

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## 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 2005, 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

**AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

*Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE*

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>I. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'APD FRANÇAISE : UNE VOLONTÉ DE COHÉRENCE MALGRÉ CERTAINS RISQUES</b> .....	9
A. LA PRÉPONDERANCE DES ANNULATIONS DE DETTE.....	9
1. Une évaluation problématique .....	9
2. Un soutien encore incertain à la réduction de la pauvreté .....	10
3. Une transparence encore à parfaire.....	12
4. La difficulté de tenir les engagements d'accroissement de l'APD .....	12
B. LES ORIENTATIONS DU CICID DU 20 JUILLET 2004 .....	13
1. La réaffirmation de l'objectif de 0,5 % du PIB en 2007 .....	14
2. Le pilotage stratégique de l'aide.....	14
3. Le renforcement de l'AFD comme opérateur-pivot de l'aide française .....	18
<b>II. LES ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION DE CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN AFRIQUE DE L'OUEST</b> .....	19
A. LA GESTION DES PROJETS DU FSP ET DE L'AFD.....	20
1. Le FSP, symbole des limites de la rhétorique diplomatique .....	20
2. Une gestion perfectible de la régulation budgétaire en 2003 .....	22
3. L'AFD a davantage les moyens d'une certaine rigueur et de la diversification de ses interventions .....	23
B. LA COOPÉRATION UNIVERSITAIRE ET NON GOUVERNEMENTALE .....	24
C. LE DIALOGUE AVEC LES ETATS RECIPIENDAIRES ET L'ACTION EUROPÉENNE .....	25
1. La nécessité d'un dialogue structuré et ferme avec les pays partenaires .....	25
2. Le FED : une action enfin plus visible .....	27
<b>PREMIERE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE</b> .....	29
<b>I. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1996</b> .....	29
A. DEPUIS 2002, LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE SONT RESPECTÉS .....	29
1. Mise en perspective de l'aide française depuis dix ans .....	29
2. La poursuite du redressement de l'aide publique .....	32
B. LA HAUSSE PROFITE LARGEMENT À L'AIDE BILATÉRALE .....	37
C. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DE L'AIDE MULTILATÉRALE.....	38
1. La diminution de l'aide multilatérale globale .....	38
2. La prégnance de l'aide européenne.....	38
<b>II. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DE L'AIDE FRANÇAISE</b> .....	41
A. RÉPARTITION EN FONCTION DES PAYS BÉNÉFICIAIRES .....	41
B. RÉPARTITION PAR INSTRUMENT .....	45

<b>III. SITUATION DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS</b> .....	46
<b>IV. LA FRANCE AU CŒUR DES GRANDS DÉBATS SUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE FINANCEMENT DES ODM</b> .....	51
A. LA GESTION DE L'EAU .....	51
B. LE PROJET DE TAXATION INTERNATIONALE .....	52
C. L'INITIATIVE FRANCO-BRITANNIQUE SUR LA FACILITÉ DE FINANCEMENT INTERNATIONALE .....	53
D. LES BIENS PUBLICS MONDIAUX .....	54
<b>SECONDE PARTIE : LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES IMPLIQUÉS DANS L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	57
<b>I. LES LIMITES TRADITIONNELLES DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE NE SERONT QUE PARTIELLEMENT LEVÉES PAR LA LOLF</b> .....	57
A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES REPRÉSENTENT MOINS DE LA MOITIE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT .....	57
1. <i>L'écart croissant entre crédits budgétaires contribuant à la coopération et aide publique au développement au sens du CAD</i> .....	57
2. <i>Le poids des comptes spéciaux du Trésor</i> .....	58
a) Le CST 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement » .....	58
b) Le CST 903-17 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » .....	61
c) Le CST 906-05 « Opérations avec le Fonds monétaire international » .....	65
3. <i>L'opacité des clefs de distribution retenues dans le « jaune »</i> .....	70
B. LA FUTURE MISSION INTERMINISTÉRIELLE « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » DANS LE CADRE DE LA LOLF .....	70
1. <i>Le cheminement tourmenté vers une mission dédiée</i> .....	70
2. <i>Une présentation plus claire mais loin d'être exhaustive</i> .....	72
C. UN BICÉPHALISME MAINTENU AU SEIN D'INTERVENANTS MULTIPLES .....	75
1. <i>Le poids des ministères des affaires étrangères et de l'économie, des finances et de l'industrie</i> .....	75
2. <i>La dispersion au sein des « ministères techniques »</i> .....	76
3. <i>Les effectifs globaux du personnel d'assistance technique</i> .....	87
<b>II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	88
A. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE COOPÉRATION DU MINISTÈRE .....	88
1. <i>Hausse de la part globale des crédits du ministère des affaires étrangères affectée à la coopération</i> .....	88
2. <i>Ventilation par chapitre selon le « jaune » et évolution de la nomenclature</i> .....	90
3. <i>La disjonction des périmètres du « jaune » et de l'agrégat 21 du « bleu »</i> .....	93
4. <i>Une plus grande emprise des crédits consacrés à la coopération au sein du budget des affaires étrangères</i> .....	93
B. LE FUTUR PROGRAMME « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT » .....	95
1. <i>La définition encore inachevée du périmètre budgétaire</i> .....	95
2. <i>Objectifs et indicateurs</i> .....	102

C. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT (TITRE III).....	106
1. <i>Les inévitables imperfections de l'agrégat 11 (« Personnel, moyens et équipements des services »)</i> .....	106
2. <i>Evolution globale : un effort important de maîtrise des dépenses de fonctionnement</i> .....	107
D. LES MOYENS D'INTERVENTION (TITRE IV) .....	111
1. <i>Une hausse très substantielle du fait du quadruplement des contributions volontaires</i> .....	111
2. <i>Des situations contrastées selon les chapitres</i> .....	112
a) <i>Augmentation des concours financiers du chapitre 41-43 à périmètre constant</i> .....	112
b) <i>Forte hausse de l'appui aux initiatives privées ou décentralisées</i> .....	116
c) <i>Stabilité des subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle</i> .....	121
d) <i>Diminution optique de 6,5 % des crédits du chapitre 42-15 « coopération internationale et développement »</i> .....	122
e) <i>La réorganisation des crédits d'aide alimentaire</i> .....	126
f) <i>Reconduction des crédits de la coopération militaire et de défense</i> .....	126
g) <i>Diminution des contributions obligatoires et forte hausse des contributions volontaires aux organismes internationaux</i> .....	128
h) <i>Forte progression de la dotation relative aux « autres interventions de politique internationale »</i> .....	131
E. LA PROGRAMMATION DE LA DGCID : DES ORIENTATIONS PEU COHÉRENTES AVEC SA VOCATION .....	132
F. LES DÉPENSES EN CAPITAL (TITRE VI) .....	133
1. <i>La contribution française au Fonds européen de développement : une hausse qui traduit une meilleure consommation des crédits</i> .....	134
a) <i>Origine, fonctionnement et financement du FED</i> .....	134
b) <i>La forte croissance du montant de la contribution française</i> .....	136
c) <i>Des progrès encore timides après des errements peu tolérables</i> .....	137
d) <i>La budgétisation du FED : une perspective toujours souhaitable malgré l'attitude quelque peu ambiguë de la France</i> .....	141
2. <i>Le Fonds de solidarité prioritaire : des solutions enfin entrevues à une situation de crise aiguë</i> .....	143
a) <i>Deux années et demi de pénurie de crédits de paiement</i> .....	143
b) <i>Un redressement tardif qu'il conviendra de pérenniser</i> .....	146
c) <i>Une ventilation géographique et sectorielle plutôt adaptée</i> .....	148
d) <i>Le Fonds social de développement : un outil efficace à mieux valoriser</i> .....	150
e) <i>Une gestion toujours perfectible du stock de projets</i> .....	151
3. <i>L'AFD : une capacité d'investissement en hausse, mais davantage assise sur des ressources de marché</i> .....	153
a) <i>L'évolution des concours financiers dans le cadre du nouveau Plan d'action stratégique</i> ....	153
b) <i>Les sources de financement de l'AFD</i> .....	155
c) <i>Une situation financière saine mais des risques encore relativement concentrés</i> .....	157
d) <i>Ventilation géographique et sectorielle des projets</i> .....	159
e) <i>La nouvelle méthode de notation des projets</i> .....	162
f) <i>Les conséquences du CICID du 20 juillet 2004</i> .....	165
G. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DES CRÉDITS DE COOPÉRATION DU MAE EN 2003 ET 2004 .....	168
1. <i>L'exercice 2003</i> .....	168
2. <i>L'exercice 2004</i> .....	170

<b>III. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE</b> .....	171
A. LE FUTUR PROGRAMME « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT » .....	172
1. Périmètre budgétaire .....	172
2. Objectifs et indicateurs .....	175
3. L'impact de la stratégie ministérielle de réforme .....	179
B. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (TITRE III).....	180
C. DÉPENSES D'INTERVENTION (TITRE IV) .....	183
1. L'ADETEF (chapitre 41-10) .....	183
2. La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (chapitre 44-97) ...	184
D. DÉPENSES EN CAPITAL (TITRES V ET VI).....	185
1. La participation de la France au capital d'organismes internationaux (chapitre 58-00) .....	186
2. L'action dans le domaine de l'énergie et des matières premières (chapitre 62-92) .....	187
3. L'aide extérieure (chapitre 68-00) .....	188
a) Le nouvel article 40 .....	188
b) Le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) .....	189
4. La participation de la France à divers fonds (chapitre 68-04) .....	190
E. LE TRAITEMENT DE LA DETTE : UN VOLUME D'ENGAGEMENTS ÉLEVÉ .....	194
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	203
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	205

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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. **A la date du 9 octobre 2004, le nombre de réponses qui étaient parvenues à votre rapporteur spécial était le suivant :**

- 90 % pour le ministère des affaires étrangères ;
- 100 % pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- de 10 % à 100 % pour les ministères « techniques ».

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'année 2004 s'inscrit dans la continuité d'une meilleure prise de conscience, réelle depuis 2000, des enjeux et risques du développement. **L'inquiétude sur le niveau de développement des pays du Sud intègre désormais plus largement certaines dimensions** : la nécessité de relations commerciales plus équilibrées, le désastre humain causé par l'épidémie de sida et les difficultés d'accès à l'eau potable, et les nouvelles relations entre développement et sécurité.

Avec les **objectifs du millénaire pour le développement (ODM)** instaurés en 2000 (voir encadré ci-après), la communauté internationale s'est fixée des buts clairs d'ici à 2015, qu'elle a crus accessibles dans un horizon temporel assez lointain, mais qui paraissent aujourd'hui bien ambitieux. Le président de la Banque mondiale a ainsi manifesté une réelle inquiétude en avril 2004 en estimant que les objectifs relatifs à la santé, à l'éducation et à l'environnement – autant de thèmes représentatifs des besoins fondamentaux d'une population – **ne seraient vraisemblablement pas atteints**. La population mondiale vivant avec moins de un dollar par jour est certes tombée en vingt ans de 1,5 milliard à 1,1 milliard de personnes, mais ce progrès traduit un écart croissant entre le développement de l'Asie et de la Chine, dont le PIB par habitant a été multiplié par cinq depuis 1981, et **l'aggravation de la pauvreté en Afrique**, où le PIB s'est contracté de 15 % et où le nombre de personnes vivant avec moins de un dollar par jour a doublé sur la même période. L'explication est à la fois simple et inquiétante : une absence de croissance pérenne et le maintien de troubles politiques sur ce continent.

### Les objectifs du millénaire pour le développement

En septembre 2000, la communauté internationale s'est assignée, avec la Déclaration du Millénaire, huit objectifs quantitatifs précis et très ambitieux pour l'APD mondiale, qui structurent aujourd'hui la stratégie d'aide de nombreux bailleurs et en particulier de la France. La situation de départ est celle de l'année 1990 et les objectifs à atteindre ceux de l'année 2015 (sauf mention contraire).

Les pays membres de l'OCDE se sont également engagés à accroître leur aide au développement de 16 milliards de dollars par an d'ici 2006, soit 0,26 % de leur PIB, loin de l'objectif de 0,7 % annoncé en 1969 et réitéré lors des conférences de Monterrey et de Johannesburg (septembre 2002).

1 – Les huit objectifs

**1 – Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim**

Réduire de moitié la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour, et réduire de moitié la proportion de la population souffrant de la faim.

**2 – Garantir à tous une éducation primaire**

Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

**3 – Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes**

Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires d'ici 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.

**4 – Réduire la mortalité infantile**

Réduire des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.

**5 – Améliorer la santé maternelle**

Réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle.

**6 – Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies**

Enrayer la propagation du VIH/SIDA, du paludisme et d'autres grandes maladies et commencer à inverser la tendance actuelle.

**7 – Assurer la durabilité des ressources environnementales**

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ;

- réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable ;

- améliorer sensiblement, d'ici 2020, la qualité de vie des 100 millions de personnes vivant dans des taudis.

**8 – Mettre en place un partenariat mondial pour le développement**

- instaurer un système commercial et financier plus ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire, ce qui implique un engagement en faveur de la bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aussi bien à un niveau national qu'international ;

- subvenir aux besoins des pays les moins avancés, ce qui suppose l'admission, en franchise et hors contingents de leurs exportations, un programme renforcé d'allègement de la dette et l'annulation de la dette publique bilatérale, ainsi qu'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté ;

- subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits États insulaires en développement en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies ;

- engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des pays en développement par des mesures nationales et internationales propres à rendre cet endettement supportable à long terme ;

- en coopération avec les pays en développement, imaginer et appliquer des stratégies de nature à créer des emplois productifs décents pour les jeunes ;

- en coopération avec les laboratoires pharmaceutiques, proposer des médicaments essentiels accessibles à tous dans les pays en développement ;

- en coopération avec le secteur privé, mettre à la disposition de tous les bienfaits des nouvelles technologies, notamment celles de l'information et des communications.

## 2 – Quelques chiffres pour mémoire

- Sur une population mondiale de 6 milliards d'être humains, un milliard représente 80% du PIB tandis qu'un autre milliard lutte pour survivre ;

- 54 pays sont plus pauvres actuellement qu'en 1990 ;

- 115 millions d'enfants ne fréquentent pas l'école primaire. Le taux de scolarisation n'est que de 59 % en Afrique sub-saharienne et de 84 % en Asie du Sud ;

- 30 000 enfants meurent par jour (soit 10 millions par an) de maladies qui auraient pu être évitées ;

- 42 millions de personnes sont porteurs du virus du sida dans le monde, dont 39 millions dans les pays en développement ;

- 1 million de personnes meurent du paludisme chaque année ;

- 1 milliard de personnes (soit une sur cinq) n'ont pas accès à l'eau potable ;

- au rythme actuel, l'Afrique subsaharienne ne remplira pas les Objectifs du Millénaire concernant la pauvreté avant 2147 et ceux relatifs à la baisse de la mortalité infantile avant 2165.

*Source : note du Haut conseil à la coopération internationale*

Les montants consacrés à l'aide au développement sont de fait encore largement inférieurs aux besoins. Le volume global annuel de l'aide publique au développement (APD) atteint **environ 60 milliards de dollars** (à confronter aux 800 milliards de dollars de dépenses militaires annuelles), auquel la France contribue pour un peu plus de 10 %, mais seule la moitié se traduit en « argent frais », en raison de la croissance des annulations de dette. Faute de pouvoir aboutir, dans l'immédiat, au doublement de l'aide publique qui est jugé nécessaire pour espérer respecter les ODM, les bailleurs tentent d'explorer de **nouveaux moyens** de financement et d'imaginer des cadres tendant à une **meilleure efficacité** de l'aide.



**La France, outre qu'elle respecte en prévision comme en exécution ses engagements d'accroissement progressif de l'APD, participe activement à ces débats.** Elle a ainsi apporté d'importantes contributions au titre de la facilité internationale pour le financement – qui constitue une solution innovante et pertinente tendant à impliquer davantage les marchés financiers par des mécanismes s'apparentant à la titrisation de créances –, de la réflexion sur les biens publics mondiaux ou de la mise en place d'une possible taxe internationale.

Le Nouveau partenariat économique pour le développement en Afrique (NEPAD), lancé le 3 juillet 2001 constitue également une initiative d'autant plus louable qu'elle émane d'une véritable volonté politique d'inversion de la dynamique de l'échec et n'est pas imposée par les bailleurs internationaux. Il témoigne d'un « retour en force » des grands chantiers d'infrastructures (malgré la réticence du Canada et des Etats-Unis) comme d'un certain réalisme territorial, mais ses lacunes et risques ne peuvent être éludés : faible participation de la société civile, épargne et entrepreneuriat très insuffisants, manque de réalisations concrètes, insuffisante prise en compte de la corruption et de la bureaucratie, *etc.* La France en a courageusement fait un des axes structurants de sa coopération, car le NEPAD, jugé tantôt irréaliste et dirigiste, tantôt paternaliste et trop libéral, **ne doit pas être enterré par avance** et mérite d'être soutenu. Mais il ne dispose que de quelques années pour réellement convaincre l'ensemble de la communauté des bailleurs.

Dans ce contexte pour le moins mitigé, la France respecte avec cohérence son engagement d'augmentation graduelle de l'APD, et **intègre mieux les préoccupations d'efficacité de l'aide** (plutôt que la seule efficacité des moyens) **et de coordination**, non seulement avec les autres bailleurs, mais encore et surtout entre les nombreux opérateurs nationaux et locaux. **Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une augmentation de 10 % de l'APD (soit près de 700 millions d'euros) et traduit des orientations que votre rapporteur juge bénéfiques**, telles qu'un accroissement important de l'aide bilatérale, une légère progression des dons, un soutien confirmé à l'Afrique subsaharienne et une forte contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida (150 millions d'euros). La France est ainsi aujourd'hui le premier bailleur d'APD en Europe, le premier contributeur au FED et le premier créancier des pays pauvres.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) permet de conforter, sur le plan de la gestion budgétaire, la modernisation de l'aide française et l'impulsion d'une logique d'objectifs et de performance. **Le périmètre de la future mission interministérielle est à présent figé et son architecture se révèle plus satisfaisante que le projet bancal qui avait été soumis voici un an.** Elle ne permet toutefois pas de réaliser les aspirations manifestement idéalistes à un regroupement de l'ensemble des crédits ministériels concourant à la coopération (à l'exception notable des crédits d'aide alimentaire) comme à une plus grande cohérence

avec les données transmises à l'OCDE. **Le futur document de politique transversale devrait permettre de pallier en partie ces imperfections budgétaires**, pour autant qu'il ne reproduise pas les errements parfois constatés d'une rhétorique abstraite et impressionniste, et désigne un ministère chef de file, que le ministère des affaires étrangères a bien vocation à être.

## **I. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'APD FRANÇAISE : UNE VOLONTÉ DE COHÉRENCE MALGRÉ CERTAINS RISQUES**

### ***A. LA PRÉPONDÉRANCE DES ANNULATIONS DE DETTE***

Les allègements de dettes, qui transitent essentiellement par des canaux extra-budgétaires, devraient représenter pas moins de 30 % de l'APD françaises en 2005, soit 2.258 millions d'euros. **Ce montant a quasiment sextuplé en quatre ans**, puisqu'il était de 388 millions d'euros en 2001, selon les données fournies par le « jaune » budgétaire. **Cette évolution fait de la France le premier contributeur mondial à l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE)**, qui mobilise la majorité des annulations. Il s'agit donc bien d'une orientation structurante de notre aide, qui conduit votre rapporteur spécial à se poser plusieurs questions : cette aide est-elle vraiment efficace pour le développement et se traduit-elle en ressources supplémentaires pour les pays concernés ? Est-elle correctement évaluée et comptabilisée, et le Parlement dispose-t-il d'informations suffisantes ? Préserve-t-elle la composante budgétaire et l'aide-projet de la France ?

**Votre rapporteur spécial ne conteste pas la légitimité des allègements de dettes** : il est indéniable que l'important service de la dette de certains pays conduit à amputer d'autant les moyens disponibles pour la satisfaction des besoins sociaux et infrastructures de base. Les annulations peuvent donc constituer un préalable afin de restaurer les marges de manœuvre budgétaires des pays les moins avancés, et les conditionnalités que prévoit l'initiative PPTE sont de nature à inciter les Etats à élaborer une vraie stratégie de développement dans des conditions satisfaisantes de participation de la société civile (souvent moins du Parlement). Mais les annulations ne doivent pas devenir une fin en soi – alors qu'elles ne sont qu'une condition du développement – ou un expédient à une action sur le terrain, certes difficile à mener à bien mais aux effets structurants. Les annulations peuvent également faire l'objet des critiques suivantes.

#### **1. Une évaluation problématique**

**La comptabilisation des allègements de dette peut être jugée problématique et donner lieu à une surévaluation.** Le coût des allègements

repose en effet sur la valeur contractuelle de créances et d'intérêts dont la probabilité de défaut était dès l'origine substantielle<sup>1</sup>. Considérant le fait qu'une part importante de la dette n'aurait jamais pu être remboursée, **il apparaîtrait plus pertinent de comptabiliser les allègements à la « valeur de marché » des créances sous-jacentes, c'est-à-dire celle qui intègre par une décote le risque de non-paiement**. Or selon les estimations conduites par l'économiste Daniel Cohen, cette valeur réelle ne représenterait en moyenne que 28 % de la valeur actuelle nette de ces créances<sup>2</sup>, ce qui conduit à une large surévaluation des annulations dans leur mode de comptabilisation actuel.

**Certains observateurs remettent également en question la légitimité de certaines créances irrécouvrables**, qui correspondent à d'anciens prêts octroyés de façon incontrôlée, davantage pour servir des intérêts géostratégiques et économiques que pour contribuer au développement des pays débiteurs. L'inscription en APD des annulations correspondantes est dans ces conditions jugée très discutable, comme en témoigne la **part importante des créances commerciales garanties par la Coface**<sup>3</sup>, au titre de l'assurance-crédit des exportateurs nationaux, dans les allègements de dette.

**Votre rapporteur spécial rappelle toutefois que toutes les annulations de dette ne ressortissent pas à l'APD**, et que la comptabilisation de l'OCDE n'intègre dans l'APD que les intérêts annulés relatifs à un prêt qui a été lui-même été antérieurement considéré comme participant à l'effort d'APD.

## **2. Un soutien encore incertain à la réduction de la pauvreté**

**L'impact des allègements sur la réduction de la pauvreté demeure encore incertain**. Certes, le poids de la dette et le service y afférent se réduisent de manière réelle<sup>4</sup>, au bénéfice des ratios service de la dette / recettes d'exportation ou recettes fiscales, et les dépenses sociales dans les pays

---

<sup>1</sup> L'économiste Daniel Cohen, dans un document de l'OCDE d'octobre 2000, intitulé « L'initiative PPTE : vraies et fausses promesses », considère ainsi que « **le gros de la dette est une fiction qui ne correspond pas aux remboursements effectifs qui sont fait par ces pays** ». Il estime que l'évaluation de l'initiative PPTE est faussée par le fait que – contrairement à l'accord Brady – elle ne prend pas en compte la « valeur de marché » de la remise de dette. A partir d'une analyse économétrique des débiteurs à revenu intermédiaire des années 80, il estime que **l'initiative PPTE serait en réalité dix fois moins généreuse que ce pourrait laisser penser sa valeur faciale comptable**.

<sup>2</sup> Le General Accounting Office des Etats-Unis considère en outre qu'en moyenne, la valeur réelle de la plupart des créances PPTE détenues par le Trésor américain n'excède pas 10 % de leur valeur nominale.

<sup>3</sup> En 2005, les transports aux découverts de la Coface devraient représenter 40 % des allègements.

<sup>4</sup> La dette totale des 27 pays ayant franchi le point de décision, et qui ont notamment bénéficié d'allègements intérimaires, a ainsi été réduite des deux tiers, passant en valeur actuelle nette de 77 milliards de dollars à 32 milliards de dollars. Sur la période 2001-2006, le service de la dette acquitté par ces pays devrait être diminué de 24 % par rapport au niveau atteint en 1998-1999. Le poids du service de la dette rapporté aux exportations a baissé de 16,9 % en 1998 à 9,8 % en 2003, et pourrait atteindre 7,9 % en 2006.

concerné ont augmenté, mais **la soutenabilité de la dette sur le long terme est encore loin d'être assurée** et les masses budgétaires libérées en faveur du développement restent modestes, faute de pouvoir agir plus efficacement sur le relèvement des recettes fiscales. L'initiative PPTE – dont il convient de rappeler qu'**elle ne concerne pas la totalité des pays les plus pauvres** mais 30 sur 49 d'entre eux – contribue à la restaurer, mais les allègements de dette ne constituent certainement pas une garantie de son maintien dans le temps. Les pays bénéficiant de l'initiative PPTE demeurent donc fortement vulnérables aux chocs externes, qui sont de surcroît plus fréquents dans ces Etats, compte tenu de la concentration de leurs exportations sur certains produits primaires. L'efficacité des annulations de dette requiert ainsi d'être vérifiée sur le long terme. Le FMI va même jusqu'à considérer<sup>1</sup> que les allègements de dette peuvent dans certains cas être assimilés à un simple « **assainissement comptable** » de **prêts non performants**, plutôt que comme un soutien au développement.

**Une alternative possible, selon votre rapporteur spécial, consisterait à utiliser davantage les mécanismes de conversion de créances**, qui se traduisent par le financement de projets sur le terrain. Ils demeurent relativement peu utilisés<sup>2</sup> et peuvent contribuer à atténuer – certes marginalement – la faiblesse des flux d'investissements directs extérieurs dont pâtissent les pays les moins avancés<sup>3</sup>. Avec les conversions en annulations, les annulations sont effectuées en contrepartie du financement que le pays débiteur s'engage à mettre en œuvre en faveur de projets utiles au développement d'un montant équivalent. Les conversions en investissements permettent quant à elles au pays débiteur de racheter par anticipation, avec décote (selon une valeur de marché) et en monnaie locale, sa dette vis-à-vis de la France à des investisseurs, qui l'ont préalablement achetée à la France, et qui cherchent à la convertir en projets d'investissements locaux.

Le plafond de conversion a été rehaussé en 1994 et 2002 par la loi de finances rectificative, mais n'est aujourd'hui que de 1,82 milliards d'euros. Les **contrats de désendettement-développement** participent de la même logique et constituent une initiative française pertinente, dont la traduction budgétaire est de surcroît bien réelle.

---

<sup>1</sup> In « *Debt relief, additionality and id allocation in low-income countries* », document de travail du FMI de septembre 2003.

<sup>2</sup> Aucune opération n'a été réalisée en 2002, une seule en 2003, et des opérations de conversion en investissement de la dette algérienne étaient prévues d'ici la fin 2004.

<sup>3</sup> Selon l'OCDE, cinq pays concentraient 70 % des investissements sur le continent africain en 2000, et les pays les moins avancés ne représentaient que 0,4 % du volume global.

### 3. Une transparence encore à parfaire

Les allègements de dette sont largement soustraits au contrôle parlementaire. Leur incidence budgétaire est en effet réduite puisque la grande majorité des annulations (près de 85 % en 2005, d'après les données prévisionnelles) sont portées sur les découverts du Trésor et de la Coface. **Les prévisions d'allègements sont également très aléatoires** et ne peuvent guère être affinées, car elles dépendent largement des facteurs exogènes que constituent les conditions de mise en œuvre de l'initiative PPTE, en particulier l'atteinte du point d'achèvement (qui fait l'objet de retards de la part de certains débiteurs importants de la France, tels que le Cameroun ou la Côte d'Ivoire) et la réunion préalable du Club de Paris. Les prévisions du projet de loi de finances pour 2004 portaient ainsi sur 2.056 millions d'euros, mais la prévision d'exécution à fin septembre 2004 (1.517 millions d'euros) révélait un écart de plus de 25 %. **Une telle marge d'incertitude sur une part aussi déterminante de notre APD fragilise l'atteinte de nos objectifs.** Le CICID du 20 juillet 2004 a toutefois annoncé que des mesures de correction seraient prises le cas échéant.

Votre rapporteur spécial, et nombre d'observateurs extérieurs, ont longtemps souligné ou relèvent encore la complexité et l'opacité des mécanismes d'allègements. **Si de réels efforts d'information et de pédagogie ont été amorcés l'année dernière, notamment à la demande de votre rapporteur spécial, et poursuivis cette année** (notamment dans le « jaune » budgétaire), **la situation actuelle n'est pas encore totalement satisfaisante.** C'est non seulement au stade des questionnaires budgétaires, mais surtout dans les documents publics, que les détails des allègements passés et futurs, par pays bénéficiaires, par échéances et par canaux de comptabilisation, devrait être communiqué.

### 4. La difficulté de tenir les engagements d'accroissement de l'APD

**Enfin, le fait que la hausse de l'APD française repose aujourd'hui principalement sur ces allègements peut susciter quelques inquiétudes sur notre capacité à atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB en 2012.** D'après les données du « jaune », **l'APD française totale hors allègements de dettes devrait en effet diminuer de 1,2 % en 2005 par rapport au périmètre équivalent de 2004**, alors qu'elle pourrait augmenter de 15,9 % cette année. **Le principe d'additionnalité**, qui a été réaffirmé lors de la conférence de Monterrey en 2002 et implique que les allègements de dette ne soient pas effectués au détriment de l'aide « classique », n'est donc pas respecté.

**Evolution des allègements de dette et de l'APD**

(en millions d'euros)

	2003	2004 (données provisoires)	2005
APD totale	6.420	6.821	7.501
Allègements de dette	1.842	1.517	2.258
APD bilatérale	4.419	4.441	5.158
Part des allègements dans l'APD totale	28,7 %	22,2 %	30,1 %
APD totale hors allègements	4.578	5.304	5.243
APD bilatérale hors allègements	2.577	2.924	2.900
Evolution de l'APD totale hors allègements	N.D.	15,9 %	-1,1 %

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

Le volume des allègements de dettes est actuellement corrélé à l'augmentation du nombre de pays ayant atteint le point d'achèvement ou en passe de l'atteindre, et ne devrait donc pas diminuer avant 2006, compte tenu notamment du report de la « *sunset clause* » (clause d'extinction de l'initiative PPTE), afin de tenir compte de la situation intérieure troublée de plusieurs pays potentiellement éligibles (sans pour autant que le dispositif, qui a été conçu dès le départ comme ciblé et temporaire, devienne une facilité permanente de financement). **Mais dans un contexte budgétaire durablement contraint, le relais pourra-t-il être pris par les instruments traditionnels de l'aide**, ne serait-ce que pour maintenir le montant de l'APD, alors même que nos objectifs d'APD rapportée au PIB imposent une croissance progressive ? Votre rapporteur spécial ne demande qu'à le croire, mais nourrit quelques doutes à cet égard.

**B. LES ORIENTATIONS DU CICID DU 20 JUILLET 2004**

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a vocation à réunir et coordonner les acteurs gouvernementaux de l'APD pour établir une stratégie claire et définir des orientations transversales contribuant à la modernisation de nos instruments d'aide. La réunion du 20 juillet 2004 a à cet égard défini des axes importants, qui constituent notamment une réponse aux recommandations formulées par le CAD de l'OCDE dans son « examen par les pairs » de l'aide française, dont les conclusions ont été communiquées le 26 mai 2004. Le CAD relevait ainsi avec raison la complexité de l'organisation administrative française, le grand nombre d'opérateurs et les difficultés de coordination du dispositif.

**Votre rapporteur spécial constate une fois de plus que ces orientations déterminantes ont été prises sans en informer préalablement la représentation nationale, et a fortiori sans concertation avec le Parlement.**

Il se montrera donc particulièrement vigilant sur leur application et sur leurs résultats, notamment sur le contenu du prochain contrat d'objectifs liant l'AFD et le MAE.

### **1. La réaffirmation de l'objectif de 0,5 % du PIB en 2007**

Le CICID renouvelle l'engagement de la France, pris lors de la Conférence de Monterrey de mars 2002, d'atteindre un niveau d'APD de 0,5 % du PIB en 2007, et rappelle les étapes intermédiaires prévues pour 2004 et 2005, avec respectivement 0,42 % et 0,44 % du PIB.

Il est également annoncé une remise à niveau des contributions volontaires aux organisations de développement du système des Nations Unies et un soutien renouvelé aux partenaires de la société civile.

**Votre rapporteur spécial souscrit naturellement à cet objectif d'APD, et considère que le redressement des contributions volontaires aux organisations internationales de développement n'est légitime que s'il permet effectivement à la France, en contrepartie de la dilution de son intervention dans une masse peu identifiable, d'exercer une plus grande influence sur leurs orientations, afin que soit pleinement prise en compte la nécessité de l'augmentation de l'aide aux pays les moins avancés et à l'Afrique.** Votre rapporteur spécial rappelle également que la France consent un effort en faveur de l'aide bilatérale aux pays les plus pauvres et de l'aide européenne plus important que celui de nombre de ses partenaires, et ne peut donc être présente partout au même niveau. **S'agissant du soutien financier à la société civile et aux ONG en particulier, il estime qu'il doit être mis en œuvre avec rigueur et sélectivité, afin que disparaissent les manquements qu'il a pu constater lors de ses récentes missions de contrôle (cf. *infra*).**

### **2. Le pilotage stratégique de l'aide**

Trois orientations sont retenues, dans un souci de clarification des objectifs de l'aide et d'amélioration de l'efficacité de leur mise en œuvre.

#### *a) Une programmation plus sélective*

Au sein de la ZSP, la France souhaite maintenir la part prépondérante de l'Afrique (deux tiers environ de l'aide bilatérale) et augmenter la part consacrée aux pays les moins avancés, en vue d'atteindre en 2012 l'objectif des Nations Unies de 0,15 % du PIB. Une stratégie d'intervention dans les pays émergents, fondée sur le renforcement de notre influence et la prise en compte des intérêts économiques et politiques de la France, doit également être élaborée d'ici à la fin 2004. Le recentrage géographique sera accompagné

d'une adaptation des méthodes de coopération en fonction de la capacité des États à gérer l'aide internationale. Selon la **logique d'une aide fondée sur la performance**, utilisée par les bailleurs multilatéraux, il est prévu de donner une priorité, pour l'affectation des flux additionnels d'APD, aux pays les plus à même de tirer parti de cette aide, notamment en Afrique sub-saharienne. L'introduction de tels critères de performance pour l'allocation de notre aide s'inscrit dans les principes fondateurs du NEPAD, dans une logique de partenariat. Les critères d'évaluation dépendront de la gouvernance de l'État et des risques éventuels de détournement de l'aide, des résultats économiques et des réformes institutionnelles du pays, ainsi que du niveau de développement humain.

Pour les États les plus fragiles, et notamment les pays en sortie de crise dont la situation particulière doit être prise en compte, l'attention sera portée sur les besoins de base des populations et sur l'appui institutionnel, pour améliorer leur niveau de performance et leur permettre d'avoir accès aux financements internationaux d'aide publique au développement.

**Ainsi qu'il a déjà eu l'occasion d'en faire part au président du conseil de surveillance et au directeur général de l'AFD, votre rapporteur spécial estime que l'effort croissant à destination des pays émergents – dont il comprend les motivations économiques et politiques – et une ZSP trop étendue nous conduisent aujourd'hui à une contradiction budgétaire. L'objectif annoncé de recentrage géographique ne doit toutefois pas conduire la France à « abandonner » des pays nécessaires qui ne rempliraient pas tous les critères de bonne gouvernance et de capacité administrative que promeuvent les organismes anglo-saxons. Le légitime souci d'efficacité et de performance n'exclut pas notre indépendance de jugement et la nécessité d'aider les pays les plus pauvres, avec lesquels la France a souvent des liens historiques forts et dont elle constitue la plupart du temps l'un des derniers recours.**

*b) La mise en place de stratégies pluriannuelles de référence dans les secteurs prioritaires*

Une première version des stratégies pluriannuelles de référence a été élaborée pour six secteurs d'intervention prioritaires, en cohérence avec les ODM :

- **l'éducation**, en contribuant en priorité à l'objectif « *Éducation primaire pour tous, filles et garçons, d'ici à 2015* » ;

- **l'eau et l'assainissement**, en contribuant à l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à l'assainissement d'ici à 2015 ;



- **la santé et la lutte contre le Sida.** Il s'agit notamment de privilégier une approche équilibrée entre la prévention et le traitement et d'accorder une attention particulière à la question de l'accès aux médicaments ;

- **l'agriculture et la sécurité alimentaire,** en contribuant à l'objectif de réduire de moitié entre 1990 et 2015 la proportion de population souffrant de la faim ;

- le **développement des infrastructures** en Afrique subsaharienne, en favorisant notamment les infrastructures régionales ;

- la protection de **l'environnement** et de la biodiversité dans les pays en développement, notamment dans le domaine forestier.

Un document de stratégie pluriannuelle sera en outre établi sur le développement du secteur productif dans les pays les plus pauvres, en accordant une attention particulière au développement et à la modernisation des petites entreprises du secteur formel.

A côté des ODM, la France poursuivra sa coopération dans les domaines traditionnels de la gouvernance, de l'appui aux politiques publiques, de la promotion de la diversité culturelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *via* le Fonds de solidarité prioritaire.

Chaque année, une **table ronde** réunira les acteurs de la coopération (ministères, AFD, ONG, secteur privé) dans chacun de ces secteurs, afin d'étudier la mise en oeuvre de la stratégie et d'en préciser les éventuelles évolutions. Sous la responsabilité du ministre délégué à la coopération, il sera procédé à une programmation indicative des ressources pluriannuelles prévues pour ces secteurs, couvrant à la fois l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.

**Votre rapporteur spécial souscrit à ces priorités, qui s'inscrivent dans une approche cohérente du développement, consistant à satisfaire en premier lieu les besoins de base des populations. La consécration des ODM dans notre stratégie d'aide était également nécessaire, compte tenu de leur acceptation au plan international, de leur caractère structurant pour les interventions des bailleurs et des cibles quantitatives qu'ils promeuvent. Les nouvelles stratégies sectorielles de référence témoignent d'un effort bienvenu, à côté des documents stratégiques-pays modernisés, d'insertion de notre aide dans un cadre de long terme.**

**Il conviendra donc de s'assurer que ces stratégies n'en resteront pas au stade des mots, et que les moyens financiers pour les mettre en oeuvre seront en conformité avec leurs ambitions, ce qui n'est pas encore le cas, compte tenu de l'impact du traitement de la dette. Votre rapporteur spécial relève enfin que les stratégies sectorielles recouvrent les nouveaux domaines d'intervention de l'AFD (cf. *infra*), qui se voit**

**donc consacrée comme l'opérateur de droit commun de l'aide, alors que les secteurs considérés comme plus « annexes » resteront du ressort du FSP.**

*c) L'élaboration de documents-cadres de partenariat*

Des documents-cadres de partenariat (DCP), qui associeront l'ensemble des acteurs publics de l'aide française, seront préparés localement sous l'autorité de l'ambassadeur et discutés avec les autorités locales. En Afrique, ces documents seront établis en conformité avec les principes du NEPAD. Les DSP, d'une durée de **trois ans**, seront établis en cohérence avec les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté mis en place par les États et les Documents stratégiques - pays élaborés par la Commission européenne. Ils devront ainsi permettre à la France de participer à l'effort engagé d'harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds dans un pays donné. Les documents-cadres préciseront les secteurs – **en nombre limité pour chaque pays** – sur lesquels les moyens de la coopération française sont concentrés. L'objectif est de disposer de DCP pour les trente premiers pays bénéficiaires de l'aide dans la ZSP à l'été 2005. Les DCP seront rendus publics dès leur adoption définitive.

Chaque année, une conférence d'orientation stratégique et de programmation, préparée par le co-secrétariat du CICID, réunira sous la présidence du ministre chargé de la coopération, les acteurs publics de l'aide française. Elle établira une programmation indicative des ressources allouées à chaque pays dans le cadre des documents-cadres de partenariat, qui seront validés à cette occasion, et procédera à une **revue du portefeuille des opérations en cours**. Cette programmation prendra en compte les **résultats** obtenus les années précédentes et les différents critères retenus pour l'allocation des ressources.

**Votre rapporteur spécial approuve pleinement cette démarche de programmation rigoureuse, qui est au surplus cohérente avec l'esprit de la LOLF, consistant à fixer des objectifs et à analyser des résultats, pour une meilleure performance globale de l'aide. Afin que ces nouveaux documents ne deviennent pas, à terme, un facteur de ralentissement des actions, d'alourdissement des procédures et d'inflation rhétorique, à l'image de ce que sont devenus certains DSP, il importera que les priorités soient effectivement concentrées<sup>1</sup> et que les revues de portefeuille soient exhaustives, approfondies et sévères. Il constate également que les perspectives de substitution des nouveaux DCP aux DSP ne sont pas précisées, bien qu'elles soient souhaitables.**

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur spécial a en effet trop souvent constaté que les soi-disant priorités établies par certains postes étaient trop nombreuses pour être réellement significatives, et ne faisaient finalement que classer les secteurs d'intervention existants.*

*d) Le fonctionnement du CICID*

Des dispositions sont opportunément prises pour rendre l'activité du CICID plus visible, moins discontinue et pour qu'un meilleur suivi de l'application des orientations soit assuré : attribution de moyens humains au co-secrétariat, désignation d'un correspondant dans chaque ministère concerné, réunion mensuelle du co-secrétariat en présence de l'AFD et, si nécessaire, des ministères sectoriels concernés, réunion trimestrielle par laquelle le co-secrétariat rend compte de ses travaux au ministre délégué chargé de la coopération et du développement et aux responsables des deux programmes de la mission interministérielle APD.

**Compte tenu du choix – ou de l'inertie – tendant à maintenir la complexité organisationnelle de notre dispositif d'APD, le renforcement du CICID était effectivement nécessaire.**

**3. Le renforcement de l'AFD comme opérateur-pivot de l'aide française**

Des décisions importantes ont été prises s'agissant du rôle et de l'organisation de l'Agence, et font l'objet de développements dans le présent rapport. **Quatre orientations seront mises en œuvre** : la clarification des rôles (convention-cadre et contrats d'objectifs) et le transfert progressif à l'AFD de certaines responsabilités de gestion et de conduite d'opérations jusqu'à présent assurées par le FSP, une révision des statuts de l'Agence, la définition par la convention-cadre Etat/AFD des relations entre l'ambassadeur et les agences locales, et une évolution du dispositif d'assistance technique.

Votre rapporteur spécial constate que les moyens humains et financiers supplémentaires et les nouvelles marges de manœuvre juridiques qui seront nécessairement octroyés à l'AFD marquent donc **un ascendant important pour le ministère des finances, au détriment du Quai d'Orsay, gardien et coordinateur institutionnel de la politique étrangère de la France**, à laquelle la coopération a pleinement vocation à participer. Ce nouveau partage des rôles constitue peut-être la rançon des lourdeurs de la DGCID et des difficultés que connaît le ministère pour assumer pleinement les lourdes responsabilités dont on l'investit en matière d'aide au développement... Le respect des prérogatives du ministère des affaires étrangères (MAE) pourra néanmoins être relativement préservé si sa co-tutelle sur l'AFD est acceptée loyalement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et exercée avec compétence, conviction et fermeté.

Dans ce contexte potentiellement propice à la marginalisation progressive du MAE, la réaffirmation du développement de l'aide budgétaire et de l'aide programme et l'extension de la zone d'intervention de l'AFD au-

delà de la ZSP apparaissent presque accessoires, alors qu'il s'agit bien de nouvelles orientations déterminantes pour notre APD.

S'agissant de **l'aide programme**, votre rapporteur spécial conçoit bien qu'elle soit nécessaire dans certains cas et constitue un facteur d'accélération de la concertation entre bailleurs. **Mais il y voit aussi et surtout une cause de dilution de l'influence française au profit de bailleurs apatrides, de diffusion des risques de détournement, d'accentuation de la pression sur nos moyens et d'augmentation de l'inertie dans des opérations de grande envergure.** Il est néanmoins nécessaire de garder à l'esprit que le grand nombre d'intervenants français et internationaux au titre de la coopération nous commande de renforcer la cohérence de nos documents de programmation et l'harmonisation de nos procédures d'aide.

Votre rapporteur spécial a en outre pris connaissance de la **prochaine implantation de l'Agence à Istanbul** et d'un lourd programme d'investissements en Turquie (210 millions d'euros à l'horizon 2007, Proparco inclus). Cette évolution lui paraît révélatrice du pouvoir d'attraction des pays émergents sur nos administrations. **Il souhaite vivement que ce nouveau champ d'aide, permis par la brèche ouverte par le CICID de décembre 2002, ne soit pas mis en œuvre au détriment des pays les moins avancés, et singulièrement de l'Afrique subsaharienne.**

**Votre rapporteur spécial déplore enfin que la représentation du Parlement au conseil de surveillance de l'AFD fasse l'objet d'une inéquité de traitement.** L'Assemblée nationale dispose en effet de deux titulaires et de deux suppléants, alors que le Sénat n'est représenté que par un titulaire et un suppléant, membres de la commission des finances.

## **II. LES ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION DE CONTRÔLE DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Lors de la mission de contrôle sur pièces et sur place qu'il a réalisée en février 2004 dans quatre pays de l'Afrique de l'ouest (**Mauritanie, Sénégal, Mali et Côte d'Ivoire**), votre rapporteur spécial a constaté des situations budgétaires parfois difficiles dans les postes, particulièrement sur les projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), et des erreurs et imprécisions, mais aucun manquement majeur à la législation comptable et financière. Ses observations ont fait l'objet d'un rapport confidentiel adressé aux autorités compétentes, auquel le ministère des affaires étrangères a

apporté une série de réponses argumentées<sup>1</sup>. Le présent rapport reprend les principales observations de votre rapporteur spécial sur certains thèmes de contrôle, en particulier la gestion du FSP et la coopération avec les ONG ; les éléments ci-après en constituent la synthèse et restituent les réponses des services du ministère.

## **A. LA GESTION DES PROJETS DU FSP ET DE L'AFD**

### **1. Le FSP, symbole des limites de la rhétorique diplomatique**

Votre rapporteur spécial a mesuré l'ampleur de la crise de paiements du FSP dans certains postes (particulièrement au Sénégal et au Mali) et a constaté une **discordance croissante entre les engagements politiques** tendant à faire de l'APD une priorité au service du développement des pays pauvres et du rayonnement de la France, **et la réalité de l'exécution budgétaire**, suscitant l'incompréhension et l'amertume chez nos partenaires. De façon concrète, la pénurie de crédits de paiement<sup>2</sup> et l'« étranglement » du FSP se sont traduits dans certains cas par l'arrêt des projets dès la fin du premier semestre et le non paiement de factures antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2004, qui ont dès lors été reportées sur 2004. Une fois assurés le paiement de ces factures et les engagements minimaux au titre des projets vivants, plusieurs SCAC ne disposaient que de peu ou pas de moyens pour initier de nouvelles actions en 2004.

Votre rapporteur spécial s'est ému de cette situation auprès du président de la République au cours même de sa mission. La situation budgétaire a toutefois été redressée en cours de gestion sur l'exercice 2004, avec un abondement supplémentaire des crédits de paiement du FSP de 50 millions d'euros, décidé le 10 mars 2004 et prélevé sur les résultats de l'AFD. **Dans le projet de loi de finances pour 2005, l'écart cumulé entre autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP), qui avait crû dans des proportions confinant à l'absurde au cours des trois derniers exercices, connaît enfin une inversion de tendance** et les CP<sup>3</sup> deviennent

---

<sup>1</sup> Le ministère a notamment relevé certaines erreurs portant sur les moyens financiers attribués aux postes visités. Votre rapporteur spécial rappelle qu'il s'est fondé sur les données fournies par les postes eux-mêmes, qui étaient de fait parfois entachées d'incohérences.

<sup>2</sup> Cette insuffisance de crédits n'a pas été interrompue en 2004. Dans une note adressée le 10 février aux ambassadeurs et conseillers de coopération et d'action culturelle de la ZSP, le directeur général de la DGCID constatait que « les CP mis à notre disposition ne permettront pas de financer en 2004 la mise en œuvre de l'ensemble de nos projets de coopération. Les demandes des postes et des services centraux sont en effet trois fois supérieures aux CP ouverts ».

<sup>3</sup> Lors de la conférence budgétaire de première phase de juin 2004, le MAE a proposé au ministère délégué au budget de fixer durant plusieurs exercices les CP du FSP à 235 millions d'euros, soit une croissance de 67,9 % par rapport à la dotation de 2003. Cette

largement supérieurs aux AP (cf. la sous-partie du présent rapport relative au FSP). La répartition des CP disponibles en 2004 a été réalisée entre les projets mis en œuvre par l'administration centrale (FSP mobilisateurs) et les projets-pays selon un ratio 40/60, stable depuis plusieurs années. Le partage des CP entre les différents pays a ensuite été effectué en tenant compte de la demande de chaque poste modulée par l'encours des projets opérationnels, le montant des engagements non soldés, le taux de décaissement de l'exercice précédent et le nombre de projets nouveaux susceptibles de voir le jour dans l'année. **Votre rapporteur spécial considère que ces clefs de répartition sont pertinentes et respectent l'impératif d'incitation des postes à une meilleure gestion de leurs crédits.**

**Votre rapporteur spécial a formulé plusieurs recommandations tendant à un meilleur fonctionnement structurel du FSP et à la nécessité d'un effort de rigueur partagé**, évitant de donner l'impression que le MAE navigue à vue au gré des succès furtifs remportés lors des négociations budgétaires. Le MAE s'est montré en accord avec ces observations :

- **acquitter en priorité et avant tout autre engagement de dépenses les impayés de 2003.** La DGCID a effectivement donné la priorité à l'apurement du passé dans ses instructions de début 2004 ;

- **mettre fin à l'« acharnement thérapeutique » sur des projets qui fonctionnent mal** ou qui pâtissent d'une absence de motivation réelle du partenaire. Votre rapporteur spécial a ainsi suggéré que l'inspection générale du MAE puisse par exemple pouvoir suspendre ou annuler d'office les projets engagés depuis plus de cinq ans et dont le taux de décaissement est inférieur à 25 %. Cela suppose que les évaluations – qui ne manquent pas – soient objectives et suivies d'effets, et que la gestion du FSP soit assortie d'indicateurs et d'objectifs précis. Le MAE a précisé à votre rapporteur spécial qu'entre février et avril 2004, le comité d'examen des projets, sous la présidence du directeur général de la DGCID, avait procédé à une revue des 536 projets vivants du Fonds. **A l'issue de cet examen, tous les projets de plus de cinq ans ont été systématiquement clôturés, ce qui va au-delà des recommandations de votre rapporteur spécial.** Il s'attachera néanmoins, lors de ses prochaines missions de contrôle, à vérifier que ces instructions ont bien été mises en œuvre. Le MAE rappelle également que tous les évaluations finales de projets sont désormais réalisées par des consultants extérieurs ;

- **resserrer de manière effective les priorités des SCAC**, plutôt que de camoufler dans la rhétorique le maintien d'axes d'intervention multiples et dispersés. Le MAE reconnaît que les documents de stratégie pays (DSP) ont

---

*demande pour le moins ambitieuse n'a logiquement pas été retenue, et si la dotation finalement retenue n'est sans doute pas conforme à ce qu'une couverture intégrale des AP cumulées aurait exigé, elle est néanmoins cohérente avec la contrainte budgétaire sur l'ensemble des crédits de l'Etat comme avec le recentrage des secteurs d'affectation du FSP, suite aux conclusions du CICIP du 20 juillet 2004.*

montré leurs limites, manquent de précisions et ne procèdent pas à une concentration suffisante de l'aide sur un nombre réduit de secteurs. Les **documents cadre de partenariat**, annoncés par le CICID du 20 juillet 2004, répondent à cet impératif de hiérarchisation et de synthèse. Ils devraient dans un premier temps comporter un maximum de cinq pages, qui seront ensuite ramenées à deux ou trois dans les cinq prochaines années, et s'imposeront à l'ensemble des acteurs publics du développement, ce qui n'est pas le cas des DSP actuels ;

- **la réforme comptable du FSP**, prévue par le décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au Fonds de solidarité prioritaire, **se traduit par un processus de transition lent, complexe, rigide et source de coûts fixes** (du fait des nombreux mandats de faible montant) pour l'AFD en tant que payeur. L'absence de fongibilité, entre les paiements réalisés par l'AFD au titre de l'ancien Fonds d'aide et de coopération (FAC) et ceux effectués par le réseau du Trésor public, peut conduire à des contradictions, comme en Côte d'Ivoire. Lorsque l'Agence dispose d'une abondante trésorerie en crédits de paiement sur le FAC non utilisée, et que le FSP manque de crédits au point de ne plus pouvoir payer, ou inversement, un système d'avances de courte durée entre l'AFD et le FSP permettrait d'éviter à la France d'être humiliée en tant que mauvais payeur. **Le MAE reconnaît que le maintien parallèle des deux systèmes est une source de complications inutiles**, mais ne retient pas une telle fongibilité purement pratique et indique que l'ensemble des projets devrait être basculé dans la réforme au 31 décembre 2005.

Le ministère a également indiqué à votre rapporteur spécial que la DGCID avait lancé en septembre 2003 un processus de **mise en place du contrôle de gestion**. Le consultant KPMG a ainsi été sélectionné après appel d'offres. Votre rapporteur spécial rappelle que cette démarche, présentée comme volontariste, constitue avant tout une conséquence de l'application de la LOLF, et traduit plus probablement le retard pris par le MAE en ce domaine.

## **2. Une gestion perfectible de la régulation budgétaire en 2003**

La **régulation budgétaire** en cours d'exercice, qui selon la DGCID a concerné 18 % des crédits qui pouvaient être régulé (soit en excluant les crédits du personnel des alliances françaises), a également désorganisé la programmation des crédits sur titre IV (assistance technique, bourses et invitations...) et conduit au report sur janvier 2004 du recrutement de 400 agents. Les SCAC ont été laissés libres de décider des modalités d'application de la régulation à leur programmation. La DGCID, dans ses réponses à votre rapporteur spécial, a fait valoir qu'il s'agissait d'une liberté visant à limiter au mieux les effets de la régulation.

Votre rapporteur spécial est d'avis que la DGCID n'avait effectivement pas à faire preuve d'« autoritarisme » en la matière, considérant notamment les spécificités propres à chaque pays, **mais qu'elle était néanmoins fondée à donner des instructions sectorielles plus précises**. Il reste que les à-coups de la régulation en 2003 (notamment le gel des reports intervenu fin mai), qui rappellent ceux de l'exercice 2002, ne facilitaient pas l'établissement d'une « doctrine ».

Le ministère a indiqué que les postes visités n'avaient pas pâti d'un traitement défavorable par rapport à la moyenne : les enveloppes du chapitre 42-15 ont diminué en 2003, après régulation, de 5,8 % par rapport à 2002, et les évolutions correspondantes en Côte d'Ivoire, au Mali, au Sénégal et en Mauritanie ont été respectivement de 0 %, - 3,3 %, - 1,9 % et - 2 %.

### **3. L'AFD a davantage les moyens d'une certaine rigueur et de la diversification de ses interventions**

Au cours de sa mission, votre rapporteur spécial a constaté que l'exécution et le suivi des projets de l'Agence française de développement étaient dans l'ensemble réalisés avec rigueur et professionnalisme. La **nouvelle méthode d'évaluation interne des projets**, opérationnelle depuis 2003 (mais dont seule l'agence de Dakar lui a préalablement transmis les résultats), permet en particulier d'assurer un contrôle précis des facteurs de risque et de dysfonctionnement, et de décider *a posteriori* des mesures appropriées pour améliorer la qualité du portefeuille global de projets de l'AFD.

Votre rapporteur spécial rappelle néanmoins que l'AFD, en tant qu'établissement de crédit et établissement public, **dispose de ressources diversifiées** (et au besoin très innovantes, comme l'illustre l'émission de « titres super-subordonnés » réalisée en février 2004, en application d'une nouvelle faculté offerte par la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003) **et d'un accès privilégié aux bonifications du Trésor**, ce qui la rend beaucoup moins tributaire des aléas budgétaires. L'exercice 2005 devrait d'ailleurs se traduire par un plus grand recours aux ressources de marché. Votre rapporteur spécial craint toutefois que la diminution de 30,4 % des ressources budgétaires octroyées par le MAE, jointe à l'extension du périmètre géographique et des secteurs d'intervention de l'Agence, **ne se traduise par une diminution prononcée de la composante « dons » des concours de l'AFD**, et par une nouvelle crise de paiements en fin d'exercice 2005. Ces dons sont en grande majorité destinés à l'Afrique subsaharienne, dont plusieurs Etats ne sont pas éligibles aux prêts de l'Agence.

Votre rapporteur spécial a également formulé deux principales observations sur l'exécution des projets :



- les importants retards rencontrés par certains projets sont essentiellement dus à l'inertie des partenaires locaux ou européens, particulièrement au Sénégal ;

- dans les avant-projets de travaux, l'AFD gagnerait à ne pas faire réaliser l'avant-projet sommaire (APS) et l'avant-projet définitif (APD) par deux bureaux d'étude différents, car le risque demeure que le prestataire de l'APD conçoive également un APS (d'autant que son coût est en général plus élevé que l'APD), qui sera alors facturé deux fois. En revanche, l'Agence est fondée à choisir des prestataires différents pour les études, l'exécution du projet et le contrôle, bien qu'elle ne respecte pas systématiquement ce principe. Votre rapporteur spécial a enfin relevé, sur certains projets, l'emprise excessive des crédits d'évaluation et de suivi méthodologique.

## ***B. LA COOPÉRATION UNIVERSITAIRE ET NON GOUVERNEMENTALE***

Votre rapporteur spécial a plus particulièrement axé ses contrôles par sondage des crédits du titre IV sur les missions de coopération universitaire et les conventions passées avec les ONG françaises.

**S'agissant des missions universitaires, certaines lacunes sont apparues peu admissibles au regard du contexte budgétaire.** Plusieurs postes, en particulier à Dakar, signent couramment des dizaines de conventions de coopération avec des universités françaises, enclines à émarger sur les crédits du MAE pour permettre à des professeurs de se dépayser et de mener des études sur des sujets certes utiles sur le plan académique, mais dont le rapport avec le développement des pays pauvres est trop souvent très ténu. Les accords d'échange entre universités françaises et des pays partenaires participent en revanche d'un échange potentiellement fructueux d'expérience et de connaissances, à condition que les intéressés rendent des comptes. Or votre rapporteur spécial a déploré le financement par les SCAC, dans certains cas (et en particulier dans les accords ayant trait aux « sciences humaines »), de missions universitaires, coûteuses et parfois touristiques, sans qu'aucun compte-rendu d'activité ne soit jamais annexé aux mandats de paiement pour justifier l'utilisation des crédits (contrairement aux missions scientifiques, qui rendent compte avec rigueur et précision). De tels comptes-rendus détaillés doivent impérativement être exigés car ils constituent à l'évidence des pièces justificatives préalables aux paiements.

Dans ses réponses, le MAE a maintenu son attachement à la coopération culturelle et universitaire, et considère qu'elle contribue directement au développement des pays pauvres. Il partage en revanche les préoccupations de votre rapporteur spécial sur les cas d'absence de compte rendu dans les dossiers de liquidation, **et indique qu'un suivi plus rigoureux de ces missions sera demandé aux SCAC qui n'auraient pas encore cette exigence.**

En matière de coopération non gouvernementale, votre rapporteur spécial juge efficace et nécessaire l'action des ONG dans les situations d'urgence, **mais déplore les libertés que certaines organisations prennent dans l'exécution de certaines missions de coopération plus traditionnelles et en temps de paix**, en particulier s'agissant de la tarification des frais de fonctionnement du siège<sup>1</sup> et de la description des objectifs et actions afférents à la convention de projet, d'ailleurs trop souvent non paraphée.

**Le ministère a réaffirmé son objectif d'accroissement du soutien financier aux organisations de solidarité internationale (OSI)**, en se fondant en particulier sur le mauvais classement qu'occupe la France en la matière au sein de la communauté des bailleurs. De fait, les crédits d'appui aux OSI bénéficient d'une mesure nouvelle de 3,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une augmentation de près de moitié par rapport à 2004. Il précise en outre que les ONG ne contribuent pas à concurrencer les entreprises<sup>2</sup> et reversent le cas échéant au ministère les crédits non utilisés, et que le versement par les SCAC des tranches successives se fait après examen des rapports d'exécution technique et financier. Les projets imprécis ou non conformes aux priorités de la DGCID sont écartés.

### ***C. LE DIALOGUE AVEC LES ETATS RECIPIENDAIRES ET L'ACTION EUROPEENNE***

#### **1. La nécessité d'un dialogue structuré et ferme avec les pays partenaires**

**L'efficacité de la coopération française est largement tributaire de la précision des demandes des pays partenaires et de la volonté et de la rigueur de leurs administrations. Or il faut bien reconnaître que le dialogue avec les récipiendaires peut relever de la maïeutique**, dans la mesure où ils sont parfois enclins à accepter toute forme d'aide mais ne parviennent pas à formaliser une stratégie de développement ni à hiérarchiser les secteurs.

La mise en place du processus des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), promu par la Banque mondiale et auquel sont censés participer dans chaque pays la société civile et l'ensemble des institutions, constitue un préalable nécessaire et utile à une meilleure affectation de l'APD, mais son application est susceptible de se heurter à l'inertie, à l'autonomie et

---

<sup>1</sup> Il rappelle à ce titre que la quote-part forfaitaire de 10 %, prévue par les directives de la DGCID, constitue bien un **plafond** et non un « droit de tirage ».

<sup>2</sup> Elles sollicitent le MAE et non l'inverse, et doivent avoir réuni au moins la moitié des moyens nécessaires à la conduite du projet proposé (ce qui est souvent loin d'être le cas : en fait, le MAE semble avoir renoncé à exiger tout apport personnel des ONG).

aux ressources insuffisantes de l'administration. De même, la concertation avec les bailleurs peut voir son efficacité amoindrie par l'absence de ministère chef de file s'agissant du financement du développement, et les donateurs courent ainsi le risque de devoir honorer des demandes éparses, fragmentées, et de conduire des négociations parallèles sans réelle cohérence, voire contre-productives.

Le MAE a indiqué à votre rapporteur spécial que le renforcement du partenariat constituait une préoccupation forte, et que **l'insertion de la coopération dans le cadre des CSLP comme le soutien affirmé au NEPAD s'inscrivaient dans cette perspective.**

**La promotion des processus de décentralisation et de déconcentration**, plus ou moins avancés dans les pays où s'est rendu votre rapporteur spécial, mais auxquels la France se montre attachée, peut faire l'objet d'appréciations contrastées. Ces processus sont un choix souverain des partenaires, et il faut donc le respecter (notamment au Mali où il a été initié il y a dix ans). Mais il importe aussi de mettre les gouvernements en garde sur le coût potentiel de la décentralisation, sur la difficulté de mettre en place des ressources locales pérennes et autonomes, et sur la nécessaire modernisation préalable de leurs administrations centrales<sup>1</sup>. La décentralisation est sans doute un moyen de renforcer la démocratie et les capacités d'investissement et de développement au plan local, mais elle ne peut pallier les déficiences souvent flagrantes des administrations nationales, dont le caractère pléthorique n'est pas compatible avec la décentralisation et la déconcentration.

Le MAE déclare partager les préoccupations de votre rapporteur spécial et reconnaît avec lui que **le renforcement des capacités nationales au niveau des administrations de l'Etat doit précéder et accompagner les processus de décentralisation.**

**La capacité d'absorption de l'aide doit en outre être mieux appréhendée.** Un pays tel que le Sénégal bénéficie de sa position géographique privilégiée et d'un tissu économique plus étoffé que celui de ses voisins. Mais la présence de bailleurs en grand nombre et d'un volume important d'APD fait craindre l'apparition de rentes de situation dont profitent systématiquement les secteurs éternellement déficients de l'administration (douanes, justice).

**Votre rapporteur spécial a également constaté une aspiration générale, tant chez les gouvernements qu'au sein de la communauté des bailleurs, à une plus grande utilisation du canal de l'aide budgétaire**

---

<sup>1</sup> Les projets de type « PAAFIE » (projet d'appui aux administrations financières et économiques) constituent à cet égard des outils très utiles de modernisation administrative et de crédibilisation des structures en charge du budget et de la collecte des impôts. Votre rapporteur spécial a pu constater, en Côte d'Ivoire, que les agents pouvaient également ressentir une certaine fierté d'avoir su mener à bien ce type de projet structurant.

« **affectée** », qui en France sera désormais gérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cet instrument est censé offrir les avantages suivants : flexibilité, mobilisation et décaissements plus rapides de l'aide, obtention de la taille critique dans une perspective d'aide-programme, pleine appropriation par l'Etat récipiendaire, vecteur d'harmonisation des procédures entre bailleurs. Sans nier ces avantages potentiels, **vo**tre **rapporteur spécial ne saurait trop inciter le gouvernement français à ne pas y voir la panacée**, car l'aide budgétaire suppose aussi des conditions qui ne sont pas toujours réunies :

- des circuits budgétaires et comptables et des règles de marchés publics fiables et transparents, ainsi que des systèmes d'ordonnancement et de paiement modernes ;

- l'aide versée ne doit pas se traduire par la diminution du budget national et une affectation sur d'autres actions ;

- une réactivité suffisante de la part des bailleurs, pour des versements élevés, ce qui dans le cas de la France n'est pas assuré. A ce titre, les résultats qui seront recueillis d'ici trois ans sur le fonctionnement des C2D, qui participent de cette logique, constitueront un « test » utile dans la perspective d'une extension du principe de l'aide budgétaire ;

- la pleine appropriation par l'Etat récipiendaire suppose qu'une réflexion concertée ait été menée en amont afin de déterminer précisément les axes susceptibles de bénéficier de l'aide-programme, assortis d'objectifs et d'un échéancier.

Vo

tre rapporteur spécial a enfin constaté que le manque d'autorité de nombreux exécutifs sur leur propre administration affecte trop souvent les relations avec les investisseurs privés : jugements perçus comme arbitraires, redressements abusifs, taxes souterraines... **Une solution pourrait consister à instituer, dans chaque pays ou avec la zone de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), une convention bilatérale rendant obligatoire un arbitrage indépendant, accepté par tous les opérateurs privés en cas de litige<sup>1</sup>.**

## 2. Le FED : une action enfin plus visible

Vo

tre rapporteur spécial a longtemps émis de vives critiques sur l'utilisation des crédits dont dispose le Fonds européen de développement et

---

<sup>1</sup> A cet égard, le MAE relève qu'une application encore incertaine du droit des affaires, promu par l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA), dans certains Etats de la ZSP, ne doit pas masquer les progrès accomplis grâce à la cour commune d'arbitrage créée à Abidjan et qui constitue un recours pour tous les Etats membres de l'organisation.

sur leur rythme de décaissement. **Sa mission de contrôle en Afrique lui a néanmoins offert quelques motifs de satisfaction, du fait d'une nette amélioration des décaissements depuis deux ans.** La marge de progression demeure réelle, en particulier si l'on se réfère aux montants affectés au 9<sup>e</sup> FED – qui démarre tardivement – et aux reports du 8<sup>e</sup> FED. Les délégations demeurent cependant trop tributaires de la cogestion qui caractérise le processus décisionnel de Cotonou, et la raréfaction des réunions du conseil européen « développement », selon les représentants que votre rapporteur spécial a rencontrés, tend à ralentir en amont la validation des grands axes d'intervention.

L'UE dispose de moyens importants, dont l'utilisation pourrait en outre être améliorée si les délégations se montraient plus réactives et disposaient d'un fonds de réserve à mobiliser en cas d'urgence, telle que le drame du Joola au Sénégal. **Votre rapporteur spécial se montre également réservé sur les nouvelles orientations du FED tendant à augmenter très sensiblement les dotations aux fonds multilatéraux,** ce qui constitue un moyen certes rapide mais quelque peu facile et artificiel d'améliorer la consommation des crédits, qui se trouvent dilués dans un vaste ensemble de financements multiples. Comme l'aide française, l'aide européenne doit rester visible !

\*

\*

\*

## PREMIERE PARTIE : ANALYSE GÉNÉRALE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

### I. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DEPUIS 1996

#### A. DEPUIS 2002, LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE SONT RESPECTÉS

##### 1. Mise en perspective de l'aide française depuis dix ans

###### a) La chute de la fin de la décennie 90 a été enrayerée

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.

**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 diminuer ensuite de plus de moitié en quatre années. Cette chute est d'abord 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 décennie 90 a été peu propice à l'APD** : l'effort français en la matière est passé de 5,09 milliards d'euros en 1996 – hors TOM<sup>1</sup> – à 4,5 milliards d'euros en 2000, soit une **baisse de plus de 10 %**. Le ratio APD/RNB<sup>2</sup> hors TOM, plus éclairant en termes d'effort réel, est également tombé **de 0,42 % en 1996 à 0,32 % en 2000**.

---

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

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

**Entre 2000 et 2004** (selon les prévisions d'exécution à fin septembre), **l'aide aux Etats étrangers au sens du CAD a en revanche progressé de 52 %** pour s'établir à 6,77 milliards d'euros, soit 0,42 % du RNB.

*b) Les ambiguïtés de la comptabilisation de l'APD*

**La comptabilisation de l'APD au sens budgétaire français et selon l'OCDE présente de nombreuses différences**, essentiellement imputables aux prêts de l'AFD et aux annulations de dettes (cf. encadré ci-après). Il est précisé dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2005 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 toujours aux règles de comptabilisation françaises.

Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, **le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indique comme l'année précédente qu' « il n'apparaît pas envisageable d'harmoniser ces données à moyen terme »**, sans d'autres explications. La perspective de cette harmonisation semble donc bel et bien abandonnée, au moins à moyen terme. Votre rapporteur spécial considère que s'il demeure possible de justifier ces différences de comptabilisation, il importe néanmoins qu'elles soient transparentes pour le citoyen et que la correspondance entre données soit claire et détaillée dans les documents budgétaires. Certains documents disponibles sur le site Internet du ministère des finances témoignent 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. **En outre, la transmission tardive, cette année, du « jaune » budgétaire, document indispensable à l'étude des crédits de coopération, ne facilite pas l'analyse de la ventilation des crédits d'APD entre les différents ministères.**

**Les différences de comptabilisation de l'APD selon l'OCDE et selon les données budgétaires**

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.

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 encore trop synthétiques. **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 l'est 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 et de la contribution au FED 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 (écolage)** 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. 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 communautaire<sup>1</sup> ;

- 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, qui ne sont l'un et l'autre pas retenus dans les données budgétaires ;

- 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 par le CAD ;

---

<sup>1</sup> Les données correspondantes pour chaque rubrique sont donc extrapolées à partir de la clef de contribution annuelle de la France (16,4 % en 2005).



- 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. Dans le cadre de la réflexion sur les relations entre sécurité et développement, les dépenses liées au maintien de la paix pourraient être mieux prises en compte dans l'APD ;

- 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 éligibles 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).

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

## 2. La poursuite du redressement de l'aide publique

**Le projet de loi de finances pour 2005 poursuit la tendance à l'augmentation de l'APD et affiche une augmentation de 10 % (10,2 % hors TOM) par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004, soit 680 millions d'euros. Le ratio correspondant APD hors TOM/RNB se trouve ainsi relevé à 0,44 %, après 0,42 % prévu en 2004.** Rappelons que l'augmentation progressive de l'aide publique au développement figure parmi les priorités énoncées en 2002 par le président de la République, qui a annoncé un objectif de parvenir à un ratio APD/PNB de 0,5 % d'ici 2007 et de 0,7 % d'ici 2012, afin d'atteindre sur le long terme le niveau préconisé par les objectifs du millénaire pour le développement.

### 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 en majorité à ces pays.

**La partie I de la liste du CAD comprend depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 152 pays et territoires en développement, rangés en 5 catégories :**

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
<b>Aide publique</b>	<b>5.807</b>	<b>6.307</b>	<b>5.742</b>	<b>5.682</b>	<b>4.454</b>	<b>4.631</b>	<b>5.821</b>	<b>-19,3 %</b>
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
<b>Apports du secteur privé</b>	<b>8.239,4</b>	<b>6.710,6</b>	<b>2.543,1</b>	<b>3.307,4</b>	<b>1.561</b>	<b>13.587</b>	<b>-1.476,9</b>	<b>64,9 %</b>
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 %
<b>Organisations de solidarité internationale*</b>	<b>510,9</b>	<b>493,6</b>	<b>558,9</b>	<b>659,6</b>	<b>706,2</b>	<b>712,6</b>		<b>39,5 %</b>
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 %		-
<b>TOTAL (hors OSI en 2002)</b>	<b>14.557,3</b>	<b>13.511,2</b>	<b>8.844</b>	<b>9.649</b>	<b>6.721,2</b>	<b>18.987,6</b>	<b>N.S.</b>	<b>30,4 %</b>

\* 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

- PMA – 50 pays les moins avancés : Angola, Ethiopie, Laos, Mauritanie, Yémen... ;
- PFR – 22 pays à faible revenu (PFR, PNB par habitant inférieur à 745 dollars en 2001) : Azerbaïdjan, Côte d'Ivoire, Indonésie, Nicaragua, Zimbabwe... ;
- PRITI – 47 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche inférieure (PNB par habitant compris entre 746 et 2.975 dollars) : Afrique du Sud, Colombie, Bolivie, Egypte, Maroc, Philippines, Syrie... ;
- PRITS – 32 pays et territoires à revenu intermédiaire, tranche supérieure (PNB par habitant compris entre 2.976 et 9.205 dollars) : Botswana, Brésil, Gabon, Liban, Oman...;
- PRE – un pays à revenu élevé : le Bahrein.
<b>La partie II comprend les Etats et territoires en transition, qui ne sont pas classés en fonction du PNB par habitant :</b>
- 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

Le relèvement quantitatif du niveau de l'APD française s'accompagne d'un **ample mouvement de réforme des modalités d'octroi de l'aide**, après que la structure centrale qu'est le ministère de la coopération a été réformée en 1998 et 1999, avec un succès mitigé. L'application de la loi organique du

1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la création d'une mission interministérielle dédiée à l'APD, la traduction des orientations de la stratégie ministérielle de réforme du Quai d'Orsay et les orientations structurelles prévues par la cinquième réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 20 juillet 2004 constituent autant d'axes stratégiques manifestant la volonté gouvernementale de moderniser l'aide française. Les choix ainsi réalisés prêtent cependant le flanc à quelques critiques de votre rapporteur spécial (cf. les principales observations de votre rapporteur spécial).

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

(en millions d'euros)

	1996	2003	2004 (1)	PLF 2005	Part de l'APD 2005 (hors TOM)	1996/2005 en %	Evolution 2004/2005	
<b>1. Aide bilatérale</b>	<b>3.774</b>	<b>4.419</b>	<b>4.441</b>	<b>5.158</b>	<b>70,7 %</b>	<b>36,7 %</b>	<b>717</b>	<b>16,1 %</b>
Ministère des affaires étrangères (2)		1.005	1.211	1.238	17 %		27	2,2 %
Ministère des finances et AFD		1.741	1.483	2.145	29,4 %	N.D.	662	44,6 %
Autres ministères	N.D.	1.673	1.748	1.774	24,3 %		26	1,5 %
Dont frais administratifs		225	231	238	3,3 %		7	3 %
Soit :							N.S.	
- prêts nets	542	-143	-81	-230	N.S.			
- dons	2.478	2.719	3.005	3.130	42,5 %	25,3 %	125	4,2 %
- annulations et consolidations de dettes	753	1.842	1.517	2.258	30,9 %	200 %	741	48,8 %
<b>2. Aide multilatérale</b>	<b>1.319</b>	<b>1.805</b>	<b>2.181</b>	<b>2.142</b>	<b>29,3 %</b>	<b>62,4 %</b>	<b>-39</b>	<b>-1,8 %</b>
Dont :								
- aide européenne	658	1.160	1.415	1.413	19,4 %	114,7 %	-2	-0,1 %
(dont FED) (3)	N.D.	446	616	694	9,5 %	N.D.	78	12,7 %
- banques et fonds de développement (4)	550	502	630	575	7,9 %	4,5 %	-55	-8,7 %
- institutions des Nations Unies	110	125	136	153	2,1 %	39,1 %	17	12,5 %
- FRPC du FMI	N.D.	-7	-33	-116	N.S.		N.S.	
<b>Total Etats étrangers</b>	<b>5.094</b>	<b>6.224</b>	<b>6.622</b>	<b>7.299</b>	<b>100 %</b>	<b>43,3 %</b>	<b>677</b>	<b>10,2 %</b>
APD (hors TOM) rapportée au RNB	N.D.	0,40 %	0,40 %	0,43 %				
TOM (changement en 2000) (5)	713	195	198	201		N.S.	3	1,5 %
<b>Total APD</b>	<b>5.807</b>	<b>6.420</b>	<b>6.821</b>	<b>7.501</b>		<b>29,2 %</b>	<b>680</b>	<b>10 %</b>
<b>APD (TOM inclus) rapportée au RNB</b>	<b>0,44 %</b>	<b>0,41 %</b>	<b>0,42 %</b>	<b>0,44 %</b>				

(1) Prévision d'exécution à fin septembre 2004. Chiffres définitifs pour l'exercice 2003.

(2) Y compris la coopération décentralisée.

(3) Pour 2004 : 565 millions d'euros inscrits en LFI et 51 millions d'euros de reports de 2003.

Pour 2005 : 628 millions d'euros inscrits dans le PLF et solde des contributions de 2003 et 2004 (66 millions d'euros).

(4) Y compris Fonds multilatéral unique de la francophonie.

(5) 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 2005 et 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, on constate une **prépondérance croissante du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, en particulier du fait de l'augmentation des allègements de dette :

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

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	Prévisions 2005	Variation 2004/2005
<b>Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</b>	<b>2.329,5</b>	<b>2.970,8</b>	<b>2.738,3</b>	<b>3.400,2</b>	<b>24,2 %</b>
Aide multilatérale	1.235,5	1.210,4	1.405,4	1.269,7	-9,7 %
Prêts et dons du Trésor (nets)	-156,5	-82,1	-184,3	-206	N.S.
Allègements de dettes	1.137,5	1.842,5	1.517,2	2.257,5	48,8 %
Garanties diverses	63				-
Dons projet et dons à l'ajustement structurel (fonds sida en 2002)	50			79	-
<b>Ministère des affaires étrangères</b>	<b>1.697,5</b>	<b>1.581,7</b>	<b>1.964,6</b>	<b>2.105</b>	<b>7,1 %</b>
Action multilatérale*	750	594,9	776,1	871,9	12,3 %
Coopération technique	577	573,6	580,4	559,9	-3,5 %
Fonds de solidarité prioritaire (CP)	109,3	121,1	194,9	182	-6,6 %
Concours financiers	23,4	25,9	15	20	33 %
Dons projet et dons à l'ajustement structurel	166,8	179	223,7	253,3	13,2 %
Transport d'aide alimentaire (et valeur en 2005)	17,8	21,9	18,1	37,8	N.S.
Autres dons	41,8	39,5	139,7	163,4	17 %
Aide d'urgence	11,4	25,7	16,8	16,8	0 %
<b>Agence française de développement (CP nets)</b>	<b>168,9</b>	<b>-19,6</b>	<b>149,7</b>	<b>14,8</b>	<b>N.S.</b>
Prêt du premier guichet	100,8	44,6	250,7	236,1	-5,8 %
Prêts d'ajustement structurel (nets)	64,9	-67	-103,8	-224,1	N.S.
Coopération technique	3,2	2,8	2,8	2,8	0 %
<b>Ministère de la recherche</b>	<b>352,6</b>	<b>322,4</b>	<b>326</b>	<b>329,6</b>	<b>1,1 %</b>
<b>Ministère de l'éducation nationale : écolage **</b>	<b>547,4</b>	<b>640</b>	<b>649,6</b>	<b>659,4</b>	<b>1,5 %</b>
<b>Autres ministères</b>	<b>331,8</b>	<b>504,2</b>	<b>563,2</b>	<b>552,1</b>	<b>20,6 %</b>
Aide alimentaire	17	13,4	17,2	(MAE)	N.S.
Aide aux réfugiés	260,9	394	429	433,3	1 %
Coopération décentralisée (y compris MAE)	12,2	40,5	59,9	60,8	1,5 %
Autres	41,7	56,3	57,1	58	1,6 %
<b>TOM</b>	<b>187,7</b>	<b>195,4</b>	<b>198,4</b>	<b>201,4</b>	<b>1,5 %</b>
Coûts administratifs	206,1	224,6	231,3	238,3	3 %
<b>TOTAL APD</b>	<b>5.821,4</b>	<b>6.419,7</b>	<b>6.821,2</b>	<b>7.500,7</b>	<b>10 %</b>
<b>Effort en % du RNB</b>	<b>0,38 %</b>	<b>0,41 %</b>	<b>0,42 %</b>	<b>0,44 %</b>	

\* Dont FED depuis 2002 et fonds sida depuis 2005.

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

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

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

**La baisse de l'APD entre 1996 et 2001 résultait uniquement de la chute de l'aide bilatérale (et en particulier des annulations et consolidations de dettes), qui a perdu 1,12 milliard d'euros en cinq ans, soit près de 30 % de son montant de 1996.**

La tendance s'est cependant inversée à partir de 2002 : l'aide bilatérale a successivement augmenté de 32,2 % en 2002 puis de 20,3 % en 2003 (soit + 59,2 % en deux ans), mais **la hausse serait limitée à 0,5 % en 2004<sup>1</sup>**. La part de l'aide bilatérale dans l'APD hors TOM s'inscrirait alors en diminution de près de quatre points par rapport à 2003, pour se situer à 67,1 %. **L'effort global consenti sur l'aide bilatérale depuis quatre ans est toutefois surtout lié à la progression de 1,13 milliard d'euros des annulations et consolidations de dettes entre 2001 et 2004**, et dans une moindre mesure à celle de 650 millions d'euros des dons.

**Après une stabilisation en 2004, l'aide bilatérale reprendrait sa progression en 2005 avec une hausse de 16,1 % (717 millions d'euros), se décomposant en une augmentation massive de 49 % des allègements de dette, de 4,2 % des dons, et de 184 % des prêts nets de remboursements, accordés à des conditions de marché ou concessionnelles.** Ces prêts nets demeurent négatifs, ce qui signifie que la France prête moins qu'elle ne reçoit de flux de remboursements. La progression des dons, qui devrait être de 10,5 % en 2004, serait donc nettement moins importante en 2005. **L'effort très important consenti sur les allègements de dette** – dont la prévision demeure toutefois aléatoire<sup>2</sup> – est plus particulièrement tourné vers **l'initiative multilatérale pour les pays pauvres très endettés (PPTE)**, qui représentera près des deux tiers des annulations, et confirme 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 représenterait en 2005 70,7 % de l'APD française hors TOM, contre 67,1 % en 2004, 71 % en 2003 et 62 % en 2001.**

---

<sup>1</sup> Selon les prévisions d'exécution à fin septembre.

<sup>2</sup> Ils devraient en effet diminuer de 17,6 % en 2004, alors qu'il était initialement prévu une progression de 8 % dans le projet de loi de finances pour 2004.

## **C. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DE L'AIDE MULTILATÉRALE**

### **1. La diminution de l'aide multilatérale globale**

**La diminution de l'aide bilatérale en 1996-2002 s'était 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 était 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 a diminué de 180 millions d'euros et sa part dans l'APD hors TOM s'est établie à 29 %. Par un parallélisme des formes, l'essentiel de cette baisse a été imputable à l'aide européenne, dont les dotations appelées par Bruxelles ont diminué de 205 millions d'euros (dont 149 millions d'euros au titre des versements au FED) entre 2002 et 2003. **L'aide multilatérale devrait néanmoins reprendre sa progression en 2004** : selon les données provisoires, les versements augmenteraient de 376 millions d'euros par rapport à 2003 (soit une hausse de 20,8 %), du fait de l'accélération des décaissements du FED et de la revalorisation de la contribution annuelle au Fonds mondial de lutte contre le sida (150 millions d'euros en 2004, soit trois fois plus qu'en 2003). L'aide multilatérale devrait alors représenter 32,9 % de l'APD hors TOM en 2004.

**Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une légère diminution de 1,8 % (39 millions d'euros) de l'aide multilatérale par rapport à 2004**, soit une part de 29,3 % de l'APD totale.

### **2. La prégnance de l'aide européenne**

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

---

<sup>1</sup> 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/CARDS (soutien à la convergence et aux réformes économiques et institutionnelles des pays des Balkans), 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.

Versements de la France au budget extérieur de la Commission européenne

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 2005/2000
Contribution au budget extérieur de l'Union	858	1.051	1.281	1.160	1.415	1.413	64,7 %
dont part APD	586	722	980	707	N.D.	N.D.	N.D.
Part de l'APD dans le total	68 %	69 %	77 %	59 %	N.D.	N.D.	
dont FED (reports inclus)	272	442	595	446	616	694	155,1 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; « jaune » annexé au PLF 2005

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 (16,4 % prévu en 2005). 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. Rappelons également que la France avait accepté, en 1995, une augmentation de sa quote-part afin de pouvoir assurer le financement du 9<sup>e</sup> FED.

**L'aide européenne, stable en 2005 par rapport à 2004, représente environ 19 % de l'APD globale de la France (13 % en 1996)** et près des deux tiers de l'aide multilatérale. 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.

Les actions extérieures de l'Union souffrent d'un **problème récurrent de sous-exécution**, régulièrement dénoncé par votre rapporteur spécial et par notre collègue Denis Badré, rapporteur spécial pour le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes. Le niveau des engagements restant à liquider fin 2003 atteignait ainsi l'équivalent de 2,5 années d'engagements, soit **12,9 milliards d'euros**, avec des écarts internes variant entre moins d'une année pour les programmes thématiques et 4,5 années pour le programme MEDA.

Un certain nombre de **réformes institutionnelles et procédurales** (création de l'office de coopération EuropeAid et déconcentration de la gestion de l'aide auprès d'agences locales) ont certes permis de rationaliser le processus de décision et d'améliorer la visibilité politique de l'aide, mais son efficacité pourrait être encore améliorée et **ces réformes ne permettent aujourd'hui que de maintenir le « stock » des restes à liquider**. Le bilan est encore partagé, et votre rapporteur spécial ne peut que souscrire aux propos de Mme Agnes van der Hoeven, ministre néerlandaise de la coopération au développement, qui considérait lors de la réunion informelle du Conseil développement du 26 octobre 2004, que **« Bruxelles peut faire mieux.**



*Bruxelles doit faire mieux. Il faut un accent beaucoup plus net sur la pauvreté, moins de tapis rouges et plus de résultats ».*

Le ratio crédits d'engagement / crédits de paiement, qui constitue le taux global de paiement, a ainsi progressé de dix points depuis 2000 pour s'établir à 89 % en 2002, puis s'est stabilisé en 2003 avec 88 %. Les décaissements poursuivent leur accélération pour l'Amérique latine (+ 59 % entre 2002 et 2003) et les programmes thématiques, mais stagnent pour l'Asie et l'Europe orientale et **diminuent pour MEDA et l'Afrique australe**. 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, ainsi que votre rapporteur spécial l'avait relevé au Kosovo en février 2003 avec l'action efficace de l'Agence européenne de reconstruction<sup>1</sup>.

Sans que cela préjuge du résultat final pour l'exercice en cours, **le taux global d'engagement a progressé au cours des cinq premiers mois de l'année 2004** avec 39,3 % contre 33,6 % un an auparavant, mais avec des disparités toujours très fortes entre les programmes (100 % en Irak, mais moins de 3 % pour l'Afrique australe et l'aide alimentaire). Le taux d'exécution des paiements s'est également nettement amélioré : 32,2 %, soit dix points de mieux qu'au 31 mai 2003.

La perspective d'une **budgetisation du FED (cf. *infra*)**, qui avait été relancée en 2003 par une initiative française<sup>2</sup> et recueillait l'assentiment du président de la République, tend désormais à se préciser. La Commission européenne, après une communication publiée en octobre 2003, a confirmé ce choix à l'occasion de la publication en février 2004 de ses propositions sur les perspectives financières 2007-2013 du budget européen, et le Parlement européen devrait également s'y montrer favorable, ne serait-ce que pour obtenir un droit de regard sur ce volet de l'action extérieure communautaire qui échappe pour l'heure à son contrôle. **Plusieurs Etats membres ont néanmoins fait part de leurs réticences**, en particulier l'Espagne et le Royaume-Uni, et craignent une diminution des engagements ou un alourdissement des procédures de décision.

---

<sup>1</sup> Ce qui signifie bien que « quand on veut, on peut ! »

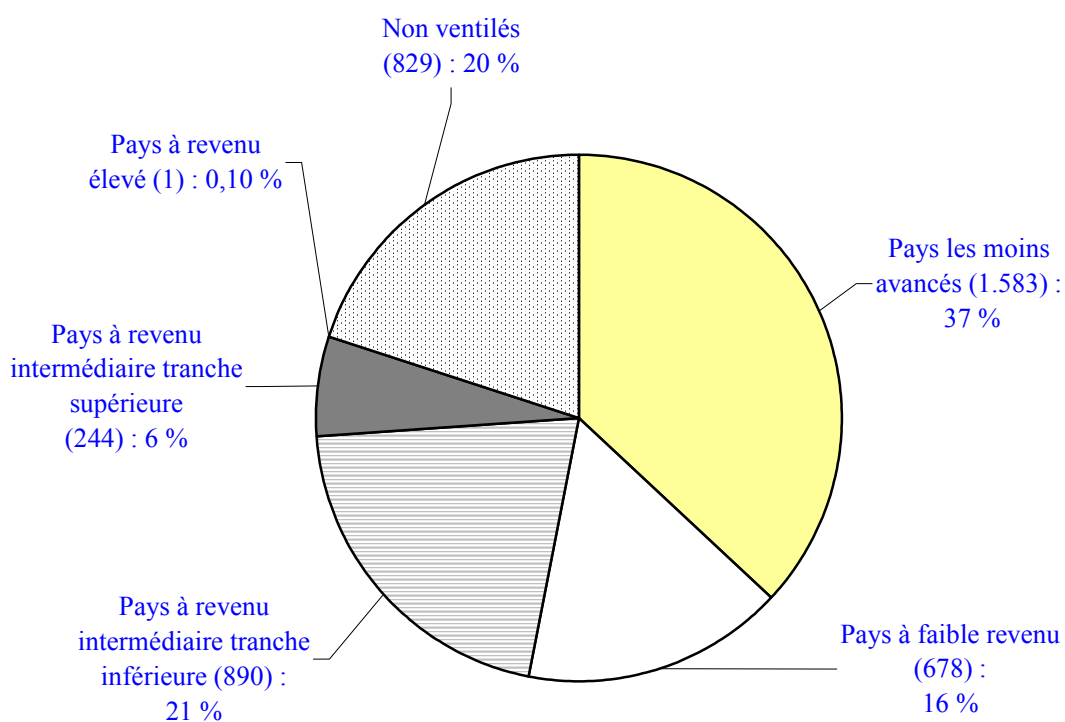
<sup>2</sup> « La budgetisation du FED : une étape dans la modernisation de l'aide », rapport pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de MM. Dominique Bocquet et Stéphane Viallon, juin 2003.

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

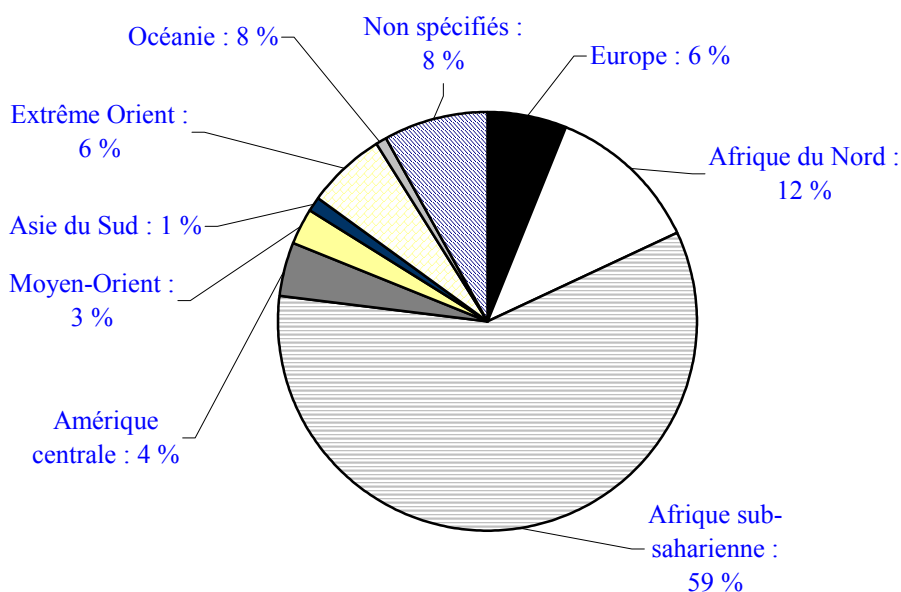
### A. RÉPARTITION EN FONCTION DES PAYS BÉNÉFICIAIRES

D'après le « jaune » relatif à l'APD annexé au projet de loi de finances pour 2005, la ventilation géographique de l'aide bilatérale française en 2003 était la suivante :

**Répartition par groupe de revenus en 2002-2003** (moyenne annuelle en millions d'euros)



### Répartition par région en 2003



Pays les moins avancés (PMA)	948	28 %
Pays à faible revenu (PFR)	625	19 %
Revenus intermédiaires tranche inférieure (PRITI)	778	23 %
Revenus intermédiaires tranche supérieure (PRITS)	243	7 %
Revenus élevés (PRE)	1	0,1 %
Non ventilés	771	23 %

Europe	40	5 %
Afrique du Nord	473	12 %
Afrique sub-saharienne	2.288	59 %
Amérique latine	185	5 %
Moyen-Orient	94	2 %
Extrême-Orient	270	7 %
Océanie	66	2 %
Non spécifiés	282	8 %

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

**La part de l'aide française affectée aux pays les plus pauvres a progressé depuis 2001 : les PMA ont reçu plus de 37 % de l'aide bilatérale française en 2002-2003, contre 28 % en 2001-2002 et le quart en 2000-2001.** En volume, la progression est très notable puisque l'aide bilatérale aux PMA a augmenté de 67 % entre 2002 et 2003. **Ainsi que l'avait annoncé le gouvernement en 2002, la prééminence traditionnellement accordée à l'Afrique subsaharienne, qui n'était plus une réalité jusqu'en 2001, est bien restaurée.** Votre rapporteur spécial se félicite de ce que l'ensemble du continent africain ait ainsi recueilli, en 2003 comme en 2002, 71 % de l'aide française, conformément à nos liens historiques avec lui et surtout aux immenses besoins de ses populations.

D'après les données fournies par le « jaune » budgétaire, les dix principaux pays bénéficiaires de l'aide bilatérale en 2003, presque tous africains, étaient les suivants (en millions d'euros) :

1 – République démocratique du Congo	564,3		
2 – Côte d'Ivoire	333,4		
3 – Mozambique	236,3	7 – Mayotte	139,9
4 – Cameroun	191,7	8 – Sénégal	108,3
5 – Maroc	168,1	9 – Algérie	102,9
6 – Serbie-Monténégro	147	10 – Tunisie	98,9

**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 bilatéraux sont moins présents. Le tableau ci-après indique en effet qu'en 2002 la France était en Afrique le second donneur bilatéral en volume (derrière les Etats-Unis), et le second également en part de son APD avec 56 % (après l'Italie). Tous bailleurs confondus (bilatéraux et multilatéraux), la France figurait dans le quatuor de tête et versait 12 % de l'aide octroyée à l'Afrique en 2002. Les cinq premiers Etats africains récipiendaires de l'aide globale étaient le **Mozambique** (2.058 millions de dollars, soit 9 % de l'aide accordée au continent africain), l'Ethiopie (1.307 millions de dollars), l'Egypte (1.286 millions de dollars), la Tanzanie (1.233 millions de dollars) et la Côte d'Ivoire (1.069 millions de dollars).

Cette prépondérance de l'Afrique est en outre cohérente avec le périmètre de la ZSP, largement concentré sur l'Afrique puisqu'elle concerne la quasi totalité des Etats, à l'exception de la Lybie, du Botswana, du Zimbabwe, du Lesotho et du Swaziland.

#### Les dix premiers donneurs en Afrique en 2002

(en millions de dollars)

Donneur	Aide versée	Part de l'APD du donneur	Part de l'aide versée en Afrique
Etats-Unis	3.189	25 %	14 %
Union européenne	2.750	29 %	12 %
AID (Banque mondiale)	2.617	48 %	12 %
<b>France</b>	<b>2.603</b>	<b>56 %</b>	<b>12 %</b>
Royaume-Uni	1.048	29 %	5 %
Allemagne	1.009	28 %	5 %
Pays-Bas	956	37 %	4 %
Italie	811	81 %	4 %
FMI	769	81 %	3 %
Japon	700	10 %	3 %
Autres	5.844	31 %	26 %
<b>Total</b>	<b>22.296</b>	<b>32 %</b>	<b>100 %</b>

Source : statistiques du CAD de l'OCDE

### **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 ont été sortis du périmètre, tandis que l'intégration du Yémen et du Soudan a été retenue. La ZSP regroupe ainsi depuis deux ans 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 Príncipe, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe ;

- péninsule indochinoise : Cambodge, Laos, Vietnam ;

- Caraïbes : Cuba, Haïti, République dominicaine ;

- Amérique latine : Surinam ;

- Pacifique : Vanuatu.

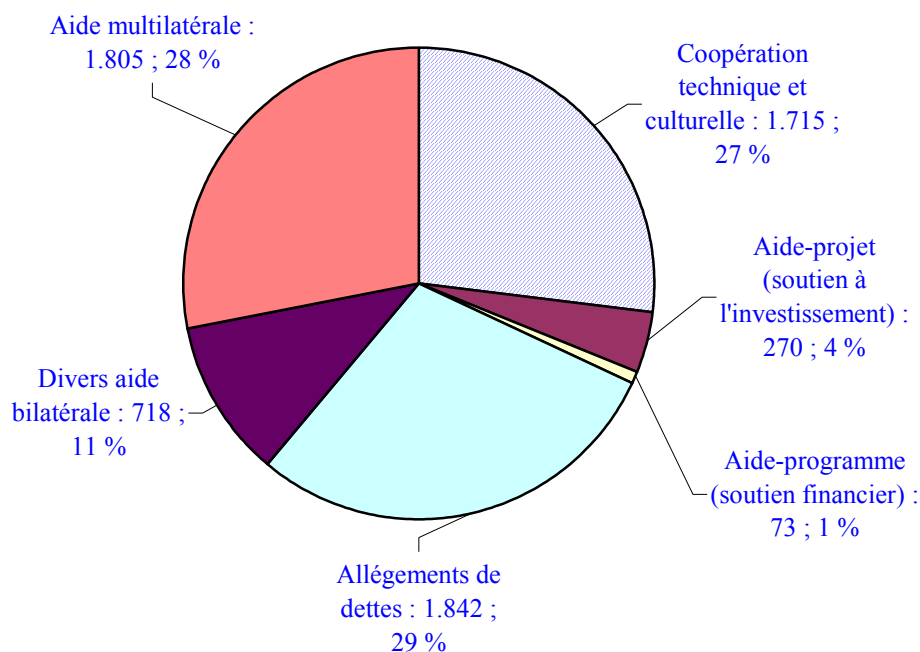
**Le périmètre de la ZSP est parfois critiqué pour son caractère extensif – alors que les moyens budgétaires ne le sont pas – conduisant à une diminution du volume d'aide mobilisable dans chaque Etat et à une dispersion des priorités.** La Zone est en effet plus vaste que l'ancien « champ », représentatif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

Rappelons également que le décret du 11 septembre 2000 a permis au Fonds de solidarité prioritaire d'intervenir dans les Etats en sortie de crise, hors de la ZSP.

## B. RÉPARTITION PAR INSTRUMENT

La répartition par instrument de l'aide au développement en 2003 marquait en outre une prépondérance de l'aide multilatérale et un poids important des allègements de dette, ces deux vecteurs représentant près de 60 % de l'aide française.

Répartition de l'aide française par instrument en 2003



Il importe de souligner que les **coûts administratifs** de l'APD française connaissent une diminution relative constante 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	2004	Estimations 2005
APD globale (TOM inclus)	4.454	4.631	5.821	6.615	6.968	7.407
Coûts administratifs	205	200	206	225	231	238
<b>Part de l'APD</b>	<b>4,6 %</b>	<b>4,3 %</b>	<b>3,5 %</b>	<b>3,4 %</b>	<b>3,3 %</b>	<b>3,2 %</b>

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

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

Selon les statistiques de l'OCDE, la France était en 2003 le **troisième pays donneur du CAD en montant absolu** (après les Etats-Unis et le Japon), après avoir été quatrième en 2002 et cinquième en 2001, **et le septième en termes d'effort en part du RNB avec 0,41 %**, devant la Suisse et à égalité avec l'Irlande.

Les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont accru leur APD en faveur des pays en développement de **3,9 % en termes réels** (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation et des variations de change) **entre 2002 et 2003**, après une hausse de 7 % en termes réels entre 2001 et 2002. D'après les données préliminaires, l'APD totale du CAD a ainsi atteint **68,5 milliards de dollars en 2003, soit un montant sans précédent en valeur réelle comme en valeur nominale**. Ce total représente 0,25 % du revenu national brut (RNB) global des membres du CAD, contre 0,23 % en 2002 et 0,22 % en 2001.

Les pays membres du CAD sont à l'origine d'au moins 95 % des versements mondiaux d'APD. Les États-Unis demeurent le premier donneur d'aide au monde en volume, suivis du Japon, de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. **Le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède sont néanmoins toujours les seuls pays à atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations Unies pour l'APD**. Trois autres pays se sont fixés une date précise pour atteindre cet objectif : l'Irlande en 2007, la Belgique en 2010 et la France en 2012. La Norvège affiche le ratio APD/RNB le plus élevé du CAD avec 0,92 % et progresse vers son objectif de 1 % d'ici 2005.

Sur les vingt-deux pays membres du CAD, douze ont fait état d'un accroissement de leur APD en termes réels. **En 2003, les États-Unis ont augmenté leur APD de 16,9 % en termes réels**, la portant à 15,8 milliards de dollars, soit 0,14 % de leur RNB. L'aide bilatérale des États-Unis a enregistré une hausse de 3,9 milliards de dollars, dont 2 milliards en faveur de l'Irak, partiellement compensée par une baisse de 1,4 milliard de dollars de l'aide multilatérale. **L'APD du Japon a pour sa part fléchi de 8,9 %** pour s'établir à 8,9 milliards de dollars, soit 0,2 % du RNB. Si les versements bruts sont restés relativement stables, les remboursements effectués au titre des prêts d'APD ont sensiblement augmenté.

L'APD des États membres de l'Union européenne s'est accrue de 2,2 % en termes réels en 2003, représentant 0,35 % de leur RNB collectif. Avant la Conférence de Monterrey de 2002, **les membres de l'UE s'étaient engagés à porter leur APD globale à 0,39 % de leur RNB pour 2006** et à titre individuel à un minimum de 0,33 %.

La France a fait l'objet, le 26 mai 2004, d'un « *examen par les pairs des politiques et programmes de coopération pour le développement* » par le CAD (cf. encadré ci-après), dont les recommandations se révèlent souvent proches des observations formulées par votre rapporteur spécial depuis plusieurs années.

### **L'examen de l'aide française par le CAD**

Dans le cadre de la procédure habituelle de l' « examen par les pairs » des procédures d'aide des membres du CAD, **l'OCDE a publié en juin 2004 ses conclusions et recommandations sur l'aide française**, qui a fait l'objet d'un examen approfondi en 2003-2004 par les Pays-Bas et le Canada (le dernier ayant été réalisé en 2000, à l'issue de la réforme de la coopération), précédé par un *memorandum* du gouvernement français présentant les objectifs et le dispositif de l'APD. Les principales observations du CAD sont ainsi les suivantes :

#### 1 – Cadre général et nouvelles orientations

Malgré quelques principes fondamentaux, **la pluralité des objectifs constitue une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française** et découle en partie de la complexité de son dispositif, scindé entre les ministères des affaires étrangères et des finances, qui ont chacun leur propre culture et dont le développement ne constitue pas l'objectif unique. Le CAD relève également que « *l'approche française entraîne l'éparpillement des interventions à différents niveaux et implique une gamme variée d'acteurs et d'instruments dont la mise en cohérence et l'articulation pourraient être mieux assurées. Des priorités sectorielles ont été établies (...) mais le lien avec la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas toujours établi. (...) En matière d'éducation, qui absorbe près d'un quart de l'APD bilatérale, seule une part modeste des activités contribue au renforcement des systèmes éducatifs dans les pays en développement.* ».

S'agissant de **l'harmonisation des procédures d'aide**, pour laquelle la France joue un rôle important au niveau international, le CAD considère que les efforts entrepris ne transparaissent pas suffisamment sur le terrain, et relève le cas de la Mauritanie, où l'appui français au programme décennal dans le secteur de l'éducation s'effectue à travers trois guichets différents. Le CAD recommande donc :

- l'élaboration d'un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif de coopération, construit autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires ;

- d'assumer un rôle plus actif dans la mise en oeuvre des principes d'efficacité de l'aide dans les pays partenaires, ce qui implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.

#### 2 – Volume et répartition de l'aide

Le CAD rappelle que la France est le pays le plus généreux du G7 si l'on considère le ratio APD/RNB, mais qu'une part significative de la récente croissance de l'aide est pour l'instant due à l'effort d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. **L'augmentation de l'APD ne s'est donc guère traduite par des flux d'argent frais vers les pays en développement. A moyen terme, l'achèvement du processus de désendettement pour la plupart des pays concerné représentera un enjeu financier et humain de taille pour la France**, qui devra assurer le relais par des moyens budgétaires (et non plus par les comptes spéciaux du Trésor) dans un contexte contraint.



**Le CAD relève une sélectivité insuffisante malgré la priorité accordée à l'Afrique et aux pays les moins avancés.** Des priorités géographiques et des critères d'attribution de l'aide devraient dès lors être mieux établis à l'intérieur même de la ZSP, perçue comme large. **La coopération multilatérale devrait également faire l'objet d'une stratégie plus explicite,** notamment afin de lever la contradiction entre l'importance stratégique que la France accorde aux institutions des Nations Unies et la faiblesse des contributions qu'elle leur verse. **Le CAD promeut une meilleure lisibilité de l'APD,** en particulier s'agissant du lien entre crédits budgétaires et montants d'APD, et voit dans la mission interministérielle « *Aide publique au développement* » de la nouvelle nomenclature budgétaire comme dans le futur document de politique transversale une occasion unique de consolider les objectifs et le processus de programmation de la coopération française.

### 3 – Gestion et mise en œuvre de l'aide

Le CAD relève que la coordination interministérielle fonctionne mieux grâce au CICID, mais que **l'éclatement des activités entre plusieurs institutions est coûteux et peut conduire à une duplication de l'expertise,** en particulier entre le Quai d'Orsay et le ministère des finances. Le partage des responsabilités entre pilotage stratégique et exécution apparaît inachevé. L'intention de confier à l'AFD un rôle pivot ne s'est en outre pas pleinement matérialisée, puisqu'elle n'est responsable de la gestion que d'environ 10 % de l'APD totale. Le ministère des finances devrait également se doter d'effectifs plus nombreux et bénéficiant d'une plus grande expérience opérationnelle.

Malgré l'adoption de documents stratégiques pays (DSP), la coopération française **n'est pas engagée dans une programmation pluriannuelle** où seraient précisés à la fois les objectifs visés assortis d'indicateurs de résultats, les modalités de mise en œuvre et les responsabilités des différents acteurs. Elle reste éclatée en de nombreux secteurs et projets qui entraînent des coûts de transaction élevés pour les autorités françaises comme pour les pays partenaires. Ceci nuit à la lisibilité de l'action française et à sa contribution à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, auxquels la France fait de plus en plus référence.

La France tient à conserver une place importante à l'aide projet et l'assistance technique a beaucoup évolué depuis 15 ans. Afin d'assurer la relève par les nationaux, il conviendrait de mieux identifier les besoins en assistants, de **prévoir son désengagement dès la conception des projets** et d'en évaluer systématiquement l'impact. Le CAD recommande donc de poursuivre les efforts d'adaptation de l'assistance technique pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments, **et d'envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.**

Grâce aux C2D, la France peut appuyer des stratégies sectorielles nationales dans quelques pays dans le cadre de l'aide-programme, en collaboration avec d'autres donateurs, mais cette approche repose sur une gestion complexe qui induit des coûts de transaction élevés. Dans certains pays, la France appuie le processus de transition vers l'aide budgétaire en fournissant une assistance technique pour la préparation et l'exécution du budget de l'État. Les autorités françaises ont initié une réflexion sur les implications de l'évolution vers l'aide-programme et la plus grande harmonisation des procédures sur la nature des compétences et le degré d'autorité dont devraient disposer les représentations dans les pays partenaires. **La complexité du dispositif français plaide en faveur d'un accroissement des ressources sur le terrain destinées aux fonctions d'analyse, de concertation et de coordination et à la formation.**

Le CAD plaide également en faveur d'un approfondissement du dialogue avec la société civile et les ONG, d'un renforcement de la coordination sur le terrain avec ces acteurs, et d'une **révision à la hausse de l'appui financier fourni aux organismes non gouvernementaux.**

La CAD considère enfin que le cloisonnement entre les divers intervenants et instruments conduit à un **éparpillement de l'information et limite la valorisation des acquis de l'expérience**. La création de groupes de travail interministériels et la mise en réseaux des ressources intellectuelles et opérationnelles sont des pratiques qui devraient porter leurs fruits, à condition que leurs réflexions soient reflétées au niveau stratégique.

#### 4 – Position du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie émet un jugement positif sur les conclusions de cet examen de l'APD française et annonce en tenir compte :

*« Le gouvernement s'est félicité des analyses du CAD, qui reconnaissent, notamment, l'utilité de l'aide française au développement dans sa double dimension : solidarité avec les pays les plus pauvres et contribution à la construction d'un monde plus sûr et à un développement plus durable, dans l'intérêt de tous. Simultanément, le CAD a élaboré un certain nombre de recommandations pour les autorités française, en soulignant notamment la complexité de l'organisation administrative et en suggérant une meilleure explicitation des priorités, géographiques et sectorielles, de l'aide française. Le Comité Interministériel pour la coopération Internationale et le développement (CICID) qui s'est tenu le 20 juillet 2004 a annoncé une **série de mesures importantes en réponse à cette analyse** : la sélectivité de la programmation de l'aide française sera améliorée, des stratégies sectorielles pluriannuelles vont être élaborées, des documents cadres de partenariat vont être élaborés avec les pays partenaires, le fonctionnement du CICID sera renforcé, enfin, l'AFD verra son rôle d'opérateur pivot renforcé avec le transfert de certains secteurs auparavant gérés par le MAE ».*

Sources : CAD ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

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

(en millions d'euros courants)

	1994	2001	2002	2003	Variation 1994/2003	Variation 2002/2003 en termes réels *	APD/ PNB en 2003
Allemagne	6.818	5.571	5.650	5.925	-13,1 %	3,9 %	0,28 %
Belgique	727	968	1.137	1.670	129,7 %	43,2 %	0,61 %
Canada	N.D.	1.712	2.129	1.955	N.D.	-5,1 %	0,26 %
Danemark	1.446	1.825	1.744	1.546	6,9 %	-4,6 %	0,84 %
Etats-Unis	9.927	12.762	14.102	13.977	40,8 %	16,9 %	0,14 %
<b>France</b>	<b>8.466</b>	<b>4.688</b>	<b>5.821</b>	<b>6.494</b>	<b>-23,3 %</b>	<b>9,9 %</b>	<b>0,41 %</b>
Japon	13.239	10.995	9.850	7.887	-40,4 %	-8,9 %	0,20 %
Norvège	1.137	1.503	1.800	1.808	59 %	4,7 %	0,92 %
Pays-Bas	2.517	3.542	3.542	3.593	42,7 %	-1,3 %	0,81 %
Royaume-Uni	3.197	5.113	5.225	5.458	70,7 %	11,9 %	0,34 %
Suède	1.819	1.860	2.113	1.859	2,2 %	-14,1 %	0,70 %
Suisse	982	1.014	996	1.148	16,9 %	19,5 %	0,38 %
Etats de l'UE	30.416	29.354	31.779	32.594	7,2 %	2,2 %	0,35 %
Commission européenne	N.D.	6.656	6.962	7.211	N.D.	1,6 %	N.S.
<b>Total G7</b>	<b>46.601</b>	<b>42.657</b>	<b>45.252</b>	<b>43.813</b>	<b>-6 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>0,21 %</b>
<b>Total CAD</b>	<b>N.D.</b>	<b>58.439</b>	<b>61.835</b>	<b>60.614</b>	<b>N.D.</b>	<b>3,9 %</b>	<b>0,25 %</b>

\* La variation en termes réels entre 2002 et 2003 tient compte de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Source : secrétariat du CAD de l'OCDE

**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	2002
Allemagne	9.414	7.499	1.351	-1.193
Belgique	3.630	1.513	-795	91
Canada	3.271	5.014	-14	200
Espagne	2.304	24.168	10.764	6.795
Etats-Unis	34.916	11.574	24.413	5.489
<b>France</b>	<b>8.240</b>	<b>1.561</b>	<b>13.587</b>	<b>-1.477</b>
Italie	231	10.349	-2.124	-598
Japon	22.414	2.957	6.008	-608
Royaume-Uni	15.019	5.713	5.247	14.375
Pays-Bas	3.844	3.764	-7.689	-5.634
Total Etats de l'UE	44.489	63.863	26.429	14.167
Total G7	93.475	44.666	48.468	16.188
<b>Total CAD</b>	<b>101.946</b>	<b>84.776</b>	<b>55.545</b>	<b>20.101</b>
<b>Tous donateurs</b>	<b>101.946</b>	<b>85.311</b>	<b>55.396</b>	<b>21.215</b>

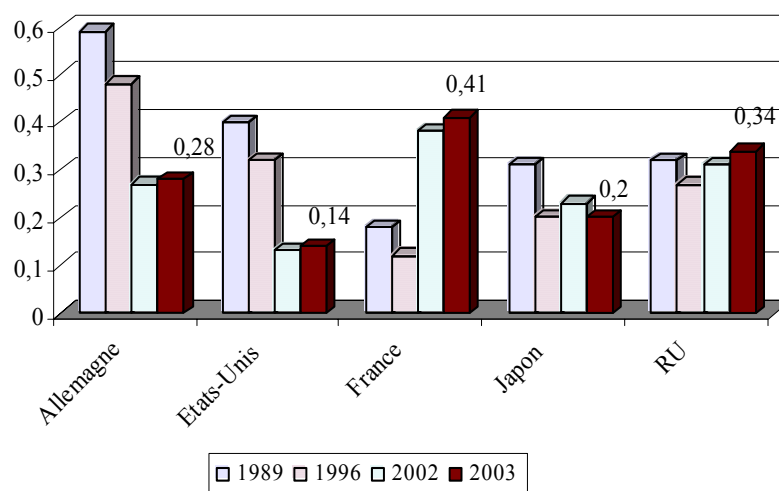
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

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

	1989	1996	2001	2002	2003
Allemagne	0,40	0,32	0,27	0,27	0,28
Etats-Unis	0,18	0,12	0,11	0,13	0,14
<b>France</b>	<b>0,59</b>	<b>0,48</b>	<b>0,32</b>	<b>0,38</b>	<b>0,41</b>
Japon	0,31	0,20	0,23	0,23	0,20
Royaume-Uni	0,32	0,27	0,32	0,31	0,34

Source : CAD de l'OCDE

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



## IV. LA FRANCE AU CŒUR DES GRANDS DÉBATS SUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE FINANCEMENT DES ODM

La France, notamment par la voix de son président de la République, s'est largement investie en 2003 et 2004 dans les débats sur le développement et a promu un certain nombre d'initiatives participant de la réduction de la pauvreté. **Compte tenu du volume actuel global d'APD, l'atteinte des objectifs du millénaire (ODM) en 2015 apparaît hautement improbable**, ce qui implique d'imaginer de nouveaux instruments de financement dédiés à des besoins spécifiques, ou plus généralistes et reposant sur une assiette large, propres à créer au moins un doublement du niveau actuel de l'APD.

### A. LA GESTION DE L'EAU

Le forum de Kyoto de mars 2003 fut marqué par la présentation du **rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau**, présidé par M. Michel Camdessus. Ce rapport présentait près de 90 propositions, pour certaines très concrètes, couvrant toute l'étendue des questions relatives au financement de l'eau : cadre réglementaire, instruments financiers, bonne gouvernance, décentralisation, APD, participation du secteur privé, implication de la société civile.

#### Préconisations du rapport Camdessus

1- Gouvernance du secteur de l'eau : le rapport souligne que l'amélioration de la gouvernance du secteur de l'eau est indispensable tant au niveau national que local, afin d'obtenir de réels progrès vers les objectifs du millénaire. L'assistance technique financée par l'APD pourrait, d'une part, aider les administrations centrales des pays en voie de développement à **mettre en œuvre une véritable politique de l'eau**, déclinée notamment dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, et, d'autre part, assister les collectivités locales dans l'amélioration de la gestion financière et technique des ressources en eau. A cet égard, le panel met l'accent sur la **nécessité d'une tarification des services de l'eau qui permette de couvrir les coûts des investissements et de l'exploitation**.

2- Participation du secteur privé : le rapport souligne l'importance du **partenariat public/privé**, afin d'atteindre les objectifs du millénaire. L'association plus étroite du secteur privé suppose néanmoins de définir un cadre réglementaire favorable, garantissant notamment la lutte contre la corruption. Elle suppose également le développement d'instruments financiers réduisant l'exposition aux risques, notamment de change, des opérateurs. Le panel préconise la création d'un fonds renouvelable pour compenser les effets d'une dévaluation.

3- Aide publique au développement : elle devrait avoir un effet catalytique. Doublée en volume, l'APD **dédiée à l'eau devrait privilégier les dons aux prêts et les conversions de créances**. Par ailleurs, afin de favoriser le développement des garanties, il est proposé que le CAD de l'OCDE revoie le statut des garanties dans les statistiques de l'APD.

4- Institutions financières internationales : le rapport souligne leur rôle central, tout en relevant la nécessité de revoir les statuts de certaines institutions, afin de **permettre les prêts aux entités sous-souveraines et les financements en monnaie locale**.

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

La France entend veiller à la mise en œuvre de ces préconisations et le plan d'action sur l'eau, adopté au sommet du G8 d'Evian de juin 2003, prend ainsi appui sur le rapport Camdessus, pour demander aux organisations internationales de renforcer leur engagement dans le domaine de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau. **La Banque mondiale a notamment mis à jour son plan d'action en matière d'infrastructures, qui prévoit six volets** (création du *Municipal fund*, publication d'un guide des meilleures pratiques, en matière de prêts aux entités sous-souveraines, développement d'instruments financiers de couverture des risques, etc.) **inspirés des recommandations du panel mondial**. La Banque africaine de développement, avec l'aide de la France, a lancé une initiative pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural, dont l'un des piliers est la nouvelle facilité africaine pour l'eau. La France a également été le principal soutien de l'initiative lancée par la Commission européenne de création d'une **facilité UE-ACP pour l'eau**. En l'état, celle-ci sera doté d'au moins 500 millions d'euros, prélevés sur la tranche conditionnelle du FED.

## ***B. LE PROJET DE TAXATION INTERNATIONALE***

L'idée d'une taxation internationale est ancienne et a été initiée dans les années 70 par James Tobin, qui s'en est ensuite détourné. Perçue d'abord comme un outil de raréfaction de la spéculation sur les abondantes transactions quotidiennes de change, sa **conception a ensuite davantage évolué vers un apport financier potentiel pour combler l'écart préoccupant entre les objectifs de développement du millénaire et les ressources mobilisées pour les atteindre**. L'idée de créer une taxe internationale participe de la mondialisation des enjeux (débat sur les biens publics mondiaux, les risques environnementaux...) comme de l'aspiration à une taxe idéale, reposant sur un taux faible et une assiette très large, susceptible de contribuer par l'impôt à une sorte de nouvelle conscience planétaire.

Le débat a été renouvelé par la création, le 7 novembre 2003, d'un groupe de travail sur les nouvelles contributions financières internationales, présidé par M. Jean-Pierre Landau et destiné à étudier, sans se focaliser sur les seuls marchés financiers, la faisabilité technique d'une telle taxe. Remis en septembre 2004, le rapport souligne que **le dispositif d'aide au développement manque actuellement d'une ressource stable de long terme**, qui serait nécessaire notamment pour les dépenses récurrentes liées aux services sociaux (santé, éducation, etc.). Le rapport étudie un certain nombre de taxes possibles (**taxes sur les transactions financières, sur les ventes d'armes, sur le transport aérien ou maritime, etc.**) du point de vue de leur pertinence technique, et de leurs avantages et inconvénients. La question de l'universalité de l'adoption d'une taxe de ce type est également abordée, en lien avec les risques de distorsions de concurrence.

Ce sujet a été débattu lors du sommet des chefs d'Etat organisé à l'initiative du Président du Brésil Luiz Inacio Lula da Silva, à New York le 20 septembre 2004, puis lors des réunions du Comité monétaire et financier international et du Comité du développement à Washington le 2 octobre. **Faute d'un soutien explicite de la communauté internationale et en particulier des Etats-Unis**, dont l'accueil à une telle taxe oscille entre indifférence polie et hostilité, il est cependant à craindre que le rapport de ce groupe de travail, en dépit de son approche volontairement technique, ne constitue autre chose qu'une référence de qualité et n'aboutisse pas à des propositions concrètes<sup>1</sup>.

### ***C. L'INITIATIVE FRANCO-BRITANNIQUE SUR LA FACILITÉ DE FINANCEMENT INTERNATIONALE***

Né d'une initiative britannique appuyée par la France, le projet d'une facilité de financement internationale (*International financing facility* – IFF) constitue un mécanisme innovant et pragmatique, inspiré des plus récents modes alternatifs de financement des entreprises et destiné à traduire les promesses politiques du sommet de Monterrey de mars 2002 en ressources financières immédiatement disponibles pour les pays en développement, par le recours au mécanisme de la **titrisation** sur les marchés financiers. **L'IFF émet des emprunts obligataires dont le remboursement est garanti par ces engagements d'augmenter l'APD au-delà des niveaux actuels.** Les ressources collectées sont versées aux pays en développement, les remboursements sont assurés par les pays riches.

Au sein de l'OCDE, **seules la Grande-Bretagne et la France soutiennent l'IFF**. Les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon jugent l'instrument disproportionné au regard de la capacité d'absorption des pays pauvres et évoquent des difficultés juridiques ou constitutionnelles leur interdisant d'y souscrire. Les pays nordiques et les Pays-Bas considèrent que l'IFF n'est qu'une solution de court terme. Seule une augmentation durable de l'aide publique au développement leur semble crédible. En revanche, certains pays en développement tels que le Nigeria, le Sénégal, le Congo Brazzaville, le Botswana, le Gabon, le Maroc, la Chine, le Brésil ou le Venezuela se sont déclarés intéressés.

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur spécial relève toutefois que la législation fiscale française, sur ce sujet, a fait preuve d'une faculté d'anticipation peu commune puisqu'elle a déjà prévu l'insertion d'un dispositif de taxation internationale des transactions en devises ! L'article 88 de la loi de finances pour 2002, codifié sous l'article 235 ter ZD du code général des impôts, a néanmoins prévu que ce dispositif n'entre en vigueur que lorsque l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne aura adopté une taxe similaire. L'application d'un tel mécanisme de régulation sur le seul territoire national aboutirait en effet à pénaliser l'activité financière du pays et serait finalement dépourvue de tout effet véritable, compte tenu du caractère volatil des activités concernées.*

Face à ces réticences, un **projet pilote**, destiné à prouver la faisabilité du mécanisme pour emporter la conviction d'autres donateurs, est en cours de conception. Elaboré par *le Vaccine Fund*, l'OMS et l'UNICEF, ce prototype doit être consacré à une campagne de vaccination contre les pays pauvres.

#### ***D. LES BIENS PUBLICS MONDIAUX***

**La France et la Suède ont pris conjointement l'initiative de créer un groupe de travail international sur les biens publics mondiaux (BPM)**, consacrée par la signature d'un Accord intergouvernemental signé le 9 avril 2003 et entré en vigueur depuis le 3 juillet 2003. Le groupe de travail, constitué de 17 personnalités indépendantes (et co-présidé par M. Ernesto Zedillo, ancien président du Mexique, et M. Tidjane Thiam, ancien ministre du plan de Côte d'Ivoire), a pour 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. Son mandat prendra fin le 31 décembre 2005, et **le groupe devrait publier son rapport en juin 2005**.

**La France considère que ce concept rencontre plusieurs de ses préoccupations fondamentales** : la nécessité d'apporter des réponses globales à des questions globales, le besoin de mieux maîtriser et d'humaniser la mondialisation, donner une dynamique supplémentaire à l'aide publique au développement, ouvrir des pistes nouvelles en matière de gouvernance mondiale, et rechercher des voies nouvelles en matière de financement des biens publics internationaux.

**La France contribue au financement du groupe de travail sous trois formes** : une subvention de fonctionnement versée en 2003 a permis le démarrage des travaux du secrétariat ; deux économistes ayant statut d'assistants techniques ont été mis à disposition du secrétariat depuis juillet 2003, pour deux ans et demi ; un projet sur le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) a été élaboré avec le secrétariat du groupe de travail international et permettra, en particulier, d'assurer la participation effective des pays du Sud, notamment ceux appartenant à la ZSP. La participation suédoise est d'un montant équivalent. D'autres parties tierces (Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Pays-Bas) réunies dans le « groupe des amis » contribuent également aux travaux du groupe de travail par le financement d'études et des contributions financières.

Les réunions du groupe des amis et du groupe de travail international ont permis de dégager **trois principes** de détermination des BPM essentiels : le principe de subsidiarité, l'incapacité des pays à traiter seuls ces questions, la nécessité d'une action collective et multilatérale, conduite ensemble par les pays développés et les pays en voie de développement. **Six domaines prioritaires** ont été retenus : paix et sécurité, commerce international, stabilité financière internationale, gestion durable des ressources naturelles, prévention et contrôle des maladies transmissibles, connaissance et recherche. **Trois questions transversales font l'objet d'études** : les succès et échecs dans l'offre de BPM, l'éventail des options de financement, le cadre institutionnel international pour la gestion des BPM.





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

### **I. LES LIMITES TRADITIONNELLES DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE NE SERONT QUE PARTIELLEMENT LEVÉES PAR LA LOLF**

#### ***A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES REPRÉSENTENT MOINS DE LA MOITIE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT***

##### **1. L'écart croissant entre crédits budgétaires contribuant à la coopération et aide publique au développement au sens du CAD**

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 2005 à **près de 3,85 milliards d'euros** (soit une hausse de 13,3 % par rapport à 2004), ont été explicitées précédemment 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 (719 millions d'euros en 2005, soit près d'un cinquième de l'écart), et des coûts administratifs (plus de 300 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** : 824 millions d'euros de dépenses brutes en 2005.

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. La mise en place de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne constituera cependant pas un grand progrès de ce point de vue** et ne permettra que de remédier à la marge à cette disjonction entre les périmètres d'étude, compte tenu des dimensions

budgétaires de la future mission interministérielle consacrée à l'APD, qui sont inférieures à ce que l'on pouvait escompter.

**Aide publique au développement et crédits budgétaires**

(en millions d'euros)

	2003	2004	PLF 2005
APD totale au sens du CAD (hors TOM)	6.224	6.572	7.299
Dont aide bilatérale	4.419	4.441	5.158
Crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en développement (DO + CP en LFI)	3.149,3	3.227,6	3.452,4
Dépenses des comptes spéciaux du Trésor	1.499	669	824
<b>Ecart entre APD totale (hors TOM) et crédits contribuant à la coopération</b>	<b>3.074,7</b>	<b>3.344,4</b>	<b>3.846,6</b>

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

**2. Le poids des comptes spéciaux du Trésor**

Environ 21 % de l'écart entre APD et crédits budgétaires est imputable aux nombreuses opérations transitant par trois 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 2004	PLF 2005		
	Charge nette	Recettes	Dépenses	Charge nette
903-07-02/03. Prêts à l'AFD et prêts d'équipement à des Etats étrangers	-211	447	205	-242
903-17. Consolidations de dettes	-47	597	619	22
<b>TOTAL</b>	<b>-258</b>	<b>1.044</b>	<b>824</b>	<b>-220</b>

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

Source : « jaune » annexé au PLF 2005.

*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, et les crédits ouverts sur ce chapitre servent à reconstituer une provision constituée à l'Agence comptable centrale du Trésor, débitée par l'AFD lors de chaque tirage de prêts. **Ces prêts 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<sup>er</sup> 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. La récente émission par l'Agence d'obligations super subordonnées s'inscrit dans la même logique (cf. *infra*) ;

- 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.

Le chapitre enregistre en **dépenses** les prêts accordés et en **recettes** les remboursements en capital en provenance de l'AFD. Les décaissements en prêts de l'AFD ont sensiblement diminué depuis la mise en œuvre du Plan d'orientation stratégique. Ces prêts du Trésor ne servent désormais plus qu'à financer les projets au profit d'emprunteurs non souverains et les prêts très concessionnels. La montée en puissance progressive de ces derniers ne devrait pas conduire à un relèvement sensible des dotations. En conséquence, il a été inscrit 100 millions d'euros de dépenses en 2004 et dans le projet de loi de finances pour 2005, soit 14 millions d'euros de moins que lors des 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)

	2001	2002	2003	Prévisions 2004	PLF 2005
Recettes	57,5	56,8	54,5	54,5	54,5
Inscriptions initiales en dépenses	114,3	114,3	100	100	100
Inscriptions révisées après reports	114,3	114,3	119	100	100
Dépenses effectives	114,3	95,3	119	100	
Charge nette	56,9	38,5	64,5	45,5	45,5

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

**Le chapitre 3 du compte 903-07 retrace les prêts du Trésor à des Etats étrangers<sup>1</sup> 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. Chaque protocole de prêt dure en moyenne 6 ans. Les **recettes** de ce chapitre résultent des remboursements en capital des prêts octroyés aux Etats étrangers. Elles se sont élevées en 2003 à 748,6 millions d'euros (519,7 millions d'euros en 2002), et étaient de 157,3 millions d'euros au 30 juin 2004 (auxquelles correspondent 64,4 millions d'euros de remboursements en intérêts). Les **dépenses** du chapitre étaient quant à elles de 99,2 millions d'euros (159,3 millions d'euros en 2002) en 2003 et de 63,2 millions d'euros à fin juin 2004. Pour 2005, le niveau de dépenses du chapitre devrait se situer dans la continuité de celui de 2004.**

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.

L'aide se concentre sur les pays émergents et la liste est arrêtée chaque année par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Parmi les pays de la ZSP éligibles en 2003<sup>2</sup>, il convient de mentionner l'Afrique du Sud, l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Tunisie et le Vietnam.

**Neuf projets ont été examinés en 2003**, représentant un financement français potentiel (prêt intergouvernemental et crédits bancaires garantis) de 168 millions d'euros et bénéficiant aux cinq pays suivants : Inde, Tunisie, Egypte, Vietnam, Maroc. **Les tirages effectués en 2003 au titre de la RPE et des anciens protocoles de prêts ont quant à eux atteint 99,2 millions d'euros**, dont 38,3 millions d'euros au profit de la Chine et 24 millions d'euros pour l'Egypte.

Depuis la création de la RPE en 1998, près de 90 projets ont été approuvés pour un montant total de 1,2 milliard d'euros. Les engagements

---

<sup>1</sup> Les Etats concernés en 2004 sont l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Azerbaïdjan, la Chine, l'Egypte, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Maroc, les Philippines, la Serbie-Monténégro, la Tunisie, la Turquie et le Vietnam. Les pays concernés en 2005 seront sensiblement les mêmes. Six autres pays sont éligibles en cas de cofinancement, notamment avec un bailleur multilatéral : Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou et Salvador.

<sup>2</sup> Les pays suivants ont été éligibles en 2003 : Afrique du Sud, Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Serbie-Monténégro, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Vietnam. Six autres pays sont uniquement éligibles en cas de cofinancement (notamment avec un bailleur de fonds multilatéral (banque mondiale, banques régionales de développement... : Bolivie, Colombie, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou, Salvador.

budgétaires (constitués par la signature du protocole et ne reprenant que les prêts du Trésor) représentent 78 millions d'euros en 2003 contre 73 millions d'euros en 2002. La répartition sectorielle en 2003 marque une **forte prépondérance des transports** avec 74 %, devant l'eau et l'environnement (8,7 %) et les services urbains (17,1 %). **L'impact des projets sur l'environnement est évalué systématiquement**, selon les procédures appliquées en assurance-crédit, elles-mêmes inspirées de celles de la Banque mondiale.

**Evolution du CST 903-07 chapitre 3**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	Prévisions 2004
AP ouvertes en LFI	152,45	0	0	0
Reports	340,03	398,41	325,61	247,61
AP consommées	94,07	72,81	78	N.D.
AP disponibles à reporter	398,41	325,61	247,61	N.D.
CP ouverts en LFI	185,99	163,12	155	125
Reports	0,22	25,47	29,31	60,14
Annulations			-25	
CP disponibles	186,21	188,59	159,31	185,14
CP consommés	160,74	159,28	99,17	
Dont :				
AFD	56,28	42,04	11,82	N.D.
Natexis Banque	104,46	117,24	87,35	
Solde à reporter	0,22	25,47	29,31	60,14
Prévisions tirage AFD + Natexis	181	165	143	136

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

*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 pour le projet de loi de finances pour 2004, le Trésor s'était attaché à clarifier ces incidences budgétaires en fournissant les indications de l'encadré ci-après.

### **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 Banque (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 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).



La **situation par pays débiteur** de l'ensemble des prêts et refinancements au titre des exercices 2003 et 2004 est également fournie. Les principales opérations sont indiquées ci-après. **Votre rapporteur spécial se félicite des progrès ainsi réalisés dans l'information du Parlement**, qu'il juge indispensable compte tenu des montants concernés.

**Principaux prêts et refinancements octroyés en 2003 et 2004**

*(en millions d'euros)*

Date de l'accord	Pays	Refinancement global	Principal	Intérêts	Prêt
18/02/03	RD Congo	1.471,2	705,5	765,6	
31/01/03	Nigéria	247,6	143	104,6	
13/06/02	Côte d'Ivoire	51,8	45,4	6,4	
02/08/02	Yougoslavie	92,8	0	92,8	
05/04/84	RD Congo				248,6
19/10/87	RD Congo				92,5
05/09/89	RD Congo				141,3
12/09/89	Nigéria				73
25/04/91	Nigéria				70,1
<b>Total 2003</b>		<b>2.376,8</b>	<b>1.389,1</b>	<b>987,7</b>	<b>1.177,6</b>
09/12/02	Cameroun	33,4	20,6	12,8	
30/10/91	Pologne				29,4
31/01/03	Nigéria				11,6
30/03/92	Cameroun				8,4
<b>Total 2004 (à fin août)</b>		<b>35,4</b>	<b>21,2</b>	<b>14,2</b>	<b>76,8</b>

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

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie donne des informations sur le détail des annulations de prêts, transportées aux découverts du Trésor et réalisées dans le cadre des différents termes bi et multilatéraux (termes de Naples, Lyon et Cologne pour les annulations décidées en Club de Paris, annulations de Yaoundé et de Dakar I et II, conversions de dette) :

**Transports aux découverts du Trésor en 2003 et 2004 dans le cadre des annulations de dette de pays étrangers**

*(en millions d'euros)*

	Principal	Intérêts	Total
Dakar I	9,05	3,27	12,33
Dakar II	0,6	0,75	1,36
Libreville	42,43	4,07	46,5
Conversions de dette	0,9	0,68	1,58
Club de Paris	474,3	457,85	932,16
Yaoundé	18,5	16,4	34,9
<b>Total 2003</b>	<b>545,79</b>	<b>483,03</b>	<b>1.028,82</b>
Termes de Naples	0,05	0,24	0,3
Termes de Cologne	21,58	12,04	33,61
<b>Total 2004 (à fin août)</b>	<b>21,63</b>	<b>12,28</b>	<b>33,91</b>

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

Les **recettes en intérêts** issues du compte 903-17 et portées au budget général se sont élevées en 2003 à 900,1 millions d'euros, dont 111,2 millions d'euros de recettes directes (c'est-à-dire les échéances honorées par les pays) et 789 millions d'euros au titre des opérations de refinancement. Au 31 août 2004, il a été comptabilisé un montant de recettes de 66,1 millions d'euros, dont 53,6 millions d'euros en recettes directes et 12,4 millions d'euros par refinancement (soit une très forte baisse par rapport à 2003). **Pour 2005, il est prévu un montant de recettes de 400,9 millions d'euros.**

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

Ce 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 droits de tirage spéciaux) ;
- 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 2005.**

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<sup>er</sup> 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, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2004, avait relevé que les critiques sur le manque de gouvernance démocratique des institutions financières internationales apparaissaient en grande partie fondées. **L'information du Parlement a néanmoins progressé** avec le rapport annuel sur les activités de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, que le ministère des finances a mis en place en 1999 en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998, et qui livre une information claire sur les positions prises par l'administrateur français au Conseil de chacune des deux institutions. Cette plus grande transparence et exhaustivité de l'information s'inscrit en outre dans un **contexte de meilleure association des parlements nationaux aux travaux des institutions de Bretton Woods**, notamment par l'intermédiaire du réseau parlementaire de la Banque mondiale, créé en mars 2000.

A cet égard, votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le dernier rapport, afférent à l'activité des deux institutions durant la période allant de juillet 2003 à juin 2004, **adopte désormais un plan thématique** (et non plus, comme c'était le cas jusqu'en 2003, par institution) **et accorde aux enjeux du soutien au développement une plus large place (environ la moitié du rapport) qu'en 2003.**

#### **Positions 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 2003-2004.

##### 1 – Amélioration de la transparence du FMI

*« La France milite pour le renforcement de la publication des documents à la fois par le FMI et par ses pays membres et tente de convaincre les chaises réticentes – notamment celles représentant les grands pays émergents – de la valeur ajoutée d'une plus grande transparence dans leurs rapports avec les marchés financiers. »*

*« L'administrateur pour la France au FMI s'est ainsi exprimé en faveur d'une obligation à terme, de publication des documents. La France restera en outre, mobilisée aux côtés de la majorité des membres du G7 et de l'Union européenne afin de veiller à ce que les prochaines négociations prévues en 2005 respectent un équilibre entre une diffusion plus large des documents et le maintien de la qualité du contenu des rapports. »*

## 2 – Coût et suivi des objectifs du millénaire

« La France a souscrit aux travaux de la Banque mondiale sur l'estimation des coûts des objectifs du millénaire. Elle a constamment souligné au cours des débats qui ont suivi la publication de ces documents la nécessité d'associer de meilleurs politiques dans les pays en développement à davantage de volume et d'efficacité pour l'aide. Les objectifs du millénaire peuvent être atteints là où se conjuguent bonnes politiques et aide adéquate et efficace.

« La France a également reconnu que le besoin de financement dépassait les engagements pris à Monterrey et rappelé le calendrier d'augmentation de son APD, 0,7 % du PIB en 2012 avec un objectif intermédiaire de 0,5 % en 2007.

« La France a soutenu la mise en place d'un suivi des objectifs du millénaire. (...) La France a regretté que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international n'aient pas fait preuve du recul nécessaire pour évaluer leur propre contribution aux objectifs du millénaire.

« Elle a participé au débat qui a suivi la première publication des indicateurs de sélectivité de l'aide afin d'en affiner la méthodologie et d'en accroître la fiabilité. Enfin, **la France a fait valoir que les allègements de dette, sans apporter d'argent frais, permettaient cependant aux pays bénéficiaires de libérer dans leur budget d'importantes ressources, ce qui rapprochait ses effets d'une injection de ressources.**

## 3 – Nouveaux instruments de financement du développement

« En obtenant du G7 l'adoption d'un rapport commun sur le financement du développement, la France a réussi à placer durablement sur l'agenda international cette question. Le rapport conjoint Banque / Fonds demandé au cours de la réunion de Doubaï permettra en effet de poursuivre le débat et la mobilisation de la communauté des donateurs, même si les Etats-Unis n'ont pas fait des questions de financement des objectifs du millénaire une priorité de leur présidence 2004 du G8.

« Dans l'ensemble, ce rapport a reçu un accueil critique de la part des pays donateurs. Or, les pistes explorées par la Banque mondiale sont également celles étudiées par la France. Dans ce contexte de scepticisme, les institutions de Bretton Woods sont un forum au sein **duquel la France rappelle régulièrement que sans instruments de financement innovants, les objectifs du millénaire resteront un vœu pieux.**

« Ainsi le 25 avril 2004, le comité du développement, organe qui définit les grandes orientations de la Banque mondiale, a été le cadre d'une avancée pour l'idée de taxe internationale. **Sur l'initiative de la France, son communiqué final a en effet mentionné l'étude d'un « système de fiscalité internationale » comme outil possible de financement du développement ».**

« **Si la France soutient l'initiative britannique de facilité financière internationale, elle est cependant relativement isolée parmi les donateurs.** Etats-Unis, Allemagne et Japon jugent l'instrument disproportionné au retard de la capacité d'absorption des pays pauvres et évoquent des difficultés juridiques ou constitutionnelles leur interdisant d'y souscrire. Les pays nordiques et les Pays-Bas considèrent que l'IFF n'est qu'une solution de court terme. Seule une augmentation durable de l'aide publique au développement leur semble crédible. La facilité suscite bien plus d'enthousiasme de la part des pays du Sud, 23 d'entre eux ont signé une déclaration de soutien à la facilité financière internationale le 89 avril.

« Les taxes internationales sont également une hypothèse de financement explorée par la France. Le Président de la République a ainsi installé le 7 novembre 2003, un groupe de travail présidé par M. Landau sur la faisabilité et les modalités possibles de nouvelles contributions financières internationales. A ces réflexions s'ajoutent celles du groupe technique franco-suédois sur le financement des biens publics mondiaux qui explore également des modalités de financement innovantes.

#### 4 – Reconstitution de l'AID

« La reconstitution de l'AID est pour la France un enjeu majeur. Cette 14<sup>ème</sup> recapitalisation du principal outil de prêt concessionnel aux pays en développement doit en effet permettre de financer des projets qui contribueront directement à la réalisation des objectifs du millénaire. Au-delà de cet exercice de mobilisation de ressources, cette 14<sup>ème</sup> reconstitution est donc un baromètre de la volonté des pays riches de respecter leur part du partenariat pour le développement.

« La France s'est fixée plusieurs priorités pour cette reconstitution de l'AID. **Tout d'abord, l'Afrique, dont nous attendons qu'elle reste une priorité de l'AID.** Nous souhaitons que 50 % des ressources mobilisées par cette reconstitution soient consacrés à ce continent, soit le niveau obtenu lors de l'AID 13.

« Nos priorités sectorielles visent à l'amélioration des conditions de la croissance dans les pays en développement. **Cela passe notamment par un soutien accru au secteur privé, et plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises.** L'amélioration du climat de l'investissement suppose également un **effort particulier en matière d'infrastructures**, notamment lorsqu'elles contribuent à la fois au bien-être social et aux investisseurs, comme dans le domaine de l'eau. Enfin, la protection contre les chocs exogènes doit également faire partie des priorités de l'AID au cours de cette reconstitution.

« La France souhaite que les financements octroyés soient souples et proches des besoins des pays bénéficiaires. La part des dons dans la reconstitution doit refléter cette priorité et prendre en compte les analyses de soutenabilité de la dette conduites par les institutions financières internationales bénéficiaire par bénéficiaire. De plus, le coût des dons par rapport aux prêts doit être compensé afin de préserver la capacité de financement de l'AID à long terme. »

#### 5 – Allègements de dette et initiative PPTE

« La France s'est montrée favorable au développement d'une stratégie pour les pays qui ne sont pas encore entrés dans le processus, tout en soulignant l'importance du respect de l'équité avec les autres pays. Dans cette perspective, la France s'est exprimée en faveur du report de la sunset clause du 31 décembre 2004 au 31 décembre 2006.

« La France participe pleinement au financement des allègements de dette consentis par les créanciers multilatéraux **en contribuant aux ressources du Fonds fiduciaire PPTE à hauteur de 7 %, et de l'AID-13 à hauteur de 6 %.** En ce qui concerne le Fonds fiduciaire, la France a ainsi annoncé en octobre 2002 une contribution nouvelle de 70 millions de dollars qui s'ajoutent à la contribution antérieure de 181 millions de dollars (166 millions de dollars à travers le FED et 21 millions de dollars sur le plan bilatéral).

« La France soutient la stratégie de mise en relief des créanciers qui ne participent pas ou pas pleinement à l'initiative, en particulier s'agissant des pays relativement riches ou de ceux qui bénéficient de financements de la communauté financière internationale à travers le FMI ou la Banque mondiale. Pour ces derniers, ainsi que pour les créanciers PPTE, la France a indiqué que la participation à l'initiative devrait être intégrée dans le financement des programmes du FMI ou de l'aide accordée par les autres institutions financières internationales.

« **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 et de la réalisation des 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.

*« La France soutient activement le recours aux annulations supplémentaires de dette dès lors que les conditions du topping up sont réunies. De telles annulations constituent une condition essentielle au rétablissement durable de la soutenabilité de la dette. En outre, la France soutient la proposition de modification de la méthodologie de calcul des allègements additionnels de dette au point d'achèvement.*

#### 6 – Politiques sectorielles de l'eau et des infrastructures

*« La France a porté une attention particulière à la mise en œuvre par la Banque mondiale des recommandations du plan d'action pour l'eau adopté à Evian. La France a ainsi été à l'origine des conclusions relatives à l'eau du comité de développement de septembre 2003 et d'avril 2004.*

*« Au conseil d'administration de la Banque, la France a veillé à ce que les inflexions de stratégie et de fonctionnements entrepris par le groupe soient réelles. Si elle a appuyé le programme d'action pour les infrastructures et salué le bilan sur les politiques de couverture des risques et de prêts aux entités sous-souveraines sans garantie souveraine, **elle a également souligné qu'à ce jour, la mise en œuvre des recommandations du plan d'action du G8 par la Banque mondiale n'est que partielle** : ainsi, aucune indication n'est donnée sur les résultats de l'étude de faisabilité de la facilité de trésorerie en cas de dévaluation (« liquidity-backstopping facility ») ; en dehors de la mise en œuvre du municipal fund, aucune précision n'est apportée sur le développement des prêts aux entités sous-souveraines sans garantie souveraine ; le développement de nouveaux instruments de diversification des risques est toujours à l'étude.*

#### 7 – Lutte contre le sida

*« La France, qui a, elle-même, fait de la lutte contre le SIDA une des priorités de son aide au développement, **approuve cette approche par pays de la Banque Mondiale**, qui aboutit à apporter un soutien direct et important en volume en faveur de la région la plus touchée par l'épidémie du SIDA : l'Afrique subsaharienne.*

*« Plus particulièrement, la France, qui soutient auprès des donateurs la nécessité d'une prise en compte dans les programmes de lutte contre le SIDA de l'achat de médicaments pour le traitement des malades (anti-rétroviraux notamment, dont le coût est particulièrement élevé aujourd'hui), se réjouit de constater que depuis 2001, la Banque Mondiale a adopté aussi cette approche, qu'elle développe dans le MAP 2 pour l'Afrique. **En effet, le coût des traitements anti-rétroviraux est l'un des principaux obstacles rencontrés dans les pays en développement pour la prise en charge des traitements des malades.** A cet égard, la France a créé le GIP ESTHER dont l'objet vise à favoriser les partenariats hospitaliers entre institutions françaises et de pays en développement, particulièrement dans le domaine des traitements rétroviraux.*

*« S'agissant de l'implication de la Banque Mondiale dans la gestion du Fonds Mondial, la France l'a soutenue fortement, compte tenu de l'expérience et de la fiabilité de cette institution financière. Avec le soutien de la Banque, nous jouons un rôle actif pour mobiliser des ressources supplémentaires pour le Fonds en améliorant sa gouvernance financière : la raréfaction de ses ressources oblige à rationaliser à la fois le mécanisme de financement du Fonds et la programmation des ressources pouvant effectivement être engagées sur des projets. Nous avons, par ailleurs, le souci d'encourager un **partenariat entre la Banque et le Fonds qui ne soit pas fondé uniquement sur le rôle de gestionnaire des ressources du Fonds**, que remplit d'ores et déjà la Banque. Dans la mesure où le Fonds n'est qu'un mécanisme de financement de projets, sans avoir de rôle opérationnel (notamment en matière d'assistance technique) nous estimons possible de voir à l'avenir des projets cofinancés par les deux institutions, en s'appuyant sur leurs complémentarités ».*

### 8 – Nouvelle approche LICUS pour les pays à faible revenu en difficulté

*« Consciente des effets néfastes d'un désengagement des institutions financières des pays très peu performants, désengagement susceptible de troubler l'équilibre d'une sous-région, la France a soutenu l'initiative LICUS dès sa conception. **L'objectif de maintien d'une présence et la possibilité de travailler à la normalisation des relations en vue d'une reprise des activités de financement traditionnelles ont reçu son plein soutien, notamment en Afrique.***

*« Lors de la création du fonds fiduciaire LICUS, la France a souligné l'importance d'adopter une approche pragmatique à l'égard des outils d'allocation basés sur la performance. Pour les pays à faible revenu et en difficulté, **la volonté affichée de mettre en œuvre des réformes doit compter davantage que la performance institutionnelle, privilégiées par la Banque lors de ses investissements les plus classiques.** La France a par ailleurs rappelé que l'intervention de la Banque dans le cadre de l'initiative LICUS devait aller en priorité vers les pays arriérés chroniques vis-à-vis de l'AID plutôt que vers les Etats ayant encore accès aux fonds de l'AID.*

*« **La France a défendu l'idée d'un financement plus ambitieux du fonds fiduciaire LICUS.** Elle a proposé que dans le cadre de la reconstitution de l'AID 14, une affectation de l'AID au fonds fiduciaire LICUS soit envisagée. Cette suggestion n'a cependant pas été retenue par le Conseil d'administration de la Banque ».*

*Source : rapport au Parlement sur les activités de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international – juillet 2004*

### **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 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 ceux de l'APD. Au-delà des critères, complexes mais connus, de définition de l'APD au sens de l'OCDE, le fait que les clefs de détermination des crédits budgétaires concourant à la coopération ne soient pas détaillées laisse subsister un doute sur la sincérité et la fiabilité du périmètre affiché dans le projet de loi de finances.

### ***B. LA FUTURE MISSION INTERMINISTÉRIELLE « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » DANS LE CADRE DE LA LOLF***

#### **1. Le cheminement tourmenté vers une mission dédiée**

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.** Il convient d'ailleurs de rappeler 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.

Après plusieurs hésitations et quelques espoirs déçus, l'architecture budgétaire retenue pour rendre compte des crédits d'APD contribuera certes à davantage de clarté et de lisibilité pour le Parlement et le citoyen, **mais ne représentera pas un progrès déterminant vers une plus grande cohérence** entre la politique publique d'aide au développement, telle qu'elle est effectivement mise en œuvre par les nombreux départements ministériels impliqués, et sa traduction dans la nomenclature budgétaire.

Le gouvernement ayant opté pour une logique « *bottom-up* », consistant à définir les programmes dans chaque ministère avant que les missions ne soient connues (et qui a parfois suscité quelque incompréhension dans les ministères), **les premières interrogations, durant l'année 2003, ont porté sur la pertinence même d'une mission interministérielle consacrée à l'APD**. Votre rapporteur spécial relevait ainsi, dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2004, que deux visions d'une mission interministérielle relative à l'APD se confrontaient : le ministère des affaires étrangères (MAE) défendait le principe d'une vaste mission « *Action extérieure de l'Etat* », qui aurait regroupé *grosso modo* tous les crédits actuellement rassemblés dans le « jaune » du même titre, tandis que le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire entendait mettre en place une mission spécifique « *Aide publique au développement* ». Chaque ministère communiquait sur sa propre conception en feignant d'ignorer l'alternative. **Votre rapporteur spécial avait néanmoins marqué sa préférence pour la création d'une mission interministérielle dédiée à l'APD, selon trois arguments :**

- elle est plus conforme à la définition de l'article 7 de la loi organique, qui fait explicitement référence à une « *politique publique définie* » ;

- 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 permet 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.



**Le projet de programmes ministériels présenté fin 2003 par le ministère des affaires étrangères, structuré en trois programmes dont un plus particulièrement consacré à la coopération<sup>1</sup>, se montrait largement insatisfaisant pour plusieurs raisons :** il tendait à « plaquer » la nomenclature budgétaire sur les structures administratives existantes, le programme de coopération ne représentait que 56 % des crédits que le ministère consacrait à l'APD, et les actions du programme de coopération apparaissaient trop déséquilibrées. De fait, ce projet était sans doute volontairement inadapté à la mise en place d'une mission dédiée à l'APD, bien que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie eût, de son côté, identifié un programme exclusivement dédié à la coopération au sein des nombreux programmes constituant son action.

Ces trois programmes ayant été jugés peu convaincants par le Parlement, **le ministère des affaires étrangères a présenté en janvier 2004 une nouvelle maquette de son budget, fondée sur quatre programmes** plus cohérents avec les grandes politiques publiques du ministère (action diplomatique, coopération, rayonnement culturel et scientifique, action consulaire) et avec les recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes<sup>2</sup>. Ces programmes permettaient en particulier de mieux isoler, au sein d'un programme piloté par la DGCID (qui est également responsable du programme 2 « *Rayonnement culturel et scientifique* »), les crédits concourant à la coopération, qui sont désormais distingués de ceux afférents à l'action culturelle et scientifique.

La nouvelle architecture ouvrait également la voie à la constitution de **deux missions différentes**, « *Action extérieure de l'Etat* » et « *Aide publique au développement* », **désormais perçues comme complémentaires et non plus concurrentes**. La mission « *Aide publique au développement* » a été conçue comme interministérielle et comporte donc deux programmes logés respectivement au MAE (« *Solidarité à l'égard des pays en développement* ») et au MINEFI (« *Aide économique et financière au développement* »). Les trois autres programmes du Quai d'Orsay constituent la mission « *Action extérieure de l'Etat* », dont l'intitulé permettrait une possible évolution vers la dimension interministérielle qu'ambitionnait le MAE pour en être le chef de file, mais qu'il n'est pour l'heure pas parvenu à imposer.

## **2. Une présentation plus claire mais loin d'être exhaustive**

**La nouvelle mission n'est que partiellement interministérielle et paraît se situer à mi-chemin de ce qu'aurait pu être une mission**

---

<sup>1</sup> Un programme « *Rayonnement et influence de la France* », un programme « *Coopération et action culturelle* », et un programme « *Réseaux et services publics à l'étranger* ».

<sup>2</sup> Bien que ces recommandations, formulées dans le rapport du CIAP du 12 février 2004, fussent fondées sur la proposition antérieure du ministère, structurée en quatre programmes.

**pleinement cohérente avec l'esprit de la LOLF**, bien qu'elle regroupe la majeure partie des crédits budgétaires de coopération. Le biais structurel des comptes spéciaux du Trésor, qui contribuent largement à l'APD mais revêtent un caractère extra-budgétaire, ne pouvait certes pas être levé, mais il subsiste une part importante de crédits budgétaires qui relèvent de l'APD et, pour des raisons plus ou moins justifiées, n'ont pas été intégrés dans la nouvelle mission. **On constate dès lors que le périmètre prévu pour cette mission ne recouvre en réalité, selon la base des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004, que 40,6 % des crédits globaux d'APD selon les critères du CAD, mais 85,6 % des crédits d'APD au sens budgétaire (83,3 % dans le projet de loi de finances pour 2005).**

La permanence de l'écart entre crédits budgétaires retenus dans la nomenclature « LOLF » et crédits réels d'APD vient donc, d'une part, de ce qu'elle n'a pas été accompagnée par une meilleure harmonisation avec les données du CAD, et d'autre part, de ce que les crédits budgétaires de coopération gérés par les ministères techniques ne détenaient pas la taille critique ou répondaient à des objectifs disjoints ou concurrents, conduisant à les extraire de la mission interministérielle.

**La mission APD ne comprend donc pas certains éléments substantiels** tels que les annulations de dette (dès lors qu'elles ont une incidence extra-budgétaire, ce qui est majoritairement le cas), l'écolage, les crédits de recherche, l'aide aux territoires d'outre-mer, la quote-part français au budget communautaire dédié à l'APD, les frais de gestion communs, les crédits engagés par le ministère de l'intérieur dans les services de coopération technique internationale de police (SCTIP) ou l'ensemble hétéroclite des interventions ponctuelles des différents ministères techniques.

**Les prêts et les annulations de dettes figurent ainsi dans une mission hors budget général de l'Etat, intitulée « Prêts à des Etats étrangers » et composée de trois comptes de concours financiers**, les prêts à des Etats étrangers, les prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France, et les prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers.

Il a en outre été considéré que l'imputation à la mission APD des crédits d'aide aux TOM et de recherche pour le développement **aurait nuit à la cohérence et à la visibilité politique des missions afférentes à la recherche et à l'outre-mer**, ce que votre rapporteur spécial peut effectivement concevoir. La recherche, pour des raisons tant de lisibilité que d'affichage, fait ainsi l'objet d'une vaste mission interministérielle spécifique « *Recherche et enseignement supérieur universitaire* », dans laquelle les axes de recherche sont pour une large part présentés par grandes thématiques et incluent *de facto* la recherche comptabilisée au titre de l'APD, qui répond à une clef de répartition différente. De même, les écolages ne font pas l'objet

d'une évaluation précise *ex ante*, cette « APD clandestine » étant surtout constatée *ex post*.

La contribution de la France au budget communautaire fait l'objet d'un prélèvement sur recettes et n'est pas ventilée *a priori* par domaine d'intervention, dont l'aide au développement. On pourrait certes concevoir que ce prélèvement sur recettes soit rebudgétisé en dépenses, et partant inscrit dans l'architecture de la LOLF, mais le principe de la rétrocession de recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes a été explicitement consacré par l'article 6 de la LOLF.

**Le levier de modernisation de l'Etat que constitue la LOLF n'a donc été que partiellement utilisé dans le cas de l'APD.** Tout en retenant le caractère spécifique de cette politique publique, ce qui est conforme aux vœux de votre rapporteur spécial, la nouvelle mission révèle et reproduit la dyarchie qui préside à la conception et à la mise en œuvre de notre aide au développement, et n'a pu capter dans son orbite des actions dispersées qui auraient sans doute vocation à être exercées – ou au moins gérées sur le plan budgétaire – par un seul ministère, et qui demeurent noyées dans d'autres programmes sous le couvert de l'action internationale expansive des ministères concernés.

La nouvelle nomenclature a néanmoins permis de connaître une avancée décisive sur un sujet que votre rapporteur spécial rappelait inlassablement chaque année : **le nécessaire regroupement, au sein du MAE, des crédits d'aide alimentaire** jusqu'à présent gérés par le Quai d'Orsay (transport de l'aide) et le ministère de l'agriculture (achat des denrées auprès d'offices nationaux), qui sera effectif dès l'exercice 2005. Cette distinction ne permettait pas la mise en œuvre de synergies et se heurtait à la forte résistance du ministère de l'agriculture.

Conformément à la décision interministérielle du 23 décembre 2003, les missions « *Action extérieure de l'État* » et « *Aide publique au développement* » feront l'objet, à partir de 2006, de **documents de politique transversale**. Dans les deux cas, le MAE en sera le chef de file. Ces documents, inspirés des « *Cross-departmental Public Service Agreement* » britanniques, sont appelés à devenir l'outil de pilotage de ces politiques interministérielles, et permettront l'harmonisation des objectifs et indicateurs définis par les différents ministères concernés, que ceux-ci participent ou non au moyen d'un programme aux missions en question. Les travaux de définition des règles de fonctionnement de ce nouvel outil et de sa mise en œuvre commenceront cet automne.

Les deux programmes constitutifs de la mission, ainsi que les objectifs et indicateurs prévisionnels y afférents, sont présentés en tête des parties consacrées aux crédits d'APD du MAE et du MINEFI.

**C. UN BICÉPHALISME MAINTENU AU SEIN D'INTERVENANTS MULTIPLES**

**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 (2,27 milliards d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2005) et le ministère des finances (951,6 millions d'euros)**, dont les crédits concourant à la coopération représentent plus de 93 % de l'ensemble des crédits budgétaires, selon la répartition indiquée ci-après.

**Répartition par ministère des autorisations de programme et crédits de paiement concourant à la coopération**  
(en millions d'euros)

Budgets (total DO+CP)	LFI 2004		PLF 2005		Ecart 2005/2004 (CP)	Part de chaque ministère (CP)
	AP	DO/CP	AP	DO/CP		
<b>Affaires étrangères et défense</b>	<b>303,9</b>	<b>2.044,3</b>	<b>319,6</b>	<b>2.270,7</b>	<b>11,1 %</b>	<b>65,8 %</b>
Affaires sociales, travail et solidarité	0	2,41	0	2,43	0,8 %	0,07 %
dont : - Travail	0	1,1	0	1,1	0 %	0,03 %
- Santé, famille et personnes handicapées	0	1,3	0	1,4	7,7 %	0,04 %
Agriculture, alimentation et pêche	0	24,9	0	8,7	-65,1 %	0,25 %
Culture et communication	0	4,2	0	4,2	0 %	0,12 %
Défense	0	0,03	0,04	0,04	33,3 %	N.S.
Ecologie et développement durable	0,01	2,2	0	1,1	-47,7 %	0,03 %
<b>Economie, finances et industrie</b>	<b>330,1</b>	<b>947,8</b>	<b>299</b>	<b>951,6</b>	<b>0,4 %</b>	<b>27,6 %</b>
Education nationale	39	185,9	45,8	196,5	5,7 %	5,7 %
dont : - Enseignement scolaire	0	0,05	0	0,05	0 %	N.S.
- Enseignement supérieur	0	4,9	0	5	2 %	0,14 %
- Recherche & nouvelles technologies	39	180,9	45,8	191,4	5,8 %	5,5 %
Equipement, transports, logement, mer	0,03	1,24	0,03	1,5	21 %	0,04 %
dont : - Services communs	0,03	1,1	0,03	1,3	18,2 %	0,04 %
- Mer	0	0,07	0	0,15	114,3 %	N.S.
- Tourisme	0	0,07	0	0,08	14,3 %	N.S.
Intérieur et libertés locales	0	15,6	0	16,3	4,5 %	0,47 %
Jeunesse, sports et vie associative	0	1,1	0	1,3	18,2 %	0,04%
Justice	0	0,33	0	0,34	3 %	N.S.
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>673,1</b>	<b>3.227,6</b>	<b>664,5</b>	<b>3.452,3</b>	<b>7 %</b>	

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

**L'ensemble des crédits budgétaires s'inscrit en hausse soutenue de 7 %.** 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 5,14 millions d'euros en 2005 (soit une baisse de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004), et celui des services déconcentrés à l'étranger et des délégations auprès d'organisations intergouvernementales à 23,8 millions d'euros (23 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004), dont plus de 61 % au titre des services déconcentrés du SCTIP et 18,5 % au titre de ceux de l'enseignement supérieur.

### *a) Le ministère de l'éducation nationale et de la recherche*

Le ministère de l'éducation nationale et de la recherche demeure le premier des ministères techniques impliqués puisqu'il contribue à hauteur de 196,5 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 2,3 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 1,7 million d'euros.

#### 1 – Le CIRAD

**Le CIRAD**, organisme scientifique spécialisé en agriculture des régions tropicales et subtropicales créé en 1985, est un établissement public industriel et commercial qui emploie environ 1.800 personnes, dont la moitié de cadres (37 % sont expatriés), dans une cinquantaine de pays. **Il bénéficiera en 2005 de 124,9 millions d'euros de CP au titre de l'APD, soit une augmentation de 8,2 % par rapport aux crédits ouverts en 2004.** D'après

le site Internet du CIRAD, la mission conférée à cet organisme est de « *contribuer au développement rural des pays tropicaux et subtropicaux par des recherches, des réalisations expérimentales, des actions de formation, en France et à l'étranger, l'information scientifique et technique principalement dans les secteurs agricole, forestier et agroalimentaire* ». L'axe structurant de l'action du CIRAD est le développement durable.

Le budget annuel du CIRAD, d'environ 178 millions d'euros en 2004, 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.

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 ont été 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 a poursuivi 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 étudie également la possibilité de **représentations conjointes** avec l'IRD et/ou l'INRA.

## 2 – L'IRD

**L'IRD** est un établissement public national à caractère scientifique et technologique (EPCST) dédié à la coopération et au développement dont l'activité est décrite dans les termes suivants par l'article 2 du **décret n° 84430 du 5 juin 1984 modifié le 5 novembre 1998** et portant organisation et fonctionnement de l'IRD :

*« L'institut a pour mission, en France et hors de France, en particulier par des actions de recherche en coopération de longue durée, en accord avec les Etats avec lesquels sont établis des protocoles et conventions :*

*« a) de promouvoir et de réaliser tous travaux de recherche scientifique et technologique susceptibles de contribuer au progrès économique, social et culturel des pays en développement, en particulier : par l'étude des milieux physiques, biologiques et humains de ces pays ; par des recherches tendant à donner à ces pays la maîtrise de leur développement ;*

*« b) d'assurer l'information scientifique et technique dans les divers milieux sociaux, professionnels et culturels concernés ;*

*« c) de contribuer à l'application et à la valorisation sociale, économique et culturelle des résultats des recherches ;*

*« d) d'apporter son concours à la formation à la recherche et par la recherche de français et d'étrangers ;*

*« e) de favoriser, par la conclusion de contrats, l'action en commun des organismes travaillant dans son domaine de compétence ;*

*« f) de participer à l'analyse de la conjoncture nationale et internationale et de ses perspectives d'évolution en vue de l'élaboration de la politique nationale en ce domaine ;*

*« g) d'accueillir des chercheurs appartenant à des organismes extérieurs ».*

L'article 3 du même décret précise certains moyens d'actions de l'Institut :

*« Pour l'accomplissement de ses missions, L'institut peut notamment :*

*« a) créer et gérer des unités de recherche et des unités de service, en France et à l'étranger ;*

*« b) créer des filiales, prendre des participations et coopérer avec des organismes ayant des missions complémentaires des siennes, notamment avec les autres organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur ; cette coopération peut donner lieu à la mise en place par convention de structures de recherche associées ou communes, regroupant des services ou des équipements nécessaires à l'accomplissement de ces missions ;*

*« c) favoriser et encourager le développement d'activités relevant de son domaine de compétence par l'attribution de moyens pour des recherches sur programme ;*

*« d) élaborer, conclure et mettre en œuvre des contrats internationaux ayant pour objet la réalisation de travaux de recherche ;*

*« e) assurer l'élaboration et la diffusion de la documentation scientifique et la publication de tous travaux et études se rapportant à ses activités ».*

**L'IRD a bénéficié en 2003 d'un budget global de 192,4 millions d'euros en dépenses et de 182,6 millions d'euros en recettes, l'équilibre étant assuré par un prélèvement sur le fonds de roulement. Environ 10 % des recettes proviennent de ressources externes sur conventions de recherche. Une part très majoritaire (70 %) des dépenses est affectée au personnel, et près de 15 % au « soutien de base aux unités ». Les crédits budgétaires retenus au titre de l'APD s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2005 à 60,2 millions d'euros, soit une quasi stabilité par**

**rapport à 2004.** Les effectifs budgétaires de l'IRD étaient de 1.653 postes en 2003, dont la moitié de chercheurs et 55 % situés en métropole.

### 3 – Les constatations de votre rapporteur spécial au Sénégal

Lors de son contrôle sur pièces et sur place en Afrique de l'ouest réalisé en février 2004, votre rapporteur spécial a pu s'entretenir avec les responsables de l'IRD et du CIRAD de Dakar, qui constitue la plus grande implantation de ces organismes à l'étranger, avec environ 400 personnes dont 64 expatriés. La réunion fut trop brève pour que votre rapporteur spécial puisse cerner le périmètre et le contenu des recherches et découvertes de ces deux établissements, mais les réponses à ses questions furent trop souvent évasives et peu convaincantes. **Il a en tout état de cause retenu que la planification stratégique était sur place insuffisamment claire, et que les activités des deux établissements étaient multiples.** Les champs d'intervention du CIRAD sont ainsi très variés : gestion des ressources naturelles, adaptation des productions végétales à la sécheresse, arachide, reboisement rapide, canne à sucre, qualité des filières animales, gestion des systèmes irrigués, formation, agroéconomie, organisations paysannes, décentralisation et gestion des territoires, formation et enseignement.

Le taux de consommation des crédits au Sénégal est proche de 100 %, mais il a été indiqué à votre rapporteur spécial que « *les régisseurs font en sorte de ne rien laisser* »... Les services centraux disposent d'une évaluation du coût unitaire du chercheur mais ne la communiquent pas aux centres ; en revanche ces derniers connaissent le coût complet de chaque programme.

Votre rapporteur spécial a en outre formulé les observations suivantes dans son compte-rendu de mission :

**« La culture de la gestion et de l'évaluation ne semble pas être une réelle priorité pour l'encadrement du CIRAD et de l'IRD. La traditionnelle autonomie des chercheurs, qui disposent d'un mandat de 4 ans pour chaque unité de recherche, est également confortée par l'absence d'instructions précises émanant de Paris sur les orientations à privilégier. Votre rapporteur spécial n'est en outre pas parvenu à obtenir une vision claire de ce qui relève de l'expertise, c'est-à-dire de la collecte et de l'analyse de données, et de la recherche proprement dite, la première composante étant parfois abusivement assimilée à la seconde. De manière générale, votre rapporteur retient de ce trop court entretien que l'IRD et le CIRAD n'ont à Dakar pas de perception cohérente des objectifs à poursuivre et de la stratégie à mettre en œuvre. Les résultats concrets comme l'évaluation de la recherche semblent également diffus, et cette impression de liberté mal encadrée est renforcée par l'absence de corps d'inspection spécifique. Votre rapporteur spécial sera dès lors particulièrement attentif aux résultats du contrôle que la Cour des comptes conduit actuellement. L'hypothèse d'une fusion entre l'INRA et le CIRAD doit en particulier faire l'objet d'un examen approfondi ».**



Le ministère des affaires étrangères a indiqué à votre rapporteur spécial que la DGCID s'efforçait, avec le ministère de la recherche, de **mieux assurer la tutelle** de ces deux organismes. Des lettres de mission à chacun des nouveaux présidents ont ainsi été rédigées, leur demandant de se concentrer sur leurs priorités. Il l'a également assuré que la situation qui prévaut au Sénégal était maintenant spécifique à ce seul pays.

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 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 coût de l'écolage a beaucoup augmenté au cours des trois dernières années, puisqu'il est passé de 451,2 millions d'euros en 2001 à 659,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 (en hausse de 1,5 % par rapport à 2004).

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

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 57 % des crédits d'APD du ministère demeurent consacrés à l'aide alimentaire, soit 4,96 millions d'euros en 2005, imputés sur le chapitre 44-43. Cette dotation s'inscrit en diminution de 76,5 % par rapport à 2004, dans la mesure où **l'ensemble des fonctions relatives à l'aide alimentaire, en particulier l'achat des denrées jusqu'à présent assumé par le ministère de l'agriculture, est désormais transféré au ministère des affaires étrangères, conformément aux conclusions de la réunion interministérielle du 11 mai 2004.** Le transfert de la ligne budgétaire du ministère de l'agriculture ne s'effectuera pas en totalité et portera sur 15 millions d'euros en 2005 ; le budget 2005 du chapitre 42-26 du ministère des affaires étrangères se verra ainsi relevé à 31,8 millions d'euros contre 34,8 millions d'euros en 2004 à périmètre constant.

**Votre rapporteur spécial se félicite de cette fusion des lignes budgétaires** relatives à l'achat et au transport des denrées, conforme aux observations qu'il avait formulées en 2002 et 2003, et que les résistances du ministère de l'agriculture aient ainsi été vaincues<sup>1</sup> au profit de la rationalité et de l'efficacité de la gestion.

L'une des conséquences immédiate de ce regroupement sera la **simplification considérable des opérations comptables** qui nécessitaient l'élaboration de multiples conventions dans l'ancien système. Cette simplification entraînera *de facto* un gain de temps dans la mise en œuvre des opérations et devrait induire des **économies d'échelle** (notamment par l'application du déliement de l'aide et le développement des achats locaux). Pour autant, il conviendra de veiller à ce que les dotations allouées soient suffisantes pour que l'aide alimentaire française puisse être attribuée efficacement aux pays concernés.

De fait, votre rapporteur spécial rappelle que **cette fusion n'est pas, en soi, de nature à résoudre les difficultés d'exécution des programmes d'aide alimentaire** qui se sont manifestées ces dernières années, et qui ne permettent pas à la France de respecter ces engagements au titre de la convention de Londres. Il importera donc que la régulation budgétaire éventuelle s'exerce avec mesure. Votre rapporteur spécial estime en outre qu'une réflexion s'impose sur le principe même d'une aide en nature, **qu'il conviendrait de remplacer au moins partiellement par une aide financière destinée à acheter les denrées sur place**. Ainsi en 2003, la part des achats de denrées alimentaires locales, par cession des crédits à l'ambassade concernée ou au Programme alimentaire mondial, a augmenté, certes au détriment du marché européen, mais au bénéfice des populations dans le besoin, ce qui constitue bien l'objectif.

**Dans ses réponses parcellaires au questionnaire de votre rapporteur spécial**, le ministère indique que l'APD n'a bénéficié d'aucun crédit du chapitre 36-20 (articles 30 et 50) en 2003, mais ne fournit aucune explication sur les 350.000 euros imputés sur ce chapitre en 2004 comme en 2005. De même, votre rapporteur spécial n'a pu recueillir d'informations sur les 1,05 million d'euros retenus au titre de l'APD dans les chapitres budgétaires relatifs au coût des services centraux (chapitres 31-02, 31-90, 33-90 et 33-91).

---

<sup>1</sup> Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial relatif au PLF 2004, le ministère de l'agriculture avait notamment considéré que dans la mesure où les difficultés de réalisation des programmes d'aide alimentaire relevaient 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, essentiellement par l'entremise de son **Service de coopération technique internationale de police** (SCTIP, réorganisé par un décret du 5 janvier 2001), **doté de 16,3 millions d'euros en 2005 au titre de l'APD, soit une hausse de 5,2 % par rapport aux crédits ouverts en 2004**. Le budget initial de fonctionnement de l'ensemble des délégations s'élève à 4,5 millions d'euros en 2004 (en incluant les dépenses effectuées par l'administration centrale pour leur compte) ; les dépenses de rémunération des fonctionnaires expatriés sont de 18,25 millions d'euros, et celles des agents locaux de 1,7 millions d'euros.

Ce service dispose de **100 implantations dans le monde**, soit 94 délégations et 6 antennes<sup>1</sup>. Trois nouvelles délégations ont été ouvertes en 2004 : au Yémen, en Suisse et en Angola. Les délégations du SCTIP emploient en 2004 178 fonctionnaires de police (38 exerçant également sous contrat du ministère des affaires étrangères), 150 agents recrutés localement, et 24 gendarmes. Ces effectifs incluent 50 officiers de liaison<sup>2</sup> (présents dans 23 pays), placés sous l'autorité de 94 agents de sécurité intérieure (dont 17 gendarmes) et qui participent notamment à des missions de renseignement.

Le SCTIP a connu un important développement au cours des dernières années mais doit aujourd'hui, selon les termes du ministère, procéder à un réajustement de son dispositif pour mieux s'adapter aux nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité intérieure de la France. Une **réflexion sur un vaste redéploiement des postes**, comportant 6 suppressions nettes d'emplois (pour 14 créations), est actuellement menée, et des ouvertures ciblées de nouvelles délégations dans les pays sensibles non encore couverts (Australie et Afrique de l'est notamment) pourraient être effectuées. Des domaines tels que la lutte anti-terroriste, l'immigration clandestine ou la criminalité transnationale seront à nouveau prioritaires en 2005. Le SCTIP entend également renforcer la présence et l'influence de la France au sein des organisations internationales impliquées dans le domaine de la sécurité.

**Environ 40 % des crédits d'intervention sont dirigés vers l'Afrique subsaharienne** et un peu plus de 20 % vers l'Union européenne. En Afrique notamment, la **mobilisation du FSP** du ministère des affaires étrangères est sollicitée pour financer des programmes importants en matière de police, plus particulièrement tournés vers la formation. L'activité du FSP en Afrique du Nord et au Moyen-Orient connaît une forte croissance générale,

---

<sup>1</sup> *Compte tenu de l'accréditation de certains attachés de sécurité intérieure, en dehors de leur Etat d'affectation, sur un ou plusieurs pays voisins (l'attaché exerçant au Salvador est ainsi accrédité sur le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Costa Rica, le Panama et Belize), le SCTIP exerce en réalité sa compétence sur 140 pays.*

<sup>2</sup> *Deux postes ont été créés en septembre 2004, et 6 postes relèvent de la Direction de la surveillance du territoire.*

caractérisée par le développement de coopérations dans des domaines ciblés, mais qui ne concernent toutefois pas la coopération policière. La présence du SCTIP en Asie et en Océanie est en revanche plus faible, et le ministère entend y étoffer son réseau après la création de postes d'attachés de sécurité intérieure en Indonésie et aux Philippines en 2003. **Votre rapporteur spécial espère que le redéploiement annoncé ne se fera pas au détriment de la coopération avec les Etats de la ZSP.**

Lors de sa mission de contrôle effectuée en février 2004, et plus particulièrement au **Sénégal**, votre rapporteur spécial a constaté que la délégation contribuait efficacement, avec des moyens assez réduits, au renforcement des capacités et compétences de la police et de la gendarmerie locales, notamment par de nombreuses actions de **formation** (sont ainsi prévues en 2004 2.446 journées de formation au profit de 609 fonctionnaires) et un **projet FSP d'appui à la sécurité publique** (PASEP), achevé en 2004 et d'un montant de 914.694 euros. Par des actions de formation et d'équipement (informatique, moyens de communication, équipement complet de 120 fonctionnaires, moyens roulants...), ce projet a permis la création d'unités opérationnelles (un service de police secours, un service d'information et une brigade de lutte contre la délinquance), employant 81 fonctionnaires sénégalais, et le renforcement du matériel des unités de la Direction de la police judiciaire du Sénégal.

**D'autres directions sont également concernées dans une moindre mesure par la coopération** : le Secrétariat général (stages de fonctionnaires étrangers et accueil ponctuel de délégations administratives et politiques), la Direction générale des collectivités locales (appui législatif et expertise technique) et la Direction de la défense et de la sécurité civile (conseil et assistance opérationnelle, en particulier dans le cadre du Mécanisme européen de protection civile).

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

Les crédits du ministère portent notamment sur une dotation, sur le chapitre 44-10, destinée au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et au soutien d'associations et d'organismes engagés dans la coopération au développement, à hauteur de 770.000 euros en quote-part d'APD, soit une baisse de 58,2 % par rapport à 2004. La contribution au Fonds pour l'environnement du PNUE sera désormais entièrement supportée par le ministère des affaires étrangères.

**Les crédits du ministère attribués à l'APD en 2005 demeurent très modestes avec 1,15 million d'euros**, soit une diminution de 47,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Des actions de suivi du Sommet mondial du développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002, et de promotion de la proposition française de créer une Organisation des Nations-Unies pour l'environnement, sont également

prévues. Les principaux thèmes de coopération du ministère, en association avec les opérateurs de l'APD, concernent la gestion de l'eau, la préservation de la nature et de la biodiversité, la maîtrise de l'environnement industriel, la gestion des déchets, la maîtrise de la demande énergétique et le développement des énergies renouvelables.

Doté de moyens financiers limités en matière de coopération, le ministère apporte un appui technique éventuellement assorti de cofinancements sur des projets du FSP ou de l'AFD. Le ministère est également porteur de nombreux projets du Fonds français pour l'environnement mondial.

*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 pays 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 2005 sont à 94 % affectées au chapitre 43-20 intitulé « **Interventions culturelles d'intérêt national** », qui reçoit 3,98 millions d'euros, soit un montant identique à celui ouvert en 2004. 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 2005 et s'élève à 1,06 million d'euros.

La Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (**MILDT**) est également engagée dans la coopération internationale, plus marginalement avec les Etats en développement (150.000 euros de crédits ouverts en 2004 sur une enveloppe de 2,5 millions d'euros). **Les procédures de transfert budgétaire ne contribuent manifestement pas à faciliter le caractère interministériel de cette Mission.** La Mission relève ainsi que le système en vigueur de transfert de crédits aux ministères chargés de la coopération internationale (essentiellement le MAE, le ministère de l'intérieur et la Direction générale

des douanes du ministère des finances) pénalise considérablement l'organisation et l'exécution des programmes de lutte contre la drogue, l'arrêté de transfert du ministère des finances ne permettant pas aux bénéficiaires de disposer des crédits de la MILDT avant l'automne de l'année en cours. **Les partenaires étrangers ne comprennent pas la complexité de ce système de financement et se lassent d'attendre l'arrivée des crédits.**

*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 MAE, 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, et études ponctuelles.

Une subvention de 0,74 million d'euros devrait être accordée en 2005 à **Météo-France** (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, *etc.* Une partie des crédits de la sous-direction des actions internationales concerne également des études et actions de coopération.

*h) Le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative*

La coopération du **ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative** avec les Etats en développement, dont les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2005 sont en **hausse de 15,9 % par rapport à 2004**, se traduit essentiellement par des échanges d'experts et de cadres techniques et des formations de sportifs. Les objectifs sont notamment la mobilisation des jeunes par les pratiques sportives de proximité, vecteur d'insertion sociale et professionnelle, le développement du sport de haut niveau, facteur

d'identification nationale et de cohésion sociale, et le soutien à l'organisation de compétitions régionales ou internationales, contribuant à la cohésion nationale et au développement de l'économie.

La **coordination avec le MAE** est assurée, pour les Etats ayant signé avec la France un accord de coopération culturelle, scientifique et technique, au sein de sous-commissions mixtes de la jeunesse et des sports, présidées du côté français par le MAE.

Une large part de la coopération du ministère s'effectue dans un cadre multilatéral, 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 et qui est établie à Dakar. La prochaine conférence ministérielle de 2005 aura lieu à Paris, occasionnant une dépense de 500.000 euros imputée sur la quote-part d'APD du ministère, et la France prendra à cette occasion la présidence de la CONFESJES pour deux ans.

Le ministère mène également une politique de coopération **bilatérale** avec 15 pays, dont 4 de la ZSP (Algérie, Maroc, Tunisie, Vietnam), qui comporte trois volets : coopération institutionnelle entre départements ministériels, échanges d'experts et formations, échanges de jeunes ne faisant pas l'objet d'une prise en charge par les collectivités territoriales ou le secteur associatif.

*i) Les ministères de la défense et de la justice*

La participation du **ministère de la défense** est désormais très résiduelle (40.000 euros en 2005), dans la mesure où la coopération militaire est assurée par la Direction de la coopération militaire et de défense du Quai d'Orsay, créée le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Enfin le **ministère de la justice** contribue marginalement (460.000 euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005) à la coopération avec les Etats en développement 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 – **OHADA**), qui sont en grande partie élaborées par le Service des affaires européennes et internationales, mais principalement financées par le ministère des affaires étrangères. **L'OHADA constitue 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.

**De façon plus prononcée qu'en 2003, votre rapporteur spécial relève le caractère lacunaire ou tardif de certaines réponses** aux différents questionnaires adressés en juillet à chaque ministère concerné. On peut également noter dans plusieurs 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 globaux du personnel d'assistance technique**

Les effectifs d'assistance technique devraient diminuer de 0,7 % en 2005, après une prévision d'augmentation de 0,6 % dans le projet de loi de finances pour 2004. **Ces prévisions d'effectifs sont toutefois à considérer avec précaution, compte tenu de la grande variabilité des effectifs réels par rapport aux prévisions.** Les effectifs d'assistants techniques dans les Etats de la ZSP constatés mi 2004 se révélaient ainsi inférieurs de 171 unités aux anticipations du « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2004. Cette différence globale en 2004 recouvre un fort écart négatif par rapport aux prévisions pour les effectifs d'enseignants (-269) et de coopération éducative (-168), et un écart positif pour les assistants de l'intérieur et de la police (+141), ainsi que pour ceux du secteur de l'agriculture (+147).



**Effectifs du personnel d'assistance technique au 1<sup>er</sup> juillet 2004 et prévisions au 1<sup>er</sup> juillet 2005**

	Etats de la ZSP		Autres Etats		Total		
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	Variation
Enseignants des services français *	2.317	2.317	3.731	3.731	6.048	6.048	-
Education, formation et coopération éducative	592	592	165	170	757	762	0,7 %
Administration générale, statistiques	136	144	104	117	240	261	8,8 %
Economie et finances	95	94	19	20	114	114	-
Santé et services sociaux	217	217	11	11	228	228	-
Agriculture, pêche, forêt, eau, environnement	314	314	28	28	342	342	-
Bâtiment, commerce, PME, PMI et tourisme	21	21	3	3	24	24	-
Infrastructures, transports et télécommunications	16	16	1	1	17	17	-
Ecologie et développement durable	64	64	3	3	67	67	-
Culture, médias et multilatéral	74	74	19	19	93	93	-
Intérieur	186	106	108	104	294	210	-28,6 %
Armées	337	337	22	22	359	359	-
Divers * *	10	12	10	10	20	22	10 %
<b>TOTAL</b>	<b>4.379</b>	<b>4.308</b>	<b>4.224</b>	<b>4.239</b>	<b>8.603</b>	<b>8.547</b>	<b>0,7 %</b>

\* Ces effectifs comprennent les enseignants de l'AEFE, rémunérés au titre III du budget du Quai d'Orsay.

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

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

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

### ***A. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE COOPÉRATION DU MINISTÈRE***

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

Les crédits que le ministère consacre à l'APD manquent de lisibilité. 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 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 % à 100 % du total, sans que les explications à ces clefs ne soient fournies dans les documents budgétaires.**

**Au total, 50,1 %<sup>1</sup> des crédits du budget des affaires étrangères seraient affectés à la coopération en 2005, soit une progression de près de trois points par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (48,2 %), ce qui témoigne – si les principes de répartition ont été inchangés – de la meilleure progression relative des crédits d’APD, en particulier du fait de transferts réalisés à leur profit. La répartition par titre fait apparaître que moins de 20 % des dépenses de personnel et de fonctionnement, plus de la moitié des dépenses d’intervention et la totalité des subventions d’investissement sont consacrées à la coopération.**

**Part des crédits du MAE affectés à la coopération dans le PLF 2005**  
(en millions d'euros)

	Total budget	Crédits de coopération du « jaune »	Part du budget MAE	Rappel PLF 2004
<b>Titre III</b>	1.487,7	271,3	18,2 %	20 %
<b>Titre IV</b>	1.911,1	968,2	50,7 %	47 %
<b>Titre V dont</b>				
<b>AP</b>	88	43,64	49,6 %	35,8 %
<b>CP</b>	92,9	51,6	55,5 %	38,3 %
<b>Titre VI dont</b>				
<b>AP</b>	278,9	276	98,9 %	100 %
<b>CP</b>	916,9	916,9	100 %	100 %
<b>Total (DO+CP)</b>	<b>4.408,6</b>	<b>2.208</b>	<b>50,1 %</b>	<b>48,15 %</b>

N.B. Les CP du titre VI n’incluent pas les reports du FED de 2004 sur 2005.

Source : *commission des finances du Sénat*

Votre rapporteur spécial tient à préciser que le « jaune » récapitulant, par ministère, l’ensemble des crédits concourant à la coopération avec les Etats en développement, **comportait dans sa première version plusieurs erreurs de calcul** préjudiciables à la crédibilité de la préparation du budget. Un avenant a toutefois été publié.

<sup>1</sup> Hors 66 millions d’euros de reports de la contribution de la France au FED, non comptabilisés dans le budget 2005 (car versés lors de la période complémentaire de l’exercice 2004) mais imputés sur les crédits d’APD 2005 au sens du CAD.

## 2. Ventilation par chapitre selon le « jaune » 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 2005 dans le « bleu » budgétaire du MAE		Crédits décomptés dans le « jaune » Etat récapitulatif des crédits de coopération annexé au PLF 2005		Clef de répartition des crédits MAE affectés à la coopération	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
<b>I - ACTIONS BILATERALES</b>	<b>367</b>	<b>2.601,2</b>	<b>319,6</b>	<b>1.268,1</b>	<b>87,1 %</b>	<b>48,8 %</b>
<b>I - 1 - Coût des services centraux</b>	<b>4,7</b>	<b>220,9</b>	<b>0,3</b>	<b>28,8</b>	<b>6,4 %</b>	<b>13 %</b>
31-12-11. Administrations centrales - Indemnités et allocations diverses		37		3,3		8,9 %
31-90-01/11. Rémunérations principales		88,4		11,4		12,9 %
31-98-11. Autres rémunérations		3,7		0,4		10,8 %
33-90-11. Cotisations sociales – Part de l'Etat		15		2,9		19,3 %
33-91-11. Prestations sociales – Part de l'Etat		0,85		0,25		29,4 %
37-90-11/87/88. Moyens généraux des services		71,3		10,3		14,4 %
57-10-11. Equipement administratif	4,7	4,7	0,3	0,3	6,4 %	6,4 %
<b>I - 2 - Coût des services déconcentrés à l'étranger</b>	<b>29</b>	<b>557,6</b>	<b>0</b>	<b>88,3</b>	<b>0 %</b>	<b>15,8 %</b>
31-12-21. Indemnités et allocations diverses		4,5		2,3		51,1 %
31-90-21. Rémunérations des personnels		311,2		61,1		19,6 %
33-90-21. Cotisations sociales – Part de l'Etat		10,2		4,4		43,1 %
33-91-21. Prestations sociales – Part de l'Etat		1,4		0,1		7,1 %
37-90-21/23/41/43. Moyens généraux des services		202,5		20,3		10 %
57-10-21. Equipement administratif	29	27,8	0	0	0 %	0 %
<b>I - 3 - Coût des établissements à l'étranger</b>	<b>16,4</b>	<b>524,8</b>	<b>5,4</b>	<b>155,4</b>	<b>32,9 %</b>	<b>29,6 %</b>
31-12-31. Services à l'étranger – Indemnités diverses		1,1		0,9		81,8 %
31-90-31. Rémunérations des personnels		92,9		26,1		28,1 %
33-90-31. Cotisations sociales – Part de l'Etat		4,6		1,6		34,8 %
33-91-31. Prestations sociales – Part de l'Etat		0,3		0,05		16,7 %
36-30. Subventions aux établissements publics		371		97,3		26,2 %
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche		40,4		24,1		59,6 %
57-10-25/31/32/61. Equipement administratif	16,4	14,5	5,4	5,4	32,9 %	37,2 %
<b>I - 4 - Dépenses d'intervention</b>	<b>278,9</b>	<b>1.251,9</b>	<b>276</b>	<b>949,6</b>	<b>100 %</b>	<b>75,8 %</b>
41-43. Concours financiers		123		123		100 %
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées		37		32,1		86,8 %
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle		165		22,3		13,5 %
42-15. Coopération internationale et au développement		482,7		358,3		74,2 %

42-26. Transport et dépenses d'aide alimentaire		31,8		31,6		99,4 %
42-29. Coopération militaire et de défense		93,5		79,8		65,3 %
42-37. Autres interventions de politique internationale		30		16,9		56,3 %
68-80. Subventions d'aide extérieure	4,4	4,8	1,46	1,5	34,1 %	31,3 %
68-91. FSP	104,5	174,1	104,5	174,1	100 %	100 %
68-93. Dons AFD	170	110	170	110	100 %	100 %
<b>I - 5 - Crédits globalisés de fonctionnement et d'intervention (chap. 59-01)</b>	<b>38</b>	<b>45,9</b>	<b>38</b>	<b>45,9</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>
<b>II - ACTIONS MULTILATERALES</b>	<b>0</b>	<b>2.080,2</b>	<b>0</b>	<b>1.002,6</b>	<b>0</b>	<b>48,2 %</b>
<b>II - 1 - Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales (articles relatifs aux services à l'étranger)</b>	<b>0</b>	<b>528,4</b>	<b>0</b>	<b>4,5</b>	<b>0</b>	<b>0,9 %</b>
31-12-21. Indemnités et allocations diverses		4,5		0,2		4,4 %
31-90-21. Rémunérations des personnels		311,2		2,6		0,8 %
33-90-21. Cotisations sociales – Part de l'Etat		10,2		0,2		2 %
37-90-21/23/41/43. Moyens généraux des services		202,5		1,5		0,7 %
<b>II - 2 - Contributions de la France aux organisations intergouvernementales</b>	<b>0</b>	<b>1.551,8</b>	<b>0</b>	<b>998,2</b>	<b>0</b>	<b>64,3 %</b>
42-31. Contributions obligatoires		678,8		59,6		8,8 %
42-32. Contributions volontaires (hors FMU)		199,1		199		100 %
42-32. Fonds multilatéral unique (francophonie)		45,6		45,6		100 %
68-02. Participation de la France au FED*	0	628		694		100 %
<b>TOTAL</b>	<b>366,9</b>	<b>4.408,6</b>	<b>319,6</b>	<b>2.270,7</b>	<b>87,1 %</b>	<b>51,5 %</b>

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.

**La participation de la France au FED, telle qu'elle est inscrite dans le « jaune », inclut 66 millions d'euros de reports qui ne figurent pas dans le budget 2005 mais seront rattachés à l'exercice 2005 pour la comptabilisation des dépenses d'APD.**

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

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

- les concours financiers (chapitre 41-43) ;
- l'appui aux initiatives privées et décentralisées (chapitre 42-13) ;
- l'aide alimentaire (chapitre 42-26) ;
- les contributions volontaires aux institutions des Nations-Unies et autres organismes (chapitre 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), « *Fonds de solidarité prioritaire* » (chapitre 68-91) et « *Dons destinés à financer des projets mis en oeuvre par l'Agence française de développement* » (chapitre 68-93).

Un **nouveau chapitre 59-01** intitulé « *Programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Expérimentation dans quatre pays* », entièrement dédié à la coopération et doté de 45,9 millions d'euros, fait son apparition dans le « bleu » et traduit l'expérimentation des « **budgets pays** » dans le cadre de la LOLF, pour les crédits consacrés à Madagascar, à la Tunisie, à la Chine et à l'Albanie. Les trois autres futurs programmes LOLF du ministère (« *Action de la France en Europe et dans le monde* », « *Rayonnement culturel et scientifique* » et « *Français à l'étranger et étrangers en France* ») font également l'objet de la création de trois nouveaux chapitres 39-01, 39-02 et 39-03, l'ensemble de ces chapitres succédant au chapitre 37-30 (« *Dotations globalisées : expérimentations de budgets par pays* »), qui avait été introduit en 2004 et est supprimé.

L'article 50 du chapitre 41-43, intitulé « *Concours financiers en faveur de l'ajustement structurel et contrats de désendettement-développement* », qui était né dans le projet de loi de finances pour 2004 du regroupement de trois articles, est supprimé au profit d'un nouvel article 20 dont le libellé est simplifié : « *Contrats de désendettement-développement* » (cf. *infra*).

**Votre rapporteur spécial demeure 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 42-15 « *Coopération internationale et développement* » est **retenu à hauteur de 74,5 %**, 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 que l'on peut escompter de la future nomenclature de la LOLF**, bien que l'ensemble des crédits de coopération du ministère ne soient pas rassemblés dans le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

Le reste des chapitres bénéficie d'un traitement variable qui complique l'analyse. Ainsi, pour l'administration centrale, 12,9 % pour les rémunérations principales, mais 19,3 % pour les cotisations sociales ; pour les services déconcentrés à l'étranger, 19,6 % pour les rémunérations principales et 43,1 % pour les cotisations sociales.

### 3. La disjonction des périmètres du « jaune » et de l'agrégat 21 du « bleu »

Le « bleu » budgétaire comporte plusieurs agrégats, parmi lesquels un agrégat 21 plus particulièrement consacré à la coopération et intitulé « *Coopération et interventions internationales* ». Cet agrégat inclut néanmoins une composante d'action diplomatique et présente donc un volume de crédits supérieur à celui retenu par le « jaune » au titre de la coopération ; **il n'est guère utilisable en ce qu'il ne constitue pas un agrégat d'APD stricto sensu (telle qu'elle est notifiée au CAD) pas plus qu'il ne préfigure le programme LOLF « Solidarité à l'égard des pays en développement »**. *A contrario*, des crédits relevant de l'APD, en particulier des coûts administratifs et de rémunération non répartis, ne sont pas inscrits dans cet agrégat et figurent dans l'agrégat 11 « *Personnel, équipement et moyens des services* ». Le nouveau chapitre 59-01, lié à l'expérimentation LOLF, figure néanmoins dans l'agrégat « *Coopération et interventions internationales* » et constitue le seul chapitre du titre V. Le chapitre 39-02 équivalent pour le programme LOLF « *Rayonnement culturel et scientifique* » est également inséré dans l'agrégat 21, bien qu'il concerne un programme qui ne figure pas dans la future mission interministérielle APD.

#### Evolution des crédits de paiement retenus dans l'agrégat 21 « *Coopération et interventions internationales* »

(en millions d'euros)

Titre	LFI 2004	PLF 2005	Evolution	Rappel crédits d'APD du « jaune » (2005)	Ecart agrégat / « jaune »
III	51,1	74,1	45 %	271,3	-72,7 %
Dont : - fonctionnement	51,1	40,4	-20,9 %	271,3	
- expérimentation LOLF	-	33,6	N.S.	0	
IV	1.785,2	1.886,4	5,7 %	968,2	94,8 %
V (expérimentation LOLF)	0	45,9	N.S.	51,6	-11 %
VI	867,7	916,9	17,3 %	979,6	-6,4 %
<b>Total</b>	<b>2.704</b>	<b>2.923,3</b>	<b>8,1 %</b>	<b>2.270,7</b>	<b>28,7 %</b>

Source : « bleu » du ministère des affaires étrangères

### 4. 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, telle que la hausse des crédits affectés au FED (en augmentation de 11,2 %, hors reports de 2003 sur 2004 et de 2004

sur 2005) et aux contributions volontaires aux organismes internationaux (+ 155,4 %, en raison du **transfert** du financement de l'abondement au Fonds mondial de lutte contre le sida) ; et également sur la forte augmentation de certaines actions bilatérales, telles que l'appui à des initiatives privées ou décentralisées (+ 22,7 %), l'aide alimentaire (+ 88,3 %, du fait du **transfert** de la ligne budgétaire du ministère de l'agriculture) et les dotations du Fonds de solidarité prioritaire (+ 27,6 % par rapport à 2004, hors abondement de 50 millions d'euros intervenu en cours de gestion).

**Au total les crédits du ministère des affaires étrangères consacrés à la coopération et au développement, selon les données du « jaune », sont en augmentation de 11,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, alors que le budget global du ministère s'inscrit en augmentation de 4,4 %.**

**Cette augmentation des crédits d'APD doit toutefois être relativisée.** La hausse globale des crédits de coopération par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 est ainsi ramenée à 4 % si on exclut les contributions volontaires du périmètre, qui intègrent un transfert de 150 millions d'euros. En outre les crédits gérés par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), qui constitue le principal opérateur du ministère en matière de coopération mais recouvre un périmètre plus vaste, passent de 2,16 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004 à 2,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 (dont 59,4 millions d'euros de mesures nouvelles), soit une hausse de 1,9 % (6,2 % en 2004). **Hors FED, l'évolution des crédits de la DGCID devient négative avec une diminution de 1,3 %.**

Parmi les priorités sectorielles de la DGCID pour 2005, il convient de signaler :

- dans le domaine de la **santé**, poursuite et renforcement des actions orientées vers les objectifs du millénaire : lutte contre les principales maladies transmissibles et le VIH/sida, lutte contre la mortalité maternelle et infantile. Ceci suppose la poursuite de la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ainsi qu'à l'initiative GAVI et au plan d'éradication de la poliomyélite. D'autre part, il est à ce stade proposé au CICID de renforcer l'effort multilatéral et de concentrer les actions bilatérales ;

- dans le domaine **social**, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, l'appui au développement local, la protection sociale (en particulier l'assurance maladie et les mutuelles de santé), l'aide aux personnes vulnérables, la protection de l'enfance, en coopération étroite avec les partenaires multilatéraux concernés, demeurent des priorités ;

- dans le secteur de **l'éducation**, poursuite de la contribution au financement de politiques sectorielles dans le domaine de l'éducation de base en particulier avec les objectifs du millénaire ;

- dans **l'enseignement** et la formation professionnelle, l'insertion professionnelle des jeunes en direction du secteur informel et rural (l'apprentissage notamment) seront privilégiés.

## ***B. LE FUTUR PROGRAMME « SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT »***

Votre rapporteur spécial regrette le **manque de précision** de certaines des réponses du ministère afférentes à la mise en place de la LOLF.

### **1. La définition encore inachevée du périmètre budgétaire**

Le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » rassemble plus des deux tiers des crédits de la future mission interministérielle et est intégralement géré par le ministère des affaires étrangères, dont il représente 45 % des crédits. Il est mis en œuvre par la DGCID, la direction des Nations Unies et des organisations internationales, la délégation à l'action humanitaire et le service des affaires francophones participent également à sa réalisation. Ce programme comportera **six actions budgétaires** : « *Animation et coordination de l'aide au développement* », « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* », « *Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement* », « *Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté* »<sup>1</sup>, « *Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement* » et « *Aide aux populations touchées par la crise* ». La répartition des crédits entre ces actions au titre du projet de loi de finances pour 2005 est illustrée par un graphique dans l'avant-projet annuel de performance, mais sans qu'il soit fait mention de quelconques pourcentages.

Le futur programme, qui représente plus des deux tiers des crédits de la mission APD, ne reprendra pas l'intégralité des crédits budgétaire concourant à la coopération actuellement identifiés dans le « **jaune** » budgétaire pour le MAE : ces derniers sont ainsi évalués à 2.044 millions d'euros pour les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004, alors que l'évaluation des crédits pour 2004 du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », présentée dans l'avant-projet annuel de performance, se situe à 1.826,3 millions d'euros. De même, l'évaluation des crédits du programme dans le projet de loi de finances pour 2005 est de

---

<sup>1</sup> *Cet intitulé surprend votre rapporteur spécial, en ce qu'il manque singulièrement de précision au regard de la vocation même de la mission interministérielle.*



1.987,6 millions d'euros, alors que le périmètre d'APD retenu par le « jaune » dans le budget du MAE est de 2.270,7 millions d'euros. La simulation du futur programme conduit à une hausse des crédits du projet de loi de finances pour 2005 de 8,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, donc inférieure à celle de 11,1 % que traduit le « jaune » budgétaire.

Au-delà de l'effet précédemment mentionné des reports sur la contribution au FED, il apparaît que **certains crédits d'APD seront également logés dans d'autres programmes du MAE, ne figurant pas dans la mission interministérielle APD**. La vocation large de la DGCID, également impliquée dans le rayonnement culturel, a conduit à mettre en place une clef de répartition des crédits de fonctionnement de plusieurs directions, à hauteur d'environ deux tiers pour le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission interministérielle et d'un tiers pour le programme « *Rayonnement culturel et scientifique* » de la mission d'action extérieure. Cette clef correspond à peu près à celle qui était jusqu'à présent retenue dans le « jaune ». **Les autres programmes du ministère accueillent ainsi les crédits d'APD suivants :**

- les subventions aux opérateurs audiovisuels ont été majoritairement logés dans le programme « *Rayonnement culturel et scientifique* » ; le programme de coopération inclut néanmoins les crédits consacrés à CFI (par l'action « *Affirmation de la dimension culturelle du développement* ») ;

- le programme 4 « *Français à l'étranger et étrangers en France* » du ministère comprend une fraction de crédits d'APD au titre de l'action de l'AEFE en faveur des nationaux dans les pays de la ZSP. Dans un souci de cohérence et de simplicité de gestion, il est apparu périlleux de scinder les crédits de l'AEFE en plusieurs programmes ;

- la totalité des contributions obligatoires aux organismes des Nations Unies, qui comportent une faible part de crédit d'APD (un peu plus de 10 %), sont comptabilisées dans le programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* » ;

- les crédits afférents à la coopération militaire et de défense, qui ne sont pas comptabilisés au titre de l'APD, figurent également dans le programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* ».

Le travail de mise en concordance des agrégats, et plus particulièrement de l'agrégat 21 « *Coopération et interventions internationales* », avec le futur programme, est actuellement en cours. **Cet agrégat devrait être largement modifié**, d'une part parce qu'il n'inclut pas les crédits de rémunération prévus dans le programme, et d'autre part, parce qu'il comprend aujourd'hui certaines dotations (le chapitre 37-90 article 71 « *Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel* » et le chapitre 42-29 « *Coopération militaire et de défense* ») qui devraient a

*contrario* être transférées dans le programme « *Action de la France en Europe et dans le monde* ».

Ainsi qu'il a été souligné précédemment, un reclassement de crédits a été opéré sur l'aide alimentaire puisque cette action figure désormais intégralement dans le budget du MAE, par transfert des crédits relatifs à l'achat des denrées que gérait le ministère de l'agriculture. *A contrario*, certaines dotations ont été retirées du budget du MAE, au titre de la clarification de l'effort de l'Etat dans le domaine de la recherche. Le MAE ne donne cependant guère plus de précisions sur ce point.

**La répartition des catégories de personnel, dont dépend notamment la ventilation de la masse salariale entre les quatre programmes du ministère, est également en cours d'étude.** Ainsi le ministère indique qu'au sein de la DGCID, la répartition des crédits de rémunération entre les deux programmes que recouvre l'action de cette direction générale, « *Rayonnement culturel et scientifique* » et « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », n'a pas encore été définie de façon précise. La LOLF dispose que les emplois inclus dans le plafond ministériel doivent être présentés soit par corps, soit par métier, soit par type de contrat. Il s'agit donc, dans un premier temps, de définir une description simplifiée des emplois dans la loi de finances, afin de mettre ensuite en place une prévision pluriannuelle de la dépense. **Six catégories d'emplois ont ainsi été définies** : les trois premières rassemblent les agents titulaires et contractuels à durée indéterminée des catégories A, B et C ; les trois autres groupes correspondent à des caractéristiques particulières : militaires, contractuels à durée déterminée et personnels de droit local.

**Le MAE a choisi de poursuivre l'expérimentation des budgets pays au titre de la LOLF, en l'étendant à d'autres titres, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.** Le périmètre des crédits concernés est ainsi étendu aux établissements bénéficiant de l'autonomie financière (chapitre 37-95), au titre IV (permettant ainsi d'inclure certains crédits d'action culturelle et de coopération) et au titre VI, et partant, aux projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Ainsi qu'il a été précédemment souligné, le chapitre 37-30 « *Dotations globalisées : expérimentation du budget par pays* » est ainsi supprimé et remplacé, dans le projet de loi de finances pour 2005, par quatre nouveaux chapitres, correspondant chacun à un programme de la future nomenclature du ministère.

En janvier 2005, le périmètre et les responsables des futurs **budgets opérationnels de programme** devront avoir été déterminés. Cette décision nécessite cependant, selon le ministère, d'attendre les résultats des ateliers organisés par le service à compétence nationale ACCORD relatif au Palier 2006 (le projet ACCORD II ayant été reporté), afin de connaître les possibilités offertes par les systèmes d'information tels qu'ils seront modifiés en 2005.

La ventilation des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2004 selon la nomenclature budgétaire du futur programme est présentée ci-après, à **titre indicatif**. Cette estimation date toutefois de juillet 2004 et présente des résultats différents de ceux publiés dans l'avant-projet annuel de performance, qui présente les crédits de la loi de finances initiale pour 2004 et du projet de loi de finances pour 2005 par action mais non par sous-action, et sans correspondance avec les chapitres budgétaires.

**Présentation des crédits de 2004 et 2005 selon la nomenclature du futur programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »**

(en millions d'euros)

Action	LFI 2004	PLF 2005	Part du total (2005)	Variation 2005/2004
Animation et coordination de l'aide au développement	190,4	205,98	10,4%	8,2 %
Affirmation de la dimension culturelle du développement	153,1	143,26	7,2%	-6,4 %
Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement	195,3	205,4	10,3%	5,1 %
Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté	554,6	483,6	24,3%	-12,8 %
Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement	661,7	873,3	43,9%	32 %
Aide aux populations touchées par les crises	71,2	76,1	3,8%	7 %
<b>Total</b>	<b>1.826,3</b>	<b>1.987,6</b>	<b>100 %</b>	<b>8,8 %</b>

Source : avant-projet annuel de performance annexé au PLF 2005

**Ventilation des crédits de paiement du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » et concordance avec les imputations budgétaires (version d'étape de juillet 2004)**

*(en millions d'euros)*

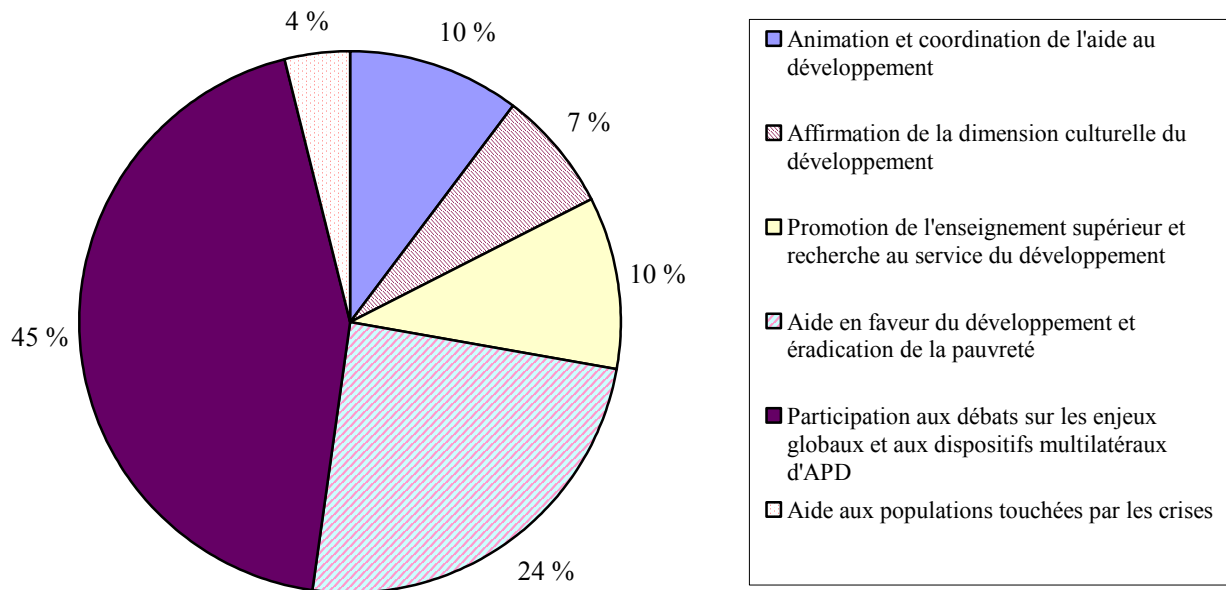
<b>Chapitre</b>	<b>Article</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Simulation LFI 2004</b>
<b>Action 1 « Animation et coordination de l'aide au développement »</b>			<b>182,57</b>
31-12 : indemnités et allocations diverses	11	Administration centrale	0,33
	21	Services à l'étranger ; services diplomatiques	0,3
	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,33
31-90 : rémunération des personnels	11	Administration centrale	1,14
	21	Services à l'étranger ; services diplomatiques	16,9
	31	Services et établissements culturels et de coopération	39,72
33-90 : cotisations sociales – Part de l'Etat	11	Administration centrale	0,16
	21	Services à l'étranger ; services diplomatiques	0,42
	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,79
33-91 : prestations sociales versées par l'Etat	11	Administration centrale	0,03
	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,69
37-30 : dotations globalisées	10	Dépenses de personnel	01,83
37-90 : moyens généraux des services	11	Administration centrale	1,41
	23	Services à l'étranger – Rémunération des personnels de droit local	4,87
	87	Commission coopération développement	0,02
	88	Haut conseil de la coopération internationale	0,62
42-13 : appui à des initiatives privées ou décentralisées	10	Coopération avec les organismes de solidarité internationale	7,3
	20	Association de volontaires	19,63
	30	Coopération décentralisée – Crédits déconcentrés	5,26
	40	Coopération décentralisée – Crédits non déconcentrés	1,75
42-15 : coopération internationale et développement	12	Missions d'expertise de courte durée	9,76
	20	Bourses, échanges et formations	0,09
	40	GIP France Coopération Internationale	0,75
	51	Appui local aux projets de coopération – Crédits délégués	0,55
	52	Appui local aux projets de coopération – Crédits déconcentrés	43,34
70	Fonds de coopération pour le Pacifique	3,2	
68-80 : action extérieure et aide au développement	10	Aide à des projets de coopération	0,63
68-91 : FSP	10	Dons destinés à financer des projets de développement institutionnel, social, culturel et de recherche	20,74
<b>Action 2 : « Affirmation de la dimension culturelle du développement »</b>			<b>150,11</b>
31-12 : indemnités et allocations diverses	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,22
31-90 : rémunération des personnels	31	Services et établissements culturels et de coopération	21,98
33-90 : cotisations sociales – Part de l'Etat	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,65
33-91 : prestations sociales versées par l'Etat	11	Administration centrale	0,02
37-30 : dotations globalisées	10	Dépenses de personnel	0,27
37-90 : moyens généraux des services	23	Services à l'étranger – Rémunération des personnels de droit local	0,06

37-95 : établissements culturels, de coopération et de recherche	31	Etablissements culturels	25,14
42-14 : subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	10	Opérateurs audiovisuels	22,5
42-15 : coopération internationale et développement	11	Expertises de longue durée	16,47
	20	Bourses, échanges et formation	15,68
	30	Appui aux organismes concourant à la coopération	41,17
57-10 : équipement administratif et divers	32	Instituts et centres culturels	0,98
68-80 : action extérieure et aide au développement – Subventions d'investissement	40	Etablissements culturels et de coopération	2,85
68-91 : FSP	10	Dons destinés à financer des projets de développement institutionnel, social, culturel et de recherche	2,11
<b>Action 3 : « Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement »</b>			<b>194,03</b>
31-12 : indemnités et allocations diverses	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,09
31-90 : rémunération des personnels	31	Services et établissements culturels et de coopération	6,17
33-90 : cotisations sociales – Part de l'Etat	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,19
37-90 : moyens généraux des services	23	Services à l'étranger – Rémunération des personnels de droit local	0,17
37-95 : établissements culturels, de coopération et de recherche	40	Instituts de recherche	5,58
42-15 : coopération internationale et développement	11	Expertises de longue durée	67,72
	20	Bourses, échanges et formation	50,02
	30	Appui aux organismes concourant à la coopération	14,03
	90	Recherche et échanges scientifiques et technologiques	4,14
68-91 : FSP	10	Dons destinés à financer des projets de développement institutionnel, social, culturel et de recherche	45,93
<b>Action 4 : « Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté »</b>			<b>554,53</b>
31-12 : indemnités et allocations diverses	11	Administration centrale	0,89
31-90 : rémunération des personnels	11	Administration centrale	3,48
	21	Services à l'étranger ; services diplomatiques et consulaires	0,12
	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,09
33-90 : cotisations sociales – Part de l'Etat	11	Administration centrale	0,52
	31	Services et établissements culturels et de coopération	0,01
33-91 : prestations sociales versées par l'Etat	11	Administration centrale	0,1
41-43 : concours financiers	10	Aide budgétaire : opérations exceptionnelles	15
	50	Contrats de désendettement-développement	144
42-15 : coopération internationale et développement	11	Expertises de longue durée	89,69
	13	Alliances françaises (personnel mis à disposition)	23,19
	20	Bourses, échanges et formation	31,9
	30	Appui aux organismes concourant à la coopération	22,3
68-91 : FSP	10	Dons destinés à financer des projets de développement institutionnel, social, culturel et de recherche	65,2

68-93 : dons destinés à financer des projets AFD	10	Dons destinés à financer des projets de développement économique et social	158
<b>Action 5 : « Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'APD »</b>			<b>661,85</b>
31-12 : indemnités et allocations diverses	11	Administration centrale	0,14
31-90 : rémunération des personnels	11	Administration centrale	0,41
	21	Services à l'étranger ; services diplomatiques et consulaires	0,04
33-90 : cotisations sociales – Part de l'Etat	11	Administration centrale	0,07
33-91 : moyens généraux des services	11	Administration centrale	0,23
42-15 : coopération internationale et développement	80	Actions menées par le service des affaires francophones	0,58
42-31 : participation de la France à des dépenses internationales (contributions oblig.)	54	Autres organisations	11,1
42-32 : participation de la France à des dépenses intales (contributions volontaires)	10	Organismes relevant des Nations-Unies	37,4
	20	Autres organismes internationaux	0,23
	40	Francophonie (FMU)	46,68
68-02 : participation de la France au FED	10	Participation de la France au FED	565
<b>Action 5 : « Aide aux populations touchées par les crises »</b>			<b>57,09</b>
31-12 : indemnités et allocations diverses	11	Administration centrale	0,24
31-90 : rémunération des personnels	11	Administration centrale	0,36
	21	Services à l'étranger ; services diplomatiques et consulaires	0,09
33-90 : cotisations sociales – Part de l'Etat	11	Administration centrale	0,09
42-26 : aide alimentaire	10	Aide alimentaire : transport et dépenses diverses	16,79
42-31 : participation de la France à des dépenses internationales (contributions oblig.)	54	Autres organisations	5,13
42-32 : participation de la France à des dépenses intales (contributions volontaires)	20	Organismes relevant des Nations-Unies	11,5
42-37 : autres interventions de politique internationale	51	Fonds d'urgence humanitaire	9,27
	52	Opérations exceptionnelles – Aide aux sorties de crise	7,62
68-91 : FSP	30	Aide aux pays sortant de conflits	6
<b>Total</b>			<b>1.800,18</b>

Source : réponses du ministère des affaires étrangères ; avant-projet annuel de performance

Répartition des crédits du PLF 2005 par action



## 2. Objectifs et indicateurs

La Direction de la réforme budgétaire (DRB) considère que **les futurs objectifs, pour être pertinents, doivent respecter huit principes** : être sélectifs tout en couvrant l'essentiel (pas de prétention à l'exhaustivité), attester l'amélioration de la dépense, être équilibrés entre les trois points de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable, être atteignables et ne pas se situer dans le trop long terme, être suffisamment explicités dans le commentaire comme dans l'introduction stratégique des PAP, être compréhensibles, être mesurables, et être coordonnés dans les missions ou les documents de politique transversale. Les indicateurs doivent quant à eux permettre de formuler un jugement (notamment en privilégiant les indicateurs de dispersion aux valeurs moyennes), être immédiatement interprétables et être précisément documentés dans le PAP. **Les objectifs et indicateurs ne doivent pas être trop nombreux** ; la DRB promeut ainsi environ 5 objectifs par programme (10 au maximum) et en moyenne deux indicateurs par objectif.

A l'aune de ces principes, on constate en premier lieu que le MAE propose un nombre raisonnable d'objectifs (6) mais beaucoup d'indicateurs (20), pour un programme budgétaire certes assez ample et dont la grande variété des actions suppose une masse critique suffisante d'indicateurs pour bien en mesurer l'efficacité. Aucun des indicateurs n'est pour l'heure renseigné ni ne se voit attribuer de cible, ce qui reste compréhensible compte tenu des délais passés et de l'échéance de septembre 2005, mais contrairement au programme du MINEFI (cf. *infra*), **les précisions méthodologiques sur la construction des indicateurs sont quasiment inexistantes**, ce qui témoigne d'un certain retard pris par le ministère. Les fiches relatives aux indicateurs qui ont été transmises à votre rapporteur spécial sont en revanche un peu plus précises sur le mode de construction, mais **la description de leurs biais et limites apparaît très lacunaire en comparaison des explications apportées au programme « Rayonnement culturel et scientifique »**, qui participe partiellement de l'APD française mais n'est pas inclus dans la mission interministérielle. Ces deux programmes ont donc pour l'heure fait l'objet d'un traitement inégal. Les indicateurs proposés sont enfin essentiellement d'impact – ce qui se conçoit compte tenu de la vocation de l'APD – mais l'efficacité budgétaire est marginalement prise en compte, ce qui est moins satisfaisant du point de vue du contribuable.



**Objectifs et indicateurs du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »**

<b>Objectif</b>	<b>Point de vue</b>	<b>Indicateur</b>	<b>Type d'indicateur</b>
Mettre en œuvre les objectifs du millénaire adoptés par les Nations-Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable	Citoyen	Part de l'aide gérée par le MAE affectée aux objectifs du millénaire	Impact
		Proportion de l'aide gérée par le MAE dirigée vers les PMA et l'Afrique sub-saharienne	Impact
		Proportion de l'aide gérée par le MAE affectée aux principales priorités sectorielles définies au CICID	Impact
		Amélioration de l'accès à l'éducation de base : nombre d'élèves sortant du cycle primaire rapporté à la population en âge de suivre un cycle primaire	Impact
Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit	Citoyen	Nombre de cadres formés avec l'appui de la France	Impact
		Participation de la société civile au pilotage et à l'évaluation des projets : part de l'APD gérée par le MAE mise en œuvre par la société civile	Impact
		Taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers	Impact
Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche	Citoyen	Part moyenne des programmes locaux (hors information) dans les grilles de TV dans la ZSP	Impact
		Nombre d'heures-élèves dans le réseau culturel français de coopération	Impact
		Nombre, par grande zone géographique (ZSP et pays émergents), des étrangers diplômés des deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur français	Impact
		Nombre de programmes de recherche associant des chercheurs français et étrangers	Impact
		Nombre d'inscrits dans les bibliothèques soutenues au titre de l'effort de la France en faveur de la lecture publique	Impact
Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral	Citoyen et contribuable	Part de l'APD européenne et multilatérale allouée à l'Afrique subsaharienne et aux PMA	Impact
		Proportion de l'aide bilatérale française relevant des projets participant au NEPAD	Impact
		Rang de la France parmi l'ensemble des contributeurs volontaire aux organisations internationales contribuant à l'aide au développement	Impact
Réagir aux catastrophes humanitaires et participer aux plans de reconstruction	Citoyen et usager	Délai de réponse aux situations	Qualité
		Délai moyen de décaissement des aides	Qualité
		Rang de la France dans l'aide d'urgence	Impact
Assurer un service culturel et de coopération de qualité	Citoyen et contribuable	Proportion de l'aide consacrée aux objectifs du millénaire réalisée en partenariat avec les bénéficiaires	Impact et qualité
		Délai moyen de mise en œuvre des projets du MAE	Qualité
		Evolution du ratio coûts de structure / dépenses d'intervention (y compris pour les opérateurs)	Efficience budgétaire

Source : avant-projet annuel de performances de la mission interministérielle APD

Le premier objectif « *Mettre en œuvre les objectifs du millénaire adoptés par les Nations-Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable* » est pertinent : il traduit la cohérence de l'aide française avec ses engagements internationaux et se réfère à des buts ambitieux (au point que certains apparaissent aujourd'hui résolument inaccessibles), précis et acceptés par la communauté des bailleurs. Les indicateurs, en revanche, se réfèrent peu aux ODM eux-mêmes ; il eût peut-être été plus approprié de retenir un indicateur pour chaque ODM, en dépit de leur nombre *a priori* élevé pour un seul objectif. Une seule priorité sectorielle, celle de l'éducation primaire, est ainsi consacrée par un indicateur, mais ne reflète aucunement l'influence de la France dans l'amélioration éventuelle de l'accès à l'école. L'indicateur relatif à la proportion de l'aide gérée par le MAE affectée aux principales priorités sectorielles définies au CICID ne paraît en outre guère éclairant sur l'impact comme sur l'efficacité de la dépense d'APD, dans la mesure où on peut raisonnablement espérer que la DGCID s'approprie effectivement et mette en œuvre les priorités édictées par une structure interministérielle.

Le deuxième objectif, « *Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit* », constitue une préoccupation légitime pour notre APD, mais les indicateurs correspondants ne sont pas tous susceptibles de refléter les perspectives de renforcement de l'Etat de droit dans les Etats que nous aidons. La formation des cadres (premier indicateur) constitue un vecteur important de diffusion des principes démocratiques et de saine gestion, mais la participation des ONG et collectivités territoriales **françaises** n'est pas une garantie de bonne gouvernance ; il y a là confusion entre les fins et les moyens.

Le troisième objectif, « *Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche* », apparaît vaste, et est de fait servi par pas moins de cinq indicateurs, qui sont pertinents et bien construits. Le dernier indicateur, relatif à l'effort de la France en faveur de la lecture publique, semble en revanche quelque peu anecdotique.

Le quatrième objectif, « *Renforcer le partenariat mondial pour le développement dans un cadre européen et multilatéral* », ne remplit pas tous les critères d'un bon objectif : formulation floue (la notion de « partenariat mondial » est pour le moins protéiforme, bien qu'elle constitue un des objectifs du millénaire), difficulté à faire l'objet d'une mesure, pas d'attestation de l'efficacité de la dépense publique. L'indicateur relatif à la part de l'APD européenne et multilatérale allouée aux pays les moins avancés peut être considéré comme relativement représentatif de la capacité de la France à influencer les choix d'affectation de ces enceintes, et le deuxième indicateur fait le pari de l'efficacité du NEPAD, initiative africaine qui a quelque peu tardé à se concrétiser par des projets sur le terrain. Le troisième indicateur est quant à lui conforme à la priorité du CICID de relèvement de

nos contributions volontaires aux agences des Nations Unies, afin de figurer parmi les dix premiers contributeurs, mais ne permet guère de mesurer l'efficacité, *in fine*, de ces dons ; il s'agit donc plutôt d'un indicateur de moyens.

Le cinquième objectif, « *Réagir aux catastrophes humanitaires et participer aux plans de reconstruction* », traduit opportunément la réactivité de la France aux situations d'urgence, qui constitue une composante importante de l'APD, complémentaire de l'optique de développement sur le long terme, mais il apparaît trop similaire à l'action 6 « *Aide aux populations touchées par les crises* », d'où une certaine confusion méthodologique. Les indicateurs proposés sont en revanche bien ciblés.

Le sixième objectif, « *Assurer un service culturel et de coopération de qualité* », reflète l'exigence de qualité, et pas seulement d'impact, de notre coopération. Les indicateurs relatifs au délai moyen de mise en œuvre des projets et à l'évolution des coûts de structure par rapport aux dépenses d'intervention sont à cet égard synthétiques et significatifs.

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

#### **1. Les inévitables 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 de fonctionnement 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* ». Votre rapporteur spécial a effectivement eu maintes fois l'occasion de constater une relative polyvalence dans les postes, qui rend plus difficile une affectation précise des tâches en comptabilité analytique, mais les assistants techniques et attachés culturels et de coopération sont bien distincts des activités de chancellerie et sont souvent intégralement dédiés à la coopération.

L'agrégat 11 « *Personnel, moyens et équipement des services* » accueille une composante « *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 **23,6 % des effectifs réels du ministère (8.834 emplois), soit 2.084 emplois (dont près de 70 % à l'étranger) étaient en 2003 affectés à la coopération**. Les données

provisoires au 1<sup>er</sup> août 2004 ne sont en revanche pas renseignées, mais les effectifs totaux du ministère sont connus (8.762 emplois).

Cette part est inférieure à celle de l'administration générale du Quai d'Orsay (« *pôle de gestion transversale* », qui représente 34,6 % des effectifs du ministère), mais serait plus élevée si l'on intégrait dans la composante de coopération les 283 volontaires internationaux des postes diplomatiques et consulaires, les 1.726 assistants techniques et les 357 coopérants militaires, qui sont des emplois « sur crédits » et relèvent de l'agrégat 21, précité.

## 2. Evolution globale : un effort important 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 titre III (DO + CP)**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2004/ 2005
<b>Services centraux</b> dont :	<b>33</b>	<b>28,8</b>	<b>- 12,7 %</b>
- rémunérations, cotisations et prestations	22,5	18,3	- 18,7 %
- moyens généraux des services	10,3	10,3	0 %
- équipement administratif et divers (titre V)	0,3	0,3	0 %
<b>Services déconcentrés et établissements à l'étranger</b> dont :	<b>280,2</b>	<b>243,7</b>	<b>- 13 %</b>
- rémunérations, cotisations et prestations	112,9	96,6	- 14,4 %
- subventions aux établissements publics	107,6	97,3	- 9,6 %
- établissements culturels, de coopération et de recherche	27,4	24,1	- 12 %
- dotations globalisées / budget pays (ancien chapitre 37-30)	3,9	0	N.S.
- moyens généraux des services	23	20,3	- 11,7 %
- équipement administratif et divers (titre V)	5,4	5,4	0 %
<b>Délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>	<b>4</b>	<b>4,5</b>	<b>12,5 %</b>
Chapitre 59-01 (seuls crédits du titre III qu'inclut ce chapitre)	0	18,95	N.S.
<b>Total (sauf équipement administratif et divers)</b>	<b>311,5</b>	<b>290,25</b>	<b>-6,8 %</b>

Source : « *jaune* » annexé au PLF 2005

Avec une diminution de 1,5 % (1,1 % pour l'ensemble du titre III), l'évolution des crédits du titre III du ministère – minorés des dépenses afférentes aux pensions civiles, à l'action sociale, aux frais de réception et de déplacements et aux frais de justice – est inférieure à celle des crédits de fonctionnement affectés aux actions de coopération comptabilisés dans le jaune, qui diminuent de 6,8 %, en tenant compte de la part non négligeable des crédits de fonctionnement concourant à la coopération, soit près de

19 millions d'euros, qui sont transférés au nouveau chapitre 59-01 dans le cadre de l'expérimentation des budgets-pays pour le programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ».

D'après les réponses du ministère, les crédits de la DGCID imputés sur le titre III diminuent de 2,2 %, mais les chapitres pris en compte ne sont pas les mêmes que les crédits de coopération comptabilisés dans le « jaune »<sup>1</sup>. Quel que soit le périmètre retenu, **il apparaît que l'effort de diminution des dépenses de fonctionnement du ministère a davantage porté sur la coopération que sur les autres missions**. Il convient cependant de rappeler que la majorité des personnels impliqués dans la coopération (assistants techniques et coopérants militaires) **sont rémunérés sur le titre IV**. L'évolution prévisionnelle des effectifs d'assistance technique a été indiquée *supra*.

Le budget global du MAE prévoit la suppression nette de 152 emplois budgétaires en 2005. L'évolution des effectifs réels et budgétaires<sup>2</sup> au cours des dernières années est la suivante :

Evolution des effectifs réels et budgétaires du MAE depuis 2002

	2002		2003		2004		Evolution 2003/2004	
	Budgétaire	Réel au 01/07	Budgétaire	Réel au 01/07	Budgétaire	Réel au 01/07	Budgétaire	Réel au 01/07
Services et étabts culturels et de coopération	1.235	1.066	1.215	1.059	1.178	1.036	-37	-23
Total ministère	9.466	8.872	9.409	8.907	9.293	8.772	-116	-135

Source : ministère des affaires étrangères

Parmi les trois établissements publics subventionnés par le ministère sur le chapitre 36-30 (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 trois ans. La dotation de l'AEFE diminue de 2,3 % par rapport à 2004, ce qui correspond à la suppression de 10,3 millions d'euros de mesures non reconductibles de 2004,

<sup>1</sup> Les crédits de rémunération retenus par le « jaune » ne sont en particulier pas inclus, mais les crédits du titre III de la DGCID intègrent la subvention à l'AEFE, non retenue intégralement au titre de l'APD.

<sup>2</sup> Fin 2003, l'écart entre effectif budgétaire (9.409) et effectif réel (8.834) de l'ensemble du ministère était de 4,3 %, et devrait se situer autour de 3,5 % fin 2004. La DGCID rappelle que cet écart est lié à des « vacances de friction » sur les postes, et que l'entrée en vigueur de la LOLF fera disparaître une partie de cette vacance, et qu'elle ne sera plus que résiduelle avec environ 200 emplois, soit 1 % du futur plafond d'emploi du ministère (23.000 équivalents temps plein).

1 million d'euros de mesures techniques d'ajustement, une mesure nouvelle de 348.000 euros pour les bourses scolaire et les bourses d'excellence, et 1,7 million d'euros de transferts vers ce chapitre<sup>1</sup>. La quote-part d'APD de ce chapitre est de 26,2 %.

Au sein des crédits affectés au **chapitre 37-90 « Moyens généraux des services »**, les dépenses relatives à la Commission coopération développement<sup>2</sup> comme celles consacrées au **Haut conseil à la coopération internationale (HCCI) sont reconduites en 2005**.

Le Haut conseil bénéficiera des mêmes moyens humains qu'en 2004, soit **11,5 emplois ETP**, dont 6 agents titulaires du MAE et 3 agents du MINEFI. 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, l'année 2003 a été consacrée à la mise au point d'un nouveau programme de travail, qui a été approuvé par le Premier ministre le 10 novembre 2003, et aucun avis n'a donc été rendu en 2003. Les avis et documents suivants ont été jusqu'à présents publiés ou adressés au Premier ministre en 2004 :

- le 28 janvier 2004, un rapport sur l'analyse des pratiques de coopération décentralisée, assorti de conclusions ;

- le 24 juin 2004, un avis sur la prévention des catastrophes naturelles, un rapport sur la prévention des risques nature, un avis sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, un rapport sur le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et des propositions pour la mise en œuvre des objectifs de développement du millénaire dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ;

- le 25 juin 2004, avec l'aval de l'assemblée plénière, le président du HCCI a adressé au Premier ministre un courrier sur la place faite aux collectivités locales dans les politiques d'aide extérieure de l'Union européenne.

Le HCCI comprend aujourd'hui **sept commissions thématiques**, dont les travaux aboutissent à des avis publics, colloques ou actions de sensibilisation (telles que le prix de la coopération ou les semaines de la solidarité) : communication du public, éducation au développement ; coopération décentralisée ; lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion ; financement du développement ; économie et solidarité ;

---

<sup>1</sup> En particulier, pour 1,22 million d'euros, du Fonds d'aide à la scolarisation des enfants francophones (FASEF), qui transitait jusqu'à présent par l'Agence intergouvernementale de la francophonie.

<sup>2</sup> 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.

négociations internationales, mobilisation des savoirs et concertation des acteurs ; crises, prévention des crises et reconstruction. Certains sujets transversaux sont également intégrés aux réflexions – droits de l’homme, gouvernance, développement durable, approche européenne – ainsi que des sujets plus spécifiques (co-développement, accès aux médicaments, financement des infrastructures et services de base, droits économiques et sociaux). Le site Internet du HCCI connaît apparemment une importante fréquentation avec plus de 20.000 consultations mensuelles.

**Le MAE relève également que le CICID du 20 juillet 2004 a repris certaines des recommandations adoptées par le HCCI à la fin de son premier mandat**, en particulier celles relatives au renforcement du rôle des ambassadeurs et de l’AFD, à la distinction des fonctions de maître d’ouvrage et d’opérateur de l’aide, ou à l’appui aux objectifs de développement du millénaire. Un texte du HCCI sur l’éducation au développement a également été repris sous forme de circulaire par le ministère de l’éducation nationale.

**Votre rapporteur spécial rappelle que l’actuel mandat de trois ans constitue, de son point de vue, une « dernière chance » pour le HCCI de prouver sa légitimité et de montrer qu’il se différencie des trop nombreux conseils, comités et commissions souvent inutiles qui parsèment l’action publique.**

La dotation globale du chapitre 37-95 (dont 60 % relève de l’APD) **affectée aux établissements culturels, de coopération et de recherche à l’étranger diminue fortement**, de 20,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. La quote-part d’APD s’inscrit en diminution de 12 %. **Cette évolution relève essentiellement de plusieurs transferts** de crédits liés aux expérimentations dans le cadre de la LOLF : 7,4 millions d’euros au profit du nouveau chapitre 39-01 relatif au programme « *Rayonnement culturel et scientifique* » (expérimentation dans sept pays, dont aucun membre de la ZSP), et 2,16 millions d’euros au profit du nouveau chapitre 59-01 lié au programme « *Solidarité à l’égard des pays en développement* ». Un autre transfert de 427.000 euros au profit du chapitre 42-15 est lié à certaines modifications du réseau culturel. **Si l’on réintègre ces trois transferts, la diminution des crédits du chapitre 37-95 n’est plus que de 0,9 %**. En termes de montants affectés au cours de l’exercice 2004, les principales villes bénéficiaires sont les suivantes :

**Principales subventions de fonctionnement versées aux établissements culturels en 2004**

*(en euros)*

Ville d'implantation	Montant
<b>Total tous étbts</b>	<b>24.976.506</b>
<b>Total ppaux étbts</b>	<b>13.207319</b>
Dont : Ankara	3.083.027
Le Caire	2.020.791
Hanoï	1.214.406
Pékin	991.066
Budapest	857.341
Mexico	664.055
Londres	599.895

Tunis	539.300
Santiago	450.216
Alger	419.000
Tel Aviv	415.730
Damas	401.025
Lagos	400.528
Phnom Penh	385.604
Prague	383.684
Bratislava	381.651

*Source : ministère des affaires étrangères*

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

**1. Une hausse très substantielle du fait du quadruplement des contributions volontaires**

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

*(en millions d'euros)*

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2004/ 2005
41-43. Concours financiers	159	123	-22,6 %
42-13. Appui à des initiatives privées ou décentralisées	26,2	32,2	22,9 %
42-14. Subvention aux opérateurs de l'action audiovisuelle	25,8	22,3	-13,6 %
42-15. Coopération internationale et développement	367,4	358,3	-2,5 %
42-26. Transport aide alimentaire	16,8	31,6	88,1 %
42-29. Coopération militaire et de défense	74,9	79,8	6,5 %
42-37. Autres interventions de politique internationale	11,4	16,9	48,2 %
42-31. Contributions obligatoires	86,5	59,6	-31,1 %
42-32. Contributions volontaires	49,1	199,1	305,5 %
42-32. Fonds multilatéral unique	46,7	45,5	-2,6 %
<b>Total titre IV</b>	<b>863,8</b>	<b>968,3</b>	<b>12,1 %</b>

*Source : « jaune » annexé au PLF 2005*



Après avoir connu une hausse importante de près de 4,3 % en 2004, **les crédits d'intervention affectés à la coopération enregistrent une forte hausse de 12,1 % en 2005**. Alors que l'essentiel de la hausse de 2003 et 2004 était imputable au financement des contrats de désendettement-développement (C2D), celle de 2005 repose essentiellement sur l'effort très important consenti sur les contributions volontaires aux organismes internationaux, du fait du transfert précédemment évoqué. L'évolution des crédits d'intervention est ainsi négative (baisse de 1 %) si l'on extrait du périmètre les contributions volontaires. Les concours financiers, les subventions aux opérateurs de l'audiovisuel et les contributions obligatoires connaissent ainsi de fortes baisses.

## 2. Des situations contrastées selon les chapitres

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

### *a) Augmentation des concours financiers du chapitre 41-43 à périmètre constant*

Les crédits du chapitre 41-43, intégralement affecté à la coopération, connaissent une diminution de 22,6 % pour s'établir à 123 millions d'euros en 2005. Ce chapitre fait toutefois l'objet de **40 millions d'euros de transferts**, et bénéficie d'une mesure nouvelle de 7 millions d'euros. Ce chapitre a également fait l'objet d'une **modification de nomenclature**, précédemment évoquée, **qui en améliore la lisibilité**, conformément au souhait exprimé par votre rapporteur spécial dans son rapport budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2004. L'article 50 est ainsi supprimé au profit d'un nouvel article 20, qui isole les montants affectés aux C2D, alors que les dons en faveur de l'ajustement structurel seront désormais inscrits sur le chapitre 68-00 du budget du MINEFI.

Les transferts correspondent à des redéploiements des crédits des concours financiers en faveur de l'ajustement structurel de l'ancien article 50, dont 25 millions d'euros au profit du chapitre 68-00 du MINEFI, 3 millions d'euros affectés aux actions de soutien aux organismes de solidarité internationale du chapitre 42-13, et 5 millions d'euros au profit de l'article 10 relatif aux opérations exceptionnelles

**L'article 10** relatif aux opérations exceptionnelles financées par aide budgétaire affectée est maintenu et voit sa dotation croître de 33 % en 2005, du fait de la mesure de transfert précédemment mentionnée. Les opérations exceptionnelles ne font par définition l'objet d'aucune programmation ; leur ventilation pour 2005 n'est donc pas connue.

**Les opérations financées sur cet article atteignent en septembre 2004 7,5 millions d'euros**, hors transfert de 100 millions d'euros destiné à abonder en cours de gestion le Fonds mondial sida. Les principaux montants d'aide budgétaire exceptionnelle ont été consacrés à l'Afghanistan (1,5 million d'euros pour l'organisation des élections générales), au Centrafrique (3,64 millions d'euros affectés aux salaires des fonctionnaires et à l'intervention des forces de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale – CEMAC), à la remise en marche des services sociaux en Haïti (1 million d'euros) et à l'abondement du fonds d'urgence du PNUD au profit de la Guinée Bissau (500.000 euros).

Au sein de l'article 50, appelé à disparaître, les versements effectués en 2004 au titre de **l'ajustement structurel**, conséquence au niveau bilatéral des engagements de la France au titre des programmes d'ajustement structurel du FMI, ont jusqu'à présent concerné le Burkina Faso (5,5 millions d'euros), le Burundi (5 millions d'euros), la République démocratique du Congo (5 millions d'euros), le Mali (9 millions d'euros) et le Niger (10 millions d'euros), pour un montant total de **34,5 millions d'euros**.

Déduction faite des versements auparavant consacrés à l'ajustement structurel, le **nouvel article 20**, exclusivement dédié aux C2D, s'inscrit en **hausse de 7 millions d'euros, soit 6,2 %, par rapport au périmètre équivalent de 2004**, pour se situer à 103 millions d'euros. Les prévisions de charge pour les C2D en 2005 s'établissent toutefois à 143,7 millions d'euros (cf. tableau ci-après), de telle sorte que **le solde devra être financé par l'AFD**, comme cela a déjà été le cas en 2004.

**Prévisions de versement au titre des  
C2D en 2005**  
(en millions d'euros)

<b>Pays</b>	<b>Montant</b>
<i>Pays de la ZSP</i>	
Ouganda	0,8
Mozambique	7,7
Tanzanie	0,9
Mauritanie	4,1
Madagascar	6,8
Sierra Leone	0,1
Rwanda	2,7
Ghana	2,6
Cameroun	113,9
<i>Pays hors ZSP</i>	
Bolivie	2,2
Honduras	0,7
Malawi	1,2
<b>Total</b>	<b>143,7</b>

Source : ministère des affaires étrangères

Rappelons que les C2D constituent le **volet français additionnel à l'initiative PPTE pour l'annulation de créances d'APD**. Il s'agit d'un dispositif original de financement des stratégies nationales de réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires (élaborées avec l'accord des institutions de Bretton Woods), sous forme de refinancement par dons des échéances de dette, dès lors qu'est atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE. **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.

**Le premier C2D a été signé avec le Mozambique en novembre 2001** et porte sur un engagement financier de 29,8 millions d'euros pour la période 2001-2004. Un C2D « allégé » a ensuite été signé avec l'Ouganda le 28 mars 2002, pour un montant de 3,2 millions d'euros sur la période juin 2002-juin 2005. En mai et juin 2003, deux nouveaux C2D allégés ont été signés, respectivement avec la Bolivie pour un montant de 10,4 millions d'euros sur la période 2001-2006, et avec la Tanzanie pour 4,25 millions d'euros d'engagements sur la même période. La Mauritanie a également signé son premier C2D le 17 juillet 2003, portant sur 14,7 millions d'euros pour la période juillet 2002-décembre 2005. Le Nicaragua et le Ghana ont atteint leur point d'achèvement en 2004 et la signature de C2D est imminente, après réunion du Club de Paris.

Les prévisions de décaissements demeurent difficiles, dans la mesure où elles sont liées aux perspectives d'atteinte du point d'achèvement et de réunion rapide du Club de Paris, ainsi qu'à la qualité de l'exécution du programme prévu par le FMI. **La montée en charge, encore lente en 2003 et 2004, devrait cependant être importante au cours des trois prochaines années**. L'atteinte du point d'achèvement par le **Cameroun**, qui possède le stock de dette le plus important, était initialement prévue pour le premier trimestre 2004, puis les perspectives en ont été reportées au début 2006. Elle pourrait finalement avoir lieu en 2005, ce qui explique les prévisions d'importants décaissements de 114 millions d'euros, qui représenteraient près de 80 % des versements prévisionnels en 2005.

Des versements élevés (136,5 millions d'euros) sont également anticipés au profit de la **Côte d'Ivoire** en 2007, pour autant que la situation politique et économique sur place évolue favorablement. Lors de **sa mission de contrôle en Afrique de l'ouest de février 2004**, votre rapporteur spécial a pu constater que la reprise des négociations avec le FMI, qui conditionne une réunion du Club de Paris comme le redémarrage des prêts de l'AFD (cf. encadré ci-après) et des prêts d'ajustement structurel, était en particulier liée à la **clarification des flux financiers de la filière café-cacao**, dont certains prélèvements sont assimilables à des taxes para-fiscales, et qui a fait l'objet fin 2003 d'un audit demandé par la communauté des bailleurs. Cet audit s'était cependant révélé partiel, faute d'une volonté plus affirmée de coopération des autorités locales.

**Observations de votre rapporteur spécial sur la situation de l'AFD en Côte d'Ivoire, à l'issue de sa mission effectuée en février 2004**

1. Une activité paralysée par la mise sous sanctions

*« Après une période d'engagements très soutenus, l'activité de l'AFD est très réduite depuis que la Côte d'Ivoire est passée sous sanctions internationales, dans un premier temps de début 2000 jusqu'à mai 2002, puis à nouveau depuis le 5 décembre 2002 après qu'un nouvel impayé a été enregistré en septembre.*

*« Un programme triennal avec le FMI avait été conclu en mars 2002, accompagné de la mise en place d'une FRPC, mais a été suspendu fin septembre 2002. Ce programme avait permis la conclusion d'un accord avec le Club de Paris le 10 avril, contribuant à rééchelonner la dette ivoirienne selon les termes les plus favorables du moment, et à fixer un calendrier de règlement des arriérés à l'égard de l'AFD, en quatre échéances intervenant entre fin juin 2002 et fin mars 2003. Le montant des arriérés de la Côte d'Ivoire envers l'Agence s'élevait à ce moment-là à 243,4 millions d'euros. Cet accord du Club de Paris a permis à l'AFD de suspendre le régime de sanctions et un protocole d'accord a été signé le 15 mai 2002, se concrétisant peu après par l'octroi d'un prêt d'ajustement structurel (PAS) de 120 milliards FCFA (182,9 millions d'euros), calé sur les échéances fixées par le Club de Paris. Ce processus de relance a été remis en cause par les événements de septembre 2002 : seule la première des quatre échéances prévues a pu être honorée, entraînant de nouveau l'application du régime de sanctions à son niveau maximal le 5 décembre 2002. **Le montant des arriérés à l'égard de l'AFD a continué d'augmenter pour atteindre 254 milliards FCFA au 31 octobre 2003, soit 387,2 millions d'euros, dont les trois quarts correspondent à des prêts antérieurs à 1994.***

*« Les effectifs de l'agence sont dès lors passés en trois ans de 36 à 12 personnes (dont 2 cadres), et l'agence n'assure aujourd'hui aucun engagement, approbation de marchés ou décaissement sur les concours souverains, à l'exception des fonds d'études et de préparation de projets qui ne sont pas affectés par le régime de sanctions. Neuf projets ont été clôturés, entraînant l'annulation de restes à verser pour 14,7 millions d'euros. Tous les décaissements sur les prêts de Proparco, affectés en priorité aux secteurs de l'eau et des transports, ont été réalisés et les remboursements s'effectuent dans des conditions acceptables, mais les impayés des débiteurs du secteur privé s'élevaient encore à 1,5 milliard FCFA (2,3 millions d'euros) à fin janvier 2004. Certains secteurs, tels que l'hôtellerie et le textile, ont particulièrement souffert de la crise, alors que d'autres sont relativement épargnés (gaz, hévéa, banane, transformation du cacao).*

## 2. Des perspectives incertaines de reprise

*« Les engagements financiers de l'Etat ivoirien vis-à-vis de la France sont très importants. Le pays a commencé de connaître des difficultés de remboursement de sa dette à partir de 1983 et est entré dans la logique des PAS, le gouvernement se persuadant que cette aggravation demeurerait conjoncturelle. Après la dévaluation du franc CFA en 1994, la France a continué d'accorder de tels prêts afin de « maintenir à flots » le pays et de prendre le relais de la diminution des concours des institutions de Bretton Woods.*

*« La reprise des concours de l'AFD est conditionnée à un certain nombre d'étapes préalables. Si le FMI peut aujourd'hui envisager une aide post-crise, le lancement d'un véritable programme (FRPC) suppose que l'audit de la filière café-cacao puisse être mené à son terme, ainsi qu'il a été souligné précédemment. La reprise de relations normalisées avec les institutions de Bretton Woods permettrait alors d'initier la mise en place de l'initiative PPTE – qui était déjà envisagée en mars 1998 –, de nouveaux rééchelonnements de dette en club de Paris, et in fine d'autoriser l'AFD à intervenir. Une telle perspective, qu'il faut naturellement souhaiter mais qui paraît encore improbable à court terme, nécessiterait néanmoins de procéder à un réexamen approfondi du portefeuille de projets, dont la continuité et l'opportunité ont été entravées par une longue période de suspension. En tout état de cause, le redémarrage du projet d'hydraulique urbaine à Abidjan et dans les villes de l'intérieur, ainsi que la remise en état de l'adduction d'eau dans la capitale seraient prioritaires. Votre rapporteur spécial estime à cet égard qu'il est regrettable que les opérations qui ont une incidence directe sur les conditions de vie de la population demeurent sous sanction, au même titre que l'ensemble des prêts souverains ».*

### *b) Forte hausse de l'appui aux initiatives privées ou décentralisées*

**La coopération avec les organisations de solidarité internationale (OSI), comptabilisée à l'article 10 du chapitre 42-13, s'inscrit en forte progression de 47,9 % avec 10,8 millions d'euros (7,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004), correspondant à 500.000 euros de mesures nouvelles et à un redéploiement de 3 millions d'euros, au titre du renforcement des actions d'aide exceptionnelle et de solidarité internationale, des crédits d'ajustement structurel de l'ancien article 50 du chapitre 41-43 « Concours financiers ».**

Cette évolution est certes cohérente avec les recommandations du CAD formulées dans sa récente évaluation de l'aide française (cf. *supra*), qui soulignait la faiblesse du soutien financier apporté par l'Etat aux OSI et ONG<sup>1</sup>, mais ne l'est pas nécessairement avec la réalité de l'action de ces organismes sur le terrain. **Votre rapporteur spécial a ainsi à nouveau constaté, lors de sa mission de contrôle précitée, que les frais facturés par les OSI témoignaient dans certains cas de pratiques difficilement compatibles avec leur vocation, et que les SCAC n'exerçaient pas systématiquement les contrôles requis avec toute la rigueur nécessaire : versement de tranches sans pièces justificatives, frais de fonctionnement**

---

<sup>1</sup> Selon une enquête menée par la Commission coopération développement fin 2003, les ONG recevraient au minimum 1 % de l'APD, contre une moyenne européenne de 3,1 %, et leurs recettes proviendraient à 40 % de subventions publiques.

forfaitaires à hauteur de 10 % de la subvention (soit le maximum autorisé<sup>1</sup>), hors rémunérations (ce qui peut conduire à évaluer les coûts réels de fonctionnement à 40 %), conventions non paraphées donc juridiquement non valables, absence de ventilation de la subvention du MAE entre les différents postes de dépenses, ou des actions décrites de manière plus que floue en annexe. L'action des ONG locales, notamment dans le cadre du Fonds social de développement, est souvent plus modeste financièrement mais pas moins efficace.

Votre rapporteur spécial a donc demandé à la Cour des comptes, avec l'accord de votre commission des finances et dans le cadre de la procédure prévue par l'article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de réaliser une **enquête sur les fonds octroyée par le ministère aux ONG**. Cette enquête est en cours de réalisation. **Votre rapporteur spécial ne considère naturellement pas que l'action des ONG soit fondamentalement dispendieuse et inefficace ; il estime en particulier que leur rôle dans les situations d'urgence humanitaire est aujourd'hui essentiel**. Il est néanmoins indispensable que le MAE fasse preuve de sélectivité et de rigueur dans l'octroi des deniers publics, sans se laisser gagner par une indulgence qui serait motivée par la vocation honorable des ONG. De manière générale, l'Etat est encore trop souvent considéré comme une « vache à lait » pour les prestataires extérieurs en quête de financements ou de relais de croissance.

La ventilation prévisionnelle des crédits accordés aux OSI en 2005 est la suivante : 32 % pour l'éducation au développement et la jeunesse<sup>2</sup> ; 46,2 % 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) ; 14,1 % pour le maintien d'actions de structuration et de professionnalisation des OSI ; et 7,7 % pour des actions visant une meilleure présence des OSI françaises et de leur partenaires du sud dans les grands rendez-vous internationaux. **Votre rapporteur spécial relève que les informations fournies par le ministère sont à cet égard très proches de celles transmises dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.**

---

<sup>1</sup> Le vademecum qui détermine les règles de cofinancement de la DGCID et de la MCNG stipule ainsi :

« *Les frais administratifs ou de structure (frais de fonctionnement et de personnel du siège) de l'association en France encourus pour le suivi du projet peuvent être répercutés à concurrence de 10 % maximum du coût total du projet. Il s'agit d'une somme forfaitaire ne faisant pas l'objet de justificatifs* ».

<sup>2</sup> Comme en 2004, 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.

Les OSI bénéficient également de moyens inscrits au titre VI sur le budget du FSP, via les cofinancements ou commandes accordés par la Mission pour la coopération non gouvernementale (13,7 millions d'euros en 2004). **Votre rapporteur spécial relève à cet égard que les cofinancements réalisés ou envisagés concernent essentiellement des projets réalisés hors de la ZSP** (Brésil, Colombie, Balkans et Roumanie en 2004).

Les crédits affectés à ces organismes sont susceptibles de faire l'objet de **trois types de contrôles**<sup>1</sup>, et une programmation d'évaluations transversales ou de projets spécifiques est prévue chaque année. Les évaluations de la coopération non gouvernementale sont toutefois majoritairement conduites à la demande des ONG et de certaines collectivités locales, dans le cadre du Fonds pour la promotion des études préalables, études transversales et évaluations (F3E), qui est une structure associative composée de 49 membres, dont une majorité d'OSI, et est financée par le MAE à hauteur d'environ 60 %.

#### **La Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG)**

##### 1 – Rattachement et composition

La MCNG est rattachée au directeur général de la DGCID ; elle compte 24 agents répartis en trois bureaux chargés respectivement des organisations de solidarité internationale et des entreprises, de la coopération décentralisée et des affaires générales et du volontariat associatif.

La MCNG n'est pas en charge des dossiers d'urgence humanitaire qui sont de la responsabilité de la Délégation à l'action humanitaire (DAH).

##### 2 – Missions

La MCNG a pour principales missions de :

- favoriser la concertation et développer le partenariat entre l'Etat et les acteurs français non gouvernementaux (ONG, collectivités territoriales, entreprises, syndicats...)
- mettre en place les crédits affectés à la coopération non gouvernementale ;
- contribuer à la structuration des sociétés civiles du Sud ;
- encourager l'éducation au développement en France ;
- mettre en œuvre les projets de codéveloppement, mobilisant en particulier les organisations de solidarité issues de l'immigration (OSIM) ;

---

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

- mettre en œuvre les moyens d'accompagnement du volontariat de solidarité internationale et le suivi de l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP).

Les relations avec les ONG et les collectivités locales sont partenariales et s'organisent en particulier grâce à deux instances spécifiques :

- avec les ONG, la **Commission Coopération et Développement** (CCD), qui est présidée par le ministre chargé de la coopération et dont les membres représentent de manière paritaire l'Etat et la société civile ;

- avec les collectivités locales, la **Commission Nationale de la Coopération Décentralisée** (CNCD), qui est présidée par le Premier ministre et dont les membres représentent de manière paritaire l'Etat et les collectivités locales ; son secrétaire général est le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, rattaché au Secrétaire Général du ministère des affaires étrangères, et avec lequel la MCNG est en contact quotidien.

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

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), le Secours catholique ou ENDA-Tiers Monde sont peu dépendantes des fonds publics français, avec respectivement 3,6 %, 3 % et 7,4 % de leurs ressources en 2003. En revanche, des ONG comme Eau Vive ou l'association Agriculteurs français et développement international (AFDI) sont beaucoup plus dépendantes des subventions publiques (à hauteur de respectivement 42 % et 60 %).

La dotation de **l'article 20**, consacrée aux **associations de volontaires** (26 associations, agréées par le ministère, bénéficiaires en 2003 et 2004) est comme en 2004 reconduite avec 19,6 millions d'euros, dont 10 millions d'euros pour l'Association Française des Volontaires de Progrès (AFVP). 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), qui a bénéficié d'une subvention de 6,14 millions d'euros du ministère en 2004.



**La situation de l'AFVP est particulière** : la subvention que lui octroie le MAE connaît une diminution régulière de 10 % par an depuis deux ans<sup>1</sup>, en application de la réforme préconisée par l'audit conjoint mené en 2001 par les inspections générales des finances et des affaires étrangères. Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère fournit cependant de très utiles précisions **qui ne laissent pas d'inquiéter sur la capacité de l'association à se réformer** :

*« Force est de constater que sur les exercices 2002, 2003 et 2004, les chiffres du suivi de l'activité et des coûts de fonctionnement de l'AFVP ne permettent pas de déceler d'amélioration notable :*

*« - (...) les effectifs de volontaires de progrès constituent bien une variable d'ajustement de l'association face à ses difficultés financières ;*

*« - le coût du mois-volontaire, en particulier la part relative aux frais de structure et de fonctionnement de l'association, ne diminue pas réellement d'une année sur l'autre (...).*

*« Il apparaît particulièrement difficile pour l'association de modifier sa façon de fonctionner en acceptant les contraintes financières de toute association qui doit rechercher son autonomie par rapport aux financements publics en sollicitant d'autres bailleurs de fonds (...). L'association continue à établir ses budgets prévisionnels en comptant sur une subvention du ministère des affaires étrangères, fixe sur plusieurs exercices. Dans ces conditions, la diminution de la subvention est un moyen de contraindre l'association à une gestion plus prudente et réaliste ».*

Les crédits des articles 30 et 40, du chapitre 42-13, consacrés à la coopération décentralisée, s'élèvent à 6,6 millions d'euros, soit une baisse de 6,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 (après une diminution de plus de 9 % en 2004), ce qui n'est guère conforme aux conclusions du CICID de décembre 2002, qui entendait favoriser une participation plus large de la société civile et des collectivités territoriales. L'exécution des crédits depuis trois ans marque toutefois une augmentation des versements sur cet article. La circulaire du 26 février 2003 a contribué à simplifier, dans le cadre des contrats de plan Etat-région, les procédures de délégation de crédits aux préfetures de région, et a donné aux commissions paritaires Etat-région la responsabilité des cofinancements apportés par l'Etat. 137 projets ont également été retenus en 2004 pour bénéficier de crédits hors contrats de plan. En 2005, les commissions Etat-région de certaines régions devraient pouvoir également décider de l'utilisation des crédits hors contrat de plan, après avis des postes diplomatiques. **La tendance constatée à un plus grand nombre de projets ayant trait à la formation et à l'appui institutionnel devrait se confirmer**, du fait de l'émergence de nouveaux

---

<sup>1</sup> 12,4 millions d'euros en 2002, 11,2 millions d'euros en 2003, et 10 millions d'euros en 2004.

pouvoirs locaux et du mouvement de décentralisation amorcé par certains Etats, tels que le Mali.

Des efforts sont entrepris depuis plusieurs années pour **assurer une meilleure coordination** entre les projets de coopération décentralisée et les projets bilatéraux mis en place par le MAE.

**A l'échelon local**, la coordination entre collectivités repose des structures associatives, émanations de collectivités territoriales relevant d'une même région, sur des centres-ressources mis en place par certaines régions, et sur le réseau national Cités Unies France, qui a mis en place de nombreux « groupes pays » permettant aux porteurs de projets de toutes régions de faire connaître leurs actions de coopération et d'en renforcer la complémentarité.

**A l'échelon central**, le nouveau FICOD (Fonds de soutien aux initiatives concertées en coopération décentralisée), lancé par le MAE et Cités Unies France, permet d'impliquer plusieurs collectivités locales autour d'un projet commun, l'une d'entre elles étant désignée comme chef de file. Le bureau de la coopération décentralisée de la DGCID recueille en outre les avis des postes diplomatiques sur les projets financés hors des contrats de plan. Enfin, le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, rattaché directement au secrétariat général du MAE, assume une mission interministérielle d'information et de conseil des préfets et ambassadeurs, de dialogue avec les élus, ainsi que la responsabilité du secrétariat de la Commission nationale de coopération décentralisée.

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

La quasi totalité des 165 millions d'euros de crédits globaux sera répartie en 2005 entre Radio France Internationale (72,1 millions d'euros, en hausse de 1 % par rapport à 2004), TV5 (62,7 millions d'euros) et Canal France International (20,5 millions d'euros). **La dotation de CFI s'inscrit en diminution de 7,4 %**, dans la mesure où les décisions intervenues en 2003 (cession de Portinvest et arrêt de l'activité de diffuseur avec CFI-TV) exerceront leur plein effet budgétaire à compter de 2005.

La stabilité du montant global comme de la structure de ces subventions depuis 2003 **traduit l'attente prolongée des décisions à venir sur le projet de lancer une chaîne d'information internationale**, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation conjointement menée par le MAE et le ministère de la culture et de la communication. Ce projet ne pourra devenir réalité qu'avec une augmentation très significative des moyens dévolus à l'action audiovisuelle extérieure, et vraisemblablement par une redistribution en profondeur des dotations attribuées aux différents opérateurs.

**Le ministère relève un décrochage régulier et significatif, depuis plusieurs années, entre les ressources allouées aux opérateurs audiovisuels extérieurs (stables depuis 2003) et celles dévolues à l'audiovisuel public national (+ 2,3 % en 2004, + 2,4 % en 2005) qui bénéficient de la ressource plus dynamique qu'est la redevance, et sont très inférieures à la progression du chiffre d'affaires des opérateurs privés. Il s'ensuit, alors que les coûts du secteur (hors coûts techniques) sont tirés à la hausse par les pratiques du secteur privé, un **phénomène de perte de pouvoir d'achat des opérateurs extérieurs** qui ne pourra pas être éternellement compensé par des gains de productivité et des redéploiements.**

*d) Diminution optique de 6,5 % des crédits du chapitre 42-15<sup>1</sup>  
« coopération internationale et développement »*

**La diminution des crédits de coopération de ce chapitre (qui représentent environ 75 % de la dotation globale) est inférieure puisqu'elle s'établit, selon les données du « jaune » à 2,5 %.**

Il convient cependant de relever que **30,5 millions d'euros de crédits de ce chapitre font l'objet d'un redéploiement vers le nouveau chapitre 59-01** consacré à l'expérimentation de la dotation globalisée au profit du programme « *Solidarité à l'égard des pays en développement* ». Le chapitre 42-15 bénéficie en réalité de **7,4 millions d'euros de mesures nouvelles** (10 millions d'euros étaient initialement prévus, avant la mesure d'abattement forfaitaire inscrite dans la « lettre plafond »). Ces mesures nouvelles comprennent :

- **500.000 euros en faveur de l'expertise de longue durée.** Cette hausse vise à placer des assistants techniques auprès des fonds européens, délégations de la Commission européenne, agences et programmes multilatéraux, ainsi qu'à disposer d'une réserve mobilisable pour les interventions de post-crise ;

- **1 million d'euros pour les bourses.** Cette mesure porte sur la conservation des programmes d'excellence, jugée décisive pour renforcer l'attractivité de la France en matière de formation ;

- **5,9 millions d'euros affectés à la création d'un Fonds de coopération pour la recherche, la technologie et les échanges universitaires avec les pays émergents (cf. *infra*).**

---

<sup>1</sup> Ce vaste chapitre « fourre-tout » recouvre une bonne part des actions de la DGCID.

1 – Les missions d’expertise de longue durée (article 11)

**Les crédits d’expertise de longue durée, financée sur l’article 11, s’inscrivent en baisse de 5,5 %.** Cette diminution est liée à la mesure de redéploiement du chapitre 42-15 en faveur du nouveau chapitre 59-01. 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, **a été poursuivie en 2004 avec une diminution de 175 postes**, essentiellement en raison des effets du gel des recrutements opéré sur les six derniers mois de l’année 2003, qui a conduit de nombreux SCAC à fermer certains postes vacants lors de leur programmation pour 2004. D’après le ministère, **l’année 2005 devrait toutefois voir les effectifs se stabiliser** à 1.916 assistants techniques, notamment par un plus grand recours à la « ligne souple » (cf. *infra*), qui permet de répondre à des demandes en urgence de postes sans attendre la programmation de l’exercice suivant.

En 2002, afin de répondre à la demande parlementaire d’enrayer la déflation de l’assistance technique, la DGCID s’est ainsi dotée d’une nouvelle ligne, dite « **ligne souple** », permettant la programmation de postes hors enveloppes géographiques. Cette ligne s’est révélée être un instrument stratégique efficace puisqu’elle a permis d’amorcer des redéploiements géographiques au profit des pays où l’assistance technique était peu présente ou absente (Asie-Pacifique et Europe en particulier), l’ouverture de secteurs nouveaux (post-conflit et co-développement notamment), une professionnalisation du dispositif et une meilleure réactivité face aux besoins.

2 – Les missions d’expertise de courte durée (article 12)

Les **missions d’expertise de courte durée**, financées sur l’article 12 et qui avaient suscité les critiques de votre rapporteur spécial en 2003, s’inscrivent en **diminution de 12 %** par rapport à 2004. L’impact du redéploiement du chapitre 42-15 doit là encore être relevé. **L’Afrique subsaharienne ne figure pas parmi les zones géographiques privilégiées par ces expertises**, puisqu’elle représente 13,1 % du cumul des jours de mission, contre 29,4 % pour le Maghreb et 13,5 % pour l’Amérique du nord. La ventilation régionale et entre les principaux pays de destination est ainsi la suivante :

**Répartition dans la programmation 2004 des missions de courte durée par région et pour les dix principaux pays (classés selon le montant total)**

<b>Pays</b>	<b>Cumul nombre d'experts</b>	<b>Durée en jours</b>	<b>Jours / homme</b>	<b>Montant en euros</b>	<b>Coût moyen par expert</b>
Algérie	1.603	4.758	3	1.119.170	698
Maroc	1.503	14.861	9,9	1.050.560	699
Chine	283	1.043	3,7	697.090	2.463
Russie	489	1.545	3,2	630.430	1.289
Liban	384	1.996	5,2	575.860	1.500
Brésil	331	1.801	5,4	545.830	1.649
Inde	150	1.132	7,5	421.500	2.810
Tunisie	711	1.044	1,5	415.140	584
Japon	169	724	4,3	388.020	2.296
Egypte	250	2.008	8	378.200	1.513
Europe de l'est	2.250	9.946	4,4	2.894.500	1.286
Europe de l'ouest	721	2.405	3,3	779.620	1.081
Asie du sud-est	397	2.914	7,3	998.130	2.514
Extrême-orient	822	3.378	4,1	1.758.005	2.139
Amérique du nord	2.477	9.518	3,8	4.526.240	1.827
Amérique du sud	1.028	4.816	4,7	1.968.610	1.915
Proche et Moyen-Orient	1.245	7.476	6	2.090.825	1.679
Maghreb	3.831	20.725	5,4	2.602.570	679
Afrique subsaharienne	1.005	9.262	9,2	2.182.810	2.172
<b>TOTAL tous pays</b>	<b>13.790</b>	<b>70.547</b>	<b>5,1</b>	<b>19.841.510</b>	<b>1.439</b>
<b>Rappel programmation 2003</b>	<b>10.244</b>	<b>60.882</b>	<b>5,9</b>	<b>15.674.375</b>	<b>1.530</b>

Source : ministère des affaires étrangères

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

3 – Bourses, échanges et formation (article 20)

**La dotation de l'article 20 relatif aux bourses d'échange et de formation s'inscrit en diminution de 10,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.** Le MAE précise néanmoins que les bourses, échanges et invitations continueront en 2005 d'être des moyens privilégiés de la DGCID, et seront en particulier développés en faveur de l'Afrique et des pays les moins avancés. Il est prévu une montée en puissance des programmes de bourse d'excellence financés sur les crédits gérés par l'administration centrale (Eiffel, Major, Charcot) et le démarrage d'un nouveau programme, également d'excellence, en faveur d'étudiants africains. Quant aux bourses financées sur les crédits gérés par les postes, leur nombre devrait s'accroître du fait d'un recours plus important à des cofinancements (par les Etats étrangers, des collectivités locales, des entreprises françaises ou étrangères ou les familles des boursiers). Il est plus difficile d'extrapoler une tendance pour les invitations, dans la mesure où elles pâtissent généralement de la régulation budgétaire.

**Votre rapporteur spécial estime que cette forme de coopération est 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 2003 et 2004 sont les suivants :

**Principaux bénéficiaires et durée des invitations (cumul jours) en 2003 et 2004**

	2003	2004
Algérie	2.049	2.720
Brésil	873	669
Chine	842	730
Côte d'Ivoire	155	723
Liban	844	473
Maroc	3.494	4.111
Québec	826	1.566
Russie	944	1.969
Tunisie	30	1.218

*Source : ministère des affaires étrangères*

#### 4 – Le GIP France Coopération Internationale (article 40)

Les crédits de fonctionnement du **groupement d'intérêt public France Coopération Internationale** (article 40), créé en avril 2002 et qui a pour objet de renforcer la présence d'expertise française dans le cadre des appels d'offres internationaux, et de mettre en œuvre directement des missions d'experts pour de courte et moyenne durées, sont reconduits avec 750.000 euros. Cette subvention est toutefois appelée à se réduire graduellement, en raison de l'accroissement des ressources propres du groupement. A l'été 2004, les prévisions de commandes du groupement s'élevaient à 2,6 millions d'euros ; la palette des opérations effectuées pour le compte de l'Union européenne (jumelages et appels à proposition) et d'autres organisations internationales s'est étendue, et les activités d'appui aux opérateurs publics et privés se sont diversifiées. En 2005, les opérations de jumelage devraient connaître une montée en puissance significative avec l'élargissement européen, et les agences des Nations Unies devraient solliciter davantage les services du groupement dans le domaine de l'assistance post-crise (Darfour et Haïti notamment).

**Votre rapporteur spécial insiste à nouveau sur la nécessité pour le ministère de se doter d'une véritable « stratégie de placement » des experts français, dans un domaine où la logique concurrentielle demeure forte.**

*e) La réorganisation des crédits d'aide alimentaire*

**Ainsi qu'il a été précisé, le transfert majoritaire de la ligne d'aide alimentaire du ministère de l'agriculture au MAE conduit à une dotation de 31,8 millions d'euros, en augmentation de 89,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004** (à périmètre non constant). Le ministère ne précise pas si ce transfert partiel est définitif, ce qui conduirait à une diminution de 8,6 % du budget d'aide alimentaire à périmètre constant, ou si une fraction des crédits du ministère de l'agriculture doit encore revenir, à terme, au MAE. Le regroupement des deux lignes permet d'escompter des économies d'échelle, mais que compense la nécessité de dotations suffisantes pour permettre à la France de faire face à ses engagements internationaux.

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. L'aide alimentaire répond à deux types d'interventions, celles programmées et celles d'urgence. Les années 2002 et 2003 ont été marquées par un fort ralentissement des réalisations, tant du fait de l'apurement d'arriérés auprès du Programme alimentaire mondial (13 millions d'euros en 2003, sur un montant disponible de 15,3 millions d'euros) que de l'augmentation des coûts d'achat et de transport. Le nouveau dispositif de mise en œuvre de l'aide alimentaire, désormais placé sous l'autorité du **Comité interministériel de l'aide alimentaire**, se traduit notamment par 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.

*f) Reconstitution des crédits de la coopération militaire et de défense*

**Les crédits de coopération militaire et de défense du chapitre 42-29 sont reconduits à 93,5 millions d'euros, mais la quote-part du « jaune » (85,4 % du chapitre en 2005) s'inscrit en hausse de 6,6 %.** La réduction progressive des crédits depuis 1999 constituait une conséquence de la réforme de la coopération militaire, qui a conduit à une nouvelle répartition des responsabilités entre le MAE et le ministère de la défense, et s'est traduite par un relatif 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 vers des projets pluriannuels définis en partenariat d'autre part (programme RECAMP, 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.). Le ministère de la défense continue d'assurer des actions civilo-militaires et une

coopération opérationnelle recherchant une interopérabilité avec les forces alliées de la France ; la **coordination entre les deux ministères est assurée au sein du Comité d'orientation stratégique de la coopération militaire et de défense**, appuyé par un comité de pilotage.

**Evolution des crédits de coopération militaire par article**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	Evolution 2005/2004
Art. 10 : aide en personnel	55,8	51,5	50,8	-1,4 %
Art. 20 : formation des stagiaires étrangers	21,1	22,5	23,1	2,7 %
Art. 40 : aide en matériel, prestations de service	15,2	18,3	18,1	-1,1 %
Art. 50 : appui aux coopérants militaires	1,22	1,1	1,1	0 %
Art. 60 : coopération avec les organisations régionales	0,19	0,15	0,4	166,7 %
<b>Total</b>	<b>93,5</b>	<b>93,5</b>	<b>93,5</b>	<b>0 %</b>

Source : ministère des affaires étrangères

L'aide en matériel obéit désormais à des conditions bien définies et tend à diminuer, au profit des actions de formation. **Votre rapporteur spécial a d'ailleurs pu constater sur place, au Sénégal en février 2004, la qualité du dispositif** (formation, conseil de haut niveau et sept projets d'aide logistique, les dons de matériel étant désormais marginaux) **mis en œuvre par la mission de coopération militaire et de défense**, en dépit d'une forte diminution des moyens depuis plusieurs années (de plus de moitié entre 2000 et 2003). Compte tenu de la position stratégique du Sénégal et des carences de son armée, la coopération militaire française joue un rôle essentiel dans sa remise à niveau, au service de la démocratie et de la pacification régionale.

Le nombre de coopérants militaires a connu une légère augmentation en 2004 (359, après 357 en 2003), en dépit des prévisions initiales. Les pays privilégiés sont tous africains : Cameroun (31 coopérants), Côte d'Ivoire (21), Djibouti (22), Mali (20), Maroc (28), Sénégal (26) et Tchad (24).

La direction de la coopération militaire et de défense a engagé, depuis l'exercice 2000, un **effort de réduction des reports**<sup>1</sup> (en particulier fin 2003) qui affectent chroniquement ce chapitre, mais qui sont largement concernés 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 (dépassements de délais, remontées de fonds libres correspondant à des dépenses engagées mais non encore payées par les missions locales).

<sup>1</sup> 25,2 millions d'euros de 2001 sur 2002, 20,3 millions d'euros de 2002 sur 2003 (dont plus de 10 millions d'euros de reports obligatoires), et 1,9 million d'euros de 2003 sur 2004.



*g) Diminution des contributions obligatoires et forte hausse des contributions volontaires aux organismes internationaux*

**Une faible part – moins de 9 % – des contributions obligatoires à des dépenses internationales est retenue au titre de la coopération, et la quote-part d'APD de ces contributions diminue de 31 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.** Ces versements sont destinés aux agences spécialisées des Nations Unies 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 du système des Nations Unies bénéficiant de contributions obligatoires, une seule, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), est intégralement prise en compte par le CAD au titre de l'APD. Cinq autres font l'objet d'une comptabilisation partielle : l'OMS, l'OMM, l'OAA, l'OIT et l'UNESCO<sup>1</sup>, dont la quote-part d'APD est respectivement de 70 %, 4 %, 51 %, 15 % et 25 %. La quote-part d'APD attribuée à l'ONU elle-même est quant à elle de 12 %. Les autres organisations internationales bénéficiant de contributions obligatoires, généralement intégralement attribuées à l'APD et imputées sur l'article 54 du chapitre 42-31, sont nombreuses et variées. On y retrouve ainsi des organismes tels que l'Organisation internationale pour les migrations, les différentes conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Comité international de la croix-rouge (CICR) ou l'Organisation panaméricaine de la santé.

**Les contributions volontaires, intégralement affectées à l'APD, connaîtront en revanche une très forte augmentation optique en 2005,** puisqu'elles seront multipliées par plus de 2,5. Les organismes bénéficiant de ces contributions sont également nombreux et font majoritairement partie du système des Nations Unies, tels que l'UNRWA, le PNUD, le PAM, l'UNICEF ou l'OMS<sup>2</sup>. **Il s'agit toutefois d'une hausse en trompe-l'œil, puisqu'elle est exclusivement due au transfert des crédits du Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose,** qui relevait auparavant du MINEFI et bénéficie d'une dotation de 150 millions d'euros, conformément aux engagements pris par la France d'un triplement de sa contribution sur la

---

<sup>1</sup> Organisation mondiale de la santé, Organisation météorologique mondiale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation internationale du travail et Organisation des Nations Unies pour la science, l'éducation et la culture.

<sup>2</sup> Office des Nations Unies pour les réfugiés en Palestine, Programme des Nations Unies pour le développement, Programme alimentaire mondial, Fonds des Nations Unies pour l'enfance et Organisation mondiale de la santé.

période 2004-2006<sup>1</sup>. **Votre rapporteur spécial approuve cet engagement important en faveur de la lutte contre le sida**, pandémie dont on sait qu'elle constitue un facteur structurel d'aggravation de la pauvreté, particulièrement en Afrique où elle concerne dans certains pays jusqu'à 30 % de la population et est susceptible de lamener les fondements de la croissance à moyen terme.

**En revanche, les contributions volontaires aux organismes relevant des Nations Unies (article 10) stagnent par rapport à 2004**, ce qui ne permettra pas de remédier au sévère constat de carence qui avait été dressé dans le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères, remis en décembre 2002. La faiblesse des contributions volontaires est en effet une caractéristique majeure de l'APD française depuis plusieurs années. **La France ne figurait ainsi en 2001 qu'au 12<sup>e</sup> rang des pays donateurs**, et la part d'APD que la France consacrait au système des Nations Unies en 2000 (3,1 %) était la plus faible de l'ensemble des membres du CAD (9,6 % en moyenne).

Le CICID, dans le relevé de conclusions de sa session du 11 décembre 2002, avait dès lors 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 intervenaient 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. Se fondant sur ces conclusions, le ministère des affaires étrangères a demandé l'inscription d'une mesure nouvelle de 37 millions d'euros sur l'article 10 du chapitre 42-32 dans le projet de loi de finances pour 2005. En raison de la contrainte budgétaire, cette mesure nouvelle n'a pas été accordée. **Cette question devait toutefois figurer à l'ordre du jour du second CICID de 2004, prévu pour l'automne.**

---

<sup>1</sup> Cette contribution place la France au **deuxième rang des donateurs**, derrière les Etats-Unis. Ce montant de 150 millions d'euros a été calculé en fonction d'une juste part (proportionnelle à la part de la France dans la richesse mondiale) pour un Fonds qui recueillerait 3 milliards de dollars par an, objectif que le Président de la République a défendu lors de la Conférence de soutien au Fonds mondial qui s'est déroulée à Paris le 16 juillet 2003, et qui a été soutenu par le Premier ministre britannique et le Président de la Commission européenne. En 2004, le Fonds devrait recueillir 1,5 milliard de dollars car nos principaux partenaires n'ont pas encore porté leurs contributions au niveau correspondant. **Une conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial**, mise en place par celui-ci sur l'initiative de la France se déroulera au printemps 2005 pour assurer au Fonds une meilleure prévisibilité de ses ressources et un accroissement de celles-ci.

La contribution de la France à la **francophonie** *via* le Fonds multilatéral unique<sup>1</sup>, qui avait bénéficié d'une mesure nouvelle de 10 millions d'euros en 2004 suite à l'engagement pris par le président de la République au sommet de Beyrouth d'octobre 2002, **s'inscrit en baisse de 2,6 % dans le projet de loi de finances pour 2005** avec 45,5 millions d'euros<sup>2</sup>.

### **Les orientations actuelles de la francophonie**

#### 1 – La pratique de la langue française dans le monde

Le français occupe le 11<sup>ème</sup> rang dans le monde en tant que langue maternelle, sur plus de 2.000 langues comptabilisées, et le 9<sup>ème</sup> rang si l'on prend en compte le français comme langue seconde. Mais il se trouve à la 5<sup>ème</sup> place des langues à diffusion intercontinentale, après l'anglais (600 millions de locuteurs), l'espagnol (315 millions), l'arabe (210 millions) et le portugais (170 millions).

**On estime à 118,6 millions les francophones dans le monde** auxquels il faut joindre près de 63 millions de francophones partiels, c'est-à-dire de locuteurs disposant en français d'une compétence réduite, mais qui leur permet de faire face à un nombre suffisant de situations. Par ailleurs, l'on compte 82,6 millions de personnes apprenant le français. Les pays où l'on trouve le plus de francophones sont la France, l'Algérie, le Canada, le Maroc, la Belgique, la Côte d'Ivoire, la Tunisie, le Cameroun, la République démocratique du Congo, la Suisse, ainsi que les Etats-Unis. Les régions les plus francophones sont le Maghreb et l'Europe de l'ouest.

#### 2 – Les actions récentes menées par les institutions de la francophonie

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, 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**.

Au cours de l'année 2003 et du premier semestre 2004, le gouvernement français a accompagné la politique menée par l'OIF. Son action est guidée par **les priorités définies lors du sommet de Beyrouth** : la paix, la démocratie et les droits de l'homme ; la promotion de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique ; l'éducation, la formation professionnelle et technique, l'enseignement supérieur ; la coopération économique et sociale au service du développement durable.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Les ministères de l'éducation nationale, de la culture et de l'écologie sont également contributeurs.

Ainsi, le secrétaire général de l'OIF s'est engagé de manière significative à la restauration de l'Etat de droit et au retour à une vie politique apaisée dans plusieurs pays en crise, comme Haïti, la Côte d'Ivoire et les Comores. Il s'est par ailleurs attaché à rendre opérationnel le dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, ce qui implique notamment la mise en place d'un système d'alerte précoce et de prévention des conflits.

**La francophonie est demeurée mobilisée en faveur de la promotion de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique.** Elle a constitué un groupe *ad hoc* qui est en relations très suivies avec le groupe des ambassadeurs francophones auprès de l'Unesco chargés de l'élaboration d'une convention internationale sur la diversité culturelle. Elle a mené des actions concrètes d'appui dont : un argumentaire sur la problématique de la diversité linguistique au sein d'une Europe élargie et la place de la langue française dans ce contexte, l'envoi de missionnaires du Secrétaire général dans des forums internationaux et auprès de gouvernements pour défendre la position francophone, la réalisation d'études portant notamment sur les enjeux économiques de la diversité culturelle, le lancement du Forum permanent sur le pluralisme culturel, etc.

**L'éducation**, clef du développement et de la maîtrise de la langue française, a fait l'objet d'une attention particulière. Ce secteur est l'un des chantiers prioritaires de la francophonie, et il est le premier bénéficiaire des crédits supplémentaires alloués par la France à l'Agence intergouvernementale (AIF) et à l'Agence universitaire (AUF) dans le plan de relance budgétaire de 20 millions d'euros annoncé par le président de la République lors du sommet de Beyrouth d'octobre 2002.

Au titre de la coopération économique en faveur du développement durable, il convient de signaler que l'AIF a organisé, suite à une initiative française, un **symposium sur l'accès aux financements internationaux novateurs**, en mai 2004 à Paris.

En outre, la francophonie a poursuivi la **rénovation de ses méthodes d'action**. Elle a approfondi les concertations francophones avant et pendant les grands rendez-vous internationaux, et a accru les synergies avec les coopérations bilatérales et entre les opérateurs.

Enfin, les années 2003 et 2004 ont été marquées par la préparation du cadre stratégique décennal (2005-2014), qui devait être adopté lors du sommet de Ouagadougou les 26 et 27 novembre 2004. Ce cadre régira la programmation des opérateurs (AIF, AUF, AIMF et Université Senghor) et des principaux acteurs (dont l'APF, assemblée parlementaire consultative de la Francophonie), qui est appelée à passer d'un rythme biennal à un rythme quadriennal, à compter de 2006.

*Source : ministère des affaires étrangères*

#### *h) Forte progression de la dotation relative aux « autres interventions de politique internationale »*

Le chapitre 42-37, dont la quote-part d'APD en 2005 est de 56,3 %, voit ses crédits de coopération **augmenter de 48,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, soit une progression supérieure à celle de la dotation globale du chapitre (+ 16,3 %). Ce chapitre inclut en particulier, au titre de la coopération :

- le **Fonds d'urgence humanitaire (FUH)**, créé en 1989 et qui finance un ensemble varié d'opérations<sup>1</sup>. Sa dotation est reconduite, comme en 2003 et 2004, bien qu'elle se révèle habituellement insuffisante pour faire face aux situations d'urgence auxquelles la France pourrait utilement apporter son soutien. Au 1<sup>er</sup> septembre 2004, le Fonds avait financé une centaine d'opérations dans plus de 40 pays (en particulier Haïti, l'Iran, l'Irak, le Soudan et le Tchad) ;

- les **opérations exceptionnelles et aides aux sorties de crise** (qui font l'objet d'un article spécifique depuis 2003), dont la dotation augmente de plus de 76 %. **Votre rapporteur spécial relève toutefois que cet article a contribué en 2003 et 2004 à financer l'opération des années croisées France-Chine (300.000 euros) et des bourses EGIDE (175.938 euros), qui ne relèvent pas particulièrement de la sortie de crise...**

#### ***E. LA PROGRAMMATION DE LA DGCID : DES ORIENTATIONS PEU COHÉRENTES AVEC SA VOCATION***

La programmation géographique de la DGCID pour 2005 repose sur deux principales orientations :

- des **interventions accrues en faveur des pays émergents**. Une mesure nouvelle de 5,9 millions d'euros permettra ainsi la **création d'un fonds de coopération pour la recherche, la technologie et les échanges universitaires** avec ces pays, qui apparaissent comme de nouveaux compétiteurs dans des secteurs de recherche appliquée. Ce fonds associera des financements extérieurs émanant des collectivités locales et du secteur privé, et reposera sur un principe de parité de financement avec les pays partenaires. Il permettra la constitution de réseaux universitaires et de recherche, de mettre en place des unités mixtes de recherche et de lancer des programmes conjoints d'innovation.

**Votre rapporteur spécial ne conteste pas la légitimité d'une telle initiative, qui contribue à convertir la concurrence en matière de recherche en partenariat, mais considère que son financement ne relève pas de la DGCID mais du ministère de la recherche, tant en raison de son objet thématique que des pays qu'elle tend à privilégier ;**

- une **aide renforcée à l'égard des pays en sortie de crise** (Côte d'Ivoire, Afghanistan et Irak en particulier).

La ventilation géographique des crédits de la DGCID en 2003 révèle que l'Afrique subsaharienne a bénéficié d'un certain redéploiement :

---

<sup>1</sup> Opérations d'aide directe, opérations menées par les postes diplomatiques et consulaires, subventions aux ONG et versements exceptionnels à des organisations internationales.

**La ventilation par secteurs des crédits des titres III et IV en 2004 n'a guère évolué par rapport à 2003 et suscite donc les mêmes réserves de votre rapporteur spécial** : près de la moitié des crédits sont consacrés à la coopération culturelle et artistique (il est vrai en incluant l'AEFE, qui comprend une masse importante de crédits de titre III), 16,7 % à l'action audiovisuelle et au cinéma, et 14,4 % à la coopération universitaire et scientifique. *A contrario*, **seulement 15,2 % des crédits sont consacrés à la coopération institutionnelle et au développement économique et social** – c'est-à-dire la coopération qui contribue le plus directement à la lutte contre la pauvreté.

**Programmation sectorielle des crédits de la DGCID en 2004 (régulation comprise)\***

(en millions d'euros)

Secteurs	Montant 2004	Ventilation 2004	Rappel 2003
Opérateurs de l'action audiovisuelle	165	15,1 %	15,1 %
Cinéma et coopération culturelle	16,1	1,5 %	1,5 %
Nouvelles technologies de l'information	0,8	0,1 %	0,1 %
AEFE	332,3	30,4 %	31,9 %
Personnel des alliances françaises	29,4	2,7 %	2,7 %
Coopération culturelle et artistique	110	10,1 %	9,7 %
Divers coopération culturelle	52,5	4,8 %	4,9 %
Développement économique et environnement	47	4,3 %	4,1 %
Développement social et coopération éducative	72,7	6,6 %	6,5 %
Coopération institutionnelle	48,1	4,4 %	3,7 %
Appuis financiers et études économiques	14,2	1,3 %	1,1 %
Actions transversales	1,1	0,1 %	0,1 %
Coopération universitaire et scientifique	101,2	9,2 %	9,2 %
Recherche	53	4,8 %	5,2 %
Communication, évaluation et études	2,4	0,2 %	0,2 %
Multilatéral	8,8	0,8 %	0,7 %
Interdirections et non ventilé	7,6	0,7 %	0,7 %
Coopération non gouvernementale	33,5	3,1 %	2,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>1.094,6</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère des affaires étrangères

\* Crédits géographisés et centraux, crédits d'intervention du titre IV et du titre III dont EAF et AEFE.

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

Les dépenses d'investissement sont presque intégralement affectées aux actions de coopération avec les Etats en développement. La situation par chapitre et par article est contrastée, mais il convient de relever la forte hausse des CP du FSP. Au total, la hausse des CP est de 5,7 %, tandis que les autorisations de programme diminuent de près de 20 %. **Cette évolution témoigne d'une programmation plus réaliste des crédits.**

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

Evolution des crédits du titre VI

(en millions d'euros)

		LFI 2004	PLF 2005	Evolution
<b>68-02. Participation de la France au FED</b>				
	CP	565	628	11,2 %
<b>68-80. Subventions d'investissement</b>				
- art. 10 : aide à des projets de coopération				
	AP	0,63	0,3	-52,4 %
	CP	0,63	0,3	-52,4 %
- art. 40 : établissements culturels et de coopération				
	AP	2,85	2,85	-
	CP	2,85	3,26	14,4 %
- art.60 : projets de coopération militaire				
	AP	1,24	1,24	-
	CP	1,24	1,24	-
<b>68-91. Fonds de Solidarité Prioritaire</b>				
- art. 10 : dons destinés à financer des projets de développement				
	AP	161	84,5	-47,5 %
	CP	134	164,1	22,5 %
- art. 30 : aide aux pays sortant de conflits				
	AP	10	20	100 %
	CP	6	10	66,7 %
<b>68-93. Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD</b>				
	AP	169	170	0,6 %
	CP	158	110	-30,4 %
<b>Total</b>	<b>AP</b>	<b>344,7</b>	<b>278,9</b>	<b>-19,1 %</b>
	<b>CP</b>	<b>867,7</b>	<b>916,9</b>	<b>5,7 %</b>

Source : « jaune » annexé au PLF 2005

**1. La contribution française au Fonds européen de développement : une hausse qui traduit une meilleure consommation des crédits**

*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<sup>e</sup> convention de Lomé, est entré en

vigueur après ratifications le 1<sup>er</sup> 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 sont financées pour la période 2000/2005 par le 9<sup>e</sup> FED, d'un montant de 13,5 milliards d'euros. A cette enveloppe s'ajoutent les reliquats des FED précédents, évalués par la Commission européenne à 9,9 milliards d'euros.

Les ressources du FED sont mobilisées en deux temps selon une procédure associant la Commission européenne 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 et qui se réunit 6 à 8 fois par an ;

- 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. Les délégations de la Commission mettent en œuvre les programmes nationaux, régionaux et transversaux et la Commission rend compte au Comité.

**L'examen à mi-parcours de la programmation pays/régions du 9<sup>ème</sup> FED est actuellement en cours.** C'est l'occasion de réviser et d'ajuster les priorités de la coopération selon l'évolution des pays, et de majorer ou minorer les enveloppes indicatives des pays en fonction de leurs performances et des taux d'engagement et de décaissement des crédits FED.

**Conséquence de la déconcentration de la Commission,** le Comité du FED, se prononce désormais sur l'examen des stratégies, (programmes indicatifs nationaux et régionaux), sur les exercices de revues, sur les projets de montants importants couvrant principalement l'aide budgétaire, la réhabilitation/construction d'infrastructures, l'appui aux politiques sectorielle de santé, éducation, le soutien post-conflit, ainsi que sur les initiatives transversales telles que la Facilité Paix en Afrique, le Fonds européen pour l'Eau et les contributions à l'initiative PPTE. La Commission peut recourir à la procédure écrite pour les projets compris entre 2 et 15 millions d'euros. **Ce système a permis de concentrer le travail du Comité mais impose néanmoins un suivi attentif des projets soumis en procédure écrite.** Contrepartie de la déconcentration, les délégations locales de la Commission, qui ont été renforcées, sont chargées de la mise en œuvre de la stratégie pays, ce qui couvre l'identification des projets, leur montage, leur mise en œuvre et le suivi.



*b) La forte croissance du montant de la contribution française*

Comme l'avait demandé à plusieurs reprises votre rapporteur spécial, le projet de loi de finances pour 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 correspondait à la quote-part de la France. La contribution effective en 2003 s'est néanmoins élevée à 546 millions d'euros, soit un montant proche de la contribution théorique.

**Cet effort de vérité budgétaire est donc advenu trop tard**, en décalage par rapport au cycle de paiements du FED. La progression des décaissements du FED a en effet mis la France en difficulté en 2003 puisque le chapitre budgétaire était insuffisamment doté et a de surcroît été partiellement gelé en cours d'exercice. **La France a ainsi mis, de fait, le FED en défaut de paiement à hauteur de 88 millions d'euros**. La Suède et le Portugal ont également été en difficulté, pour des montants inférieurs. Les commissaires européens Poul Nielson et Chris Patten ont affirmé, début 2004, que les décaissements du FED auraient pu être plus élevés en 2003, si certains Etats n'avaient pas fait défaut.

La loi de finances initiale pour 2004 avait ouvert 565 millions d'euros de crédits ; **la quote-part française, comme en 2003, pourrait finalement se révéler supérieure avec 591 millions d'euros**.

**Le montant inscrit au chapitre 68-02 dans le projet de loi de finances pour 2005 est de 628 millions d'euros<sup>1</sup>, soit la contribution la plus élevée jamais enregistrée, en hausse de près de 12 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2004, qui s'explique par la poursuite de la montée en puissance du 9<sup>e</sup> FED. Le montant inscrit dans les données d'APD transmises au CAD est plus élevé (694 millions d'euros, soit une augmentation de 22,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004), car il intègre 66 millions d'euros de soldes de contributions qui seront versés durant la période complémentaire de l'exercice 2004, mais correspondent pour la comptabilisation du CAD à l'année calendaire 2005.**

---

<sup>1</sup> Ce chiffre est celui du « bleu » du budget du MAE. Votre rapporteur spécial relève toutefois que dans deux réponses distinctes au même questionnaire, **le ministère indique deux autres montants pour la contribution prévisionnelle de la France au titre de 2005, 694 et 705 millions d'euros**. On se trouve ainsi en présence de trois chiffres différents, selon qu'ils intègrent ou non les reports de paiement comptabilisés par le CAD sur l'exercice suivant, ce qui ne facilite pas la compréhension.

Aux priorités du 9<sup>e</sup> FED<sup>1</sup> s'ajoute désormais la démarche de la Commission européenne, qui souhaite apporter des contributions significatives à certaines grandes opérations transversales (cf. *infra*). Le montant des paiements prévisionnels du FED en 2004 a été reconduit au même niveau que celui constaté en 2003, soit 2.426 millions d'euros.

Les enveloppes annuelles font l'objet d'une première évaluation dans le courant de l'exercice précédent. Les appels de crédits sont ensuite précisés en début de chaque exercice et font l'objet de **mises en paiement sur une base trimestrielle**. Chacun de ces versements trimestriels est ajusté en fonction des engagements effectifs, mais aussi de la mise en œuvre des contributions exceptionnelles. Il est vraisemblable que la poursuite de cette démarche transversale conduira à une augmentation significative des contributions appelées.

*c) Des progrès encore timides après des errements peu tolérables*

**Le fonctionnement du FED a été longtemps notoirement déficient et s'est traduit par des décaissements beaucoup trop lents et une accumulation de « restes à liquider », que votre rapporteur a dénoncé pendant de trop nombreuses années.** Ces dysfonctionnements apparaissaient 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 déconnection entre prévisions et exécution, à l'absence d'évaluation ou au manque de visibilité politique. **Le président de la République avait d'ailleurs vivement dénoncé, le 23 octobre 2003, les procédures européennes et les dysfonctionnements du FED, tenant des propos tout à fait analogues à ceux de votre rapporteur spécial :**

*« 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 ».*

La situation s'est toutefois améliorée depuis deux ans grâce aux réformes menées, **bien que l'accélération des décaissements souvent évoquée par la Commission européenne soit demeurée relativement modeste**, d'après les données transmises par le MAE. Selon les chiffres d'EuropeAid, cette accélération – qui se serait établie à + 15 % en 2001 – aurait connu un renversement de tendance (- 1 %) en 2002, puis un accroissement de seulement 1 % en 2003. Le rythme d'exécution des

---

<sup>1</sup> Ces 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.

engagements demeure un sujet sensible dans les rapports entre la Commission et les Etats membres.

Selon les données fournies par la Commission européenne, tous les fonds des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> FED étaient engagés fin 2003 mais pas encore entièrement dépensés ; et le 8<sup>ème</sup> FED (1998), dont la dotation globale s'élève à 13,5 milliards d'euros, n'était engagé qu'à hauteur de 81 % (contre seulement 38 % fin 2002). Bien que moins important, un décalage de même nature existait pour le 7<sup>ème</sup> FED, entré en vigueur en septembre 1991, dont le volume de contrats portait sur 91 % de la dotation globale, tandis que les paiements effectifs s'établissaient à 88 % (80 % fin 2002). **Le MAE n'a pas actualisé les données relatives au « reste à liquider », qui datent donc de fin 2002** : ce dernier a connu un infléchissement favorable en passant de 4,6 années d'engagements en 1999 à 3,8 ans en 2002, mais les délais restent longs.

Etat d'exécution des différents FED au 31 décembre 2003

(en millions d'euros)

	Montants programmés	Engagements	Paiements	Solde restant à liquider	Taux d'engagement	Taux de décaissement
<b>6<sup>e</sup>, 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> FED</b>	30.160	30.160	23.435	6.725	100 %	77,7 %
<b>Dont programmes indicatifs nationaux / territoriaux</b>	12.853	12.853	10.757	2.096	100 %	83,7 %
<b>9<sup>e</sup> FED</b>	13.248	3.156	277	12.971	23,8 %	2,1 %
<b>Dont allocations nationales et territoriales</b>	10.353	878	0	10.353	8,5 %	0 %
<b>Situation consolidée</b>	<b>45.653</b>	<b>33.317</b>	<b>23.713</b>	<b>21.940</b>	<b>73 %</b>	<b>51,9 %</b>

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

**L'année 2003 a néanmoins été marquée par un niveau record des décaissements du FED**, qui ont progressé de près de 20 % par rapport à 2002. L'objectif annoncé en 2003 par le commissaire au développement, M. Poul Nielson, d'arriver à une moyenne annuelle de 3 à 3,5 milliards d'euros de paiements annuels, **apparaît cependant assez irréaliste au vu du rythme de décaissement de ces dernières années et des réformes déjà accomplies**. En outre, le FED n'est pas le programme d'aide extérieure communautaire le plus lent : la durée de consommation des dotations s'établissait en 2003 à 6,8 ans pour le programme ALA, 6,34 ans pour MEDA, **4,1 ans pour le FED**, 3,6 ans pour Tacis et 2,1 ans pour l'aide alimentaire d'ECHO.

**Evolution des engagements et décaissements de l'aide extérieure européenne  
(dont FED) depuis 2001**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	Variation 2002/2003
Engagements budgétaires	3.641	3.877	3.919	1,1 %
<b>Engagements FED</b>	<b>1.921</b>	<b>2.115</b>	<b>3.716</b>	<b>43,1 %</b>
Total	5.562	5.992	7.635	21,5 %
Décaissements	3.175	3.327	3.271	-1,7 %
<b>Décaissements FED</b>	<b>2.124</b>	<b>1.902</b>	<b>2.366</b>	<b>19,6 %</b>
Total	5.299	5.229	5.637	7,2 %

Source : ministère des affaires étrangères

S'agissant des engagements non encore exécutés et antérieurs à 1995, ceux-ci ont significativement baissé depuis 1999 (-71 %) mais s'élevaient encore à 257 millions d'euros fin 2003. 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 du fait de la disponibilité 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**, notamment du fait du lancement de projets transversaux qui conduisent à des contributions exceptionnelles réincorporant les sommes non engagées des précédents FED.

L'utilisation des crédits du FED se caractérise par **trois tendances** prégnantes depuis quelques années :

- **l'affectation de volumes élevés à l'aide budgétaire directe et à l'ajustement structurel**, qui représentent désormais environ un tiers de l'aide aux pays ACP. **Les nouveaux programmes d'ajustement du FED vont bien au-delà du simple appui à la stabilisation du cadre macro-économique.** Conditionnés par l'existence d'un programme du FMI et par une qualité convenable de la gestion des finances publiques, les programmes pluriannuels (3 ans généralement) sont composés de tranches fixes et de tranches variables dont le montant dépend de l'avancée des réformes structurelles menées dans les domaines des finances publiques (efficacité de la dépense publique, gouvernance économique, réformes fiscales, *etc.*) et des indicateurs retenus en matière d'éducation et santé (dans la majorité des programmes). Certains programmes prévoient une contribution à la réduction de la dette extérieure pour les pays éligibles à l'initiative PPTE (« bonus PPTE ») ;

Utilisation des fonds du FED au titre de l'ajustement structurel et  
des aides budgétaires au 31 décembre 2003

(en millions d'euros)

	Engagements	Paielements
Facilité d'ajustement structurel des 6 <sup>e</sup> , 7 <sup>e</sup> , et 8 <sup>e</sup> FED	2.762	2.543
Aide budgétaire 2001	386,5	318,3
Aide budgétaire 2002	535,6	385
Aide budgétaire 2003	772,8	406,2
Aide budgétaire 2004 (prévision)	656,3	829,9
Aide budgétaire 2005 (prévision)	206,2	515,6
<b>Total 2001-2005</b>	<b>2.557</b>	<b>2.455</b>

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

- la diminution des engagements au titre de l'aide d'urgence (2,3 millions d'euros en 2003) et de l'aide aux réfugiés (aucun engagement en 2003), via l'instrument ECHO. Avec le 9<sup>ème</sup> FED, chaque dotation pays comporte une enveloppe non programmable, dite « enveloppe B » qui peut être notamment mobilisée pour **répondre à des situations d'urgence** (crise humanitaire, conflit, catastrophe naturelle) dès lors que les instruments financés par le budget communautaire ne sont pas disponibles ;

- **l'affectation croissante de reliquats à certaines grandes opérations transversales et fonds multilatéraux** (originellement sur initiative française), tels que le Fonds sida-tuberculose-malaria, le soutien en faveur de l'initiative PPTE, le projet « *Fast Track* » pour l'éducation de base ou encore l'initiative de la Commission en vue de la création d'un Fonds européen de l'eau.

Au-delà des réserves qu'il a déjà formulées dans le passé sur la fiabilité et l'utilisation de l'aide budgétaire, **votre rapporteur spécial espère que ces tendances, si elles se pérennisent, ne traduiront pas une « solution de facilité »** destinée à améliorer rapidement le rythme des décaissements, mais en consacrant la difficulté de la programmation des projets et d'une stratégie claire en la matière. Cette croissante « externalisation » de la programmation du FED vers des fonds *ad hoc* constitue une solution partielle en matière de gestion des paiements, et témoigne de la difficulté à bien cerner la vocation du FED. **Votre rapporteur spécial espère que le FED ne deviendra pas, à moyen terme, une sorte de « sas » budgétaire vers l'abondement de fonds multilatéraux, ce qui ne ferait que déplacer vers les institutions multilatérales le problème de la gestion de l'aide communautaire au développement.**

Il renouvelle également ses réserves sur l'ampleur des contributions des Etats membres et la **capacité d'absorption** des Etats récipiendaires. L'aide européenne, et en particulier le FED, constitue certes un vecteur majeur de l'APD mondiale, mais l'afflux massif de financements ne constitue pas une garantie de réduction de la pauvreté. Certains pays en développement, tels que

la Mauritanie, reçoivent ainsi une aide équivalente au quart de leur PIB, alors que, toutes proportions gardées, la Commission européenne limite le versement des fonds structurels communautaires aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne à 4 % de leur PIB.

*d) La budgétisation du FED : une perspective toujours souhaitable malgré l'attitude quelque peu ambiguë de la France*

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

La poursuite de la réforme du FED devrait néanmoins être poursuivie par **sa soumission au droit commun de la gestion et du contrôle budgétaires de l'Union européenne, car sa double spécificité institutionnelle et budgétaire constitue aujourd'hui un double archaïsme.** Les avantages escomptés de cette budgétisation sont grands, à commencer par un meilleur partage de la charge de financement (et donc par davantage d'équité dans la participation des Etats, entraînant une réduction significative de la contribution française), mais également une amélioration des décaissements et une plus grande lisibilité de la politique de coopération de l'Union, et ses risques sont mesurés, ainsi que le relevait un rapport remis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en mai 2003<sup>1</sup>. Les auteurs de ce rapport considéraient ainsi que « *les marges de manœuvre de modernisation sans budgétisation semblent épuisées* »<sup>2</sup>, et que cette réforme ne ferait pas obstacle à la notion de partenariat, consubstantielle au FED.

La Commission européenne a clairement affirmé retenir le principe de cette budgétisation dans sa communication du 8 octobre 2003<sup>3</sup>, puis dans ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. **Le gouvernement français paraît cependant moins favorable à cette perspective qu'il y a un an, et son soutien n'est plus aussi explicite.** Les réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au questionnaire de votre rapporteur spécial indiquent notamment :

*« La France est ouverte au principe de la budgétisation du FED car la budgétisation peut contribuer à une amélioration de la visibilité et de*

---

<sup>1</sup> «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.

<sup>2</sup> On constate ainsi 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.

<sup>3</sup> « Vers une pleine intégration de la coopération avec les ACP dans le budget de l'UE », communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen.

*l'efficacité de l'aide extérieure de l'Union européenne. Mais elle estime nécessaire que soient examinées de façon précise et dans le cadre des propositions relatives aux perspectives financières, les modalités et les conséquences d'une telle budgétisation notamment pour les pays ACP avant de pouvoir se prononcer définitivement sur cette évolution.*

*« Faute de soutien clair de la France, la Commission n'est pas parvenue à emporter de décision à ce stade. En outre, nombre de pays ACP craignent de voir l'aide au développement pâtir de l'élargissement, s'interrogent sur l'impact de la budgétisation sur la mise en œuvre du FED et demandent des garanties sur le maintien des volumes d'aide au développement ».*

Compte tenu du calendrier communautaire pour 2005 et de l'opposition (britannique en particulier) ou de l'indécision de nombreux Etats membres, il semble donc qu'il soit devenu urgent d'attendre...

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

	<b>Clef applicable aux 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> FED (%)</b>	<b>Clef applicable après budgétisation (%)</b>	<b>Impact en part dans le financement</b>
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
<b>France</b>	<b>24,3</b>	<b>16,4</b>	<b>-7,9 points</b>
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*

## 2. Le Fonds de solidarité prioritaire : des solutions enfin entrevues à une situation de crise aiguë

### a) Deux années et demi de pénurie de crédits de paiement

Depuis 2002, votre rapporteur spécial comme l'ensemble des observateurs – et surtout nos partenaires africains – constatent une aggravation progressive de la situation financière du FSP, qui a pris des proportions alarmantes au début de cette année. **Des crédits de paiement (CP) durablement insuffisants et en décalage flagrant avec des autorisations de programme (AP) maintenues à un niveau élevé** ont pendant quelques mois entretenu auprès de nos partenaires l'illusion que la France pourrait honorer ses promesses ambitieuses de financement des projets, avant qu'une situation de pénurie de crédits s'installe dès le milieu de l'exercice.

#### Mission de contrôle en Afrique (février 2004) – Observations de votre rapporteur spécial sur la gestion locale du FSP

Lors de la mission de contrôle qu'il a réalisée dans quatre pays de l'Afrique de l'ouest en février 2004, votre rapporteur spécial a pu prendre la pleine mesure des difficultés de gestion sur le terrain, ainsi qu'il l'a relevé dans son rapport confidentiel adressé aux autorités compétentes.

##### 1 – Sur les tensions budgétaires affectant le FSP

« La conjonction en mai 2003 de notifications de crédits généralement insuffisantes et de mesures de gel appliquées en mai a purement et simplement entraîné des situations de blocage non seulement sur l'avancement des projets, **mais encore, ce qui est plus préoccupant, sur le paiement des factures**. Au Sénégal, la coopération via le FSP a ainsi cessé ses actions dès le début du second semestre. **La France s'est donc dans certains cas comportée comme un vulgaire mauvais payeur**, les ambassades étant conduites à quémander la compréhension de leurs fournisseurs pour éviter d'acquitter des pénalités. L'hémiplégie du FSP a également alimenté les craintes de démissions de coopérants sous-employés.

« **Les SCAC ont dès lors été conduits à reporter sur 2004 des impayés qu'il faudra bien régler cette année**, ce qui réduit d'autant les crédits disponibles pour la poursuite des projets en cours et l'amorce de nouveaux projets. Les crédits de paiement (CP) notifiés pour 2004 comme les modalités de leur versement, généralement en deux tranches (70 % en janvier et 30 % en septembre) n'ont pas été de nature à rassurer votre rapporteur spécial. (...) **Il faut alors bien parler de deux années « blanches » pour le FSP**. Cette situation est d'autant moins compréhensible que l'Afrique subsaharienne a été clairement affichée comme une priorité géographique de notre coopération, après plusieurs années de reflux.

« Tout aussi préjudiciable que la faiblesse des CP notifiés est la **discordance des autorisations de programme, qui sont manifestement surdimensionnées** par rapport aux moyens disponibles et perdent toute valeur crédible d'engagement. La couverture insuffisante des AP par les CP n'est pas un phénomène nouveau puisqu'il est apparu dès 2001. On maintient ainsi artificiellement des engagements dans une **logique d'affichage**, mais les tranches annuelles de crédits ne permettent pas de les honorer, indépendamment de la différence d'environ 10 % habituellement constatée entre le total des AP et celui des CP, au profit des premières. (...)



« Dans ces conditions, il est clair que la parole de la France perd de sa portée et peut être perçue comme « promesse de Gascon ». **Après deux ans de régulation, nos partenaires africains ont compris que notre fiabilité budgétaire n'était pas à la hauteur des annonces. Il semble donc que l'on ait atteint les limites de l'exercice, c'est-à-dire non pas tant de l'ampleur de la réduction des crédits, qui semble toutefois excessive dans certains postes et en premier lieu au Sénégal, mais de son caractère imprévisible, aveugle et incohérent avec les axes stratégiques annoncés. Votre rapporteur spécial ne conteste pas la légitimité et la nécessité de la régulation budgétaire, pour autant qu'elle soit équitablement supportée par les ministères sur le moyen et long terme, mais regrette que la France n'ait pas eu le courage de dire à ses partenaires que l'ampleur de la contrainte budgétaire à laquelle notre pays est soumis impliquait de réviser à la baisse, pour quelques années, les ambitions de nos partenariats de coopération et un resserrement des priorités ».**

## 2 – Sur la nécessité d'un effort partagé et d'une plus grande rigueur sur les projets

« Votre rapporteur spécial considère à cet égard que le ministère du budget ne saurait endosser, seul, la responsabilité des difficultés présentes. Le MAE n'a probablement pas pris la mesure du caractère durable des restrictions budgétaires, **de la nécessité de consentir des sacrifices et, partant, de celle de fournir aux postes des orientations stratégiques claires, plutôt que de donner l'impression de naviguer à vue au gré des succès furtifs remportés lors des négociations budgétaires. Les SCAC ont également perçu avec retard l'ampleur des difficultés et n'ont pas suffisamment procédé aux remises en cause de leurs méthodes de travail.**

« Il importe donc de tirer les leçons de ces tensions budgétaires et de dépasser le stade des aimables discours. Votre rapporteur spécial estime, ainsi qu'il l'a rappelé lors du Conseil d'orientation stratégique du FSP qui s'est tenu le 30 mars dernier, que trois orientations principales doivent être retenues :

« - **acquitter en premier lieu les impayés de 2003** avant de promettre à nos partenaires, parfois inconsidérément, le lancement de nouveaux projets ;

« - **mettre fin à l'« acharnement thérapeutique » sur des projets qui fonctionnent mal ou qui pâtissent d'une absence de motivation réelle du partenaire.** Les projets dormants doivent être annulés avec beaucoup plus de sévérité, selon des normes strictes. L'inspection générale du MAE devrait par exemple pouvoir suspendre ou annuler d'office les projets menés depuis plus de cinq ans et dont le taux de décaissement est inférieur à 25 %. Cela suppose que les évaluations – qui ne manquent pas – soient objectives et suivies d'effets, et que la gestion du FSP soit assortie d'indicateurs et d'objectifs précis, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF ;

« - **resserrer de manière effective les priorités des SCAC, plutôt que de camoufler dans la rhétorique le maintien d'axes d'intervention multiples et dispersés.** Les documents de stratégie pays (DSP) se révèlent ainsi trop souvent bavards et ne sont pas nécessairement le fruit d'une concertation structurée avec le pays partenaire. Les SCAC doivent faire des choix, et en premier lieu mettre en parenthèses ce qui ne correspond pas directement à l'amélioration des conditions de vie des populations et de l'environnement économique. **Votre rapporteur spécial continue de se montrer réservé sur certains projets de coopération culturelle et universitaire. A contrario, un dispositif tel que le Fonds social de développement se révèle efficace et ses atouts sont reconnus dans l'ensemble des postes. (...)** Les projets FSD ne comportent cependant pas toujours de comité consultatif associant l'Etat et la société civile, sont très dépendants de la pérennité de l'assistance technique et ne peuvent guère faire l'objet d'une prolongation des conventions en cas de difficultés d'exécution ».

**Le « décrochage » des CP par rapport au stock d'AP antérieures est en réalité intervenu dès 2000**, mais a été masqué par la réforme comptable du Fonds. En 2001, le solde de CP disponibles à l'AFD (29,6 millions d'euros) l'a estompé. Selon le MAE, le manque de CP n'a commencé à être perceptible dans les postes et à l'administration centrale que fin 2002, mais a été imputé à tort au mouvement de gel et de dégel qui avait affecté le FSP en cours d'exercice<sup>1</sup>. **En 2003, la pénurie a été sensible dès le mois d'avril**, conduisant à des interruptions de contrat, l'arrêt de certains projets et, ainsi que votre rapporteur spécial l'a constaté sur place, le non-paiement d'un nombre croissant de prestations ou de subventions.

Début 2004, face à l'ampleur de la crise, il a été demandé aux postes de différer au maximum la signature des subventions et des conventions de financement (sauf si l'assistance technique se trouvait déjà sur place), d'accélérer la clôture des projets les plus anciens, et de distinguer au sein de chaque projet les priorités parmi les composantes et actions à mener.

Il convient de **rappeler le processus d'instruction et de décision présidant aux notifications des crédits aux postes**. Partant de l'enveloppe de crédits de paiement disponibles (crédits ouverts en loi de finances initiale, reports, *etc...*), l'administration centrale applique en premier lieu la clé de répartition de 40 % pour les projets mobilisateurs et de 60 % pour les projets pays. 60 % des crédits de paiement reviennent donc aux postes, auxquels il est demandé en fin d'exercice de faire connaître leurs besoins détaillés pour l'année suivante, aussi bien pour les projets en cours que pour ceux acceptés en programmation et susceptibles de voir le jour en année n+1.

L'administration compare ces besoins aux taux de décaissement de l'année précédente et confronte cette évaluation aux projections données par le modèle théorique de décaissement (année n 9,5 %, année n+1 26,5 %, année n+2 25 %, année n+3 20 %, année n+4 10 %), qui ne repose pas sur une consommation intégrale des crédits<sup>2</sup>.

En année de pénurie, comme ce fut le cas de 2002 à mi 2004, il est de surcroît demandé aux postes de cerner des projets prioritaires sur lesquels seront concentrés les décaissements, voire les composantes prioritaires des projets. Des réunions inter-services affinent l'exercice qui donne lieu à arbitrage du DGCID et des deux cabinets ministériels concernés.

---

<sup>1</sup> De fait, cet argument fut encore souvent invoqué, pour les crédits de 2003, par les interlocuteurs de votre rapporteur spécial lors de sa mission de contrôle de février 2004, alors que l'ampleur de la régulation a finalement été réduite dans certains postes.

<sup>2</sup> Le ministère des affaires étrangères rappelle que les projets s'exécutent en moyenne à 91,8 % (le solde de CP fait alors l'objet d'annulations ou de réintégrations) et que **leur durée moyenne a été rallongée par deux années et demi de pénurie de crédits de paiement**.

La modélisation des besoins théoriques de CP pour la période 1999-2004, qui prend en compte le rythme d'exécution et de décaissement des projets, fait apparaître que les CP alloués se situent constamment sous la ligne des besoins théoriques. Si l'on compare la progression des AP, celle des besoins de CP et les montants annuels alloués, on constate un déficit de 148 millions d'euros en 2004, selon le tableau ci-après.

**Impact du décalage AP/CP de 1999 à 2004**

*(en millions d'euros)*

Année	AP	Besoins théoriques de CP	Dotation en CP	Différence	Solde cumulé
1999	125	155	139	-16	10
2000	220	154	139	-15	-5
2001	182	160	115	-45	-50
2002	159	159	120	-39	-88
2003	171	165	125	-40	-128
2004	171	160	140	-20	-148

*Source : ministère des affaires étrangères*

Le relèvement de 25 % de la dotation de CP en loi de finances initiale pour 2004 n'a pas freiné la crise puisque le déficit cumulé s'est encore aggravé. Afin de ne pas compromettre la poursuite de la majorité des projets en cours, qui ne peuvent être interrompus plus de quelques mois sans risque pour leur survie, **il importait donc non de relever progressivement les CP octroyés au Fonds, mais de consentir un effort immédiat et de grande ampleur**, poursuivi par un niveau de CP décent dans les années suivantes, et **nécessairement accompagné par une plus vigilance dans le suivi et l'exécution des projets.**

*b) Un redressement tardif qu'il conviendra de pérenniser*

Le MAE a dans un premier temps espéré une dotation supplémentaire de 50 à 80 millions d'euros dans une hypothétique loi de finances rectificative fin juin, que ni le calendrier parlementaire ni les impératifs budgétaires ne permettaient pourtant d'anticiper. **Le président de la République** lui-même, dont votre rapporteur spécial avait directement appelé l'attention lors de sa mission de contrôle par un message adressé du Mali le 19 février 2004, a manifesté son inquiétude et a expressément demandé, dans un courrier adressé le 10 mars au Premier ministre, les moyens de l'action extérieure de la France, soumis selon lui à une « *évolution préoccupante* », soient préservés lors de la prochaine phase de régulation.

Le **conseil interministériel restreint du 10 mars 2004** sur l'APD a ensuite constaté l'importance de la crise traversée en 2003, du fait de l'écart creusé depuis cinq ans entre AP et CP, et a reconnu l'existence d'un déficit de financement du FSP. Il en est résulté une **allocation supplémentaire**

**exceptionnelle de CP de 50 millions d'euros**, par prélèvement sur les résultats de l'AFD.

En outre, **le projet de loi de finances pour 2005 prévoit opportunément une inversion de l'évolution des dotations d'AP et de CP**, selon une tendance beaucoup plus affirmée que celle timidement initiée en loi de finances initiale pour 2004. **Le niveau des CP se voit ainsi relevé à 174,1 millions d'euros**, soit 24,4 % de plus que le montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004, et est surtout largement supérieur aux AP inscrites dans le projet de loi de finances pour 2005, d'un montant de 104,5 millions d'euros. Les AP s'inscrivent ainsi en diminution de 38,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, ce qui permettra un certain rattrapage des « AP dormantes ». Le relèvement des CP est notamment permis par un **transfert de 15 millions d'euros** en provenance de l'ancien article 50 du chapitre 41-43 (« *Concours financiers en faveur de l'ajustement structurel et C2D* »). Il est cependant prévu que le FSP participe en 2005 au financement du partenariat global du G8 contre la prolifération, à hauteur de 5,5 millions d'euros en AP et de 2,92 millions d'euros en CP. **Votre rapporteur spécial estime que cette négociation conduit à faire financer par le FSP une action qui ne relève clairement pas de sa vocation.**

Au sein de la dotation du chapitre 68-91, les CP affectés à l'article 10 (« *Dons destinés à financer des projets de développement institutionnel, social, culturel et de recherche* »), qui constitue la principale dotation du FSP, sont en hausse de 22,5 %. Les CP de l'article 30, introduit dans le projet de loi de finances pour 2004 et consacré à l'aide aux pays sortant de conflit, passent quant à eux à 10 millions d'euros, soit une hausse de 66 % par rapport à 2004, et les AP sont doublées. **La crise des paiements du FSP pourrait ainsi être jugulée.**

Deux éléments devraient en outre pouvoir conforter sur le long terme cette amélioration de la situation du Fonds :

- la forte diminution des AP en 2005 est permise par les **nouvelles orientations résultant des décisions du CICID du 20 juillet 2004**. Les projets feront ainsi l'objet d'un nouveau partage sectoriel entre le FSP et l'AFD. L'AFD se voit globalement renforcée et hérite d'une partie des secteurs auparavant couverts par le MAE (cf. les observations de votre rapporteur spécial sur les décisions du CICID du 20 juillet 2004) ;

- ainsi que le relevait votre rapporteur spécial dans le compte-rendu de sa mission précédemment évoquée, **les impératifs de rigueur doivent être partagés entre le MAE et le ministère délégué au budget**. Les postes doivent ainsi se montrer beaucoup plus critiques et pro-actifs sur l'évolution de leur portefeuille de projets, et abandonner ceux qui manifestent une trop grande inertie ou une absence de motivation réelle des partenaires locaux. Le MAE semble avoir pris la mesure de la situation. Votre rapporteur spécial

relève en outre que le bureau de l'audit et du contrôle de la DGCID a réalisé en 2004 un **audit sur la conception des projets financés par le FSP**.

En outre, si les procédures d'évaluation *ex post* des projets existent bien, **il serait néanmoins opportun que les postes assurent un suivi plus formalisé, critique et harmonisé de leurs projets**, selon des critères précis, objectifs et communs à toute la ZSP, à l'image des outils dont s'est dotée l'AFD en 2003.

*c) Une ventilation géographique et sectorielle plutôt adaptée*

La ventilation géographique et sectorielle des projets financés en 2003 et au premier semestre 2004 est cohérente avec les priorités affirmées de la France en matière de coopération. **Le continent africain a recueilli près de 90 % des AP octroyées en 2003 et plus de 88 % de celles notifiées au premier semestre 2004**, hors projets mobilisateurs et inter-Etats qui ont mobilisé respectivement 48,3 % (soit 82,5 millions d'euros) et 40,4 % (soit 57,7 millions d'euros) des AP.

**Votre rapporteur spécial considère que la programmation sectorielle des projets au premier semestre 2004 est cohérente avec la vocation du Fonds et l'objectif de réduction de la pauvreté : l'éducation**, priorité que votre rapporteur spécial considère comme déterminante et dans laquelle la France a des atouts à faire valoir (sans compter l'impact éventuellement positif pour la francophonie), représente ainsi 22,4 % des AP engagées, après seulement 9,4 % en 2003. Les projets culturels, 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) et sont encore trop souvent un « luxe » pour des pays ne disposant même pas des infrastructures de base, sont en recul, alors que le secteur de la santé progresse.

**Répartition sectorielle provisoire  
de l'enveloppe d'AP pour 2004**

(en millions d'euros)

	<b>AP au 1er semestre 2004</b>	<b>Part de chaque secteur</b>	<b>Rappel part 2003</b>
Agriculture	5,2	3,6 %	10,3 %
Culture	4,8	3,4 %	11,8 %
Economie	1,7	1,2 %	4 %
Education	32	22,4 %	9,2 %
Environnement	17,1	12 %	3,6 %
Finance	5,3	3,7 %	6 %
Gouvernance	2	1,4 %	5,4 %
Médias	8,5	6 %	3,5 %
Recherche	20	14 %	10,2 %
Santé	16,4	11,5 %	6,4 %
Société civile (y compris FSD)	20,6	14,5 %	21,3 %
Université	5,9	4,2 %	2,6 %
Urbanisation et décentralisation	3	2,1 %	5,9 %
<b>Total</b>	<b>142,6</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère des affaires étrangères

Le FSP a traditionnellement vocation à intervenir dans les pays de la ZSP. **Le décret du 11 septembre 2000 lui permet cependant d'intervenir dans des pays en sortie de crise**, ce qui s'est traduit par l'insertion dans le projet de loi de finances pour 2004 d'un nouvel article 30, intitulé « *Aide aux pays sortant de conflits* », dans le chapitre 68-91 consacré au FSP. Ces projets sont exécutés totalement ou en partie hors de la ZSP à la demande du CICID ou après avis technique positif du comité d'orientation stratégique (COS). La réunion du CICID du 11 décembre 2002 avait ainsi décidé l'engagement du FSP en Afghanistan, dans le cadre des initiatives post-conflit. Au total, les montants engagés depuis 2000 sont substantiels puisqu'ils atteignent **35,5 millions d'euros**.

**AP consacrées à des projets exécutés pour tout ou partie hors ZSP**

(en millions d'euros)

	<b>2000 et 2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Total</b>
Yougoslavie		5,5			5,5
Macédoine			0,3	0,3	0,6
Mobilisateur Europe du sud est	4,57	1,69			6,26
Afghanistan			2	3,7	5,7
Mobilisateur autres pays	3,5	1,6	2,32	10	17,42
<b>Total</b>	<b>8,07</b>	<b>8,79</b>	<b>4,62</b>	<b>14</b>	<b>35,5</b>

Source : ministère des affaires étrangères

Les autres formes d'intervention relativement atypique du FSP concernent la francophonie jusqu'en 2001 (année à partir de laquelle les crédits concernés ont été transférés sur le chapitre budgétaire 42-15 article 80), la coopération décentralisée et les organisations de solidarité internationale.

**Interventions diverses du FSP (chiffres provisoires en 2004)**

*(en millions d'euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Francophonie	20,6	15,1	20,3	0	0	0	0	56
Coopération décentralisée	3,8	4,6	2,7	2,6	2,3	3,4	1,8	21,2
OSI (hors FSD)	12,2	8,6	10,6	26,2	19,4	16,2	6,7	99,9

Source : ministère des affaires étrangères

**La réforme comptable du FSP conduit à une longue période de transition qui ne facilite pas la gestion des crédits et crée des coûts fixes** (du fait des nombreux mandats de faible montant) pour l'AFD en tant que payeur. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **la réforme se met en place plus lentement que prévu**. Il convient cependant de rappeler que plus de 300 projets ont requis une prolongation en 2003 et au premier semestre 2004 et que dans 70 % des cas (soit 210 projets) le manque de crédits de paiement était invoqué pour expliquer la demande de prolongation.

**Répartition des projets encore opérationnels par type de comptable à fin juillet 2004**

	AFD	TGE	Total
Nombre de projets	164	353	517
Part du portefeuille de projets vivants	31,7 %	68,3 %	
Montant total ( <i>millions d'euros</i> )	271,9	622,2	894
Montant moyen ( <i>millions d'euros</i> )	1,66	2,84	1,73
Durée moyenne (mois)	53	87	44

Source : ministère des affaires étrangères

Les 164 projets encore assignés sur l'AFD ont tous plus de quatre années d'âge et sont consommés en moyenne à hauteur de 85 %. **La décroissance des paiements effectués par l'AFD devrait donc s'accélérer** : 66,5 millions d'euros en 2003, 46,1 millions d'euros en 2004 et 33 millions d'euros projetés en 2005, dernière année prévue pour la transition.

*d) Le Fonds social de développement : un outil efficace à mieux valoriser*

Le **Fond social de développement (FSD)**, donc votre rapporteur spécial reconnaît l'efficacité et la consommation généralement rapide des crédits bien qu'il repose sur un mécanisme décentralisé, représente une part importante des crédits du FSP (en moyenne 16 % des AP ouvertes sur les

projets pays au cours des quatre derniers exercices). L'évaluation conduite en 2003 par le bureau d'études EVALUA pour la période 1996-2002 avait conclu à la bonne qualité générale des opérations, tout en formulant certaines recommandations<sup>1</sup>. Les FSD sont en outre 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.

Le FSD reste apprécié pour sa réactivité et la possibilité qu'il offre aux postes d'intervenir avec souplesse au plus près des besoins des populations et des groupes vulnérables en s'appuyant sur la société civile et en valorisant les ressources locales. **Une nouvelle instruction, signée le 2 août 2004**, et ses annexes, précisent les finalités et les objectifs à poursuivre avec cet outil. Elles contiennent également un certain nombre de **pièces nécessaires aux comptes rendus des actions réalisées sur ce type de crédits** qui doivent impérativement être fournis lors des demandes de renouvellement des enveloppes correspondantes. **Notre rapporteur spécial se félicite de ces nouvelles précisions indispensables : ses récents contrôles sur pièces lui ont en effet permis de constater que les postes manifestaient une rigueur inégale sur cet aspect du contrôle comptable du service fait.**

Cette instruction offre aussi la possibilité d'augmenter la part des crédits réservés à la préparation, au suivi de l'exécution et à l'évaluation des **micro-projets**. Pour tenir compte de la situation précaire dans laquelle se trouvent souvent les bénéficiaires de ces micro-projets, elle permet de ramener de 30 à 10 % la part obligatoire de leur co-financement.

*e) Une gestion toujours perfectible du stock de projets*

Le FSP gère un nombre très élevé de projets « vivants », puisque 517 projets sont encore en cours de réalisation (correspondant à 1.139 sous-ensembles comptables), pour un montant global d'engagements de 894 millions d'euros (843 millions d'euros fin 2003). Le « stock » de projets a toutefois diminué en volume de 4,8 %. **Le nombre toujours très élevé de**

---

<sup>1</sup> Les évaluateurs recommandaient en particulier :

- de mieux faire connaître le dispositif FSD et de mieux valoriser les bonnes pratiques qui en sont issues ;

- de distinguer sept types d'actions finançables et 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 ;

- de mettre en place dans chaque pays une cellule de gestion des FSD bien identifiée et chargée de la totalité de ce fonds. 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 FSP 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.



**projets vivants suscite les inquiétudes de votre rapporteur spécial** et témoigne tant d'une certaine dispersion des crédits que de la lenteur d'exécution et de la probable léthargie d'une part non négligeable du portefeuille de projets. Ainsi qu'il le relevait l'année dernière, **votre rapporteur spécial s'interroge également sur la capacité effective de la DGCID à gérer – et en tout état de cause à suivre au niveau central – 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. Le FSP est quant à lui géré au niveau central par un bureau de quelques personnes !

Les projets initiés en 2000 ou durant les exercices antérieurs représentent 40,8 % du portefeuille en volume et 30 % en valeur. **L'ancienneté du stock aurait donc augmenté** puisque moins de 28 % des projets vivants dataient de plus de quatre ans (pour environ 26 % des crédits) fin 2003. Il convient néanmoins de souligner une plus grande concentration des projets depuis deux ans et en particulier cette année.

**Situation globale des engagements sur le portefeuille de projets du FSP**

Année d'imputation	Nombre de projets opérationnels	Montant (en euros)	Part du total (en valeur)	Estimation du taux d'engagement	Disponible pour engagement (estimation globale en euros)
1995 à 2000	211	266.968.957	29,9 %	73,6 %	70.546.869
2001	90	165.172.129	18,5 %	71,8 %	46.635.832
2002	82	148.691.730	16,6 %	66,5 %	49.845.815
2003	90	170.592.715	19,1 %	38,7 %	10.574.269
2004	44	142.586.500	16 %	14 %	122.574.981
<b>Total</b>	<b>517</b>	<b>894.012.031</b>	<b>100 %</b>		<b>394.177.766</b>

Source : ministère des affaires étrangères

De la même manière qu'en 2003, le MAE indique que « *les outils informatiques disponibles ne permettent pas d'obtenir le taux exact d'engagement sur chacun des projets. En l'état actuel, le Département n'est donc pas en mesure de présenter autrement qu'en « masse » sur l'ensemble de l'encours, le calcul du taux d'engagement des projets qui a été affiné sur les quatre dernières années d'imputation des projets (correspondant à 70 % de l'encours) »*. **Une telle carence ne laisse pas d'étonner votre rapporteur spécial, alors que n'importe quelle structure de gestion de projets s'oblige habituellement à en disposer.** La DGCID ne dispose donc d'aucune vision synthétique de l'exécution réelle des projets les plus anciens, mais la **mise en service début 2005 du logiciel comptable COREGE** fournit un motif d'espoir, puisqu'il devrait permettre de recevoir et de consolider, de manière automatique, les informations en provenance des postes. Des passerelles devront également être établies avec l'application ACCORD.

### **3. L'AFD : une capacité d'investissement en hausse, mais davantage assise sur des ressources de marché**

#### *a) L'évolution des concours financiers dans le cadre du nouveau Plan d'action stratégique*

L'AFD, consacrée 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 à la réalisation de projets productifs, publics ou privés<sup>1</sup>. Elle intervient dans 41 des 48 pays classés par l'ONU comme pays à très faible revenu et emploie 1.366 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 2 agences des instituts d'émission.

<sup>1</sup> 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 à conditions 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

Les engagements globaux du groupe ont atteint 2 milliards d'euros en 2003, dont un prêt d'ajustement structurel de 500 millions d'euros accordé au Liban, en application de l'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2002. **Les objectifs quantitatifs de production d'engagements du plan d'orientation stratégique (POS) ont été dépassés**, grâce à un effet de levier<sup>1</sup> meilleur que prévu, mais pour un volume global inférieur de 14,6 % à celui atteint en 2002 (respectivement 1.411 millions d'euros et 1.652 millions d'euros). Hors ajustement structurel et initiative PPTE, l'Agence a ainsi engagé 815 millions d'euros de financements dans les pays étrangers, pour un objectif de 752 millions d'euros dans le POS, et 596 millions d'euros de prêts dans les DOM-TOM (42,2 % des engagements). L'activité de garantie, nouveau type d'intervention prévu par le POS, n'a cependant pas connu le succès escompté (9 millions d'euros, très inférieur à l'objectif de 50 millions d'euros), du fait de l'absence de bonification offerte par cet instrument. **De même, les prêts très concessionnels, instrument adapté aux pays les moins avancés, n'ont atteint que 8 millions d'euros**, pour un objectif de 75 millions d'euros projeté dans le POS. Les prêts concessionnels souverains ont en revanche largement dépassé les espérances, avec 331 millions d'euros engagés contre 250 millions d'euros prévus dans le POS.

<sup>1</sup> Volume d'APD rapporté au coût pour l'Etat.

**L'année 2004 devrait confirmer cette tendance globale** avec un montant prévisionnel d'engagements dans les Etats étrangers de 975 millions d'euros, soit près de 50 % de plus que l'objectif correspondant du POS. Les montants attendus dans les DOM-TOM devraient pour leur part fortement diminuer, à 424 millions d'euros contre 468 millions d'euros inscrits au POS, suite à la cession de plusieurs établissements de crédit locaux<sup>1</sup>.

Les concours sont désormais davantage concentrés : **l'Afrique subsaharienne est une priorité confirmée puisqu'elle a reçu 77 % du montant des subventions** et 46 % des engagements (hors C2D) en 2003. Le Maghreb est la deuxième grande zone d'intervention avec 30 % des engagements (prêts exclusivement). L'AFD intervient par ailleurs ponctuellement dans une dizaine de pays. **Le montant moyen des projets a quant à lui augmenté de moitié en deux ans** (10,5 millions d'euros en 2003, 9,3 millions d'euros en 2002 et 7 millions d'euros en 2001), conformément aux orientations du POS, afin d'assurer une baisse des coûts de transaction et une meilleure efficacité de l'aide.

Le POS s'est également traduit par la **mise en place d'une direction stratégique** et une implication de l'Agence dans la préparation et le déroulement du sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg et de celui sur l'eau à Kyoto. Elle a également contribué au soutien de la France au NEPAD, dans le cadre de la présidence française du G8 en 2003, en organisant une rencontre à haut niveau des agences de développement sur ce thème.

#### *b) Les sources de financement de l'AFD*

Les activités pour compte propre de l'AFD sont financées selon **six 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 %), des emprunts levés sur les marchés sans la garantie de l'Etat, des reprises au cas par cas sur les provisions constituées dans les années antérieures, et depuis 2004, le réinvestissement dans les concours de la moitié du résultat de l'exercice précédent.

---

<sup>1</sup> Ce processus de cession, conforme aux orientations du POS et à la lettre de mission du Directeur général de l'AFD, n'est pas encore achevé.

Origine et évolution des ressources de l'AFD depuis 1999

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2000/ 2005	Evolution 2004/ 2005
Ressources de marché bonifiées par le Trésor	435	602	463	443	486	490	600	stable	22,4 %
Emprunts auprès du Trésor à 0,25 %	118	136	79	106	74	100	100	-26,5 %	stable
Ressources budgétaires MAE	188	177	180	174	182	66	110	-37,9 %	66,7 %
Ressources à conditions de marché	291	242	297	323	806	235	285	17,8 %	21,3 %
Utilisation des provisions AFD						115	51	-	-55,6 %
Contribution sur résultat						90	60	-	-33,3 %
<b>Total</b>	<b>1.032</b>	<b>1.157</b>	<b>1.019</b>	<b>1.046</b>	<b>1.548</b>	<b>1.096</b>	<b>1.206</b>	<b>4,2 %</b>	<b>10 %</b>

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

Les ressources de l'AFD ont connu une forte progression en 2003 dans la perspective du prêt d'ajustement structurel au Liban (l'effort supplémentaire a été sollicité auprès des marchés financiers), pour retrouver en 2004 un niveau plus conforme à la moyenne des années antérieures. Les bons résultats financiers dégagés par l'Agence lui permettront d'accroître substantiellement ses ressources en 2005. **La part des ressources d'origine budgétaire tend à diminuer fortement depuis deux ans**, après s'être stabilisée dans une fourchette de 16 à 18 %, pour représenter moins de 10 % des ressources globales en 2005. **Le recours aux ressources de marché est par conséquent plus important**, en particulier les emprunts de marché bonifiés par le Trésor, qui progressent de plus de 35 % entre 2002 et 2005 et représentent la moitié des ressources globales de l'Agence.

Cette optimisation des ressources, logique compte tenu du contexte budgétaire contraint, constitue une démarche saine et est concevable tant que l'AFD affiche de bons résultats financiers, mais **son éventuelle pérennisation, considérant en particulier les contraintes prudentielles propres aux établissements de crédit, ne devra pas s'effectuer au détriment de la composante « dons » des concours**, qui est un instrument privilégié de l'aide aux pays pauvres d'Afrique subsaharienne. **Votre rapporteur spécial sera donc vigilant sur l'utilisation de ces ressources, afin que la dimension bancaire de l'AFD ne prenne pas trop le pas sur sa vocation d'opérateur du développement, et que les priorités géographiques de la France soient préservées.**

Les dotations que le MAE consacre à l'AFD présentent une situation contrastée dans le projet de loi de finances pour 2005 : les AP sont stables à 170 millions d'euros, mais les CP s'inscrivent en forte baisse de 30,4 % pour s'établir à 110 millions d'euros. **Ce nouveau décalage élevé entre AP et CP n'est pas de très bon augure pour le financement des dons en fin d'exercice 2005**, d'autant que les résultats de l'Agence seront sollicités pour compléter le financement des C2D.

*c) Une situation financière saine mais des risques encore relativement concentrés*

Le Trésor rappelle que la situation financière du groupe AFD fin 2003 est saine :

- **le ratio de solvabilité demeure élevé** : 37,1 % fin 2003 contre 38,6 % fin 2002 et 37,3 % 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 amélioré par rapport à 2002 mais demeure en-deça de celui atteint en 2001** puisqu'il représentait respectivement 7,3 %, 12 % et 11 % à l'issue de chacun des trois derniers exercices. Les impayés non souverains sont provisionnés à hauteur de 86 % de l'encours douteux fin 2003 ;

- concernant l'Agence *stricto sensu*, les **principaux risques pondérés**<sup>1</sup> (au sens du règlement 93-05 du 21 décembre 1993 du Comité de la réglementation bancaire et financière) sur les plus gros emprunteurs concernaient fin 2003 la **Tunisie** avec 599 millions d'euros, le **Maroc** avec 554 millions d'euros, et le **Vietnam** avec 319 millions d'euros. Cette relative concentration des risques bancaires sur un petit nombre de pays avait 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.

**Le bilan du groupe AFD est déterminé à 94 % par celui de l'Agence et s'élève à 17,2 milliards d'euros** (17,5 milliards d'euros fin 2002), dont 11,6 milliards d'euros d'encours brut de prêts pour compte propre (incluant 6,4 milliards d'euros de prêts souverains). Le total de bilan de la seule Agence est de 16,2 milliards d'euros, dont les deux tiers sont constitués d'encours de prêts pour compte propre, soit 10,9 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> *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. La première échéance en intérêts à fin août 2003 a été honorée à bonne date.*

**L'encours net de prêts du groupe, qui s'élève à 11,1 milliards d'euros, se décompose de la façon suivante :** 7,1 milliards d'euros pour les risques de l'Agence (3,9 milliards d'euros pour les Etats Etrangers et 3,2 milliards d'euros pour les DOM-TOM) ; 2,6 milliards d'euros de prêts d'ajustement structurels garantis par l'Etat et 1,2 milliard d'euros de prêts remis par l'Etat (décisions de Dakar et la Baule). Le reste de l'actif du groupe comprend 2,2 milliards d'euros de protocoles du Trésor ; 2 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.

Enfin d'après les données du rapport annuel de l'AFD, **le résultat net part du groupe était de 58,5 millions d'euros en 2003, en hausse de 56 % par rapport à 2002.** Le résultat courant avant impôts a quant à lui augmenté de 62,1 % pour atteindre 170,3 millions d'euros. Le coût du risque s'est élevé à 14,9 millions d'euros, en forte baisse par rapport à 2002 (98,8 millions d'euros)<sup>1</sup>. Le retour sur fonds propres<sup>2</sup> (résultat net rapporté aux capitaux propres) s'établit à 5,1 % et progresse par rapport à 2002 (3,4 %), mais ne saurait être comparé aux normes prévalant pour des banques beaucoup plus diversifiées du secteur privé. **Le coefficient d'exploitation, calculé en rapportant les charges générales d'exploitation au produit net bancaire, est stable à 42,1 %, soit un niveau que l'on peut considérer comme très satisfaisant.**

Le rapport annuel pour 2003 précise également que l'Etat a demandé, à titre exceptionnel, que l'AFD contribue pour un montant de **90 millions d'euros** à l'accroissement de l'effort de la France en matière d'APD. Ce montant a été inscrit en charges exceptionnelles de l'exercice 2003. Une **convention relative à la mise en œuvre de l'initiative bilatérale additionnelle de réduction de la dette des pays pauvres très endettés** a en outre été signée le 29 décembre 2003 entre l'Etat et l'AFD. Cette convention prévoit l'octroi de la garantie de l'Etat, pays par pays, à l'encours aux risques de l'AFD entrant dans le périmètre du mécanisme, à partir de l'atteinte du point d'achèvement par le pays bénéficiaire. En contrepartie de cette garantie de l'Etat ou de toute mesure de refinancement décidée par l'Etat (Club de Paris, remise de dette), la convention prévoit le reversement par l'AFD d'un montant équivalent à l'ensemble des provisions constituées dans ses comptes au regard du risque concerné.

---

<sup>1</sup> Selon les termes du rapport annuel 2003, « cette variation s'explique notamment par des reprises sur les provisions constituées pour couvrir le risque pays sur les activités de la filiale Proparco. L'exercice 2002 avait par ailleurs enregistré des dotations significatives sur les risques de l'AFD dans l'outre-mer et sur des risques divers ».

<sup>2</sup> Résultat net rapporté aux fonds propres part du groupe (hors Fonds pour risques bancaires généraux).

Afin d'équilibrer son bilan, l'AFD fait appel au marché obligataire pour un montant annuel d'environ 500 millions d'euros. Il convient à cet égard de relever que le groupe a fait cette année preuve d'une grande innovation en la matière, en étant **le troisième émetteur et le deuxième établissement de crédit (avec la Caisse nationale des caisses d'épargne) en France à recourir aux nouveaux « titres super subordonnés »**<sup>1</sup>, introduits par l'article 61 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière. Cette émission, préalablement soumise à l'approbation du Conseil de surveillance, a été réalisée en avril 2004 pour un montant de 300 millions d'euros, et comporte deux coupons. L'un, fixe, à un taux de 4,605 %, et l'autre variable, au taux Euribor 3 mois majoré de 1,32 %. Ces titres présentent en particulier l'avantage de pouvoir être assimilés à des fonds propres de base (bien qu'ils ne soient comptablement pas considérés comme des titres de capital), et permettent donc à l'AFD, soumise au régime prudentiel des établissements de crédit, **d'accroître son « tiers one » sans procéder à une augmentation de capital juridiquement contraignante et coûteuse pour l'Etat.**

*d) Ventilation géographique et sectorielle des projets*

Selon les informations fournies par son rapport annuel pour 2003, l'Afrique subsaharienne demeure la priorité de l'AFD et l'Agence lui a consacré plus des trois quarts de ses subventions en 2003. L'activité de crédit et de garantie est en revanche plus limitée, puisque cette zone géographique a représenté environ 35 % des engagements. Ce constat est à rapprocher des observations que le directeur général de l'Agence avait formulées auprès de votre rapporteur spécial fin 2002. Il en ressortait que l'apparent désengagement de l'Afrique pour l'activité de prêts vient de ce qu'un grand nombre de pays de la ZSP ne sont 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 à obtenir de pouvoir intervenir en prêts en dehors de la ZSP.

---

<sup>1</sup> Ainsi que le rappelle notre rapporteur général Philippe Marini dans son rapport d'information n° 431 (2003-2004) « La loi de sécurité financière : un an après », publié en juillet 2004, ces titres super subordonnés permettent aux entreprises « d'émettre des titres de dette d'un rang de priorité inférieur aux prêts et titres participatifs, et d'organiser à leur gré la subordination de leurs divers types de dettes » et présentent « d'importants avantages sur les plans prudentiel, juridique et financier ».



**Répartition géographique des engagements du groupe hors garantie en 2003**

(en millions d'euros)

	En volume	En part
Afrique subsaharienne	377,4	27,3 %
Maghreb-Liban et territoires palestiniens	724,0	52,4 %
Asie	113,5	8,2 %
Amérique, Pacifique et Caraïbes	12,1	0,9 %
Non ventilé (dont PROPARCO)	153,4	11,1 %
<b>Total</b>	<b>1 380,4</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère des affaires étrangères

**Engagements du groupe AFD (prêts à PROPARCO compris) dans les Etats étrangers au titre de l'aide-projet et des concours d'ajustement structurel de 2000 à 2003**

(en millions d'euros)

		2000	2001	2002	2003
<b>Aide-projet</b>	Dons-projets concessionnels	174	166	160	176
	Prêts-projets concessionnels	345	335	373	435
	Dont : - souverains	312	293	296	339
	- non-souverains	33	42	77	96
	Prêts-projets non concessionnels	185	158	152	195
	Dont : - souverains	-	6	-	43
	- non-souverains	185	152	152	152
	<b>Sous-total</b>	<b>704</b>	<b>658</b>	<b>686</b>	<b>804</b>
<b>Ajustement Structurel</b>	Dons d'ajustement structurel	20	29	11	46
	Prêts d'ajustement structurel	-	-	183	500
	<b>Sous-total</b>	<b>20</b>	<b>29</b>	<b>194</b>	<b>546</b>
<b>PPTE</b>		-	3	28	30
	Garanties	-	-	37	9
	<b>Total</b>	<b>724</b>	<b>690</b>	<b>944</b>	<b>1.389</b>

Source : ministère des affaires étrangères

L'engagement de l'AFD dans les nouveaux pays de la ZSP que sont le Soudan et le Yémen est encore très limité, puisqu'il ne comprend qu'un fond d'études et de préparation de projet, initié en 2003 au profit du Soudan pour un montant de 300.000 euros. **Le champ d'intervention de l'Agence a en revanche été étendu, le 12 décembre 2003, à six nouveaux Etats n'appartenant pas à la ZSP : l'Egypte, la Jordanie, la Syrie, la Turquie, la Chine et la Thaïlande.** Un premier concours a été octroyé à la Chine en 2004 pour un projet routier au Yunnan, dans le cadre d'un cofinancement avec les autorités nationales et la Banque asiatique du développement. La participation de l'AFD s'élève à 35 millions d'euros et les décaissements n'ont pas encore commencé.

La **ventilation sectorielle** des concours accordés par le groupe manifeste la prépondérance des infrastructures et du développement urbain, domaine d'intervention traditionnel de l'Agence et sur lequel elle dispose de réels avantages comparatifs.

**Ventilation des financements (crédits, donc, réallocation des C2D) du groupe AFD par secteur en 2003**

*(en millions d'euros)*

<b>Secteur</b>	<b>Montant</b>	<b>Part du total</b>
Développement urbain	188	20 %
Eau potable et assainissement	117	12 %
Transport	85	9 %
Energie	75	8 %
Autres infrastructures	39	4 %
<b>Total aménagement du territoire, infrastructures et développement urbain</b>	<b>504</b>	<b>53 %</b>
Secteur bancaire et financier	153	16 %
Industrie	72	8 %
Développement rural et environnement	68	7 %
<b>Total secteurs productifs</b>	<b>293</b>	<b>31 %</b>
Santé	56	6 %
Education	55	6 %
<b>Total développement humain</b>	<b>111</b>	<b>12 %</b>
Divers	39	4 %
<b>Total</b>	<b>947</b>	<b>100 %</b>

*Source : rapport annuel 2003 de l'AFD*

**Le taux global de décaissement des projets vivants ressort à 36 %, ce qui est d'après l'Agence proche des standards de la Banque mondiale.** Les taux cumulés les plus significatifs par région sont les suivants : 37 % pour l'Afrique de l'ouest, 35 % pour le Maghreb, 40 % pour l'Afrique centrale et australe, 23 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes (le plus bas), 48 % pour le Pacifique (le plus élevé), qui concerne principalement les TOM.

Les données figurant dans le tableau ci-après sont distinctes du taux de décaissement cumulé pour tous les projets vivants, car elles correspondent au cumul des versements effectués fin août 2004 pour les seuls nouveaux projets lancés annuellement depuis 2000.

**Engagements et versements réalisés sur les nouveaux projets à fin août 2004**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Nombre de nouveaux concours	56	61	57	32	34
Engagements bruts en millions d'euros	402,9	431,4	527,4	652,1	213,5
Versements en millions d'euros	161,6	126,4	110,1	14,5	0,1

Exemple de lecture : à fin août 2004, les versements effectués au titre des nouveaux projets lancés en 2003 s'élevaient à 14,5 millions d'euros.

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

*e) La nouvelle méthode de notation des projets*

Un nouveau dispositif de notation des projets, inspiré de celui utilisé par la Banque mondiale, a été mis en place en 2003 et a livré de riches enseignements (cf. encadré ci-après). Il impose un effort d'analyse et de remise en cause, mais ne saurait se substituer à une évaluation externe et indépendante. Votre rapporteur spécial sera à l'avenir attentif, lors de ses futures missions de contrôle, à ce que les établissements locaux lui communiquent la notation afférente aux projets contrôlés. Lors de la mission de contrôle qu'il a réalisée en février dernier dans quatre pays d'Afrique de l'ouest, seule l'agence de Dakar a pris l'initiative de lui remettre cette évaluation des projets. **La démarche structurée de l'AFD pourrait également inspirer les SCAC, qui réalisent déjà une notation de leurs projets mais selon une approche sans doute moins rigoureuse et objective.**

Les réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial introduisent toutefois un doute sur les réelles priorités géographiques de l'Agence. Compte tenu de la plus grande concentration des projets à risques en Afrique subsaharienne, la récente extension du périmètre d'intervention de l'AFD est en effet perçue comme le **moyen permettant de rééquilibrer le portefeuille de projets au profit des régions considérées comme plus fiables**, telles que le bassin méditerranéen et l'Asie du sud-est. **Votre rapporteur spécial s'interroge sur les conséquences de cette orientation** et relève que :

- l'amélioration de la qualité globale des projets constitue un objectif nécessaire et auquel votre rapporteur spécial souscrit, mais il ne saurait tenir lieu de justification exclusive pour un relatif désengagement des pays les plus pauvres d'Afrique ;

- si l'on considère cette annonce d'une croissance des engagements hors d'Afrique subsaharienne, les moindres marges de manœuvre dont dispose l'AFD pour l'octroi de subventions (assises sur des ressources budgétaires limitées) par rapport aux prêts, et le transfert progressif à l'AFD de certains secteurs sur lesquels était positionné le FSP, conformément aux orientations décidées par le CICID du 20 juillet 2004, **on est en droit de se demander comment la priorité gouvernementale de soutien à l'Afrique subsaharienne pourra être respectée...** Si ce n'est en ne faisant que poursuivre l'effort extra-budgétaire d'allègement de la dette de ces pays, au détriment des projets financés par subventions ou à des conditions très concessionnelles.

## La nouvelle méthode de notation des projets de l'AFD

### 1 – Principes et méthodologie

L'AFD a mis en place en 2002 un dispositif interne de notation interne des projets visant au double objectif d'amélioration du pilotage des opérations et de renforcement du suivi général du portefeuille de projets. La méthodologie retenue, qui s'inspire du système mis en place par la Banque mondiale depuis 1996, repose sur un **système de notation, sur une échelle de quatre niveaux (A, B, C, D), de deux « thèmes globaux » d'appréciation (objectifs et mise en oeuvre) et de onze « critères spécifiques » d'exécution**. Les notes ainsi attribuées sont ensuite synthétisées en une note globale du projet. Ce dispositif est pleinement opérationnel depuis 2003 et fait l'objet d'une communication au conseil de surveillance depuis cette année.

Le but de l'exercice est donc d'identifier les opérations risquant de ne pas atteindre leurs objectifs de développement et/ou rencontrant des problèmes sérieux dans leur mise en oeuvre, ainsi que les éléments de faiblesse et les facteurs de risque susceptibles de les affecter.

Ce système permet de définir deux types de projets : **les projets « à problèmes »**, pour lesquels des difficultés sérieuses sont constatées au niveau des objectifs et/ou de la mise en oeuvre (le projet est noté C ou D sur au moins un des deux thèmes globaux) ; et les **projets « à surveiller »**, notés A ou B mais dont on peut craindre qu'ils deviennent « à problèmes » en raison des éléments de risque identifiés au niveau des critères spécifiques. La notation défavorable de 3 critères (ou plus) classe automatiquement un projet noté A ou B en projet « à surveiller ». Le total des projets « à problèmes » et « à surveiller » constitue le portefeuille « en risque ».

Les notations sont le résultat d'un processus contradictoire : proposées par les responsables du suivi du projet dans les agences locales de l'AFD et par le chef du projet au siège, elles sont ensuite soumises, pour validation, au coordinateur régional. Elles sont actualisées au retour de chaque mission de supervision (ou dès que tout événement dans le déroulement du projet justifie une modification de sa notation) et systématiquement deux fois par an, à l'occasion de revues générales de portefeuille organisées par les départements géographiques de l'AFD. En 2003, ces revues ont été réalisées en février-mars et octobre-novembre

### 2 – Evolution de la qualité du portefeuille et comparaison par rapport à la Banque mondiale

La revue générale du portefeuille de projets réalisée en octobre - novembre 2003 a porté sur 266 projets notés, représentant un montant total d'engagements de 2,5 milliards d'euros. **83 projets en situation de risque, représentant 31% du portefeuille de projets en exécution, ont été recensés**, dont 64 projets « à problèmes » (24% des projets notés) et 19 projets « à surveiller » (soit 7% des projets notés). En volume, les engagements en situation de risque représentent près de 560 millions d'euros, soit 22% du total des engagements en cours de mise en oeuvre (dont 15% « à problèmes » et 7% « à surveiller »).

Parmi les **facteurs** les plus notables influant sur la notation des projets, il convient de relever :

- la **localisation** des projets : la proportion de projets en risque est sensiblement plus élevée en Afrique subsaharienne (35 %), où sont concentrés plus des deux tiers des projets, et particulièrement en Afrique de l'ouest (38 %) ;

- de manière moins marquée, le **domaine d'intervention** : les projets d'infrastructures ont des performances inférieures (35 % de projet en risque) aux projets de développement rural et du secteur financier (21 % de projet en risque) ;

- **l'ancienneté** des projets : la proportion de projets en risque croît avec le temps. Elle atteint 41 % pour les projets compris entre 4 ans et 6 ans et 48 % pour les projets de plus de 6 ans ;

- la **taille** des projets : 43 % des projets de moins de 5 millions d'euros sont signalés en risque, contre 28 % pour les projets compris entre 5 et 10 millions d'euros et 17 % pour les projets supérieurs à 10 millions d'euros. Cependant, ce critère ne constitue pas à lui seul un facteur explicatif, dans la mesure où il est interdépendant des autres facteurs : il y a proportionnellement plus de « petits » projets en Afrique Subsaharienne et parmi les projets anciens ;

- la **maîtrise d'ouvrage** : 63% des projets en risque sont notés négativement sur ce critère).

**Dans ses deux principales régions de croissance et d'extension de son champ d'intervention (Méditerranée et Asie), l'AFD enregistre des résultats comparables à ceux de la Banque mondiale.** En Afrique subsaharienne, la performance de l'AFD se situe entre celle que connaissait la Banque mondiale en 1996 - 1997, au moment de la mise en place de son dispositif de notation des projets (40% de projets en risque) et celle à laquelle elle est parvenue en 2001 - 2002, dernière année de référence connue (25 % de projets en risque).

**Globalement, sur la base de la répartition géographique actuelle de son portefeuille, une performance équivalente à celle de la Banque mondiale impliquera, pour l'AFD, de réduire de 31 % à 23 % la proportion de ses projets classés en risque,** ce qui représente un peu plus de vingt projets à améliorer ou à sortir du portefeuille. Cette action doit porter, pour l'essentiel, sur l'Afrique subsaharienne.

Le simple fait de mettre en place un dispositif normalisé de suivi de la qualité des projets a été, en soi, un facteur d'amélioration de cette dernière. En témoigne l'évolution constatée en 2003 : entre la revue de février - mars 2003 et celle d'octobre - novembre 2003, le nombre de projets en risque a été réduit de 26 % (en net, 17 projets en risque ont été sortis du portefeuille et 12 ont été redressés). **La proportion de projets en risque a ainsi diminué de 39 % à 31 %** et leur nombre de 112 à 83. Sur les 84 projets « à problèmes » de mars 2003, 17 ont été sortis du portefeuille et 21 ont été améliorés, soit un taux de « pro-action » de 45 %.

**Revue interne de la qualité des projets en exécution (hors Côte d'Ivoire) – Année 2003**

	Nombre de projets analysés	A	B	C	D	Projets à problèmes (C et D)	Projets A et B à surveiller	Total projets en risque
<b>Moyenne Afrique de l'ouest</b>	98	15 %	56 %	29 %	0 %	29 %	9 %	38 %
<b>Moyenne Afrique subsaharienne</b>	179	13 %	60 %	25 %	1 %	26 %	8 %	35 %
<b>Moyenne tous Etats étrangers</b>	266	12 %	64 %	23 %	1 %	24 %	7 %	31 %

Source : document du conseil de surveillance de l'AFD du 29 avril 2004

Afin de réduire la proportion de projets anciens, qui sont les plus risqués, **une procédure spécifique d'examen des demandes de report de date limite de versement a été mise en place pour les projets signalés « à problèmes »**. Au cours de l'année 2003, 11 projets « à problèmes » (sur les 17 sortis du portefeuille) ont fait l'objet d'annulations de reliquats, pour un montant de 7,9 millions d'euros, contre 18 projets notés A ou B, pour un montant de 1,6 million d'euros. Par ailleurs, la direction des Etats étrangers a commencé à procéder, en 2004, à un **examen systématique des projets de plus de 6 ans** afin d'éliminer du portefeuille ceux dont le prolongement ne se justifierait pas ou qui comporteraient un risque d'échec élevé.

**L'augmentation de la taille moyenne des projets constitue l'un des axes du POS de l'AFD. Les objectifs dans ce domaine sont d'ores et déjà atteints et même dépassés.** Cependant, l'AFD devra continuer de financer des projets de dimension modeste, particulièrement dans les PMA d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud-Est, où elle ne peut intervenir qu'en subvention, dont la ressource est limitée.

Enfin, au plan géographique, la croissance et la diversification de l'activité de l'AFD dans ses nouveaux champs d'intervention devrait lui permettre de **rééquilibrer progressivement la répartition de son portefeuille au bénéfice des régions Méditerranée et Asie du Sud-Est** où elle enregistre, comme la Banque mondiale, des résultats nettement meilleurs qu'en Afrique subsaharienne. Il est cependant vraisemblable que l'AFD continuera d'enregistrer un différentiel entre ses résultats en nombre et ses résultats en engagements plus important que celui de la Banque mondiale, du fait de l'impossibilité d'intervenir autrement qu'en subvention, donc pour des montants plus faibles, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.

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

#### *f) Les conséquences du CICID du 20 juillet 2004*

Les récentes décisions du CICID du 20 juillet 2004 sont présentées comme une nouvelle étape du processus de rationalisation et de clarification engagé depuis la réforme du dispositif français de coopération initiée en 1999, et exercent des conséquences notables sur l'activité et l'environnement juridique de l'AFD. **Elles renforcent le rôle d'opérateur pivot confié à l'Agence et ont également pour but de permettre un exercice plus clair de la tutelle du MAE sur l'AFD**, notamment s'agissant des opérations financées sur des crédits budgétaires de ce ministère.

Cinq points du relevé de décisions concernent spécifiquement les relations entre l'Etat et l'AfD et leurs compétences respectives.

1 – La clarification des rôles et le transfert progressif à l'AFD de responsabilités de gestion et de conduite d'opérations

L'Etat détermine les orientations stratégiques de l'AFD, autorise les nouvelles opérations et fait procéder à leur évaluation. L'instruction et la mise en oeuvre des projets et programmes relèvent de l'Agence.

**Une convention-cadre, qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2005**, définira les relations entre l'Etat (MAE, MINEFI, et ministère de l'outre-mer) et l'AFD, ainsi que les régimes juridiques applicables aux opérations de l'agence : dons aux pays en développement ; prêts, avances, prises de participation et garanties ; opérations avec les collectivités d'outre-mer. La convention prévoira la possibilité pour un service de l'Etat de faire appel à l'AFD pour l'exécution d'opérations particulières et selon des modalités *ad hoc*.

Dans le respect de la convention-cadre, des **contrats d'objectifs** pourront être conclus entre un ministère et l'AFD afin d'organiser la mise en oeuvre de chacun des régimes prévus dans la convention générale. En particulier, un contrat d'objectifs sera signé avant la fin 2004 entre le MAE et l'AFD.

## 2 – La révision des statuts de l'AFD

En tant que de besoin, les statuts de l'AFD seront révisés de manière à permettre un meilleur pilotage de l'Agence :

- la définition des opérations gérées par l'Agence pourra être revue en fonction des modifications de ses relations avec l'Etat ;

- les activités du Conseil de surveillance seront recentrées sur les questions stratégiques et l'examen des projets les plus importants ;

- le Conseil de surveillance déléguera ses compétences à des comités d'engagements des projets pour l'approbation des projets de plus faible montant.

## 3 – Le rôle de l'ambassadeur

La convention-cadre entre l'Etat l'AFD définira les relations entre l'ambassadeur et les agences locales l'AFD et précisera notamment les points suivants :

- un avis conforme de l'ambassadeur est requis sur le cadre d'intervention de l'AFD dans chaque pays, qui découle des documents-cadres de partenariat. Pour les projets financés sur dons, il émet un **avis à trois étapes des projets** : lors de l'identification d'un nouveau projet, lors de l'engagement de cette opération et lors de son évaluation *a posteriori* ;

- l'ambassadeur est tenu informé des activités opérationnelles de l'AFD, des contacts entre l'agence locale et les autorités de l'Etat étranger, ainsi que des missions effectuées sur place par les agents du siège de l'AFD ; il reçoit copie, à sa demande, des documents transmis par l'AFD aux autorités étrangères ;

- l'ambassadeur est consulté sur les nominations des directeurs d'agence et émet un avis conforme sur leurs lettres de mission ; il transmet au directeur général de l'AFD un rapport annuel sur la manière de servir du chef d'agence ; le chef d'agence de l'AFD participe aux réunions de coordination tenues par l'ambassadeur et il contribue aux réflexions de l'ambassade sur les questions de coopération et de développement ;

- enfin l'ambassadeur cosigne avec le directeur général de l'AFD les conventions avec les Etats étrangers relatives aux opérations de dons et il est tenu informé de l'état d'avancement des opérations relevant de la loi bancaire.

#### 4 – Les opérations déléguées à l'AFD

**Un nouveau partage sectoriel des opérations financées sur dons est prévu entre le Fonds de solidarité prioritaire du MAE et l'AFD, conduisant à des transferts au profit de la seconde :**

- le FSP interviendra sur les secteurs suivants : soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche ;

- l'AFD aura en charge les domaines suivants : agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain. **Un certain nombre de projets de ces secteurs, actuellement gérés par le FSP, seront donc repris par l'AFD.** La délégation d'activité pour les nouvelles opérations devra quant à elle pouvoir prendre effet dès 2005.

#### 5 – L'évolution du dispositif d'assistance technique

Une mission d'étude a été confiée à MM. Edouard Wattez et Christian Connan, afin de définir les axes d'une réforme dans ce domaine, en vue de son renforcement. **La répartition entre l'AFD et le MAE en matière d'assistance technique sera la suivante :**

- relèvent du MAE, conformément à la nouvelle répartition des rôles, le conseil aux gouvernements étrangers (notamment, les assistants techniques placés directement auprès de membres de gouvernements), l'assistance technique dans les domaines de la gouvernance institutionnelle et financière, la définition des politiques publiques, l'Etat de droit, la réforme de l'Etat, la coopération culturelle et scientifique, l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français, la formation et l'enseignement supérieurs, la recherche ;



- dans les secteurs gérés par l'AFD, l'assistance à la réalisation de projets et programmes sera mise en oeuvre par l'Agence, selon des modalités associant le GIP « France Coopération Internationale ». La mission d'étude formulera des propositions sur ce point.

### ***G. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DES CRÉDITS DE COOPÉRATION DU MAE EN 2003 ET 2004***

La régulation budgétaire du MAE, et plus particulièrement de ses crédits de coopération, a été très contrastée au cours des deux derniers exercices : **après une année 2003 que l'on peut qualifier d'éprouvante, les crédits de l'exercice 2004 ont été au contraire sanctuarisés, après une prise de conscience au plus haut niveau de l'Etat.** Votre rapporteur spécial rappelle qu'il ne saurait contester le principe de la régulation, en particulier sur des chapitres dont les reports témoignent, au moins partiellement, d'une gestion perfectible, mais considère que la gestion budgétaire de ces deux exercices est **révélatrice de deux excès** : une régulation de grande ampleur et par à-coups en 2003, puis une réaction de « compensation » en 2004, alors que la régulation aurait pu s'exercer de façon modérée et avec discernement. Afin que l'autorisation parlementaire puisse conserver son sens, c'est bien en amont, au stade des négociations budgétaires, qu'une approche fine et rigoureuse des dotations doit prévaloir, ce qui suppose d'une part de disposer de priorités claires et pérennes, et d'autre part de ne pas se laisser gagner par la logique non coopérative d'aspirations morcelées à des hausses de crédits.

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 initiales<sup>1</sup>, eu égard au faible poids des mesures nouvelles votées en loi de finances initiale, que l'autorisation parlementaire perd une bonne partie de son sens.**

#### **1. L'exercice 2003**

La régulation au titre de l'exercice 2003 a été 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** et 134 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2002. Le ministère ne précise toutefois pas quelle est la part des crédits de coopération qui a été affectée. La régulation en 2003 a suivi les étapes suivantes :

---

<sup>1</sup> 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.

- le 3 février, un gel de 60 millions d'euros au titre de la « réserve d'innovation » pour les dépenses ordinaires (dont 16,8 millions d'euros sur les crédits d'APD), et de 98 millions d'euros au titre de la « réserve de précaution » pour les dépenses d'investissement (exclusivement imputée sur les crédits APD et coopération militaire et de défense). 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 15 mars, annulation de 5,3 millions d'euros en AP et de 31 millions d'euros sur les CP précédemment gelés au titre de la « réserve d'innovation » ;

- le 15 avril, **gel de 133 millions d'euros de crédits de reports**, dont 103 millions d'euros d'obligation de reports imposée fin 2003. Cette mesure 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 ;

- à partir du mois de juin, la perspective d'une extension des cessations de paiement au-delà du FSP a motivé un **dégel progressif de 37 millions d'euros** durant l'été. Cette mesure a permis au FSP d'éviter une « banqueroute », selon les termes du ministère ;

- le 15 octobre, annulation de 67 millions d'euros sur les crédits mis en « réserve d'innovation » et sur les reports gelés.

- la loi de finances rectificative pour 2003 s'est traduite par 6 millions d'euros d'ouvertures de crédits, mais également par **l'annulation de 72 millions d'euros de CP et de 76 millions d'euros d'AP**. La loi de finances rectificative a donc eu un double impact en terme de régulation : s'ajoutant aux 72 millions d'euros de dépenses ordinaires et CP annulés, 83 millions d'euros sont restés gelés et ont donc été inutilisables sur l'exercice 2003, constituant *de facto* une nouvelle obligation de report sur les crédits du ministère.

La perte totale de crédits en fin d'année subie par le ministère en 2003 s'élève à 267 millions d'euros de CP et 82 millions d'euros d'AP. Le report de charges à financer hors loi de finances initiale pour 2004 a été estimé à 298 millions d'euros. Il aura été couvert à hauteur de 50 % par les reports.

**Certaines lignes budgétaires concourant à la coopération ont été particulièrement touchées par la régulation :**

- les établissements culturels et de recherche ainsi que les alliances françaises ont enregistré une baisse sensible de leurs subventions de

fonctionnement, les contraignant à réduire leurs activités et à prélever sur leurs réserves éventuelles ;

- s'agissant des projets, la récurrence de certains moyens a, malgré les mesures prises (réduction et annulation de projets, report de recrutement d'assistants techniques, réduction de subventions à des acteurs du développement,...), donné lieu à un important report de charges sur 2004 ;

- l'insuffisance de CP du FSP a entraîné une interruption des paiements de mai à août 2003 (gel puis dégel de 19 millions d'euros), puis une nouvelle interruption dès la mi-octobre qui a justifié l'ouverture de 5 millions d'euros de nouveaux CP en loi de finances rectificative. De fait, votre rapporteur spécial a constaté, lors de sa mission de contrôle en Afrique, que les postes diplomatiques dans lesquels il s'est rendu avaient dans certains cas dû reporter sur 2004 le paiement de nombreuses factures au titre du FSP, réduisant d'autant les crédits disponibles pour poursuivre les projets en cours ;

- l'AFD a été amenée à interrompre ses décaissements en dons fin novembre faute de disposer des ressources budgétées ;

- l'absence des crédits nécessaires pour faire face au dernier appel de fonds du FED pour 2003, des pénalités et un report de charges pèsent sur l'enveloppe 2004 ;

- la régulation budgétaire sur le chapitre 42-29 (coopération militaire et de défense) a conduit au non-remboursement au ministère de la défense des 11/12èmes des stages 2003 dans les écoles militaires françaises, soit 10 millions d'euros.

## 2. L'exercice 2004

La gestion 2004 s'est déroulée dans des conditions globalement satisfaisantes, puisque **le ministère a été exempt de régulation** : suite à la lettre adressée par le président de la République au Premier ministre le 10 mars 2004, aucun gel ni aucune régulation des crédits n'a été appliqué à son budget.

**La totalité des reports de crédits non consommés en 2003 a en outre été accordée.** Toutefois, certains de ces crédits de reports, libres d'affectation et pour un montant total de 23 millions d'euros, ont été transférés à d'autres administrations pour être consacrés à des dépenses à caractère prioritaire non prévues en 2003 ou en loi de finances initiale pour 2004. Le montant des crédits de reports réellement disponibles pour le ministère s'est ainsi élevé à 142,75 millions d'euros.

Le chapitre 68-91 dédié au FSP a bénéficié, ainsi qu'il a été précisé, d'un **abondement de 50 millions d'euros** de ses CP pour lui permettre de faire face à ses difficultés de trésorerie. Les crédits du MAE ont également été abondés de 12 millions d'euros pour permettre de rembourser la dette contractée à l'égard de la Suisse à l'occasion du G8 d'Evian. Cette charge devait à l'origine être financée sur les reports de charge du budget du MAE.

L'évolution des taux de change, et en particulier la baisse du dollar, a été plus favorable que prévu au cours des huit premiers mois de 2004. Les appels de fonds du Fonds mondial de lutte contre le sida ne se sont pas révélés aussi élevé que prévus.

Selon le ministère, les derniers mois de l'année pourraient toutefois se traduire par de nouvelles tensions financières : les besoins du chapitre 42-31 pour financer les opérations de maintien de la paix pourraient ainsi s'avérer insuffisants (en raison notamment de la situation au Darfour), et tous les appels de fonds internationaux (Fonds SIDA, FED, GAVI, ..) n'ont pas encore été émis.

### **III. LES CRÉDITS 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 951,6 millions d'euros** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005, en légère hausse de 0,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, **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 2005, **le ministère devrait ainsi verser (hors AFD) 3,25 milliards d'euros** (en hausse de 18,8 % par rapport à 2004) en faveur de l'aide au développement au sens du CAD, dont 2,19 milliards d'euros au titre des allègements et rééchelonnements de dette. Cette contribution est de plus d'un milliard d'euros supérieure à celle du ministère des affaires étrangères.

**Votre rapporteur spécial se félicite des réels progrès accomplis par le ministère dans le respect des délais organiques de réponse au questionnaire budgétaire.** La date limite du 9 octobre a ainsi été tenue, pour la version « papier » des réponses comme pour leur transmission par courrier électronique, et la comparaison avec le ministère des affaires étrangères s'est inversée depuis 2002, puisque ce dernier a davantage tardé à remettre ses réponses, après une relance de votre rapporteur spécial. **Il déplore néanmoins que certains écarts de chiffres entre le « jaune » et les réponses au questionnaire budgétaire opacifient l'analyse des crédits du ministère concourant à la coopération.**

## **A. LE FUTUR PROGRAMME « AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT »**

### **1. Périmètre budgétaire**

Ainsi qu'il a été précisé *supra*, le second programme de la mission interministérielle « *Aide au développement* », intitulé « *Aide économique et financière au développement* », correspond intégralement à des crédits budgétaires gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), et plus particulièrement par le directeur du Trésor qui a été désigné comme responsable de ce programme. **Il ne reprendra toutefois pas l'intégralité des crédits budgétaires concourant à la coopération actuellement identifiés dans le « jaune » budgétaire pour le MINEFI.** La direction du Trésor gère également les crédits extra-budgétaires transitant par les comptes spéciaux du Trésor, qui ne sont pas répertoriés dans la mission et font du MINEFI le premier ministère en termes de contribution globale à l'APD, ainsi qu'il a été relevé précédemment.

D'après l'avant-projet annuel de performances (« avant-PAP ») de la mission « *Aide publique au développement* », le programme « *Aide économique et financière au développement* », qui comprend trois actions (« *Aide économique et financière multilatérale* », « *Aide économique et financière bilatérale* », « *Traitement de la dette des pays pauvres* »), représente 886,71 millions d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2005, **soit à périmètre constant une diminution de 5,95 % par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale pour 2004.** La correspondance entre la nomenclature budgétaire traditionnelle et la future nomenclature « LOLF » par destination, ainsi que les crédits correspondants en 2004 et 2005, sont présentés dans le tableau ci-après.

**Votre rapporteur spécial relève toutefois que les données fournies par le ministère dans les réponses au questionnaire budgétaire diffèrent des totaux indiqués dans l'avant-PAP**, à hauteur d'environ 1 million d'euros pour les crédits du projet de loi de finances pour 2005. Les différences sont encore plus marquées s'agissant des sous-totaux par action. Ces écarts ne contribuent pas à fiabiliser l'analyse budgétaire.

Les dépenses de fonctionnement, et en particulier les rémunérations du personnel qui constitueront le futur titre II, sont traditionnellement très limitées dans les actions du MINEFI en faveur de l'APD. Ils ne représentaient que 5,7 % des crédits du ministère concourant à la coopération dans la loi de finances initiale pour 2004, et leur poids se voit encore réduit dans le nouveau programme. Eu égard au faible nombre d'emplois budgétaires concernés par rapport au volume global de crédits de ce programme, **les personnels de la direction du Trésor et de la direction des relations économiques extérieures qui en assurent la mise en œuvre, comme les crédits de fonctionnement courant y afférents, ont en effet été rattachés au programme « *Stratégie économique et financière* », dont l'ampleur devrait permettre d'assurer une meilleure fongibilité des crédits.**

Ventilation des crédits de paiement du programme « *Aide économique et financière au développement* » et correspondance avec les imputations budgétaires

(en millions d'euros)

Chapitre	Article	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Evolution par action
<b>Action 1 « <i>Aide économique et financière multilatérale</i> »</b>					
58-00 : contributions de la France au capital d'organismes internationaux	10	Société interaméricaine d'investissement	1,96	1,73	
	20	Banque asiatique de développement		0	
	30	Banque interaméricaine de développement	1,7	0	
	40	Groupe Banque mondiale	0	0	
	51	Banque européenne de reconstruction et de développement	22,45	22,45	
	52	Banque européenne d'investissement		0	
	60	Banque ouest africaine de développement	0,55	0,55	
	70	Banque africaine de développement	3,07	3,07	
	80	Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale	0	0	
68-04 : participation de la France à divers fonds	10	Fonds africain de développement	83,54	92,83	
	20	Fonds de solidarité africain	0	0	
	30	Fonds international de développement de l'agriculture	8	8	
	40	Fonds asiatique de développement	17,5	30,5	
	50	Fonds d'assistance technique	0	3,67	
	61	Fonds commun des produits de base	0	0	
	62	Association internationale de développement (Banque mondiale)	258	258	
	63	Fonds mondial Sida, tuberculose, paludisme	50	5	
	64	Fonds d'affectation spéciale du programme de Doha pour le développement	0	0	
	65	Fonds de coopération pour la sûreté nucléaire et la non prolifération	0	15,5	
80	Fonds de développement de l'Amérique et des Caraïbes	2,5	2,5		
90	FEM – Fonds pour l'environnement mondial	54,6	54,6		
44-97 : participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	50 par. 20	FMI – Bonification FRPC	21,5	27,5	
<b>Sous-total action 1</b>			<b>547,8</b>	<b>525,9</b>	<b>- 4 %</b>

<b>Action 2 « Aide économique et financière bilatérale »</b>					
37-01 : remboursement des frais de gestion au titre des concours aux Etats étrangers	20	DREE – Remboursements à Natexis Banque	3,65	3,6	
	30	DREE – Remboursements à l'AFD	20,48	21,94	
37-75 :	82	Evaluation des aides à l'exportation relevant de l'aide au développement		0,55	
41-10 :	30	GIP ADETEF		4,55	
44-97 : participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	40	AFD (DOM-TOM)		18,4	
	50 par. 10	AFD – Bonifications d'intérêts		47,8	
68-00 : dons aux Etats étrangers	10	DREE – Dons aux Etats étrangers		27,04	
	20	Dons associés aux prêts de la Caisse française de développement		0	
	30	Dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres		0	
	40	Aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'océan indien		55	
<b>Sous-total action 2</b>				<b>178,9</b>	<b>3,8 %</b>
<b>Action 3 « Traitement de la dette des pays pauvres »</b>					
44-97 : participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	50 par. 30	AFD – Indemnisation au titre des annulations de dette		180,84	
	50 par. 40	AFD – Indemnisation au titre des réductions de taux d'intérêt des prêts		0,2	
68-04 : participation de la France à divers fonds	70	Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés	3,14	0	
<b>Sous-total action 3</b>			<b>222,5</b>	<b>181</b>	<b>- 18,6 %</b>
<b>Total programme « Aide économique et financière au développement »</b>				<b>885,62</b>	
<b>Chapitres budgétaires actuels qui ne seront pas retenus dans le programme</b>					
31-10 : dépenses de personnel des services sous contrat			17,45	18,87	8,1 %
31-90 : rémunérations principales			4,98	3,62	- 27,3 %
31-94 : indemnités et allocations diverses			2,02	1,82	- 9,9 %
33-90 : cotisations sociales – part de l'Etat			0,09	0,06	- 33 %
33-91 : prestations sociales versées par l'Etat			0,2	0,16	- 20 %
34-98 : matériel et fonctionnement courant			0,41	0,41	-
41-10 : coopération dans les domaines de l'énergie et des matières premières			0,01	0,01	-
37-50 : dépenses diverses de la DGI			1,24	1,37	10,5 %
57-90 : équipement des services			0,2	0,01	- 50 %
<b>Total des chapitres budgétaires non retenus dans le programme</b>			<b>26,6</b>	<b>26,33</b>	<b>- 1 %</b>

Source : réponses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; avant-projet annuel de performance ; « jaune » annexé au PLF 2005

La répartition des crédits par nature (c'est-à-dire par titre) et par action est la suivante :

Ventilation des crédits du programme « Aide économique et financière au développement » par titre en 2004 et 2005  
(en millions d'euros)

	Titre 2 : dépenses de personnel	Titre 3 : dépenses de fonctionnement		Titre 5 : dépenses d'investissmt		Titre 6 : dépenses d'intervention		Titre 7 : dépenses d'opérations financières		Total	
		LFI 2004 et PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004
Aide économique et fin. multilatérale	0	0	0	0	0	518,1	486,3	29,7	27,8	547,8	514,1
Aide économique et financière bilatérale	0	29,4	30,9	0	0	143	181,9	0	0	172,4	212,8
Traitement de la dette des pays pauvres	0	0	0	0	0	222,5	159,8	0	0	222,5	159,2
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>29,4</b>	<b>30,9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>883,6</b>	<b>828</b>	<b>29,7</b>	<b>27,8</b>	<b>942,8</b>	<b>886,7</b>
<b>Evolution 2005/2004</b>	-	<b>5,1 %</b>		-		<b>- 6,3 %</b>		<b>- 6,4 %</b>		<b>- 6 %</b>	

Source : avant-projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement »

## 2. Objectifs et indicateurs

Le programme du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie consacré à l'APD comporte quatre objectifs assortis de neuf indicateurs de résultats, explicités dans l'avant-PAP de la mission interministérielle « Aide publique au développement » et présentés ci-après.



**Objectifs et indicateurs de résultats du programme « Aide économique et financière au développement »**

Objectifs	Catégorie	Indicateurs
Promouvoir les orientations stratégiques françaises de développement durable	Efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)	Part des engagements des ressources subventionnées de l'AFD, des Banques multilatérales de développement (BMD) et des fonds multilatéraux affectés aux différents secteurs prioritaires (eau & assainissement ; santé/SIDA ; éducation ; environnement et développement durable ; infrastructures ; agriculture et sécurité alimentaire).
		Part des ressources subventionnées de l'AFD, des BMD et des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires : Afrique sub-saharienne et Zone de Solidarité Prioritaire
Participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement	Efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)	Part de l'aide budgétaire globale française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds
		Part des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, selon les deux critères de restauration de la soutenabilité de la dette : part des pays ayant franchi le point d'achèvement de l'initiative PPTE, dont la dette est inférieure à 150 % des exportations et dont la dette est inférieure à 250 % des recettes publiques
Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement	Efficacité socio-économique (point de vue du citoyen) / efficacité de la gestion (point de vue du contribuable)	Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt, pour un euro de subvention versé à l'AFD
		Part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale qui sont jugés « <i>au moins satisfaisants</i> » dans la réalisation de leurs objectifs de développement
		Part des projets de l'AFD et de la Banque mondiale, qui ont connu des problèmes à l'exécution et qui ont fait l'objet de mesures correctrices
Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière	Efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)	Nombre de jours consacrés à l'assistance technique internationale par le MINEFI par euro de crédit budgétaire affecté à l'ADETEF
		Part des études préalables terminées ayant abouti à la réalisation d'un projet
		Part des études préalables terminées ayant abouti à la réalisation du projet avec la participation d'entreprises françaises

Note : les catégories d'objectifs font référence à la typologie présentée dans le guide méthodologique « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs » publié en juin 2004.

Source : avant-projet annuel de performance de la mission interministérielle APD

Ces indicateurs ne sont pas encore renseignés dans l'avant-PAP, mais devront l'être pour la loi de finances pour 2006. Pour la plupart des indicateurs présentés, les données proviendront de rapports d'activité et d'évaluation des institutions financières multilatérales, ainsi que de l'AFD. **Il n'est donc pas envisagé à l'heure actuelle de les faire valider par une source indépendante de l'administration.** L'évaluation de ces indicateurs sur l'année 2003, qui est en cours de réalisation, devrait permettre le cas échéant d'améliorer leur définition.

A l'aune des critères permettant de juger la pertinence des objectifs et indicateurs (cf. *supra*), **voire rapporteur spécial souhaite formuler les observations suivantes :**

- le premier objectif de promotion des priorités françaises de développement durable repose sur un concept quelque peu « fourre-tout » (le « développement durable » permettant somme toute d'insérer de nombreuses priorités sectorielles) mais légitime, compte tenu de la nécessité de s'assurer que l'utilisation des fonds versés à l'AFD et surtout aux organismes multilatéraux est cohérente avec la stratégie française d'APD. Les indicateurs thématiques et géographiques correspondants, s'ils font utilement référence aux objectifs du millénaire pour le développement qui structurent l'aide internationale et reposent sur une distinction idoine, sont toutefois plus proches d'indicateurs de moyens que de réels indicateurs d'efficacité socio-économique. En outre, ces indicateurs ne révèlent pas la capacité effective de la France à influencer la politique d'affectation des organismes multilatéraux bénéficiaires, à atteindre l'objectif fixé ;

- le deuxième objectif est particulièrement ambitieux et de ce fait difficile à traduire dans des indicateurs. L'explication fournie dans l'avant PAP rappelle que **la France a décidé d'accroître les volumes d'aide budgétaire globale, sur les modalités de laquelle voire rapporteur spécial a toujours témoigné sa circonspection.** Le premier des deux indicateurs, mesurant la contribution de la France à l'harmonisation des interventions des bailleurs, répond à une préoccupation légitime de coordination des actions de nombreux bailleurs, mais part du postulat que les interventions des institutions financières internationales, et en particulier l'aide budgétaire affectée, est efficace pour réduire la pauvreté. Le second indicateur, portant sur la restauration de la soutenabilité de la dette des pays bénéficiant de l'initiative PPTE, ne traduit pas directement le rôle de la France dans ce processus, et encore moins l'impact sur la réduction de la pauvreté, qui en la matière souffre

d'une certaine inertie, quand ce n'est d'effets pervers<sup>1</sup> ;

- **le troisième objectif est particulièrement utile** en ce qu'il se situe au cœur de l'évaluation de l'efficacité des crédits consacrés à l'APD, tant en termes de volume que de qualité des projets. Les indicateurs y afférents permettent de mesurer **l'effet de levier des concours de l'AFD** (rapport entre les prêts bruts de l'Agence vers les pays en développement et le total des subventions qui lui sont octroyées) et d'utiliser de manière appropriée les données de son dispositif de notation interne des projets dans une perspective de « *benchmarking* » par rapport à la Banque mondiale. Le troisième indicateur permet en outre de juger la capacité de l'Agence à corriger et améliorer des projets considérés comme « à problèmes » ;

- **le quatrième et dernier objectif se décline en deux sous-objectifs** : améliorer la gouvernance économique et financière et l'efficacité de l'aide au développement, via la coopération technique dans les pays en

---

<sup>1</sup> Dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2004, votre rapporteur spécial relevait ainsi :

**« 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 traduite 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 ».**

développement et en transition ; et assurer la pertinence des expertises associées aux projets d'investissement d'aide au développement financés par dons. Le premier indicateur mesure la performance du groupement ADETEF, mais **davantage dans une logique d'efficacité**, c'est-à-dire en considérant l'économie des moyens employés, que d'efficacité (adéquation entre les objectifs et les résultats). Le deuxième indicateur permet de contrôler la pérennité et le « rendement » (qui consiste à donner naissance à un projet effectif) des études réalisées, mais paraît un peu trop anecdotique et éloigné du sous-objectif d'amélioration de la gouvernance économique et financière des pays aidés. Le troisième indicateur, qui évalue la pertinence et le succès de l'offre des entreprises françaises dans des projets de développement, est proche de la logique du « *procurement* » que défendent les institutions de Bretton Woods, et **permet opportunément de mesurer le retour sur la dimension d'investissement que comporte l'aide française**.

**Au total, ces objectifs et indicateurs témoignent de la difficulté à mesurer l'efficacité de l'aide au développement** et le lien entre les financements et la réduction de la pauvreté – *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'aide bilatérale parmi de multiples autres sources d'assistance – qui sont liés à l'importance des volumes engagés mais n'en sont pas exclusivement dépendants. Il manque à ces indicateurs l'insertion de données macro et micro-économiques sur les pays aidés, bien que votre rapporteur spécial mesure la difficulté à établir leur lien avec les actions spécifiquement françaises de coopération.

### **3. L'impact de la stratégie ministérielle de réforme**

Comme les autres départements ministériels, le MINEFI a présenté une stratégie ministérielle de réforme (SMR), initiée dès octobre 2002, après l'étape importante que fut l'unification en 2002 des réseaux des services extérieurs (au sein des nouvelles missions économiques) auparavant constitués des 156 postes d'expansion économique et des 20 agences financières relevant de la direction du Trésor. **Quatre leviers de changement ont été identifiés au sein de la SMR** : réexamen de chaque mission, réduction du nombre de structures locales et centrales, simplification des procédures pour les usagers et élagage des chaînes administratives de traitement, motivation des agents.

Une mesure importante de réorganisation est intervenue avec l'annonce, le 15 juin 2004, de la **création de la direction générale du Trésor et de la politique économique**, regroupant dans une même entité la direction du Trésor (DT), la direction de la prévision et de l'analyse économique (DP), et la direction des relations économiques extérieures (DREE). L'objectif de cette réforme est de doter le ministère d'un outil administratif puissant pour peser dans les négociations internationales et de mettre en synergie les

capacités d'expertise pour mettre en œuvre une action économique performante.

**S'agissant plus spécifiquement de l'impact de la SMR sur la mission de coopération, votre rapporteur spécial déplore le manque de précision et le caractère lapidaire des réponses du ministère**, qui ne font qu'indiquer que « *cette fusion devrait faciliter la gestion du programme « Aide économique et financière au développement », dont la DT et la DREE devraient être responsables* », sans autres explications. Il faut espérer que cette brièveté ne traduise pas un relatif désintérêt ou une marginalisation de la réflexion stratégique sur le rôle du ministère dans l'APD française.

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

Les dépenses de fonctionnement ne représentent qu'une **part très minoritaire (5,5 %) des crédits concourant à la coopération du ministère** avec 52,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, en hausse de 2,7 % par rapport à 2004. La clef de répartition des dépenses retenues dans le « jaune » n'est toutefois pas explicitée dans les réponses au questionnaire budgétaire. L'affectation à une autre mission, dans le futur programme LOLF, des crédits de rémunération et de fonctionnement concourant à la coopération, contribuera à ne plus retenir, parmi les actuels crédits du titre III, que les seuls chapitres 37-01 (remboursement des frais de gestion au titre des concours aux Etats étrangers) et 37-75 article 82 (évaluation des aides à l'exportation relevant de l'aide au développement).

Le MINEFI s'attache à favoriser les détachements de fonctionnaires 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, qui est encore insuffisante dans certaines institutions financières, en particulier à la Banque mondiale et au FMI (*cf.* encadré ci-après). 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 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.

## **La présence française dans les institutions financières internationales**

### 1 – Etat de la sur- ou sous-représentation

**Pour 5.000 cadres dans les institutions financières internationales (IFIs), hors groupe de la Banque mondiale et FMI, environ 380 sont de nationalité française, soit une proportion de 7,5 %. Le bilan par institution est néanmoins contrasté :** les Français sont ainsi surreprésentés dans les IFIs francophones (Banque africaine de développement, Banque européenne d'investissement et Banque de développement du Conseil de l'Europe) ; le niveau est satisfaisant à la Banque asiatique de développement et au Fonds international de développement agricole (dans la mesure où la représentation française aux postes d'administrateurs est supérieure au niveau de contribution à ces institutions) mais plus nuancé sur le plan qualitatif ; et les Français apparaissent sous-représentés à la Banque interaméricaine de développement et à la Banque européenne de reconstruction et de développement, bien que cette dernière soit présidée par M. Jean Lemierre. S'agissant de la Banque centrale européenne, le ministère des finances invoque l'« *opacité* » des données disponibles sur le nombre de cadres de l'institution, et rappelle qu'une présidence française n'implique pas une représentation équitable de nos compatriotes dans les postes à responsabilité de l'institution.

Au **FMI**, dont la France détient 5,05 % des quotes-parts (comme le Royaume-Uni), le nombre total de Français dans l'institution est passé de 103 en 2002 à 104 en 2003, soit **3,9 % de l'effectif total**.

La situation actuelle contraste avec celle qui avait cours dans les années 1990 sur le plan quantitatif tout autant que sur le plan qualitatif. Dans un contexte de forte représentation anglo-saxonne et de promotion de cadres anglophones dans l'institution (Royaume-Uni, Etats-Unis, Canada, Inde), **la position de la France tend vers un recul sensible de sa présence**, en dépit de mesures correctrices, qui n'ont pas toutes encore apporté les effets escomptés (meilleure préparation au concours du « *Young Economist* », politique soutenue à la promotion de nos cadres, présentation de candidats expérimentés aux plus hauts niveaux pour des postes stratégiques).

Au sein du **groupe de la Banque mondiale**, la France détient 4,3 % des droits de vote de la BIRD, 4,32 % de ceux de l'AID, 5,04 % de ceux de la SFI et 3,88 % de ceux de l'AMGI. Le groupe Banque mondiale a poursuivi sa politique de recrutement engagée en 2002 (recrutement de 523 personnes supplémentaires en 2003), avec un maintien du mouvement de décentralisation et une volonté de renforcer la diversité comme la féminisation. **La France continue toutefois à faire partie des pays développés sous représentés** (avec l'Allemagne et l'Italie), même si la part des Français a légèrement progressé en 2003 avec 3,03 % des effectifs (3,01 % en 2002), grâce à 18 recrutements, pour une part du capital qui a très marginalement diminué (4,41 % en 2003 contre 4,42 % en 2002).

La présence française a néanmoins augmenté à presque tous les grades, la France ayant participé à la politique de renforcement de l'encadrement menée par le groupe Banque Mondiale, mais nous ne comptons toujours aucun directeur pays et un seul Français au grade J. Au sein du G7 (32,8 % des effectifs total du groupe Banque Mondiale), **la France est avec 345 agents au troisième rang tous niveaux confondus**, derrière les Américains (2.351 personnes) et les Britanniques (359 agents).

### 2 – Problèmes identifiés

- reconnaissance de la valeur de **diplômes** et cursus français dans des institutions qui prennent pour référence les cursus américains ;

- **barrière linguistique** : notre représentation est meilleure dans les institutions qui ont le français comme langue de travail effective. Il ne faut pas y voir une fatalité, mais un simple constat ;

- **localisation** : notre meilleur niveau de représentation est assuré dans les institutions localisées en France, dans des pays immédiatement limitrophes ou francophones ;

- la spécificité des **modes de recrutement** des banques et institutions financières internationales fondées sur des critères professionnels et d'inspiration anglo-saxonne ne joue pas en faveur de candidats français issus d'une autre culture.

### 3 – Instruments utilisés ou prévus pour améliorer la présence française

- les **programmes de mise à disposition** (« *secondment* ») de l'institution de fonctionnaires français dont la rémunération principale reste prise en charge par la France, pour une durée limitée, avec l'objectif que l'institution recrute en fin de contrat ce fonctionnaire. Le MINEFI a ainsi mis en place un programme de ce type avec la Banque mondiale en 1999. La possibilité d'un tel programme avec la BID est aujourd'hui étudiée ;

- **détachement** dans le cadre de mobilité : le cas s'est produit au FIDA, où il s'agit en fait d'une mise à disposition avec complément de salaire pris en charge par l'institution ;

- **accord d'échange** d'agents entre l'AFD et la Banque Asiatique de développement qui devait entrer en application courant 2004. La piste de l'échange de fonctionnaire, en cours d'expérimentation, reste encore à explorer ;

- **alerte précoce sur les postes vacants et soutien de candidatures**. Dans un environnement des IFIs où le recrutement repose essentiellement sur le mérite, et où l'appartenance géographique n'est pas un critère retenu, le soutien aux candidatures doit toutefois être manié avec prudence. Néanmoins le MINEFI, au stade des « *shorts lists* », peut apporter son soutien sur un candidat français, soit sous la forme d'un soutien explicite, soit en s'informant régulièrement de l'état d'une candidature pour marquer notre intérêt sur le poste et le candidat ;

- **support aux rencontres entre IFIs et grandes écoles ou universités françaises**, telle que celles organisées par la Banque mondiale en 2003. Une telle expérience est toutefois plus difficile à organiser pour chacune des IFIs s'il n'y a pas à l'origine un engagement effectif de l'institution (organisation lourde pour des institutions qui ont des vocations régionales et sont de taille relativement réduite) ;

- rôle des organisations des nationaux français dans les IFIs : **il existe très peu d'associations d'agents français dans les IFIs**, à l'exception du groupe Banque mondiale et du FMI, compte tenu de la localisation commune à Washington et du nombre de personnes concernées. Toutefois, les administrateurs ou les représentants permanents organisent des rencontres, plus ou moins régulières, avec les agents français afin de garder un contact avec eux et de se tenir au courant des problèmes ou opportunités.

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

La réduction des effectifs du réseau unifié du ministère à l'étranger, qui sont passés de 2.254 en 1994 à 1.968 en 2003 (soit une baisse de 12,7 %) **s'est essentiellement effectuée aux dépens de l'Europe occidentale (- 30 %) et de l'Afrique (- 18 %)** et au profit des missions situées dans les pays émergents.

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 activités<sup>1</sup> ne générant pas de marge d'intermédiation bancaire. Les modalités en ont été revues à la suite d'une mission de l'Inspection générale des finances ; 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. L'évolution de ces remboursements au cours des dernières années a été la suivante :

**Evolution des rémunérations versées à l'AFD et à Natexis  
(prévisions pour 2004 et 2005)**

*(en millions d'euros)*

Année	Article 20 (AFD)	Article 30 (Natexis)	Total
2000	4,4	26,9	31,3
2001	3,72	17,4	21,12
2002	3,89	19,2	23,09
2003	3,64	18	21,64
2004	3,65	25,2	28,85
2005	3,56	21,5	25,06

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

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

Une part non négligeable (27,4 %) 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 **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 4,55 millions d'euros en 2005, soit un montant équivalent à celui de 2004.

---

<sup>1</sup> Dons, gestion des concours d'ajustement structurel et C2D.



## 2. La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique (chapitre 44-97)

Près de 229 millions d'euros (en **diminution de 30,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004) sont inscrits en 2005 sur la quote-part d'APD du chapitre 44-97 intitulé « *Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique* », et transitent par l'AFD.

La nouvelle nomenclature introduite dans la loi de finances pour 2003 a conduit au remplacement de l'article 36 (seul article du chapitre comptabilisé dans l'APD) par **deux articles** : le 40 (paragraphe 10) correspondant aux bonifications de prêts dont bénéficie l'AFD pour ses concours de « premier guichet » dans les DOM-TOM, soit 18,4 millions d'euros en 2005, 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** (47,8 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 DOM-TOM. 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. L'AFD se refinançant pour l'essentiel à moyen et long terme, la sensibilité du niveau des bonifications à l'évolution des taux d'intérêt à court terme est nulle. **En revanche, le montant de ces bonifications est susceptible d'évoluer en fonction de l'évolution tendancielle des taux à long terme**, dans la mesure où la période de décaissement des prêts de l'AFD est longue (6 ans voire plus).

Ainsi qu'il a été souligné précédemment, la capacité contributrice de l'AFD sera mobilisée en 2005. Une contribution de l'AFD, pour les deux prochaines années, à l'effort d'aide publique au développement a ainsi été décidée à hauteur de **la moitié du résultat net de l'AFD**. Cette contribution viendra en diminution des dotations budgétaires destinées à bonifier les prêts de l'AFD ;

- la part affectée à l'action multilatérale (27,5 millions d'euros en 2005, en hausse de 25 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2004), 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'État 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)<sup>1</sup> ;

- le **paragraphe 30** (180,8 millions d'euros en 2005, en baisse de 17,5 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2004) **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'AFD<sup>2</sup>, soit en encours de 1,64 milliard d'euros fin 2001 ;

- enfin le **paragraphe 40** (200.000 euros en 2005, soit la moitié du montant prévu pour 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.

#### ***D. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

## 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 2005 et retenues dans la quote-part d'APD s'élèvent à **27,8 millions d'euros** (en baisse de 9,8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2004, et de 6,5 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004), ne correspondant qu'à des services votés 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 (1,7 millions d'euros), de la BERD (23,96 millions d'euros), de la Banque africaine de développement (3,07 millions d'euros), et de la Banque ouest-africaine de développement (0,55 million d'euros).

### Evolution passée et prévisionnelle des contributions de la France au capital des banques multilatérales de développement

(en millions d'euros)

	Affectés	Versés avant 2003	Versés en 2003	Solde fin 2003	Prévision d'exécution pour 2004	Perspectives pour 2005
Augmentation de capital de la Société inter-américaine d'investissement	18,7	6,3	1,6	10,8	1,8	1,7
Augmentation de capital de la Banque inter-américaine de développement	48,6	44,3	3,1	1,1	1,3	0
Augmentation de capital de la Banque européenne de reconstruction et de développement	194,2	120,1	23,9	50,2	23,9	23,9
Augmentation de capital de la Banque africaine de développement	24,5	12,3	3,1	9,2	3,1	3,1
Augmentation de capital de la MIGA (Groupe de la Banque mondiale)	8,6	4	1,2	3,4	1,85	0
Augmentation de capital de la Banque ouest-africaine de développement	2,7	0	1,1	1,6	0,55	0,55
<b>TOTAL</b>	<b>297,4</b>	<b>187</b>	<b>34,1</b>	<b>76,3</b>	<b>32,5</b>	<b>29,3</b>

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 en AP, soit une dotation identique à 2004, et une somme équivalente CP inscrits en 2005, soit une augmentation de 75 % par rapport à la loi de finances initiale pour 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, mais aussi de Chine et d'Europe de l'est. Le solde permet de financer des opérations d'assistance technique en faveur de pays miniers en développement ou en transition (deux opérations prévues en 2004, et quatre en 2005).

Les actions de coopération pour le volet « **énergie** » concernent la mise en oeuvre de la procédure IPEEFI-RAO (identification de projets énergétiques éligibles aux financements internationaux) 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 liés à l'utilisation rationnelle de l'énergie et aux énergies renouvelables. La convention conclue avec l'ADEME fin 2000 pour un montant de 457.347 euros est venue à terme en juin 2004 pour un montant engagé de 120.000 euros. Il n'est pas envisagé de conclure une nouvelle convention en 2005.

Par ailleurs, un soutien est apporté aux actions menées par la fondation Energies pour le Monde (FONDEM) qui réalise des programmes d'électrification rurale décentralisée à partir des énergies renouvelables et qui contribue à la promotion de l'offre française. Depuis 2001, quatre conventions ont à ce titre été signées avec la FONDEM pour des projets d'électrification ou d'approvisionnement en eau à Madagascar, à Haïti et au Laos.

Contrairement au projet de loi de finances pour 2004, le ministère a tenté de fournir des explications plus précises – mais pas nécessairement plus claires – sur le **niveau des reports et reliquats constaté de 2002 à 2004**<sup>1</sup>, et l'attribue à la mise en place progressive du Programme national de délimitation du plateau continental fin 2002, en application de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer.

---

<sup>1</sup> Sur l'ensemble du chapitre (et donc pas uniquement sur les actions de coopération), les reliquats et reports d'autorisations de programme ont été en 2004 **sept fois supérieurs au montant de la dotation initiale**. Les reports et reliquats en crédits de paiement sont moins prononcés mais demeurent importants, puisqu'ils représentent près du double de la dotation en LFI.

**Reliquats et reports sur le chapitre 62-92 pour les exercices 2002 à 2004**

(en millions d'euros)

	Exercice 2002		Exercice 2003		Exercice 2004	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Loi de finances initiale	120,7	96	121,4	105,3	91,7	92,7
Reliquats et reports	405,2	17,3	558,6	26,1	671	168
Modifications de crédits	1.320,9	1.165,9	1.358,5	1.252,9	-	-
Crédits disponibles pour l'exercice	1.846,7	1.279,2	2.038,5	1.384,3	762,7	260,6

Source : budget voté de 2004 (« vert »)

### 3. L'aide extérieure (chapitre 68-00)

La quote-part d'APD de ce chapitre connaît une évolution très favorable en 2005, avec des AP multipliées par plus de 8 (91 millions d'euros, après 11,15 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004) et des CP qui font plus que tripler en 2005 (106,04 millions d'euros en incluant les reports, après 31 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004). Cette évolution est toutefois liée à un **changement de nomenclature**, avec l'apparition d'un nouvel article 40 (cf. *infra*), liée **au transfert du MAE au MINEFI de la gestion des aides budgétaires globales à caractère macro-économique**, conformément aux conclusions du CICID du 20 juillet 2004. Ces aides sont destinées à la restauration des équilibres financiers et budgétaires, correspondant à la mise en oeuvre des programmes FMI. L'octroi de ces aides s'effectuera en concertation avec le ministère des affaires étrangères, qui se prononcera sur leur opportunité politique.

#### a) Le nouvel article 40

Un nouvel article 40 intitulé « **Aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien** » fait son apparition au sein de ce chapitre. Doté de 55 millions d'euros de CP dans le projet de loi de finances pour 2005, il bénéficie en particulier du transfert de 25 millions d'euros en provenance de l'ancien article 50 du chapitre 41-43 du budget des affaires étrangères (cf. *supra*), ainsi que de redéploiements de l'article 10 du chapitre 68-00. Ces transferts répondent à la volonté de mieux distinguer les financements relevant du MINEFI et du MAE ; il a ainsi été jugé plus cohérent de transférer l'aide budgétaire affectée à l'ajustement structurel au MINEFI, compte tenu des relations entretenues par ce ministère avec le FMI. Le MAE conservera pour sa part la charge budgétaire des contrats de désendettement-développement.

*b) Le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)*

Les crédits comptabilisés sur **l'article 10** (« *Dons aux Etats étrangers* ») correspondent au volet « études » du FASEP. Ils s'élèvent à 27 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une diminution de 10 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004. Le FASEP Etudes 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**.

Le FASEP privilégie les interventions porteuses de perspectives commerciales pour l'offre française, qui s'inscrivent dans les priorités des pays bénéficiaires, en amont d'opérations dont les perspectives de financement paraissent favorables. La valeur globale des engagements pris depuis la mise en place du FASEP Etudes, de septembre 1996 à juin 2004, représente **158 millions d'euros pour 367 demandes retenues**, soit un montant moyen par dossier accepté de 430.000 euros. En 2003, 35 projets ont été approuvés sur 22 pays pour 15,69 millions d'euros.

Sur le plan sectoriel, les engagements cumulés confirment **l'importance accordée à l'objectif de développement durable** : 31 % pour l'eau et l'environnement ; 27 % pour les transports ; 15 % pour l'énergie, 5 % pour le secteur financier, 5 % pour le secteur agricole et 4 % pour les secteurs communication informatique et industriel. Les « tirages » effectués en 2003 par les Etats en développement au titre du FASEP et des anciens protocoles de dons s'élevaient à 31,2 millions d'euros, dont 3,1 millions d'euros par la Yougoslavie, 2,8 millions d'euros par la Pologne, 2,3 millions d'euros par le Cambodge et 2,3 millions d'euros par la Chine.

**Votre rapporteur spécial relève que les reports et reliquats d'AP et de CP demeurent importants**, et ont atteint en 2004 la totalité de la dotation initiale pour les premières, et près du tiers pour les seconds. L'exécution des AP a toutefois progressé en 2003 et a permis une diminution du report comme de l'ouverture de crédits en 2004, de telle sorte qu'en se conformant au profil d'exécution des exercices antérieurs, la situation pourrait être normalisée en 2004 sur les AP comme sur les CP.

Evolution des crédits du chapitre 68-00 article 10

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>AP ouvertes en LFI</b>	<b>42,7</b>	<b>0</b>	<b>7,6</b>	<b>17</b>	<b>11,15</b>
Disponible de l'exercice précédent	52,6	60,5	25,7	16,9	11,3
Annulations, gels et transformations	-3	-11,7	-3,2	1,7	
Loi de finances rectificative		1,7		2,5	
AP disponibles	92,2	50,6	30,1	38,1	22,5
Exécution	31,7	24,8	13,3	26,7	N.D.
<b>Solde à reporter</b>	<b>60,5</b>	<b>25,7</b>	<b>16,9</b>	<b>11,3</b>	<b>N.D.</b>
<b>CP ouverts en LFI</b>	<b>45,7</b>	<b>15,2</b>	<b>25,9</b>	<b>20</b>	<b>31</b>
Disponible de l'exercice précédent	15,5	3,1	8,5	16,9	9,9
Annulations, gels et transformations	-3,1	1,7		2	-3,1
Loi de finances rectificative		11	23,4	6,5	
CP disponibles	58,2	31	57,8	45,4	37,8
Exécution	55,1	22,5	41	35,5	N.D.
<b>Solde à reporter</b>	<b>3,1</b>	<b>8,5</b>	<b>16,9</b>	<b>9,9</b>	<b>N.D.</b>

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

Les 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 ont été supprimés.

Le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 a conduit à l'annulation de **3,1 millions d'euros** de crédits sur ce chapitre.

#### 4. 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'AID<sup>1</sup> (du groupe de la Banque Mondiale), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) – et représente la moitié des crédits du MINEFI consacrés à la coopération avec une quote-part d'APD de 501,1 millions d'euros en CP pour 2005, soit une **hausse soutenue de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004**.

La majeure partie de ces crédits sera consacrée en 2005 à la poursuite de la reconstitution de l'AID 13 de la Banque mondiale (258 millions d'euros) et à un abondement au X<sup>e</sup> Fonds africain de développement.

<sup>1</sup> 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.

### **Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)**

Le FFEM a été **créé en 1994** pour favoriser la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement et en transition. C'est un **instrument bilatéral français**, géré par l'AFD au sein d'une structure spécifique, qui s'ajoute au mécanisme multilatéral que constitue le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

#### 1 – Objectifs et financement

Les **domaines d'intervention** du FFEM sont la protection de la biodiversité, la réduction des émissions de gaz à effet de serre avec l'objectif de lutter contre le réchauffement terrestre, la protection des eaux internationales, ainsi que – depuis 2002 – la dégradation des sols et les polluants organiques persistants. Le FFEM intervient :

- en appui de projets de développement économique et social ayant un impact en terme d'environnement mondial, dans un pays en développement ou en transition, en particulier dans la ZSP ;

- dans une démarche d'apprentissage et d'appui à des projets novateurs ou exemplaires ;

- en outil additionnel de l'aide extérieure française ;

- en cofinancement minoritaire ;

- à la demande et sous la responsabilité d'un des ses cinq partenaires institutionnels (MINEFI, ministère des affaires étrangères, ministère de l'écologie et du développement durable, ministère de la recherche, AFD).

Pour être **éligible** au FFEM, un projet doit notamment être situé dans un pays en développement, présenter des perspectives fiables de pérennité à l'issue du projet, être financé majoritairement par d'autres bailleurs de fonds, et ne pas constituer des activités récurrentes ou couvrir des coûts de fonctionnement d'institutions ou d'organismes.

Le FFEM a été doté de 440 millions de francs pour la période 1994-1998 ; depuis lors il a été reconduit, en 1999, puis en 2003, pour des phases de 4 ans, et respectivement 440 millions de francs puis **67 millions d'euros** (pour la période 2003-2007). La pérennité de cet engagement financier, doublé d'une contribution de près de 164 millions d'euros (comptabilisés à 77 % comme de l'APD) au FEM pour la même période 2002-2006, souligne toute l'importance que la France attache à l'environnement.

Au total, de 1994 à 2003, le FFEM a ainsi commencé ou achevé l'instruction de 117 projets, soit une capacité potentielle d'engagements de 127,7 millions d'euros. **Sur ces 117 projets, 105 ont été évalués et engagés pour un montant de 105,2 millions d'euros.** Sur 117 projets identifiés au niveau du FFEM fin 2003, 26 associent des ressources du FEM.



## 2 – Amélioration des performances et réformes structurelles du Fonds

D'après le MINEFI, le bilan 2003 du FFEM conclut à une **amélioration nette de ses performances opérationnelles et financières**. Les décisions d'identification ont permis d'amorcer le rééquilibrage de la répartition géographique des projets, notamment en faveur de l'Afrique subsaharienne. Les décaissements pour dépenses liées aux projets ont été de 11,8 millions d'euros, soit une augmentation de 76 % par rapport à l'année 2002. Les décaissements totaux ont ainsi nettement progressé pour représenter, fin 2003, 37 % des engagements totaux (122,1 millions d'euros) contre 25 % fin 2002, soit un niveau largement supérieur à l'objectif de 33 % fin 2004 fixé par le cadre de programmation stratégique.

Cette amélioration résulte notamment d'un **nettoyage systématique du portefeuille de projets qui s'est traduite par la décision d'annulation de 13 projets**. Cette surveillance étroite du portefeuille est en voie de formalisation, avec l'adoption de durées et d'échéances maximales pour chacune des étapes du cycle de projets. Avec des dépenses de 1,4 millions d'euros, le budget de fonctionnement reste quant à lui étroitement encadré. Au 31 août 2004, les ressources disponibles pour engagement de projets s'élevaient à 63,7 millions d'euros.

Conformément aux conclusions de la réunion interministérielle du 2 mars 2003, le règlement du FFEM a été modifié, en 2003, afin de « *consulter la MIES pendant la phase d'identification des projets relatifs au changement climatique* ».

**Une réforme de la méthodologie du FFEM** a en outre été arrêtée, visant, notamment, à aligner pleinement les projets identifiés sur les orientations stratégiques, à accélérer le cycle de projets, à améliorer le suivi des décisions prises en comité de pilotage, ainsi qu'à développer les volets communication et capitalisation des projets. Il reste que la stratégie de communication du FFEM est actuellement revue, afin notamment d'ouvrir d'avantage encore le FFEM sur la société civile et les ONG et de diffuser l'expérience acquise par le FFEM.

**En 2004, une nouvelle convention liant le MINEFI à l'AFD concernant la gestion du FFEM a été signée**, dans un souci affirmé d'efficacité et de bonne gestion. Ainsi les mécanismes de compensation des dépenses encourues par l'AFD pour la gestion du FFEM s'appuient désormais sur la comptabilité analytique mise en place par l'Agence. En outre, les versements de l'Etat à l'AFD sont lissés dans le temps et la gestion opérationnelle du FFEM a été modernisée : à partir d'un cadre stratégique pluriannuel conforme aux priorités arrêtées pour l'aide publique au développement, elle assure un pilotage et suivi fins des interventions du Fonds.

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

L'année 2004 devrait être notamment marquée par une poursuite des versements de la France au titre de la reconstitution de l'AID 13 (dont les modalités ont été décidées en juin 2002 et qui conduit au versement de 863 millions d'euros par la France) et un nouveau versement de 50 millions d'euros au Fonds mondial santé (2004 constituant la dernière année de versement), confortant la position de la France comme deuxième contributeur en volume.

**Le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 a conduit à l'annulation de 2,34 millions d'euros de crédits sur ce chapitre.**

Versements de la France aux fonds multilatéraux de développement

(en millions d'euros)

	Affectés	Versés avant 2003	Versés en 2003	Solde	Prévisions d'exécution 2004	Perspectives 2005
<b>Fonds des banques multilatérales de dvpt</b>						
Fonds africain de développement IX	250	80	86,7	83,3	83,3	
Fonds africain de développement X (à partir de 2005)	420					92,9
Fonds asiatique de développement VII	107,5	99,4		8,1		
Fonds asiatique de développement VIII	124,6	62,3	31,1	31,1	39,2	
Fonds asiatique de développement IX (à partir de 2004)	122					30,5
Fonds d'assistance technique de la BERD						
Fonds d'assistance technique de la BID	15,4	7,8	7,7	0		
Fonds des opérations spéciales de la BID	9,5		2,5	7	2,5	2,5
<b>Groupe Banque mondiale et FMI</b>						
AFRITAC	1		0,3	0,7	0,3	
Fonds fiduciaire PPTE	3,1				3,1	
AID 13 (groupe Banque mondiale)	863		258	605	288	258
<b>Fonds environnementaux</b>	242,8					
Fonds pour l'Environnement Mondial	164,9		41,8	123	41	41
Fonds Protocole de Montréal 3	40,7		13,5	27,2	13,6	13,6
Fonds français pour l'environnement mondial	67,1	27,2		39,9		
Convention climat (ONU)	0,33 (dont 0,2 à partir de 2004)		0,13	0	0,2	
<b>Fonds divers</b>	203,4					
Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA)	48 (dont 24 à partir de 2004)	15,6	8,4	0	8	8
Pacte mondial (ONU)	0,1		0,1	0		
Fonds sarcophage de Tchernobyl	23,3	11,6		11,6		11,6
Fonds démantèlement centrales nucléaires	4,5		3	1,5		
Fonds mondial santé	150	50	50	50	50	0
Fonds contre la polyomélie (à partir de 2005)	15					5
Fonds cadre intégré	0,5		0,5	0		
Fonds pour les territoires palestiniens (à partir de 2005)	1					1
Doha (Organisation mondiale du commerce)	1		1	0		
FEMIP (à partir de 2005)	2					2
NDEP	20					3,9
<b>TOTAL</b>	<b>1.867 (avant 2004)</b>	<b>353,8</b>	<b>504,8</b>	<b>1.008,4</b>	<b>529,2</b>	<b>470,6</b>

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

En 2003, un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères a relevé **l'insuffisance des contributions volontaires de la France aux fonds multilatéraux**, ainsi qu'il a été relevé précédemment dans l'analyse des crédits de coopération du MAE. La Direction du Trésor déclare partager les conclusions du rapport selon lesquelles la France devrait retrouver un niveau de contribution conforme à sa part dans le capital des principales institutions financières internationales,

alors que sont en cours les négociations de reconstitution des ressources de l'AID et que vont débiter celles du FIDA. Il s'agit là d'institutions intervenant sur des secteurs prioritaires de la coopération française et qui ont inclus, conformément aux vœux de la France, l'Afrique dans leurs priorités géographiques, en lui garantissant, pour l'AID et le FIDA, une part d'engagement d'au moins 50 %.

#### ***E. LE TRAITEMENT DE LA DETTE : UN VOLUME D'ENGAGEMENTS ÉLEVÉ***

**Les annulations et allègements de dette consenties par la France jusqu'à fin 2003 représentent un montant de 12,7 milliards d'euros**, selon les données fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce volume se décompose en deux grandes masses :

- la première, d'un montant de 7,6 milliards d'euros, 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 (3,05 milliards d'euros), et à l'application de l'initiative PPTE, lancée à Lyon en juin 1996 puis renforcée à Cologne en 1999 (4,55 milliards d'euros) ;

- la seconde fraction, qui représente environ 5 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 1,1 milliard d'euros.

La France, en tant que premier créancier public des pays éligibles à l'initiative PPTE<sup>1</sup>, 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, ainsi que le rappelle le rapport au Parlement sur les activités de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

---

<sup>1</sup> 42 pays sont aujourd'hui éligibles à l'initiative PPTE, dont 34 en Afrique. Cependant, la dette est considérée comme soutenable dans 4 pays (Angola, Kenya, Vietnam, Yémen) et le Laos n'a pas souhaité être intégré, de sorte que 37 pays ont normalement vocation à bénéficier d'allègements de dette. 27 d'entre eux ont franchi le point de décision, et 15 le point d'achèvement.

*Fin avril 2004, le montant total des allègements de dette au titre de cette initiative s'élevait à 53,4 milliards d'euros en valeur actuelle nette, dont 12,4 milliards de dollars pour les pays sur lesquels les incertitudes les plus fortes subsistent sur les prévisions en montants (Libéria, Somalie, Soudan). Pour les 27 pays qui ont franchi le point de décision, le total des allègements représente 34,7 milliards de dollars en valeur actuelle nette, dont la moitié relève des créanciers multilatéraux.*

Compte tenu de la situation troublée de plusieurs pays n'ayant pas encore atteint le point de décision, la clause d'extinction de l'initiative PPTE (« *sunset clause* ») a été repoussée de deux ans à deux reprises, en 2000 et 2002, et **le sommet du G8 de Sea Island a recommandé d'en reporter à nouveau le terme de la fin 2004 à la fin 2006.**

Les Etats de la ZSP qui ont déjà bénéficié des montants les plus élevés d'annulation de dette, au titre de l'initiative PPTE ou d'autres dispositifs, sont la Côte d'Ivoire (2,42 milliards d'euros à fin 2003), le Sénégal (1,47 milliard d'euros) et le Cameroun (1,4 milliard d'euros).

### Les différents dispositifs de traitement de la dette

#### 1 – Les dispositifs multilatéraux d'allègement de dette décidés par le Club de Paris

Plusieurs traitements conduisant à des niveaux croissants de concessionnalité ont été introduits :

1) En 1988, à l'issue du sommet des principaux pays industrialisés tenu à Toronto, parmi les trois menus d'options proposés, a été introduite l'annulation (à hauteur d'un tiers) des échéances faisant l'objet de consolidation en Club de Paris.

2) En 1990, le Club de Paris a décidé au mois de septembre 1990, à la suite du sommet de Houston des pays les plus industrialisés d'un ensemble de mesures nouvelles dites « **traitement de Houston** », et appliquées, au cas par cas, aux plus pauvres et aux plus endettés des pays à revenu intermédiaire. **Il s'agissait essentiellement d'allonger les périodes de consolidation et de grâce** (remboursement sur 15 ans dont 8 de grâce) et d'ouvrir la possibilité, pour les pays créanciers qui le souhaitent, de procéder à des opérations de conversion de dette en monnaie locale, en vue d'investissement sur place.

3) En décembre 1991, un **nouveau traitement dit de « Londres »** a été mis en oeuvre. Ce nouveau traitement permet d'accorder un allègement de 50 % des échéances consolidées et a remplacé le traitement de Toronto.

4) En décembre 1994, les pays les plus pauvres et les plus endettés se sont vus attribuer, un nouveau **traitement dit de « Naples »**, qui remplace le traitement de Londres constitue une avancée considérable pour les pays lourdement endettés. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

a) Allègement de 50 % ou de 67 % de la dette non APD selon 2 options :

- option A : réduction du principal et rééchelonnement du solde sur 23 ans dont 6 de grâce au taux du marché ;

- option B : réduction des taux d'intérêts de façon à obtenir une réduction de 50 % (ou de 67 %) en valeur nette actualisée, avec remboursement sur 23 ans (ou 33 ans).

b) Rééchelonnement sur 30 ans dont 12 de grâce (50 % de réduction) ou sur 40 ans dont 16 de grâce (67 % de réduction) de la dette APD. La possibilité de convertir des dettes en investissement est conservée.

5) Depuis le sommet des pays industrialisés qui s'est tenu le 28 juin 1996 à Lyon et dans le cadre de **l'Initiative sur la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés (PPTE)**, les pays créanciers du Club de Paris se sont mis d'accord sur les « **Termes de Lyon** » qui **portent le taux d'annulation de la dette jusqu'à 80% pour les pays qui ont mis en oeuvre de façon continue et satisfaisante une politique d'ajustement** et qui ont besoin d'un traitement exceptionnel pour que leur dette soit définitivement ramenée à un niveau soutenable. La dette APD bénéficie d'un rééchelonnement sur 40 ans dont 16 ans de grâce, et la dette non APD d'une réduction de 80% avec remboursement sur 23 ans dont 6 ans de grâce pour l'option DR (réduction de la dette), et 40 ans dont 8 ans de grâce pour l'option DSR (réduction du service de la dette).

6) Dans le cadre de l'Initiative sur la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés (PPTE), les pays créanciers du Club de Paris se sont mis d'accord sur les « **Termes de Cologne** », qui se substituent au traitement de Lyon et **portent le taux d'annulation de la dette jusqu'à 90 % ou plus** pour les pays qui ont mis en oeuvre de façon continue et satisfaisante une politique d'ajustement et de réduction de la pauvreté, et qui ont besoin d'un traitement exceptionnel pour que leur dette soit définitivement ramenée à un niveau soutenable.

La dette APD bénéficie d'un rééchelonnement sur 40 ans dont 16 ans de grâce, et la dette non APD d'une réduction de 90 % avec remboursement sur 23 ans dont 6 ans de grâce pour l'option DR (réduction de la dette) et 125 ans dont 65 ans de grâce pour l'option DSR (réduction du service de la dette). La France a décidé de ne retenir que l'option DR.

7) Le Club de Paris a adopté, en octobre 2003, une **nouvelle approche du traitement de la dette des pays qui ne répondent pas aux critères PPTE mais sont néanmoins confrontés à une dette insoutenable**, approuvée par les chefs d'Etat et de gouvernement du G7 en juin 2003 lors du sommet d'Evian.

**L'approche d'Evian vise à définir une réponse sur mesure** et adaptée à la situation de chaque pays, et non plus à reposer sur des termes standards comme dans la pratique passée du Club de Paris. En outre, elle vise à assurer que la restructuration de la dette est accordée seulement dans le cas d'un défaut imminent et n'est pas considérée par les pays débiteurs comme une alternative à des sources de financement plus onéreuses. Enfin, elle répond aux besoins financiers des pays débiteurs et à l'objectif d'assurer la soutenabilité de la dette à long terme. L'approche d'Evian s'articule ainsi autour de trois axes :

- la prise en compte de considérations de soutenabilité de la dette ;
- une mise en oeuvre par étapes afin d'assurer un lien entre allègements de dette et performance économique ;
- le renforcement de la coordination avec les créanciers privés, notamment à travers des consultations préalables à la négociation en Club de Paris.

**Les créanciers du Club de Paris ont procédé en 2004 aux trois premiers traitements** de dette dans le cadre de l'approche d'Evian (Kenya, République dominicaine et Gabon). **L'Argentine, l'Irak et la Géorgie pourraient être les premiers pays à faire l'objet d'un traitement global de la dette dans le cadre de l'approche d'Evian.**

## 2 – Les annulations bilatérales sur initiative française

1) A la suite de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, qui s'est tenue à Dakar en mai 1989, la France a décidé d'accorder aux 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne une annulation partielle de leur dette, dite initiative **Dakar I**. Cette annulation a pris effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989 et concerne les prêts relevant de l'aide publique au développement accordés et versés à ces pays avant le 31 décembre 1988. Elle s'applique également aux Prêts d'ajustement structurel (PAS) consentis à cinq pays pour leur redressement économique et financier avant 1986, à des taux non concessionnels.

2) En juin 1990, de nouvelles initiatives en faveur des quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc ont été annoncées au **sommet de La Baule**. Elles ont eu pour effet de réduire à 5 % l'an les taux d'intérêt des prêts accordés par la Caisse Française de Développement (ancienne dénomination de l'AFD).

3) Le **sommet de Libreville** de septembre 1992 a été l'occasion pour la France d'annoncer une nouvelle initiative en faveur de ces pays : la **création d'un Fonds de conversion de créances pour le développement** doté de 4 milliards de francs. Dans ce cadre, la France procède à des annulations de créances d'APD à la hauteur de l'effort des gouvernements concernés en faveur de projets précis, liés à la protection de l'environnement, au soutien des activités productives de base et au développement social. Les critères d'accès à ce Fonds ont été récemment élargis par l'octroi d'une nouvelle tranche de 61 millions d'euros. La loi n° 2002-267 du 26 février 2002 portant règlement définitif du budget de 2000 a ramené le plafond autorisé de 4 milliards de francs à 2.37 milliards de francs (361,3 millions d'euros), soit le total des projets acceptés jusqu'en 1998, et a **ainsi clos le fonds**.

4) Une nouvelle mesure a été annoncée par la France au sommet de Dakar en janvier 1994 en faveur des pays de la Zone franc, après la dévaluation du franc CFA. Cette nouvelle mesure, dite « **Dakar II** » consisté :

- pour le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon : annulation bilatérale de 50 % de l'encours de la dette d'APD (y compris l'ensemble des arriérés) au 31 décembre 1993 ;

- pour les pays les moins avancés : annulation de la totalité des encours d'APD et des autres prêts accordés par l'Agence Française de Développement après la remise de dettes dite « **Dakar I** » intervenue en 1989.

5) Ces efforts significatifs ont été poursuivis :

- la France a annoncé lors du sommet du G8 de Cologne de juin 1999, puis lors du **sommet de Yaoundé** de janvier 2001 de porter de 90 à 100 % les annulations de dette commerciale décidées en Club de Paris sur la période intérimaire (entre le point de décision et le point d'achèvement) pour les pays bénéficiant de l'initiative PPTE. Cette annonce a fait l'objet de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2001 (article 82) ;

- la totalité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays bénéficiant de l'initiative PPTE est annulée (refinancée par don) au point d'achèvement grâce au **dispositif du C2D** (Contrat de désendettement et de développement), mis en œuvre en 2003.

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

Le « jaune » budgétaire révèle que les annulations de dette représentent plus de 30 % de l'APD française hors TOM en 2005, et **pour la première fois donne des indications claires sur la manière dont sont elles sont comptabilisées** (cf. *infra*). Les annulations ne constituent 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 une très large 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 et l'incidence budgétaire éventuelle des annulations de dette dans les comptes de l'Etat sont ainsi les suivantes :

- **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 (0,1 million d'euros en 2004) et l'AFD (219 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. Rappelons que **seule l'annulation des intérêts est comptabilisée en APD** et transmise en CAD, tandis que le coût budgétaire comprend l'annulation du principal et des intérêts.

Les remises d'intérêt au titre des mesures « La Baule » au profit de quatre pays de la ZSP (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon) ne sont comptabilisées qu'en APD sans engendrer de dépense budgétaire, de même que les remises d'intérêts en faveur de l'Egypte. Dans les deux cas, il s'agit de la différence de montant d'intérêts entre le prêt initial et le prêt réellement facturé ;

- **le nouvel article 20 du chapitre 41-43 « concours financiers » du budget des affaires étrangères** supporte les annulations réalisées dans le cadre des C2D. Comme dans le cas précédent, la comptabilisation budgétaire inclut le montant du principal et des intérêts des créances annulées, mais seules les annulations en intérêts sont comptabilisées en APD, dans la mesure où les C2D concernent des dettes d'APD et non des dettes commerciales. Dès lors la comptabilisation de l'intégralité de la créance annulée contribuerait à 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 réalisées par la COFACE ne conduisent pas à un coût budgétaire mais sont déclarées en APD**. Elles ont néanmoins un coût

budgétaire indirect en ce qu'elle contribue 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 Trésor décidées en Club de Paris sont enfin portées sur les découverts du Trésor, donc hors budget, après avoir été refinancées par le compte spécial du Trésor n° 903-17 (sauf en cas d'annulation à 100 %). 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 avait 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 milliard d'euros. **Ces modalités d'approbation tardive en loi de finances rectificative comme en loi de règlement ne sont guère de nature à susciter un débat parlementaire.**

**Au total, à peine 17 % des annulations de dettes font l'objet d'une dépense budgétaire en 2004**, et près de 40 % aux découverts du Trésor. La ventilation prévisionnelle des imputations pour 2005 est indiquée ci-après.

Coût et imputation des annulations de dettes depuis 1995 – Prévisions pour 2004 et 2005  
(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 (CST 903- 07 et 903-17)	COFACE	
1995	46,4	485,1	-	273,2	104	908,6
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	261,9		923	663,7	1.998,7
2004	0,1	219	N.D.	927,2	697,5	N.D.
2005	0	184,1	143,8	501	573	1.401,9
Part en %	0 %	13,1 %	10,3 %	35,7 %	40,9 %	100 %
<b>Total</b>	<b>154,2</b>	<b>3.758</b>	<b>N.D.</b>	<b>4.499,3</b>	<b>3.324,1</b>	

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



## Situation et perspectives de la dette de l'Irak

### 1 – Evaluation de la dette selon les types de créanciers

**La dette extérieure totale de l'Irak est aujourd'hui estimée par le FMI à 124,8 milliards de dollars**, dont 34 % est détenue par les créanciers du Club de Paris, 54 % par les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, et 12 % par le secteur privé.

**La dette des créanciers du Club de Paris envers l'Irak s'élevait, fin 2003, à 42 milliards de dollars.** L'encours global du principal s'élève à 21 milliards de dollars, presque exclusivement sous forme d'arriérés résultant de crédits octroyés avant le 2 août 1990 (invasion du Koweït), et les intérêts de retard représentant un montant équivalent. Les principaux créanciers sont le Japon (4,1 milliards de dollars), la Russie (3,45 milliards de dollars après décote de 65 %), **la France (3 milliards de dollars)**, l'Allemagne (2,4 milliards de dollars), les Etats-Unis (2,2 milliards de dollars) et l'Italie (1,73 milliards de dollars).

Le FMI a procédé à une collecte de données concernant les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, qui fait état d'une dette de **67,3 milliards de dollars** (principal et intérêts). Les services du FMI ont indiqué que la collecte demeurerait incomplète à ce jour, 40 des 50 pays contactés ayant répondu à la demande d'information du Fonds. En particulier, l'Algérie, l'Egypte et les Emirats arabes unis ne sont pas compris dans cette estimation.

Les pays de la région du Golfe persique et du Proche-Orient représentent 42 milliards de dollars. **L'Arabie Saoudite serait le premier créancier avec 24 milliards de dollars**, suivie du Koweït avec 12,5 milliards de dollars. La nature de la dette de l'Irak envers les membres du Conseil de coopération du Golfe fait l'objet d'un débat, l'Irak considérant ces versements comme des dons.

La dette des créanciers privés n'a quant à elle fait l'objet d'aucune démarche spéciale à ce stade. Elle est estimée par le FMI à 15 milliards de dollars.

### 2 – Perspectives d'annulation de la dette

Concernant les perspectives d'annulation de la dette de l'Irak, **les autorités irakiennes souhaitent une annulation immédiate et en une seule fois, à hauteur de 95 %**, et considèrent qu'une réduction de la dette inférieure à ce seuil entraverait le processus de reconstruction du pays.

Le sommet de Sea Island a permis de préciser le consensus existant au sein du G7 sur la question de la dette irakienne, qui repose d'une part sur un traitement en 2004 en Club de Paris et en liaison avec les créanciers non membres du Club de Paris, et d'autre part, sur des annulations de dette suffisantes pour assurer la soutenabilité de la dette, en liaison avec un programme FMI, et prenant en compte l'analyse récente de soutenabilité de la dette du FMI.

Les positions des principaux créanciers publics membres du Club de Paris sont aujourd'hui les suivantes :

- **les Etats-Unis, soutenus par le Royaume-Uni, défendent la requête de l'Irak d'une annulation dès 2004 de 95 % et apparaissent suivis par le Canada ;**

- l'Italie et le Japon se sont prononcés en faveur d'un taux d'annulation de 80 à 85 % et ont indiqué plutôt privilégier un traitement comprenant plusieurs phases ;

- l'Allemagne propose d'accorder une première tranche d'annulation de 50 % et se déclare prête à aller jusqu'à 67 % dans le cadre d'une seconde tranche en fonction de l'évolution de la situation du pays ;

**- la France propose une annulation de 50 %.**

La position des grands créanciers non membres du Club de Paris concernant l'annulation de la dette de l'Irak n'est pas connue à ce jour. L'Arabie Saoudite s'est déclarée prête à concéder une annulation substantielle de la dette de l'Irak sans préciser davantage ses intentions.

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

Le montant global du capital restant dû par la France aux pays emprunteurs était fin 2003 proche de 40 milliards d'euros, dont un tiers de créances APD, soit un niveau stable par rapport à fin 2002. **Le montant des arriérés dus à la France, de 12,09 milliards d'euros (principal et intérêts) s'inscrivait en revanche en forte augmentation de 62,5 % par rapport à fin 2002.**

Principales créances et dettes globales et APD de la France sur les Etats étrangers au 31 décembre 2003

(en millions d'euros)

	Arriérés		Capital restant dû	Commentaire du Trésor
	Principal	Intérêts		
Algérie	18,8	15,1	2.860,3	
dont créances APD	10,1	7,6	2.265,5	
Angola	303,4	117,5	33,6	La reprise des paiements sur les arriérés dépendra de la conclusion d'accords avec le FMI et le Club de Paris.
dont créances APD	64,4	31	33,6	Aucun calendrier à ce stade
Brésil	0,8	3	951,2	
dont créances APD	-	-	876,6	
Cameroun	12,4	0,8	1.520,4	Pays éligible à l'initiative PPTE, dont il a atteint le point de décision en octobre 2000
dont créances APD	12	0,8	1.145,1	
Congo-Brazzaville	720,2	462,8	662,6	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un programme FMI pour fin 2004, puis Club de Paris pour apurement des arriérés
dont créances APD	165,8	83	179,5	
RD Congo	34,6	31,5	969,6	Pays éligible à l'initiative PPTE
dont créances APD	14,5	7,4	190	
Côte d'Ivoire	349,7	92,9	2.040	Pays éligible à l'initiative PPTE mais n'ayant pas encore atteint le point de décision. Attente d'un Club de Paris pour une reprise des paiements
dont créances APD	323,2	70,9	1.186,9	
Cuba	547,6	141,4	-	Cuba n'est pas membre du FMI. Discussions au sein d'un groupe de créanciers interrompues en 2000
dont créances APD	-	-	-	
Egypte	0,8	-	4.063	
dont créances APD	-	-	741,9	
Gabon	142,1	140,7	1.119,2	Arriérés apurés par accord en Club de Paris en juin 2004, suite à la conclusion d'un accord de confirmation avec le FMI
dont créances APD	0,4	0,2	162,4	
Indonésie	0,2	-	1.928,8	
dont créances APD	-	-	1.231,1	
Irak	4.069,5	2.557,9	-	Sur les 1,3 milliard d'euros d'arriérés en principal sur le compte 903-07, 0,3 milliard d'euros ne sont pas garantis par l'Etat. Traitement de la dette en Club de Paris prévu en 2004
dont créances APD	-	-	-	
Maroc	94,3	44,6	2.377,5	
dont créances APD	46,3	22,2	1.409,7	
Nigéria	260,4	416,7	3.975,2	Le Nigéria accumule de nouveaux arriérés. Le Club de Paris s'efforce d'obtenir la reprise des paiements
dont créances APD	5,5	1	10,2	
Pakistan	0,02	1,7	1.698,2	
dont créances APD	-	1,7	603,4	
Pologne	-	-	2.974,8	
dont créances APD	-	-	2,8	
Russie	-	-	2.581,6	
dont créances APD	-	-	-	
Soudan	237,5	147,3	-	Pays potentiellement éligible à PPTE. Les arriérés vis-à-vis des créanciers multi et bilatéraux sont très importants. Le Soudan s'efforce de normaliser ses relations avec eux.
dont créances APD	3,4	6,1	-	
Tunisie	46,7	12,8	1.063,4	
dont créances APD	23,4	7,2	705,5	
Total 19 principaux débiteurs	4.962,4	1.245,5	30.508,1	
<b>TOTAL tous débiteurs</b>	<b>7.636,3</b>	<b>4.450,6</b>	<b>39.953,4</b>	

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).

## MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, sur le budget des affaires étrangères, des majorations de crédits à titre non reductible sur les titres IV et VI. Ces montants ont exclusivement trait à l'aide au développement et représentent un montant global de 895.500 euros.

1) Sur le titre IV, une majoration de crédits de 695.500 euros, répartis de la manière suivante :

- 76.000 euros sur l'article 40 (« *Coopération décentralisée. Crédits non déconcentrés* ») du chapitre 42-13 (« *Appui à des initiatives privées ou décentralisées* ») ;

- 425.500 euros sur le chapitre 42-15 (« *Coopération internationale et développement* »), dont 15.000 euros sur l'article 12 (« *Transfert de savoir-faire : expertise de longue durée* »), 407.500 euros sur l'article 30 (« *Appui aux organismes concourant aux actions de coopération* ») et 3.000 euros sur l'article 80 (« *Actions menées par le service des affaires francophones* ») ;

- 194.000 euros sur l'article 40 du chapitre 42-37 (« *Autres interventions de politique internationale – francophonie (fonds multilatéral unique)* »).

2) Sur le titre VI, une majoration de 220.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 68-80 (« *Action extérieure et aide au développement – subventions d'investissement* »), dont 70.000 euros sur l'article 10 (« *Aide à des projets de coopération – subventions d'investissement* ») et 150.000 euros sur l'article 40 (« *Etablissements culturels et de coopération – rénovation du réseau des alliances françaises* »).



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2004, 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 que la France s'était engagée à porter son ratio APD/PIB à 0,7 % en 2012, avec un objectif intermédiaire de 0,5 % en 2007. Le plan de marche était, pour le moment, respecté, puisque ce ratio devrait être de 0,42 % cette année et de 0,44 % en 2005. Il a également indiqué que la communauté internationale avait adopté, en 2000, les huit objectifs du Millénaire pour le développement, qui structuraient l'aide apportée par les bailleurs multilatéraux comme bilatéraux. Ces objectifs, qui portaient sur les besoins fondamentaux des populations les plus pauvres, apparaissaient cependant, selon lui, singulièrement ambitieux et certains ne pourraient vraisemblablement pas être tenus à l'échéance de 2015, comme en témoignait l'aggravation actuelle de la pauvreté en Afrique.

Il a observé que l'APD mondiale avait augmenté de près de 4 % en 2003, pour atteindre 60,6 milliards d'euros, auxquels la France contribuait à hauteur d'environ 10 %. Il a précisé que ce volume était, néanmoins, clairement inférieur aux besoins et devrait, selon les estimations de la Banque mondiale, être doublé pour espérer atteindre les objectifs du Millénaire.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a constaté que les débats s'étaient davantage orientés, depuis deux ans, sur la nécessité de mettre en place des financements innovants. La France avait pris une part importante dans cette réflexion avec, en particulier, le rapport du panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau, présidé par M. Michel Camdessus, le rapport de M. Jean-Pierre Landau sur le projet de taxe internationale, ou l'initiative franco-britannique sur la facilité internationale de financement, dont le fonctionnement s'apparentait à la titrisation de créances futures. Il a considéré que ces propositions étaient souvent pertinentes et avaient le mérite de sortir du cadre traditionnel de l'APD, mais peinaient à se concrétiser, faute notamment d'un assentiment des Etats-Unis.

Il a constaté que la France restait donc un des leaders mondiaux de l'aide au développement, puisqu'elle était le troisième bailleur mondial en montant (le premier en Europe), et le septième en part du PIB. Il a rappelé que cette aide était fondamentalement interministérielle, puisque pas moins de douze ministères y étaient impliqués, mais plus de 90 % des crédits budgétaires émanaient du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il a ajouté que le périmètre des crédits budgétaires concourant à la coopération était très inférieur à celui de l'APD au sens de l'OCDE : outre de nombreuses différences techniques de comptabilisation, une part importante des crédits transitait par voie extra-budgétaire, via les comptes spéciaux du Trésor. Il a observé que c'était dès lors moins de la moitié des dépenses d'APD, telles qu'elles étaient communiquées à l'OCDE, qui étaient en réalité examinées par le Parlement. Il a déploré, en outre, que les données du « jaune » budgétaire aient comporté un certain nombre d'erreurs matérielles qui avaient donc dû être rectifiées.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que les grandes masses budgétaires pour 2005 étaient les suivantes : les crédits budgétaires d'aide au développement du ministère des affaires étrangères atteignaient 2,27 milliards d'euros, soit une hausse de 11 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, et ceux du ministère de l'économie s'élevaient à 952 millions d'euros, soit un montant quasiment stable. Au total, les dépenses budgétaires augmentaient de 7 % pour atteindre près de 3,5 milliards d'euros. Le volume prévisionnel global d'APD (TOM inclus) était toutefois de 7,5 milliards d'euros.

Il a ensuite livré ses principales observations sur ce budget, qui se révélait, selon lui, assez satisfaisant, mais dont certaines orientations stratégiques pouvaient être critiquées. Il a relevé en premier lieu, parmi les points positifs, que l'aide bilatérale devait augmenter de 16,1 % en 2005, au détriment de l'aide multilatérale, qui diminuait de 1,8 %, du fait de la baisse des contributions aux banques et fonds de développement. L'Afrique subsaharienne demeurait également la priorité de la coopération française, puisqu'elle avait reçu près de 60 % des crédits en 2003, et le continent africain plus de 70 %. Il a ajouté que ce volontarisme politique était cependant en partie entravé par la rationalité budgétaire, dans la mesure où la régulation avait été sévère en 2003. Le budget du ministère des affaires étrangères n'avait toutefois fait l'objet d'aucune régulation en 2004.

Il a également observé que les décaissements du Fonds européen de développement (FED), dont il avait longtemps critiqué l'inertie, tendaient à s'améliorer, et que la France devait, dès lors, effectuer des versements plus importants, avec 628 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005. Il a néanmoins considéré que cette amélioration était encore insuffisante et assez artificielle, car elle reposait en grande partie sur la nouvelle politique du FED d'abondement des fonds multilatéraux. A cet égard, il a estimé que le FED ne devait pas devenir un simple « sas » pour les contributions des Etats européens, ce qui constituerait, selon lui, une solution de facilité, et que l'action européenne, comme celle de la France, devait être visible sur le terrain.

Il a observé qu'un effort soutenu avait été consenti, au sein du budget du ministère des affaires étrangères, au profit des contrats de désendettement-

développement, qui constituaient le volet bilatéral additionnel à l'initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés, et surtout au profit du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Il a rappelé, à cet égard, certaines des observations qu'il avait formulées à l'issue de la mission de contrôle qu'il avait effectuée en Afrique de l'ouest en février 2004, et dont il avait rendu compte à la commission le 26 mai 2004. La sous-dotation chronique en crédits de paiement et l'écart croissant avec des autorisations de programme de plus en plus fictives avaient conduit le FSP à une impasse en 2003. Il a indiqué que plusieurs postes qu'il avait visités avaient ainsi dû interrompre leurs projets dès le mois de juin, et reporter sur 2004 le paiement de factures, ce qui constituait, selon lui, une situation « humiliante » pour la France. L'Agence française de développement ne connaissait en revanche pas les mêmes difficultés, du fait de ses capacités de refinancement sur le marché, mais les dons qu'elle octroyait pouvaient pâtir d'une restriction des subventions budgétaires. Il s'est félicité de ce que le redressement du FSP ait commencé cette année, avec un abondement de 50 millions d'euros en cours de gestion, et une augmentation de plus de 25 % des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2005.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ajouté que la France contribuerait également au Fonds mondial de lutte contre le sida à hauteur de 150 millions d'euros, conformément à son engagement de tripler ses versements, ce qui en faisait le second donateur. Cet effort était, selon lui, bienvenu et nécessaire, considérant les ravages démographiques et bientôt économiques que créait cette pandémie, particulièrement en Afrique australe.

Il s'est également réjoui de ce que les crédits d'aide alimentaire fussent regroupés sur une même ligne budgétaire, gérée par le ministère des affaires étrangères. Il a rappelé qu'il avait dénoncé, depuis longtemps, la scission artificielle entre les crédits d'achat des denrées, gérés par le ministère de l'agriculture, et ceux relatifs au transport, qui relevaient du Quai d'Orsay. Il a estimé que ce regroupement était facteur d'économies et de synergies organisationnelles, et pourrait peut-être permettre à la France de tenir ses engagements d'aide au titre de la convention de Londres, qu'elle ne pouvait aujourd'hui respecter.

Il a considéré, en second lieu, que d'autres aspects de ce budget apparaissaient moins satisfaisants ou suscitaient des interrogations. Il a précisé que l'intégralité de l'APD ne se traduisait pas en « argent frais » pour les pays bénéficiaires, puisque 30 % devaient relever des annulations de dette en 2005. La France était en effet le premier créancier public des pays pauvres, et le premier contributeur à l'initiative pour les pays pauvres très endettés, qui avait aujourd'hui atteint son « régime de croisière ». Il a estimé que ces annulations étaient légitimes car elles étaient assorties de conditions et contribuaient à restaurer des marges de manœuvre budgétaires au profit des besoins fondamentaux des populations concernées, mais qu'elles posaient plusieurs problèmes.



Il a jugé que leur évaluation pouvait, en effet, être problématique, car elle reposait sur la valeur nominale des créances, plutôt que sur leur valeur de marché. Il a ajouté que 80 % des annulations transitaient par voie extra-budgétaire et n'étaient donc pas soumises au contrôle du Parlement. Leur impact sur la réduction de la pauvreté et la soutenabilité de la dette demeurait, en outre, incertain et ces allègements pouvaient dans certains cas être assimilés à un « assainissement comptable » des prêts non performants. La transparence des mécanismes d'annulation apparaissait, selon lui, encore perfectible, mais il a reconnu que l'information avait progressé à partir de 2003. Il a également insisté sur l'importance qu'avaient aujourd'hui prise ces annulations et que leur probable diminution à partir de 2007 créeraient donc des incertitudes sur la capacité du budget à prendre le relais pour respecter les engagements d'accroissement progressif de l'APD. Il a ainsi relevé que l'aide « classique » devait diminuer de 1,2 % dès 2005, ce qui contrevenait, selon lui, au principe d'additionnalité des allègements de dette.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a également relevé que la dotation en crédits de paiement de l'Agence française de développement (AFD) pour 2005 était probablement insuffisante, ce qui pouvait conduire à réduire la part des dons dans une Zone de solidarité prioritaire trop étendue ; et que les crédits que le ministère consacrait aux bourses, missions et invitations diminueraient, alors qu'un effort important était consenti sur le soutien aux organisations non gouvernementales. A cet égard, il a rappelé qu'il ne mettait pas en doute l'utilité de ces organismes, mais que le ministère devait montrer davantage de rigueur dans le respect des conventions de financement, afin d'éviter les manquements qu'il avait pu constater sur place à plusieurs reprises. Il a ajouté que la faible part d'APD que la France consacrait aux organisations non gouvernementales était avant tout liée au fait que les services français de coopération étaient plus présents sur le terrain que ceux d'autres bailleurs bilatéraux.

Il est ensuite revenu sur certaines conclusions de la mission de contrôle qu'il avait effectuée en février 2004. Il a indiqué que la coopération universitaire lui semblait trop souvent constituer un « alibi au dépaysement » de certains professeurs, particulièrement dans les sciences humaines. La coopération militaire et policière lui apparaissait en revanche efficace, avec des moyens parfois réduits, et jouait un rôle essentiel en matière de formation des cadres locaux. Il a estimé que le FSP, malgré ses difficultés de financement, devait aussi faire l'objet d'un suivi plus rigoureux de ses projets, et pouvait s'inspirer de la méthode formalisée de notation des projets de l'AFD. Il a relevé, à ce titre, que le ministère des affaires étrangères avait décidé d'annuler d'office les projets engagés depuis plus de cinq ans et dont le taux de décaissement était inférieur à 25 %, ce qui allait au-delà de ses propres recommandations.

Il a ajouté que le dialogue avec les Etats récipiendaires relevait parfois de la maïeutique et que leur capacité d'absorption devait être mieux

appréhendée, en particulier dans la perspective de l'aide budgétaire affectée que la France, comme de nombreux autres bailleurs, avait décidé d'augmenter. Il a toutefois estimé que les conditions de sécurisation et d'efficacité de cette aide programme n'étaient pas toujours réunies.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a terminé sa présentation par quelques observations sur les réformes stratégiques en cours et la mise en place de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a, en premier lieu, indiqué que la réunion du 20 juillet 2004 du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) avait conduit à plusieurs décisions importantes, qui constituaient à certains égards des réponses aux critiques émises par l'OCDE dans son « examen par les pairs » de l'aide française, réalisé en mai 2004. Outre une réaffirmation des objectifs de long terme et un renforcement du rôle de coordination du CICID, ce dernier avait promu un meilleur pilotage stratégique de l'aide, par une plus grande prise en compte des performances des pays récipiendaires, et par la mise en place de stratégies pluriannuelles de référence dans six secteurs prioritaires et de documents-cadres de partenariat, qui devaient être mieux ciblés et plus opérationnels que les actuels documents de stratégie-pays. Il a estimé que ces orientations étaient bienvenues, car le dispositif français impliquait effectivement beaucoup d'intervenants et pouvait donner un sentiment de dispersion et de multiplication des priorités. Il a considéré que la logique de performance ne devait cependant pas conduire la France à « abandonner » les pays pauvres qui ne rempliraient pas tous les critères de bonne gouvernance et de capacité administrative.

Il a également insisté sur le fait que le rôle de l'AFD serait renforcé et qu'elle se verrait en particulier progressivement transférer des responsabilités de conduite de projets jusqu'à présent assumées par le FSP. Il a observé que le CICID faisait ainsi prévaloir un principe de compétence, mais que le FSP risquait d'être cantonné à des opérations considérées comme plus annexes. Il a, en outre, constaté que la représentation des deux assemblées au sein du conseil de surveillance de cet organisme faisait l'objet d'un traitement inéquitable, puisque l'Assemblée nationale disposait de deux titulaires et deux suppléants, alors que le Sénat ne pouvait compter que sur un titulaire et un suppléant. Il a dès lors souhaité, comme son collègue Adrien Gouteyron, que cette situation soit rectifiée.

Il a abordé, en second lieu, l'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, et s'est réjoui que la mission interministérielle dédiée à l'APD, qu'il avait appelée de ses vœux, ait été créée, et a estimé que les programmes du ministère des affaires étrangères étaient aujourd'hui mieux construits que ceux qui avaient été proposés voici un an. Il a indiqué que cette mission interministérielle rassemblerait environ 83 % des crédits budgétaires de coopération, mais moins de la moitié des

crédits effectifs d'APD, pour les motifs extra-budgétaires qu'il avait précédemment mentionnés ou pour des raisons plus politiques. Il avait ainsi été jugé plus logique de loger les crédits de recherche pour le développement et d'aide aux territoires d'outre-mer dans les missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Outre-mer ». Il a observé que le futur document de politique transversale devrait néanmoins permettre d'assurer une certaine cohérence des interventions. Il a conclu en indiquant que les objectifs des deux programmes de la mission étaient, dans l'ensemble, bien conçus, mais que les indicateurs y afférents se révélaient inégaux.

Aussi bien, sous le bénéfice de ces observations, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a-t-il recommandé à la commission de voter les crédits d'aide publique au développement, qui pérennisaient les engagements pris par la France auprès des plus pauvres.

Cet exposé a été suivi d'un débat.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié M. Michel Charasse, rapporteur spécial, pour la richesse de ses propos et la pugnacité dont il faisait preuve lors de ses missions de contrôle budgétaire menées en application de l'article 57 de la LOLF. S'agissant des annulations de dette, il a estimé qu'elles étaient liées à des créances dont le recouvrement apparaissait illusoire dès l'origine. Il a souhaité connaître le montant du capital restant dû par la France au titre des emprunts contractés par ses débiteurs. Il s'est également interrogé sur les mérites respectifs de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale.

**Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis du budget de l'aide au développement de la commission des affaires étrangères**, a remercié **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, pour son intervention, dont elle partageait nombre d'observations et appréciait le caractère instructif.

**M. Alain Lambert** a émis des réserves sur le canal de l'aide multilatérale, et a observé que le ministère des affaires étrangères avait tendance à considérer que les crédits y afférents échappaient au contrôle de la représentation nationale et se situaient hors du périmètre de la négociation budgétaire. Il a également considéré que le FED devait mieux communiquer sur l'utilisation de ses ressources, et a souhaité que son directeur général puisse être auditionné par la commission des finances. Il a enfin constaté que la régulation budgétaire ne s'appliquait guère aux actions de coopération culturelle, alors que les priorités en la matière lui apparaissaient floues.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a rappelé l'importance diplomatique et stratégique de l'aide bilatérale, qui permettait en particulier d'assurer à la France un grand nombre de voix à l'assemblée générale des Nations unies, et qu'une large part des crédits d'aide multilatérale relevait de contributions obligatoires. Il a également indiqué que la France avait accepté

en 1995 d'être le premier contributeur du FED avec une quote-part de 24,3 %, afin de permettre l'achèvement de difficiles négociations sur le financement du 9e FED. Il a souligné l'exécution très défailante des crédits du programme communautaire MEDA, consacré à l'assistance technique aux pays méditerranéens, qui suscitait l'amertume des pays bénéficiaires. Il a, en outre, déploré que la dimension culturelle soit encore très prégnante dans les orientations du ministère des affaires étrangères, et que cette influence s'exerçait parfois au détriment de la satisfaction des besoins fondamentaux des populations des pays pauvres. Il a enfin indiqué que le montant du capital restant dû par la France était de 40 milliards d'euros.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que l'aide multilatérale pouvait constituer une utile instance de médiation, en particulier pour promouvoir la bonne gouvernance dans les pays récipiendaires, alors que l'aide bilatérale ne répondait pas toujours à des motivations rationnelles et, de ce fait, rendait tout cadrage financier difficile. Il a approuvé le principe d'un doublement de la représentation du Sénat au conseil de surveillance de l'AFD, mais a rappelé que le principe même de la présence de parlementaires dans des organismes extérieurs pouvait donner lieu à des conflits d'intérêts. Il convenait, selon lui, de mieux appliquer le principe de séparation des pouvoirs, et sans doute d'examiner l'opportunité d'une modification de la nature de la représentation parlementaire dans l'ensemble de ces organismes. Il a également souhaité que le directeur général de la Banque mondiale puisse être auditionné par la commission des finances. Enfin, il a rappelé, qu'à l'initiative de M. Michel Charasse, et en application de l'article 58 2 de la LOLF, la commission des finances avait demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur les fonds octroyés par le ministère des affaires étrangères aux organisations non gouvernementales.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a observé que le conseil de surveillance de l'AFD constituait bien un organe de contrôle, à la différence d'un conseil d'administration, et que la présence de parlementaires en son sein permettait de disposer d'une information précise et exhaustive sur les opérations menées par l'Agence. Il a également souscrit au principe d'une audition du directeur général du FED.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial du budget des affaires étrangères**, se référant au contenu de la présentation de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé que l'action du FED était aujourd'hui sans doute plus visible sur le terrain, mais qu'elle n'était pas pour autant plus lisible pour les Etats contributeurs.

**A l'issue de ce débat, la commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères et de l'aide publique au développement.**

**Lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**