros (en baisse de 8,3 % par rapport à 2003) et sont destinées à apurer en partie les soldes d'opérations non encore clôturées (cf. tableau ci-après). Elles incluent les augmentations de capital de la Société inter-américaine d'investissement (2 millions de dollars), de la BERD (24 millions d'euros), de Banque africaine de développement (3,1 millions d'euros), de la Banque ouest-africaine de développement (0,5 million d'euros), et du maintien en valeur de la Banque inter-américaine de développement (1,7 million d'euros).

⁶⁵ Les montants des dépenses liquidées sur ce paragraphe chaque année sont connus avec certitude et sont fonction des échéanciers de prêts de l'AFD aux pays bénéficiaires des mesures Dakar, et ne sont donc pas sujet à l'évolution des taux d'intérêt.

Opérations non encore clôturées fin 2002

(en millions d'euros)

	Affectés	Versés avant 2002	Versés en 2002	Solde
Augmentation de capital de la Société inter-américaine d'investissement	18,7	4,3	2	12,4
Augmentation de capital de la Banque asiatique de développement	9,9	8,1	1,8	0
Augmentation de capital de la Banque inter-américaine de développement	48,6	46	0,1	2,4
Augmentation de capital de la BERD	194,2	96,1	23,9	74,1
Augmentation de capital de la Banque africaine de développement	24,5	9,2	3,1	12,3
Augmentation de capital de la MIGA (Groupe de la Banque mondiale)	8,6	4	0	4,6
Augmentation de capital de la Banque ouest-africaine de développement	4	2,8	1,2	0
TOTAL	308,5	170,6	32	105,9

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

2. L'action dans le domaine de l'énergie et des matières premières (chapitre 62-92)

La plus grande partie des crédits (3,5 millions d'euros d'engagements et 2 millions d'euros de crédits de paiement en 2004) de l'article 20 « *Energie et matières premières. Coopération internationale* » est attribuée chaque année au Centre d'Etudes Supérieures des Matières Premières (CESMAT), qui forme environ 70 stagiaires par an venant de pays miniers, majoritairement des pays en développement. Le solde permet de financer des opérations d'assistance technique en faveur de pays miniers en développement ou en transition⁶⁶. Le niveau des reports et reliquats constaté en 2002 et en 2003⁶⁷ s'explique, selon le ministère, « *par des difficultés conjoncturelles liées notamment à une redéfinition des procédures pour tirer parti d'un audit réalisé par l'Inspection générale de l'industrie et du commerce* ». **Votre rapporteur spécial considère que ces explications lapidaires ne sauraient**

⁶⁶ Les actions de coopération pour le volet « énergie » concernent la mise en oeuvre de la procédure IPEEFI-RAO gérée par l'ADEME pour le compte du ministère par le biais d'une convention de financement. Elle permet aux industriels français d'obtenir une aide financière pour le montage de projets éligibles à des financements internationaux liés à l'utilisation rationnelle de l'énergie et aux énergies renouvelables.

⁶⁷ Sur l'ensemble du chapitre (et donc pas uniquement sur les actions de coopération), les reliquats et reports d'AP ont été de 405,2 millions d'euros en 2002 et de 558,6 millions d'euros en 2003, soit en 2003 plus de 4,5 fois le montant de la dotation initiale ! Les reports et reliquats en crédits de paiement sont moins prononcés mais demeurent importants, puisqu'ils représentent près du quart de la dotation en LFI.

suffire à justifier le montant anormalement élevé des reports, particulièrement sur les autorisations de paiement.

a) L'aide extérieure (chapitre 68-00)

Les crédits comptabilisés sur l'article 10 (« dons aux Etats étrangers ») de ce chapitre s'élèvent à 31 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de plus de 50 % par rapport à 2003. Le libellé peu précis « aide extérieure » inclut les procédures **FASEP** (Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé) et **RPE** (Réserve Pays Emergents). Le volet « études » du FASEP constitue la principale procédure utilisée pour les dons aux Etats étrangers, et finance principalement des études de faisabilité et des opérations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle à finalité économique et financière, en amont de projets d'infrastructures dans les pays émergents et en transition. Les « tirages » effectués en 2002 par les Etats en développement au titre du FASEP et des anciens protocoles de dons s'élevaient à 13,4 millions d'euros, dont 8,4 millions par le Maroc et 3 millions par le Cambodge.

La RPE résulte de la réforme des protocoles financiers intervenue en 1998. Afin d'améliorer l'efficacité des crédits d'aide gérés par le MINEFI, il a été décidé de passer d'une logique pays à une logique projet. Le but principal de la RPE est de soutenir les entreprises françaises dans leur stratégie à l'exportation sur les marchés porteurs, la contribution au développement du pays récipiendaire demeurant un critère de décision important mais ne justifiant pas, à lui seul, la mise en place d'un financement. Parmi les pays de la ZSP éligibles en 2003, il convient de mentionner l'Afrique du Sud, l'Algérie, la Tunisie, le Maroc et le Vietnam.

Les dons des articles 20 (dons associés aux prêts de la Caisse française de développement, devenue l'AFD) et 30 (dons destinés à financer les projets dans les pays les plus pauvres) n'ont pas été dotés depuis 2001 et sont actuellement en sommeil.

Votre rapporteur spécial relève que les reports et reliquats de crédits de paiement sont également importants, et ont atteint en 2003 près de 85 % de la dotation initiale, à rapprocher d'une relative sous-consommation au cours des exercices 2002 (71 %) et 2001 (72,5 %). Ce jugement doit néanmoins être relativisé par l'importante ouverture de crédits (23,4 millions d'euros) intervenue dans le collectif de fin d'année 2002, qui a mécaniquement entraîné des reports importants.

b) La participation de la France à divers fonds (chapitre 68-04)

Ce chapitre regroupe les **participations de la France aux divers fonds multilatéraux placés auprès des banques multilatérales de**

développement – en particulier le Fonds africain de développement, l’AID⁶⁸ (du groupe de la Banque Mondiale), le Fonds pour l’environnement mondial et le Fonds français pour l’environnement mondial – et représente la moitié des crédits du MINEFI consacrés à la coopération avec 477,6 millions d’euros de crédits de paiement en 2004 (soit une baisse de 5,7 % par rapport à 2003). L’année 2004 devrait être notamment marquée par un **triplément de la contribution annuelle française au Fonds mondial santé**, qui passerait ainsi de 50 à 150 millions d’euros et conforterait la position de la France comme deuxième contributeur en volume. Le ministère n’a pas fourni la ventilation prévisionnelle de ces contributions selon les fonds multilatéraux ; seuls sont donc disponibles les versements déjà effectués.

Versements de la France aux fonds multilatéraux de développement

(en millions d’euros)

	Affectés	Versés avant 2002	Versés en 2002	Solde
Fonds africain de développement	250	0	80	170
Fonds International pour le Développement de l’Agriculture	24	7,2	8,4	8,4
Fonds Asiatique de Développement VII	107,5	80,6	18,8	8,1
Fonds Asiatique de Développement VIII	124,6	31,1	31,1	62,3
Fonds d’assistance technique de la BERD	6,1	4,6	0	1,5
Fonds d’assistance technique de la BID	10,8	7,8	0	3
AFRITAC	1	0	0	1
Fonds Sarcophage de Tchernobyl	23,2	11,6	0	11,6
AID 12 (groupe Banque mondiale)	775,8	517,2	258,6	0
Fonds mondial santé	150	0	50	100
Fonds arriérés *	51,5	50,2	-1,3	0
Fonds Amérique latine - Caraïbes	48,2	48,2	0	0
Fonds pour l’Environnement Mondial 2	131,5	98,6	-0,2	0
Fonds Protocole de Montréal 3	31	20,6	10,3	0
Fonds français pour l’environnement mondial	67,1	19,6	7,6	39,9
TOTAL	1.410,1	530,4	371,3	503,9

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

* Opérations clôturées en 2002 avec retrait d’AP.

D. LE POIDS DÉTERMINANT ET LA COMPLEXITÉ DES ALLÈGEMENTS DE DETTE

Les allègements de dette consentis par la France représentent un montant de 10 à 13 milliards d’euros (selon les estimations en cours d’actualisation) qui se décompose en deux grandes masses. La première correspond à la **contribution multilatérale**, c’est-à-dire aux annulations réalisées en Club de Paris au titre de la mise en œuvre des termes de Naples puis des suivants, en particulier l’application de l’initiative PPTE, lancée à

⁶⁸ La reconstitution de l’AID 13, à partir de 2003, a fait l’objet d’après négociations entre l’Union européenne et les Etats-Unis, conclues en juillet 2002 et aux termes desquelles les dons constitueront environ 20 % des versements.

Lyon en juin 1996 puis renforcée à Cologne en 1999. La seconde fraction, qui représente environ 4,9 milliards d'euros, correspond au **volet bilatéral volontaire et additionnel**, qui est réalisé au-delà du cadre de base de l'initiative PPTE renforcée. Ce coût se répartit de la manière suivante : d'une part, l'annulation de la totalité des créances d'APD à hauteur de 100 % représente 3,9 milliards d'euros et est concrétisée dans le cadre des C2D. D'autre part, l'annulation à 100 %, dès le point de décision, des créances commerciales éligibles aux traitements en Club de Paris, conformément à l'engagement pris lors du sommet de Yaoundé en janvier 2001, représente un milliard d'euros.

La France, en tant que premier créancier public des pays éligibles à l'initiative PPTE, est **le pays qui consent l'effort d'annulation le plus important**. Le coût des annulations réalisées par la France représente ainsi quatre fois celui supporté par les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

Le « jaune » révèle que les annulations de dette représente 30 % de l'APD française en 2004, sans toutefois préciser comment ce montant est calculé. Les annulations ne représentent bien entendu qu'une part des mouvements comptables enregistrés au titre de la dette, la majeure partie étant constituée de recettes, versements de prêts et refinancements enregistrés dans les comptes spéciaux du Trésor. **La comptabilisation des sommes annulées répond à des mécanismes complexes et est largement soustraite au contrôle parlementaire**, dans la mesure où la majeure partie des créances annulées est portée sur les découverts du Trésor ou de la Coface. En outre, ces annulations ne sont pas intégralement prises en compte en APD par l'OCDE. Les différences entre comptabilisation budgétaire et comptabilisation par le CAD sont précisées dans la première partie.

L'imputation globale dans les comptes de l'Etat est ainsi la suivante :

- les chapitres 14-01 (article 90) du budget des charges communes et 44-97 (article 50) de celui du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie recueillent les indemnités versées par l'Etat et correspondant aux annulations supportées respectivement par Natexis (24,7 millions d'euros en 2003) et l'AFD⁶⁹ (262 millions d'euros). Ces articles budgétaires retracent en particulier l'impact des échéances de dette remises dans le cadre des dispositifs multilatéral de Toronto et bilatéraux de Dakar I et II et de Yaoundé ;

- l'article 50 du chapitre 41-43 « concours financiers » du budget des affaires étrangères supporte, ainsi qu'il a été indiqué, les annulations réalisées dans le cadre des C2D. Il convient de rappeler que la comptabilisation budgétaire inclut le montant du principal et des intérêts des créances annulées, mais que seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD et transmises au CAD, dans la mesure où les C2D concernent des dettes d'APD

⁶⁹ Cf. le détail par paragraphe dans la sous-partie III – C.

et non des dettes commerciales. Dès lors la comptabilisation de l'intégralité de la créance annulée contribuerait à la prendre en compte deux fois, puisqu'elle a déjà été originellement comme un effort d'APD au moment de l'octroi du prêt à taux bonifié ;

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

- les annulations portant sur des prêts du Trésor⁷⁰ décidées en Club de Paris, sont enfin portées sur les découverts du Trésor, donc hors budget, après avoir transité par le compte spécial du Trésor n° 903-17. Ces annulations sont approuvées par le Parlement *a posteriori*, lors du vote de la loi de règlement. La mise en œuvre de ces annulations nécessite en outre, lors de chaque accord introduisant de nouvelles modalités d'annulation (Toronto, Dakar, Libreville, Yaoundé) une autorisation en loi de finance, qui fixe un plafond pour ces opérations dans un article spécifique. Ce plafond est ensuite régulièrement relevé par amendement gouvernemental en loi de finances rectificative afin de permettre à la France de faire face à ses engagements. La loi de finances rectificative pour 2002 a ainsi autorisé le relèvement du plafond des dispositifs Dakar I et II de 300 millions d'euros, pour fixer un nouveau plafond de 1,82 million d'euros. **Dès lors, les modalités d'approbation tardive en loi de finances rectificative, par amendement gouvernemental, comme en loi de règlement tendent à occulter tout débat et ne sont guère respectueuses des prérogatives du Parlement.**

Au total, à peine 18 % des annulations de dettes sont imputées sur des chapitres budgétaires, et la moitié aux découverts du Trésor. La ventilation prévisionnelle des imputations pour 2003 est la suivante :

Coût et imputation des annulations de dettes depuis 1995 – Prévisions pour 2003 et 2004
(en millions d'euros)

	Impact budgétaire		Impact non budgétaire			TOTAL
	Natexis (chapitre 14-01 art. 90 par. 21)	AFD (chapitre 44-97 article 50 par 30)	C2D (MAE chapitre 41-43	Transport aux découverts du Trésor	COFACE	
1995	46,4	485,1	-	273,2	104	908,6

⁷⁰ En 2002, les principales annulations de prêts du Trésor ont été réalisées au profit de la Yougoslavie (100,9 millions d'euros, selon des termes « ad hoc »), la Côte d'Ivoire (245,1 millions d'euros, selon les termes de Lyon) et le Mozambique (179,6 millions d'euros, selon les termes de Cologne et de Yaoundé).

En 2003, elles ont été réalisées au profit de la République Démocratique du Congo (747,7 millions d'euros selon les termes de Naples), de la Yougoslavie (47,3 millions d'euros selon les termes de Naples) et du Niger (68,5 millions d'euros selon les termes de Cologne et de Yaoundé).

1996	52,5	447,3	-	324,9	251,4	1.076,1
1997	30,3	411	-	190,3	222,3	853,8
1998	0	388,6	-	263,9	137,3	789,8
1999	0,1	366,8	-	348,9	140,7	856,5
2000	0,1	339,7	-	79,5	70,3	489,6
2001	0	296,7	-	82,9	50,4	430,1
2002	0	257,8	-	584,5	413,5	1.255,8
2003	24,7	261,8	24,8	923	495,7	1.729,9
Part en %	1,4 %	15,1 %	1,4 %	53,4 %	28,7 %	
2004	0	204,3	137,5	1.110,6	1.206,3	2.658,7
Part en %	0	7,7 %	5,2 %	41,8 %	45,4 %	
TOTAL	154,1	3.459,1	162,3	4.181,7	3.091,9	11.049,1

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

Principales créances de la France sur les Etats étrangers au 31 décembre 2002

(en millions d'euros)

	Arriérés		Capital restant dû	Commentaire du Trésor
	Principal	Intérêts		
Algérie	6,4	8,5	2.473,3	
dont créances APD	4,8	8,4	600,8	
Angola	374,6	123,7	41,3	La reprise des paiements sur les arriérés dépendra de la conclusion d'accords avec le FMI et le Club de Paris. Aucun calendrier à ce stade
dont créances APD	56,6	29	41,3	
Brésil	2,3	2,3	1.209,9	
dont créances APD	-	-	103,6	
Cameroun	1,2	0	1.443,9	Pays éligible à l'initiative PPTE
dont créances APD	-	-	1.010,3	
Congo-Brazzaville	635,1	412,6	754,2	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un programme FMI et Club de Paris pour apurement des arriérés
	139,1	75,9	207,5	
RD Congo	154,6	135,3	958,2	Pays éligible à l'initiative PPTE
dont créances APD	99,1	66,4	209,2	
Côte d'Ivoire	180,6	23,9	2.253	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un programme FMI et Club de Paris pour une reprise des paiements
dont créances APD	179,8	23,8	1.326,9	
Cuba	391,6	98,3	-	Cuba n'est pas membre du FMI. Discussions au sein d'un groupe de créanciers interrompues en 2000
dont créances APD	-	-	-	
Egypte	3,5	-	4.292,1	
dont créances APD	-	-	768,2	
Gabon	103,7	111,3	1.257,3	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un accord FMI puis Club de Paris pour reprise des paiements
dont créances APD	17,1	3,4	231,6	
Indonésie	-	-	1.894,1	
dont créances APD	-	-	1.142,2	
Irak	2.861,1	-	-	
dont créances APD	-	-	-	
Jordanie	-	0,2	751,2	
dont créances APD	-	-	87,2	
Maroc	34,1	17,3	1.432,5	
dont créances APD	32,3	17,1	1.365	
Nigéria	192,5	304,4	3.835,9	Le Nigéria accumule de nouveaux arriérés. Le Club de paris s'efforce d'obtenir la reprise des paiements
dont créances APD	1,8	0,5	9,7	
Pérou	-	-	1.202,4	
dont créances APD	-	-	76,6	
Pologne	0,6	-	3.294,9	
dont créances APD	-	-	5,9	
Russie	-	-	2.735	
dont créances APD	-	-	-	
Tunisie	24	7,7	678,9	
dont créances APD	23,5	7,7	678,9	
Total 19 principaux débiteurs	4.962,4	1.245,5	30.508,1	
TOTAL tous débiteurs	5.840,8	1.597,2	39.581,9	

Source : direction du Trésor

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

IV. LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances participe du processus plus général de modernisation du ministère des affaires étrangères, mené sous l'impulsion du Comité de pilotage des réformes, présidé par le Secrétaire général, qui a rendu public son « **Plan d'action stratégique** » comprenant 107 propositions lors de la conférence des ambassadeurs d'août 2003.

La mise en œuvre de la LOLF constitue une opportunité inespérée de traduire réellement dans la procédure et les outils budgétaires les ambitions françaises en matière de cohérence, de volume et d'efficacité de l'APD. En soumettant les politiques publiques à une logique de résultats, assortie d'objectifs et d'indicateurs de performance, la LOLF est un levier majeur de modernisation de l'administration, et pour ce qui concerne l'APD, un outil de meilleure coordination et d'efficacité d'une politique par définition interministérielle. La réflexion sur une mission interministérielle prend donc un relief particulier dans le cas de l'APD. Rappelons également que la culture de projet qui préside à l'aide au développement a depuis longtemps sensibilisé les opérateurs aux notions d'objectifs et d'indicateurs, tout comme elle implique une évaluation *a posteriori* des résultats des actions financées sur le terrain. **La démarche de la LOLF est donc parfaitement cohérente avec les principes de gestion des actions de coopération**, et peut se traduire rapidement par des gains concrets quant à la conduite de cette politique publique. La LOLF, par la réflexion qu'elle implique en amont sur les objectifs et les structures du ministère des affaires étrangères, représente également un vecteur d'amélioration de la lisibilité, de la transparence et de la clarté de la politique française de coopération, tant dans sa stricte présentation budgétaire – dont votre rapporteur souligne régulièrement la perfectibilité – que dans ses traductions opérationnelles.

Il apparaît malheureusement que l'application de la LOLF à la politique publique d'aide au développement connaît un mauvais départ.

A. UN PROJET LARGEMENT PERFECTIBLE AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Organisation dédiée et calendrier

La mise en œuvre de la LOLF est pilotée, sous l'autorité du Ministre et du Secrétaire général, par le Directeur général de l'administration, qui représente le ministère des affaires étrangères au Comité de pilotage interministériel.

Le ministère des affaires étrangères assure avoir fait le choix d'impliquer le plus possible les structures existantes dans la mise en œuvre de la loi organique pour en faciliter l'appropriation. Pour assurer le travail de coordination transversale des travaux, un poste de **chargé de mission** auprès du Directeur des affaires budgétaires et financières a été créé en avril 2003, occupé par un conseiller des affaires étrangères. Celui-ci participe aux réunions du réseau et aux groupes de travail organisés par la Direction de la réforme budgétaire. Enfin, dans le cadre du renforcement du contrôle de gestion et de la détermination des objectifs et des indicateurs qui figureront dans les projets annuels de performance a été créée une cellule contrôle de gestion placée sous l'autorité du Directeur général de l'administration.

Le **calendrier** de mise en œuvre de la réforme au ministère des affaires étrangères reprend et décline celui élaboré par la Direction de la réforme budgétaire : arbitrage sur les programmes et les missions en décembre 2003, validation des objectifs et des indicateurs au premier semestre 2004, rédaction d'un premier budget LOLF « en blanc » parallèle au budget traditionnel et des premiers projets annuels de performance pour le PLF 2005.

Le calendrier fixé par la Direction de la réforme budgétaire prévoit un arbitrage sur la nouvelle structuration budgétaire (missions, programmes et actions) à l'automne 2003 et une détermination des objectifs et des indicateurs qui seront inscrits dans les projets annuels de performance au printemps 2004.

Bien que le ministère annonce être en phase avec le calendrier fixé par la direction de la réforme budgétaire, votre rapporteur spécial estime que la traduction organisationnelle de la mise en place de la LOLF a été plutôt tardive. Le souci d'implication de l'ensemble des services et de sensibilisation du personnel aux enjeux et principes de la LOLF semble en outre insuffisant. De manière générale, les informations transmises par le ministère sur l'avancement de la LOLF sont quelque peu lapidaires, et en tout état de cause moins étoffées que celles communiquées par d'autres départements ministériels plus réduits.

2. Objectifs et indicateurs

La liste des objectifs et des indicateurs pour le ministère des affaires étrangères n'est pas encore définie, mais celui-ci a déjà entamé ce travail et mis en place les structures nécessaires. Ainsi qu'il a été précisé, une cellule « contrôle de gestion », rattachée au Directeur général de l'administration a été créée début septembre 2003. Dirigée par un cadre du secteur privé, elle est responsable de la mise en œuvre du plan de développement du contrôle de gestion, assiste les directions dans la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour chaque programme et action et est appelée à terme, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, à se scinder en autant de cellules qu'il y aura de programmes afin d'assister les gestionnaires de programme dans leur rôle de gouverneurs des crédits et de responsables de la performance.

D'après le ministère, les directions doivent présenter début novembre les objectifs et indicateurs qu'elles souhaitent voir figurer pour chaque action et sous-action dans les projets annuels de performance. Un dialogue entre la cellule contrôle de gestion, la Direction des affaires budgétaires et financières et chaque direction, permettra, par un processus itératif, d'enrichir et de perfectionner progressivement les objectifs et les indicateurs proposés.

Votre rapporteur spécial n'a à ce stade pas lieu d'être très optimiste sur la qualité des indicateurs qui seront prochainement soumis, considérant le nombre potentiellement important d'indicateurs pour chacune des cinq catégories et le trop court délai prévu entre la mise en place de la cellule dédiée au contrôle de gestion et les premières propositions des directions. Il ne souhaite pas préjuger les résultats de cette démarche, mais constate que le manque de précisions sur les axes qui y président témoigne peut-être d'une réflexion inaboutie.

3. Une structuration en trois programmes peu satisfaisante

La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, a consacré de longs développements à la mise en place de la LOLF et a déploré le niveau très inégal d'appropriation de la réforme par les ministères. Le ministère des affaires étrangères ne figure pas parmi les plus avancés, mais est néanmoins parvenu à concevoir un projet de nouvelle architecture budgétaire, comportant trois programmes⁷¹ :

⁷¹ *Alors qu'aux termes de la LOLF, les programmes doivent découler des missions, on constate que c'est l'inverse qui se produit, ce qui montre bien l'impossibilité culturelle des ministres et de leurs services à concevoir quelques grandes actions globales d'où découlent une série de détails d'application constituant les programmes. La LOLF est-elle viable si on met « la charrue avant les bœufs », pour ne pas aller jusqu'à dire si on la construit « cul par-dessus tête ». La réponse à ces questions simples et logiques ne tardera guère !*

- un programme « **rayonnement et influence de la France** », qui comprendrait les crédits de l'action diplomatique (directions géographiques, contributions internationales, FED, action humanitaire et de maintien de la paix, coopération de défense) ;

- un programme « **coopération et action culturelle** », qui regrouperait la majorité des crédits de coopération, d'action culturelle et d'action audiovisuelle extérieure ;

- un programme « **réseaux et services publics à l'étranger** », où seraient regroupés les crédits des activités consulaires et de gestion du ministère, ainsi que les crédits des postes et des services extérieurs.

Il ne serait donc pas prévu de « programme support », dont la mise en place est parfois recommandée par la Direction du budget, maître d'œuvre de la LOLF. Votre rapporteur considère cependant que le principe d'une « fonction support », s'il apparaît légitimé par le fait qu'il serait complexe et artificiel de chercher à tout prix à ventiler dans des actions les rémunérations et charges de fonctionnement afférentes à certaines fonctions par nature polyvalentes (tels que celles ayant trait aux ressources humaines, à l'administration générale ou aux missions transversales), ne doit néanmoins pas devenir un « alibi » pour y loger des fonctions plus spécialisées. **Le risque de ces fonctions support est en effet que la mise en place de la LOLF procède d'une démarche inversée** : cette loi doit constituer un levier de modernisation de l'administration et inciter les ministères à réformer leur organisation interne, c'est-à-dire à remodeler leur directions selon les actions qu'ils auront identifiées, et non pas à figer l'existant pour en déduire une nomenclature budgétaire. En d'autres termes, c'est la réforme budgétaire qui doit impliquer la recherche de cohérence et de spécialisation des fonctions, et non la structure existante qui imprime son architecture aux actions et programmes.

Votre rapporteur spécial se félicite qu'un programme soit dédié à la coopération, qui fait en effet partie intégrante de la vocation de ce ministère. **Il considère néanmoins que ce projet d'architecture globale est largement perfectible** et peut faire l'objet de deux principales critiques :

- **le programme de coopération ne rassemble pas l'essentiel des crédits d'APD au sens du CAD**, puisqu'il ne représente que 56 % des crédits que le ministère consacre à l'APD. Le programme « rayonnement et influence de la France » est constitué quasiment pour moitié de crédits d'APD, essentiellement par l'action relative aux financements multilatéraux, manifestement trop volumineuse puisqu'elle représente près du quart du budget du ministère. Le troisième programme inclut également des crédits d'APD, tels que ceux afférents au cabinet du ministre délégué à la coopération ou une partie de la dotation de l'AEFE. *A contrario*, le programme de coopération comporte trois actions, soit près de 30 % de son volume

budgétaire prévisionnel, qui ne font partie du périmètre de l'APD. Si votre rapporteur conçoit que l'ensemble des crédits d'APD ne puissent être logés dans le programme de coopération, et qu'inversement la nature de la coopération (qui recouvre un champ géographique plus large que celui de l'APD) implique d'y inclure des crédits non comptabilisés dans l'APD, **il demeure que cette architecture ne contribue pas à accroître la lisibilité et la cohérence de la nomenclature budgétaire et n'est pas suffisamment conforme à l'esprit de la LOLF. On en vient ainsi à se demander si ces trois programmes constituent vraiment un progrès par rapport aux trois agrégats⁷² actuellement retenus dans le « bleu », une nouvelle dispersion succédant à l'actuelle**, et si la réflexion sur la LOLF n'a pas davantage constitué en des changements d'intitulés et des transferts entre chapitres ;

- **les actions du programme de coopération sont déséquilibrées** : l'action « lutter pour le développement et l'éradication de la pauvreté » – dont l'intitulé pourrait somme toute être celui du programme lui-même et dont la configuration budgétaire rappelle fortement celle du chapitre « fourre-tout » qu'est le 42-15 « coopération internationale et développement » (à la différence notable que cette action est exclusivement dédiée à l'APD) – représente près de 40 % de la masse budgétaire du programme. Les actions « coordination de la coopération administration centrale » du programme de coopération et « une organisation performante pour une diplomatie en action⁷³ » (dont le libellé sonne un peu creux) du troisième programme ont également toutes les caractéristiques de fonctions support et pourraient donc être fusionnées.

⁷² *Personnel, moyens et équipement des services ; éducation et solidarité ; coopération et interventions internationales.*

⁷³ *Qui regroupe la gestion des ressources humaines, la formation professionnelle, les affaires budgétaires et financières, l'immobilier, les archives, le réseau de communication et le service intérieur.*

Structure « LOLF » envisagée pour le ministère des affaires étrangères – Simulation sur les crédits 2003

(en millions d'euros)

Programme	Actions	Crédits gérés	Dont crédits d'APD au sens du CAD	
Rayonnement et influence de la France	1. Coordonner l'action diplomatique et politique de la France	28,6		
	2. Partager, communiquer, convaincre	9,2		
	3. Réguler la mondialisation à travers les instances multilatérales	953,6	598,9	
	4. Veiller à la sécurité internationale	231,9	5,1	
	5. Développer la coopération militaire et de défense	101,4		
	Sous-total Part du total	1.324,8 32,6 %	604 32,2 %	
Coopération et action culturelle	6. Coordination de la coopération administration centrale	15,9		
	7. Promouvoir l'usage du français et la diversité culturelle	226,5		
	8. Renforcer les échanges scientifiques et universitaires	53,9		
	9. Coopération non gouvernementale	52,3	52,3	
	10. Permettre l'accès des pays en développement à la diversité culturelle	213,3	213,3	
	11. Favoriser le développement par la coopération universitaire et technique	140,7	140,7	
	12. Lutter pour le développement et l'éradication de la pauvreté	525,4	525,4	
	13. Participer aux débats sur les enjeux globaux et participer aux dispositifs multilatéraux d'APD	77,8	77,8	
	14. Protéger les populations touchées par les crises	44,9	44,9	
	Sous-total Part du total	1.350,7 33,2 %	1.054,4 56,3 %	
	Réseau et services publics à l'étranger	15. Anticiper et piloter l'action européenne et extérieure de la France	36,2	4,1
		16. Animer des ambassades ouvertes et pluridisciplinaires	561,5	108,5
		17. Garantir aux Français de l'étranger un service public de qualité	141,5	
		18. Service public d'enseignement scolaire à l'étranger	351,6	102
19. Maîtriser les flux migratoires		72,8		
20. Une organisation performante pour une diplomatie en action		232,3		
Sous-total Part du total		1.395,9 34,3 %	214,6 11,5 %	
TOTAL	4.071,4	1.873		

Source : ministère des affaires étrangères

4. Mise en place du progiciel ACCORD

Le ministère des affaires étrangères fait partie de la dernière vague de mise en place du progiciel ACCORD, prévue pour un démarrage en 2004. Le service à compétence nationale ACCORD a décidé début 2003 de mettre en route une version 1 *bis* du progiciel, offrant un environnement technique de type intranet. Cette version est en cours de développement, et le démarrage se fera au mieux le 1^{er} avril 2004. Cette version permettrait d'expérimenter de manière étendue l'organisation budgétaire envisagée dans le nouveau cadre de la LOLF dès 2005.

L'appel d'offres portant sur le raccordement à ACCORD 2 n'est pas encore défini, mais le périmètre fonctionnel du projet ACCORD 2 recouvre en partie ceux des nouveaux logiciels en cours de déploiement à l'étranger (COREGE pour la gestion et la comptabilité des ordonnateurs secondaires et ambassadeurs, ASTER pour les trésoriers et comptables publics). **Le ministère paraît redouter la mise en place d'ACCORD 2**, et souligne que le logiciel COREGE, outil de la réforme comptable lancée en 1997, permet déjà un mode de gestion intégré dans les postes à l'étranger, pour les crédits de tous les ministères, et offre des capacités de gestion allant au delà du périmètre de ACCORD 2. Il s'agit également du seul logiciel capable d'assurer l'expérimentation du budget-pays. Le déploiement de ACCORD 2 pour les utilisateurs à l'étranger se heurterait aux mêmes difficultés que COREGE : particularités du Fonds de solidarité prioritaire et de la gestion comptable à l'étranger, lenteur des formations d'utilisateurs répartis à la surface du globe, coût et fiabilité discutables des liaisons réseaux de données entre la France et environ un tiers des pays dans le monde.

B. LA CONTROVERSE SUR LE CONTENU DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE

Le caractère fondamentalement interministériel de l'aide au développement implique assez naturellement que cette dernière soit intégrée dans une mission interministérielle, dont les contours ne sont toutefois pas encore définis. Le ministère du budget a en effet opté pour une logique « *bottom-up* », consistant à définir les programmes dans chaque ministère avant que les missions ne soient connues. Cette démarche a suscité certaines incompréhensions dans les ministères et des critiques de la Cour des comptes. La définition des missions, qui devrait être connue d'ici la fin de l'année, est néanmoins déterminante pour le succès de la réforme car elle a une incidence directe sur le pouvoir d'amendement du Parlement⁷⁴, et permet d'intégrer la vocation interministérielle de nombreuses actions de l'Etat, et partant de

⁷⁴ La mission étant l'unité de vote, le Parlement peut en modifier le contenu en créant ou supprimant des programmes.

rendre plus lisible une action publique en prise avec la complexité, comme de s'affranchir des structures administratives existantes.

Deux visions d'une mission interministérielle relative à l'APD se confrontent : le ministère des affaires étrangères défend le principe d'une vaste mission « action extérieure de l'Etat », qui regrouperait *grosso modo* tous les crédits actuellement rassemblés dans le « jaune » du même titre, tandis que le ministère du budget entend mettre en place une mission « aide publique au développement ». Chaque ministère communique sur sa propre conception en faisant mine d'ignorer l'alternative.

Votre rapporteur spécial considère qu'une mission « aide publique au développement » serait plus adaptée pour trois raisons :

- elle serait plus conforme à la définition de l'article 7 de la loi organique, qui fait explicitement référence à une « politique publique définie ». Or si l'APD constitue bel et bien une politique publique aux contours relativement clairs, impliquant une volonté et une stratégie, l'action extérieure de l'Etat est davantage une conséquence nécessaire de l'ouverture sur le monde de n'importe quel Etat ;

- elle présente une meilleure cohérence et un périmètre mieux défini que l'action extérieure, susceptible de chevauchements avec d'autres politiques publiques constitutives de missions ;

- elle permettrait enfin de rendre lisible, sur les plans budgétaire et organisationnel, l'action de la France en faveur du développement. Cette transparence ne serait toutefois achevée que dès lors qu'elle s'accompagnerait d'une harmonisation avec les données transmises au CAD.

L'architecture en trois programmes aujourd'hui prévue par le ministère tend toutefois à faire obstacle à l'introduction d'une telle mission, puisque la participation du ministère à l'APD n'est absolument pas identifiable dans un programme, ou à tout le moins dans des actions dédiées.

C. UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas encore arrêté la structure en programmes et en actions qui constituera le cadre de présentation et d'évaluation de ses crédits, et fait ainsi figure de « mauvais élève » de la LOLF au sein du gouvernement. Les réponses du ministère à votre rapporteur sont d'ailleurs réduites au strict minimum, excepté sur le progiciel ACCORD, dont les développements témoignent d'une plus grande mobilisation pour cet enjeu informatique concret que pour les travaux de conception et de réflexion en amont de la LOLF.

Le projet à l'étude comporte une quinzaine de programmes, et **il semble acquis que les crédits d'APD dont le ministère est responsable soient regroupés au sein d'un programme spécifique, qui aurait vocation à s'installer dans la mission « aide publique au développement »** précédemment évoquée. Ce programme rassemblerait donc les crédits des chapitres suivants, aujourd'hui dispersés dans plusieurs agrégats :

- une partie du chapitre 37-01 retraçant les remboursements à Natexis Banque et à l'AFD ;

- l'article 82 du chapitre 37-35 consacré à l'évaluation des opérations d'exportation relevant de l'aide au développement ;

- l'article 30 du chapitre 41-10 finançant le GIP ADETEF ;

- les articles du chapitre 44-97 retraçant les bonifications de prêts accordées à l'AFD ;

- le chapitre 58-00 « Participation de la France au capital d'organismes internationaux » ;

- le chapitre 68-00 « aide extérieure » ;

- le chapitre 68-04 « Participation de la France à divers fonds ».

V. MISSION DE CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL AU KOSOVO

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi organique précitée, **votre rapporteur spécial s'est rendu au Kosovo du 23 au 27 février 2003, afin d'y effectuer un contrôle sur pièces et sur place des crédits d'aide au développement** versés depuis juin 1999 par les opérateurs publics dans cette province. La mission a été complétée par deux contrôles dans les locaux parisiens de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), toutes deux opérateurs financiers au Kosovo. L'AFD a en particulier financé cinq projets, dont la reconstruction du principal pont de Mitrovica, et la CDC a été à la fois gestionnaire et cofinanceur (avec des collectivités territoriales) d'un fonds de coopération décentralisée, qui a investi dans une trentaine de projets. **Cette mission a fait l'objet d'une communication à la commission des finances le mercredi 2 juillet 2003.** Les principales conclusions de votre rapporteur spécial sont les suivantes.

La communauté internationale ne semble pas avoir une vision très claire de l'avenir du Kosovo. En tout cas, elle se résout à lui garantir l'indépendance sans se l'avouer clairement. L'intervention étrangère a mis fin au conflit et n'a fait que geler une situation problématique, à la différence du cas bosniaque où un accord de paix fixait un cadre et des perspectives politiques plus explicites. L'objet de l'aide internationale a ensuite été de reconstruire plutôt que de construire, de telle sorte qu'elle amorce aujourd'hui, avec la fin de la reconstruction proprement dite (qui engendre généralement une dépense plus rapide et mieux ciblée que le développement), une étape de transition dans laquelle l'imprécision des orientations est susceptible d'engendrer des gaspillages. Le nécessaire relais par des investissements privés ne sera pas véritablement amorcé tant que la perspective d'un statut recueillant l'assentiment de Belgrade n'aura pas été clairement énoncée. Un tel statut suppose également que la communauté internationale contraigne Albanais et Serbes à se supporter, sans même parler de communiquer. La poursuite de l'aide internationale pourrait dès lors passer par l'établissement d'une **conditionnalité** plus stricte en fonction de critères politiques (transparence démocratique, législation réprimant la xénophobie...), institutionnels et de sécurité. Cette conditionnalité demeure la seule façon d'éviter un assistanat auquel la perspective d'un enlèvement pourrait contribuer. Les conclusions du sommet de Thessalonique et la perspective annoncée d'un dialogue entre Belgrade et Pristina pourraient toutefois clarifier les positions et accélérer le processus.

La grande majorité des projets de reconstruction financés par la France, en exclusivité ou en partenariat, a été réalisée **conformément aux prescriptions techniques et légales** – bien que l'urgence de la situation et le souci de l'efficacité aient motivé des accommodements inévitables avec les règles relatives aux appels d'offres – et ont eu un impact réel sur les conditions de vie de la population et la reconstruction administrative de la province.

La France, au Kosovo comme ailleurs, **ne sait pas mettre suffisamment en valeur ses réalisations**, ses financements et ses contributions auprès de la population locale. Si l'ampleur de ses contributions aux organismes multilatéraux procède de sa posture diplomatique et n'est par nature pas directement identifiable par les bénéficiaires, il apparaît cependant que notre pays fait parfois preuve d'une certaine **naïveté** et n'emploie pas des moyens de communication comparables à ceux de certains de ses partenaires pour assurer son rayonnement. La coopération comporte aussi une logique de concurrence entre bailleurs dont il faut savoir tirer profit.

Notre pays n'assure pas non plus une présence conforme à son rang dans certains compartiments des organisations internationales, et s'agissant du Kosovo, dans les structures en charge de la reconstruction économique. Cette carence est révélatrice d'une **absence de « stratégie d'entrée de crise »**, qui consisterait à analyser et à occuper d'emblée les postes-clefs des

administrations, comme d'un manque d'efficacité du traitement des appels à candidature.

L'Union européenne a réussi dans la **mobilisation rapide et efficace de ses crédits de reconstruction**, mais a failli à certains égards dans le respect de la neutralité qu'elle doit observer dans ses recrutements comme dans le choix des sous-traitants. Le contrôle communautaire des crédits mis en oeuvre s'est en outre révélé lacunaire.

Le gouvernement français a fait preuve d'un certain manque de réactivité et de fermeté à l'égard de la défense des intérêts français dans le secteur des télécommunications. L'écho donné par l'administration centrale aux inquiétudes des opérateurs français, relayées par le poste diplomatique, ne semble pas à la hauteur du préjudice et de l'humiliation subis.

La liaison entre Paris et le Bureau de liaison de la France de Pristina pourrait être grandement améliorée (information exhaustive sur les projets en cours) et accorder davantage de responsabilités à la représentation locale, notamment en matière de gestion des crédits et de contrôle sur place du déroulement des projets.

Un partenariat pourrait être établi entre la Cour des comptes du Kosovo et une Chambre régionale des comptes.

L'Alliance française pourrait implanter une antenne sur place, compte tenu du potentiel d'apprentissage de notre langue et du capital de sympathie dont bénéficie notre pays. Ce capital doit néanmoins se convertir en francophilie, ferment d'expansion de la francophonie et de marchés d'entreprise futurs.

Le reliquat des projets financés par Développement Local Balkans pourrait être rétrocédé au Bureau de liaison de la France.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, sur le budget des affaires étrangères, des majorations de crédits à titre non reconductible sur les titres IV et VI. Ces majorations ont exclusivement trait à l'aide au développement et représentent un montant global de 947.000 euros.

1) Sur le titre IV, une majoration de crédits de 771.000 euros, répartis de la manière suivante :

- 150.500 euros sur le chapitre 42-13 « *Appui à des initiatives privées ou décentralisées* », dont 46.300 euros sur l'article 30 « *Coopération décentralisée. Crédits déconcentrés* » et 104.200 euros sur l'article 40 « *Coopération décentralisée. Crédits non déconcentrés* ».

- 480.500 euros sur le chapitre 42-15 « *Coopération internationale et développement* », dont 80.000 euros sur l'article 12 « *Transfert de savoir-faire : expertise de longue durée* » et 400.500 euros sur l'article 30 « *Appui aux organismes concourant aux actions de coopération* ».

- 140.000 euros sur le chapitre 42-37 « *Autres interventions de politique internationale* », article 40 « *Interventions du ministre des affaires européennes* »

2) Sur le titre VI, une majoration des autorisations de programme et des crédits de paiement de 176.000 euros sur chapitre 68-80 « *Action extérieure et aide au développement. Subventions d'investissement* », article 10 « *Aide à des projets de coopération* ». Cette majoration correspond à 59 % de la dotation de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits d'aide publique au développement sur le rapport de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a rappelé que l'aide publique au développement (APD) était une priorité du gouvernement et figurait en bonne place dans l'agenda international. Il a souligné que la communauté des bailleurs s'était engagée à augmenter son effort d'APD après que ce dernier eut considérablement diminué au cours de la décennie 90, et que la France avait tenu ses engagements puisque son effort d'APD, selon l'acceptation de l'OCDE, devait s'établir à 0,43 % du PIB en 2004, après 0,41 % en 2003 et 0,39 % en 2002. Il a rappelé, à cet égard, que l'objectif annoncé par le Président de la République était d'atteindre 0,5 % du PIB en 2007, et que le seuil préconisé par les Nations-unies, était de 0,7 %, pour 2012.

Il a ensuite indiqué que l'aide au développement était une politique publique fondamentalement interministérielle, puisque pas moins de 12 ministères y étaient impliqués, au premier rang desquels le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a toutefois souligné, qu'en termes budgétaires, le périmètre des crédits concourant à la coopération était très inférieur à celui de l'APD au sens de l'OCDE, et qu'une part importante des crédits transitait par voie extra-budgétaire, via les comptes spéciaux du Trésor, et plus particulièrement le compte 903-17, qui retraçait une large part des annulations et consolidations de dettes consenties par la France à des Etats étrangers. Il apparaissait donc que, moins de la moitié des dépenses d'APD étaient examinées par le Parlement.

Précisant les grandes masses budgétaires pour 2004, il a indiqué que les crédits budgétaires d'aide au développement du ministère des affaires étrangères atteignaient un peu plus de 2 milliards d'euros, soit une hausse de 7,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003 ; et que ceux du ministère de l'économie s'élevaient à 950 millions d'euros, soit une baisse de 6 %. Au total, les dépenses budgétaires augmentaient de 3,1 %, pour atteindre près de 3,25 milliards d'euros, mais le volume global d'APD, en incluant les TOM, était de près de 6,9 milliards d'euros.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite exposé ses principales observations sur ce budget, qui lui apparaissait assez satisfaisant mais dont certaines orientations stratégiques appelaient, selon lui, des réserves.

Rappelant brièvement le contexte international, il a relevé que l'année 2003 pouvait être celle de la confirmation ou de la déception, après une année 2002 riche en engagements formulés lors de divers sommets, tels ceux de Monterrey, Kananaskis ou Johannesburg. Parmi les avancées enregistrées en 2003, il a mentionné les 90 propositions de M. Michel Camdessus sur le financement des infrastructures de l'eau, l'accord partiel sur les médicaments génériques, un effort accru en faveur de la lutte contre le sida et le paludisme, en particulier via le Fonds mondial pour la santé, la proposition franco-britannique d'une nouvelle « facilité financière internationale » destinée à relancer l'investissement privé dans les pays pauvres, et les initiatives prises au sommet du G8 qui s'était tenu à Evian en juin 2003 et avait été placé sous le signe de la promotion du développement en Afrique.

Le bilan lui apparaissait néanmoins mitigé et les risques de désillusion demeuraient, selon lui, réels. Il a ainsi relevé l'estimation du Programme des Nations unies pour le développement, selon laquelle 54 pays seraient aujourd'hui plus pauvres qu'en 1990, et indiqué que le Nouveau partenariat économique pour le développement en Afrique (NEPAD) peinait à se traduire en actes et était parfois perçu comme un instrument de l'hégémonisme de l'Afrique du Sud. Il a également souligné l'échec du sommet de Cancun, révélateur selon lui de la difficulté de dépasser le « stade oratoire » dès lors que l'on promettait une meilleure insertion des pays en développement dans le commerce mondial. Les initiatives présentées lui semblaient donc relever trop souvent du « catalogue d'intentions » ou de la constitution de groupes de travail, et trop peu de financements effectifs.

Il s'est, dès lors, réjoui de ce que la France, quatrième bailleur mondial en volume et premier créancier des pays pauvres, se soit, en dépit de ce contexte, attachée à pérenniser tant l'augmentation de l'aide que la priorité accordée à l'Afrique et au canal bilatéral. Il a néanmoins relevé que le volontarisme politique était, en partie, entravé par la rationalité budgétaire : la régulation avait ainsi été sévère en 2003 comme en 2002 et avait créé des difficultés de paiement importantes et de plus en plus précoces pour l'Agence française de développement (AFD) et le Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Il a reconnu que la régulation était légitime et inévitable en période budgétaire tendue, mais qu'elle pouvait être contestée dans certaines de ses modalités, et que la logique de projet, qui se traduisait par une dimension pluriannuelle et le respect d'engagements financiers auprès de tiers, s'accommodait mal d'une régulation focalisée sur le court terme. Il a, dès lors, estimé que la rigueur budgétaire actuelle justifiait d'autant plus de réformer l'Etat, de réduire son périmètre de fonctionnement et de mettre en place des outils de gestion modernes.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite exposé les quatre axes qui, selon lui, constituaient les grandes mutations de la stratégie d'APD française.

En premier lieu, il a considéré que les orientations budgétaires semblaient traduire l'amorce d'une marginalisation de l'aide-projet au profit de l'aide-programme, et que les indices étaient à cet égard nombreux : la montée en puissance des contrats de désendettement-développement, les propositions du plan d'action stratégique du ministère prévoyant de repositionner le FSP sur l'aide programme, l'accent mis sur la coopération avec les autres bailleurs bilatéraux et la mise en place de fonds ad hoc, ainsi que l'impact de la régulation budgétaire. Il a souligné que l'aide-programme pouvait contribuer à amorcer un développement endogène ou à financer des réformes de structure, mais que l'aide-projet n'en conservait pas moins d'importants atouts, en ce qu'elle impliquait une présence effective sur place, était beaucoup plus visible pour les populations et contribuait concrètement à l'amélioration de leurs conditions de vie. Il a estimé que l'aide-programme tendait, en revanche, à diluer l'expérience et l'apport français dans une collaboration élargie et pouvait se constituer en « boîte noire » complexe. Elle faisait ainsi courir le risque d'un affadissement de la bonne réputation de la coopération française ou de sa « récupération » par d'autres bailleurs. La participation française à l'aide-programme devait donc, selon lui, être assortie des moyens de rendre cette aide visible et clairement identifiable par les populations, à l'image des cofinancements entre collectivités territoriales sur le territoire français.

Il a dès lors considéré que l'aide-projet devait continuer de véhiculer l'expertise et l'excellence françaises, mais aussi poursuivre en parallèle sa modernisation, en particulier par un renforcement de l'évaluation, une coopération au cas par cas avec un ou deux autres opérateurs étrangers, l'accroissement du montant unitaire des projets pour redynamiser les portefeuilles et mettre fin au saupoudrage et aux coûts de gestion élevés qu'il entraînait, et par la formation des partenaires locaux en vue de faciliter le relais et la pérennisation des projets.

En deuxième lieu, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé que l'impact budgétaire des annulations de dette était déterminant dans la hausse de l'APD française, mais ses résultats incertains.

Il a indiqué que les multiples mécanismes de rééchelonnement et d'annulation de la dette des pays pauvres mis en place au cours de la dernière décennie selon des termes multilatéraux, en particulier dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés, ou bilatéraux, poursuivaient un objectif de restauration de la soutenabilité de l'endettement, afin que la réduction corrélative du service de la dette permette de dégager des marges de manoeuvre budgétaires pour le développement du débiteur. Il a cependant relevé que le dispositif présentait plusieurs défauts : les pays concernés n'avaient pas nécessairement les moyens budgétaires de mettre en oeuvre les programmes requis par le Fonds monétaire international, les allègements de dette ne constituaient pas, en soi, une garantie de maintien de la soutenabilité et étaient donc susceptibles de ne procurer qu'un « soulagement temporaire »,

et les débiteurs demeuraient souvent obligés de recourir, à nouveau, à l'endettement pour amortir les conséquences de chocs externes.

Il a ainsi considéré que les annulations de dette ne sauraient constituer le vecteur privilégié de l'APD, mais seulement une composante parmi d'autres, et qu'il conviendrait également d'accentuer les efforts d'accroissement des recettes d'exportation et des recettes fiscales. Il a, en outre, relevé que ces mécanismes étaient très complexes, difficilement compréhensibles pour le citoyen et échappaient en grande partie au contrôle budgétaire. Il a donc appelé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à poursuivre les progrès qu'il avait timidement amorcés pour fournir une information plus claire, fiable et complète, à l'image des exigences renforcées pour les engagements hors bilan des entreprises privées.

En troisième lieu, il a indiqué que l'évolution de l'APD française témoignait plus fondamentalement d'une inflexion stratégique vers une externalisation croissante des capacités d'intervention de la France, au profit d'un certain recentrage sur la seule ingénierie financière. Il a rappelé que la stratégie d'APD française devait, certes, rechercher une meilleure concertation avec les autres bailleurs et renforcer la contractualisation avec les récipiendaires et les partenaires financiers, mais ne devait pas pour autant se « dépouiller », ni se « démembrer » au profit d'expertises extérieures, qui avaient, dans bien des cas, fait la preuve de leur moindre efficacité.

En quatrième lieu, il s'est félicité de ce que les critiques récurrentes qu'il avait depuis longtemps émises sur le fonctionnement du Fonds européen de développement fussent à présent formulées par le Président de la République, ainsi qu'il l'avait fait en octobre 2003. Il a relevé que les décaissements avaient enregistré de réels progrès depuis deux ans grâce à des aménagements dans le processus de décision, mais que la situation était encore loin d'être satisfaisante. Il plaçait donc ses espoirs dans le consensus, relayé par la Commission, qui tendait à se dégager sur la perspective d'une budgétisation de ce Fonds, et dans laquelle la France avait un intérêt financier majeur puisque la « communautarisation » du Fonds européen de développement devait conduire à une diminution du taux de contribution de la France de 24,5 % à 17 %.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite abordé les réformes structurelles entreprises par le ministère des affaires étrangères.

Il a constaté que la réflexion budgétaire du ministère des affaires étrangères n'était pas tout à fait à la hauteur du projet stratégique. Relevant que le ministère des affaires étrangères s'était attelé assez tardivement à la réflexion sur la LOLF, il a estimé que son projet n'était guère convaincant pour deux raisons principales : le projet de structure budgétaire manifestait encore quelques scories d'une vision « trop littéraire » des actions du ministère, et surtout, les crédits d'APD étaient disséminés entre trois

programmes de taille sensiblement équivalente. Le programme intitulé « coopération et action culturelle » ne constituait pas le véritable programme d'aide au développement qu'il appelait de ses vœux, et il s'est dès lors demandé si ce projet de nomenclature constituait réellement un progrès par rapport aux actuels agrégats du « bleu » budgétaire. Il a, enfin, fait part de ses inquiétudes sur les incertitudes persistantes qui entouraient le périmètre de la mission interministérielle. Il s'est, à cet égard, déclaré plutôt favorable à la mise en place d'une mission « aide publique au développement », qui lui semblait plus conforme aux prescriptions de la loi organique qu'une mission portant sur « l'action extérieure de la France ».

S'agissant de la stratégie ministérielle de réforme, qui s'inscrivait en réalité dans le Plan d'action stratégique du ministère, il s'est réjoui de ce que ce document témoigne d'une réflexion à la fois large, approfondie et assez opérationnelle sur les missions du ministère. Il a, à cet égard, relevé la réduction et la modernisation du réseau des établissements culturels, la création d'un réseau d'experts en recherche sur le développement, l'augmentation du nombre d'assistants techniques et la diversification de leur origine professionnelle et de leurs fonctions, et une volonté de mieux exercer la tutelle sur l'Agence française de développement. Il a néanmoins regretté que le plan stratégique introduise des ambiguïtés sur la pérennisation de l'aide-projet, ne donne pas suffisamment d'engagements chiffrés et se montre insuffisamment ambitieux sur la reconfiguration du réseau diplomatique.

C'est sous le bénéfice de ces observations que **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a recommandé à la commission d'adopter les crédits de ce budget, qui pérennisaient les engagements pris par la France auprès des pays les plus pauvres.

Cet exposé a été suivi d'un débat.

Mme Marie-Claude Beaudou a souhaité savoir si la comptabilisation de l'aide publique au développement par l'Organisation de coopération et de développement économique incluait les annulations de dette et la coopération militaire.

En réponse, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que les remises de dette n'étaient comptabilisées que pour la valeur des intérêts annulés, mais que les normes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) intégraient également des prêts financés sur ressources extra-budgétaires. Les crédits budgétaires de coopération militaire n'étaient, quant à eux, pas retenus par le Comité d'aide au développement, alors même que l'assistance française en la matière était désormais davantage portée sur la formation sur place et l'accueil en France de stagiaires, que sur la fourniture directe de matériel.

M. Jean Arthuis, président, a remercié M. Michel Charasse, rapporteur spécial, pour sa présentation « sans complaisance », et lui a demandé s'il avait analysé les engagements hors bilan de l'Agence française de développement.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a indiqué qu'il ne s'était pas livré à une telle analyse, mais que son rapport préciserait l'imputation des annulations de dette. Il a, en outre, indiqué que lui-même et M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial du budget des affaires étrangères, seraient particulièrement vigilants en 2004 sur les engagements pris par l'Agence et sur la manière, selon lui très perfectible, dont le ministère des affaires étrangères exerçait sa tutelle sur cet organisme, laissant à la direction du Trésor le soin de veiller à ses grandes orientations. Il a, à cet égard, relevé qu'un récent projet de financement de l'Agence, relatif à des prêts d'étude entrant dans le cadre du contrat de désendettement-développement au Cameroun, avait fait l'objet d'informations insuffisantes lors de la consultation à domicile qui avait été sollicitée fin juillet, et avait suscité un incident lors de la réunion de son Conseil de surveillance du 2 octobre, à laquelle M. Jacques Chaumont s'était rendu en sa qualité de titulaire. Il a dès lors plaidé pour une réelle amélioration du processus de décision de l'Agence, et plus particulièrement de l'exercice de la double tutelle.

A l'issue de ce débat, la commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères et d'aide publique au développement.

Lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.