

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 2) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN 2005	5
A. UN EFFORT SOUTENU	5
1. <i>L'augmentation de la part de l'APD au sein du PIB</i>	5
2. <i>La part de la France parmi les principaux donateurs</i>	5
3. <i>Les propositions françaises pour le financement du développement</i>	7
B. UNE STRATÉGIE QUI SE PRÉCISE	9
1. <i>Les modalités de l'aide</i>	9
2. <i>Les orientations géographiques</i>	10
3. <i>Les priorités sectorielles</i>	12
C. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN COURS DE RÉFORME	13
1. <i>Une pluralité d'intervenants</i>	13
2. <i>Un financement largement extrabudgétaire</i>	15
3. <i>Des modifications à la marge</i>	16
D. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA LOLF	16
1. <i>L'architecture retenue</i>	16
2. <i>Développement et influence : un partage mal défini</i>	18
3. <i>La définition des actions : une hésitation entre objectifs et moyens</i>	19
II. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT	21
A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	24
1. <i>Les concours financiers : un décrochage entre prévisions et réalisations</i>	24
2. <i>L'appui à des initiatives privées ou décentralisées</i>	28
a) <i>La coopération avec les organisations de solidarité internationale et le volontariat</i>	28
(1) <i>Les organisations de solidarité internationale (OSI)</i>	28
(2) <i>Le volontariat</i>	29
(3) <i>La coopération décentralisée</i>	30
3. <i>Le chapitre « Coopération internationale et développement »</i>	32
a) <i>Le transfert de savoir-faire et l'assistance technique</i>	32
b) <i>L'appui aux organismes concourant aux projets de coopération</i>	34
c) <i>Le GIP « France Coopération Internationale »</i>	34
4. <i>Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire</i>	35
5. <i>La coopération militaire et de défense</i>	36
6. <i>Les contributions obligatoires</i>	38
7. <i>Les contributions volontaires</i>	40
8. <i>Les autres interventions de politique internationale (chapitre 42-37)</i>	41
a) <i>Le Fonds d'urgence humanitaire</i>	41
b) <i>Les opérations exceptionnelles</i>	42
B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU TITRE VI	42
1. <i>La participation de la France au Fonds Européen de Développement (FED)</i>	42
a) <i>Un chapitre traditionnellement sous-doté</i>	43
b) <i>Une stratégie qui se précise</i>	44
c) <i>Et se traduit par un niveau record de paiements</i>	45

d) Une intégration dans le budget communautaire encore incertaine.....	47
2. <i>Le Fonds de Solidarité Prioritaire</i>	47
a) Un décrochage AP/CP	48
b) Des outils de gestion défectueux.....	49
c) Des priorités géographiques et sectorielles mais une sollicitation croissante.....	50
3. <i>Les crédits destinés aux dons-projets de l'Agence française de développement</i>	51
a) Les projets financés sur dons	51
b) Les opérations sur prêts	52
c) L'évolution des missions de l'Agence.....	53
III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES CONCOURANT À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	55
A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION	56
1. <i>Le GIP ADETEF</i>	56
2. <i>La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique</i>	57
B. L'AIDE EXTÉRIEURE	57
C. LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES	58
1. <i>La participation de la France au capital d'organismes internationaux (58-00)</i>	58
2. <i>La participation de la France à divers fonds</i>	58
D. LE TRAITEMENT DE LA DETTE.....	59
1. <i>Dépense budgétaire et prise en compte par le CAD : deux difficultés d'analyse</i>	59
2. <i>L'élargissement des bénéficiaires des annulations de dettes</i>	60
CONCLUSION	62
EXAMEN EN COMMISSION	63

INTRODUCTION

Dans la perspective de l'examen à mi-parcours des objectifs du millénaire, prévu en septembre 2005 aux Nations unies, la progression de l'aide publique française au développement se poursuit. Elle s'inscrit dans un effort global accompli par les pays développés, conscients des risques que font peser la pauvreté et l'absence de perspectives de territoires et de populations marginalisés, sur la croissance et la sécurité mondiales.

L'augmentation de l'aide n'obéit pas seulement à un impératif moral ou à un souci de justice, bien qu'ils n'en soient pas exclus. Elle s'appuie sur le constat que le « vivre ensemble » à l'échelle planétaire que tentent de construire aujourd'hui les organisations internationales, ne s'accommode pas d'un tel nombre de laissés pour compte. Le développement des échanges commerciaux et l'accroissement de la richesse, la qualité de l'environnement et la sécurité des nations développées sont tributaires de l'insertion des pays en développement dans le commerce mondial, de choix économiques compatibles avec l'écologie et de la stabilité des Etats.

Dans certaines régions de la planète, notamment en Asie, une dynamique de développement est à l'œuvre et un nombre très important de personnes sont sorties de la pauvreté. En Afrique, le dynamisme et la croissance de certains sont occultés par les conflits qui continuent à ravager le continent africain et par la pandémie meurtrière du VIH-SIDA. Le continent africain doit faire l'objet d'efforts massifs pour tenter d'engager une dynamique vertueuse.

Les objectifs des politiques de développement sont clairement définis et consensuels, sous la forme des objectifs du millénaire. Les moyens le sont moins et sont toujours en question, notamment devant le formidable gâchis qui est aujourd'hui à l'œuvre en Côte d'Ivoire, pays aux potentialités multiples et qui s'enfonce pourtant dans une spirale de violences.

I. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE EN 2005

A. UN EFFORT SOUTENU

1. L'augmentation de la part de l'APD au sein du PIB

Le rythme de progression de l'aide publique française reste soutenu. **S'il est maintenu, il devrait permettre d'atteindre l'objectif intermédiaire de 0,5 % du PIB en 2007, l'objectif à terme étant d'atteindre 0,7 % du PIB**, norme établie par les Nations unies à la fin des années 60 et réaffirmée par les objectifs du millénaire pour le développement.

Évolution de l'APD française (les chiffres 2004 et 2005 sont des prévisions)

	2001	2002	2003	2004	2005
En millions d'euros	4 631	5 821	6 420	6 821	7 501
Dont TOM ¹	189	188	195	198	201
En % du PIB	0,32	0,38	0,41	0,42	0,44

2. La part de la France parmi les principaux donateurs

En 2003, dernière année disponible en termes de comparaisons internationales, l'effort de la France en faveur de l'aide au développement rapporté à la richesse nationale se situe dans la moyenne des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). Elle est en revanche au premier rang des pays qui consentent un effort important en volume.

¹ Mayotte et Wallis et Futuna restent comptabilisés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE au titre des bénéficiaires de l'aide au développement et figurent au nombre des Pays et territoires à revenu intermédiaire.

APD rapportée au RNB pour les principaux bailleurs

En % du RNB	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
France	0,64	0,55	0,48	0,45	0,4	0,39	0,31	0,32	0,38	0,41
Royaume-Uni	0,31	0,28	0,27	0,26	0,27	0,24	0,32	0,32	0,3	0,34
Canada	0,43	0,38	0,32	0,36	0,29	0,28	0,25	0,23	0,28	0,26
Allemagne	0,34	0,31	0,33	0,28	0,26	0,26	0,27	0,27	0,27	0,28
Japon	0,29	0,28	0,20	0,22	0,28	0,35	0,28	0,23	0,23	0,20
Italie	0,27	0,15	0,20	0,11	0,20	0,15	0,13	0,14	0,20	0,16
Etats-Unis	0,14	0,01	0,12	0,08	0,10	0,10	0,10	0,11	0,12	0,14
Total CAD	0,30	0,27	0,25	0,22	0,23	0,24	0,22	0,22	0,23	0,25

La France reste au troisième rang des bailleurs pour ce qui est du volume de l'aide proprement dit. **La part de l'aide française progresse en pourcentage de l'aide totale consentie par les pays du CAD et ce, dans un contexte de croissance de l'aide de près de 4 % et de 2,3 milliards de dollars en termes réels entre 2002 et 2003. Elle représente plus de 10 % de l'aide totale.**

L'APD totale du CAD a atteint en 2003 un montant sans précédent, sous l'effet de l'augmentation des dons (2 milliards) et de l'aide à la reconstruction de l'Irak (2 milliards) ; les prêts et les contributions aux fonds multilatéraux enregistrent une baisse de 1,7 milliard.

APD des principaux bailleurs (source OCDE avril 2004)

En millions USD	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Etats-unis	9 927	7 367	9 377	6 168	8 786	9 145	9 955	10 884	13 290	15 791
Japon	13 239	14 489	9 439	9 358	10 640	15 323	13 508	9 678	9 283	8 911
France	8 466	8 443	7 451	6 306	5 742	5 637	4 105	4 148	5 486	7 337
% CAD	14,3	14,3	13,44	13,25	11,02	9,98	7,6	8	9,4	10,7
Allemagne	6 818	7 524	7 601	5 913	5 581	5 515	5 030	4 879	5 324	6 694
Royaume-uni	3 197	3 157	3 199	3 371	3 864	3 450	4 501	4 659	4 924	6 166
Italie	2 705	1 623	2 416	1 231	2 278	1 806	1 376	1 493	2 332	2 393
Canada	2 250	2 067	1 795	2 146	1 691	1 699	1 744	1 1572	2 006	2 209
Total CAD	59 156	58 882	55 438	47 580	52 068	56 442	53 734	51 354	58 274	68 483

3. Les propositions françaises pour le financement du développement

Définis en 2000 par les Nations unies, les objectifs de développement du millénaire ont été assortis d'indicateurs quantitatifs et d'échéances précises d'ici à 2015.

Au nombre de ces objectifs figure la construction d'un partenariat mondial pour le développement qui comprend la recherche de ressources complémentaires aux flux d'aide publique.

Au rythme actuel de réalisation de l'objectif n° 1 de réduction de la pauvreté, les institutions financières internationales considèrent qu'il ne pourra être atteint qu'à une échéance si lointaine² que la crédibilité même de l'objectif est en jeu.

La mobilisation massive de ressources additionnelles est essentielle pour engager des cercles vertueux entre, par exemple, accès à l'éducation de base et amélioration de la santé publique, entre lutte contre le VIH et réduction de la pauvreté, entre accès à l'eau et développement rural.

La Banque mondiale estime aujourd'hui que l'APD mondiale n'atteint que la moitié des montants nécessaires à des actions massives et rapides. En dépit des engagements pris par les Etats, les flux d'aide publique ne pourront connaître une augmentation massive. Dès lors, une réflexion s'est engagée sur les moyens de mobiliser d'autres ressources.

C'est notamment l'objet de deux projets portés respectivement par la France et le Royaume-Uni, de taxation internationale et de facilité financière internationale.

La **Facilité financière internationale** (IFF) se fonde sur l'engagement pris par les Etats, d'augmenter le niveau de leur aide publique et sur l'anticipation d'une augmentation effective. Le mécanisme de l'IFF consiste à émettre un emprunt obligataire garanti par les Etats et remboursé sur les augmentations futures d'APD. Les promesses seraient ainsi « monnayées » sur les marchés financiers et les ressources collectées, versées aux pays en développement.

Dans la mesure où il institue un report de charge sur les dépenses budgétaires à venir, ce mode de financement est adapté aux dépenses d'investissement productif ayant des effets sur la croissance économique des Etats destinataires, les marchés financiers assurant une mission « classique » d'ajustement entre les besoins financiers et les flux de revenus.

² 2129 pour l'objectif d'éducation primaire universelle, 2147 pour la réduction de moitié de l'extrême pauvreté, 2165 pour la réduction des 2/3 de la mortalité infantile...

La France s'est engagée aux côtés des Britanniques dans la mise en place d'une IFF pilote qui serait consacrée au financement d'un grand programme de vaccination. Le Royaume-Uni assurera simultanément la présidence de l'Union européenne et celle du G7 en 2005, ce qui devrait favoriser la concrétisation de cette initiative.

Autre voie explorée en matières de ressources additionnelles, la **taxation internationale** a fait l'objet du rapport Landau, rendu public à l'automne 2004. Les conclusions du groupe quadripartite (Brésil, Chili, Espagne et France) sur la lutte contre la faim et la pauvreté ont été débattues lors de l'Assemblée générale des Nations unies et mises à l'agenda de travail du FMI et de la Banque mondiale.

Le terme de taxation internationale est impropre dans la mesure où la levée de l'impôt reste une prérogative étatique et il désigne en fait un ensemble de dispositifs fiscaux nationaux, identiques ou convergents, mis en œuvre conjointement par les Etats qui s'accordent sur la destination des ressources ainsi prélevées.

Ce mode de financement permet lui aussi de déconnecter dans une certaine mesure les flux d'aide publique des sollicitations des budgets des donateurs. Il assure ainsi la stabilité des flux d'aide et ne pèse pas sur les générations futures. Il est certainement plus adapté au financement de catégories de dépenses dont la rentabilité économique est moindre ou différée : le soutien aux services sociaux de base, à la recherche ou aux pays dont les économies sont les plus fragiles.

Les modalités concrètes, notamment, l'assiette, le taux, le mode de recouvrement, le caractère obligatoire ou non et surtout le cadre de coopération internationale restent à établir. Parmi les pistes explorées figurent les transactions financières, les ventes d'armes ou encore les activités polluantes. Ces propositions s'inscrivent cependant dans un contexte de réticence assez générale à un alourdissement de la fiscalité dans les pays développés. Les Etats unis, notamment, sont hostiles à l'instauration de ce type de taxe, ce qui en réduit sensiblement l'intérêt.

Le bilan d'étape sur la réalisation des objectifs du millénaire, qui sera dressé lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement sur la mise en œuvre des objectifs du millénaire, en septembre 2005, devrait être l'occasion d'examiner ces différentes initiatives.

B. UNE STRATÉGIE QUI SE PRÉCISE

1. Les modalités de l'aide

Les prévisions de répartition entre les différents canaux de l'aide pour l'année 2005 confirment le mouvement engagé les années antérieures. L'aide bilatérale progresse sous l'effet des annulations de dettes, tandis que la montée en puissance des décaissements sur le Fonds européen de développement conduit à lui imputer un pourcentage de l'aide qui se stabilise autour de 20 %, dans un contexte d'augmentation de l'aide globale. On peut néanmoins observer une progression des dons.

La part de l'aide projet dans l'aide bilatérale baisse de 7 à 5 % en 2005 tandis que l'aide programme n'a pas connu le développement attendu et n'atteint que 0,7 % de l'aide bilatérale contre les 3 % escomptés. Pour 2005, les prévisions s'élèvent à 1,2 %.

L'augmentation de l'aide-programme, bien qu'embryonnaire aujourd'hui est une tendance marquée de l'aide française. Votre rapporteur avait souligné l'an dernier que la volonté de passer un cap dans l'aide au développement était souhaitable dans les pays ou sur les secteurs dans lesquels l'aide budgétaire est envisageable mais que dans bien des cas, les capacités administratives des Etats destinataires étaient encore insuffisantes. Cette difficulté à construire des politiques publiques conduit à retarder des décaissements que le pays donateur a pourtant voulu plus rapides en privilégiant la voie du soutien budgétaire. Tout en soulignant la pertinence d'une assistance technique de bon niveau en soutien à l'aide programme, votre rapporteur souhaite ardemment que le volontarisme des donateurs, et en l'occurrence de la France, n'aille pas jusqu'à privilégier l'aide budgétaire non affectée de façon indifférenciée, ce qui serait ruineux non seulement pour nos finances publiques mais surtout pour notre crédibilité.

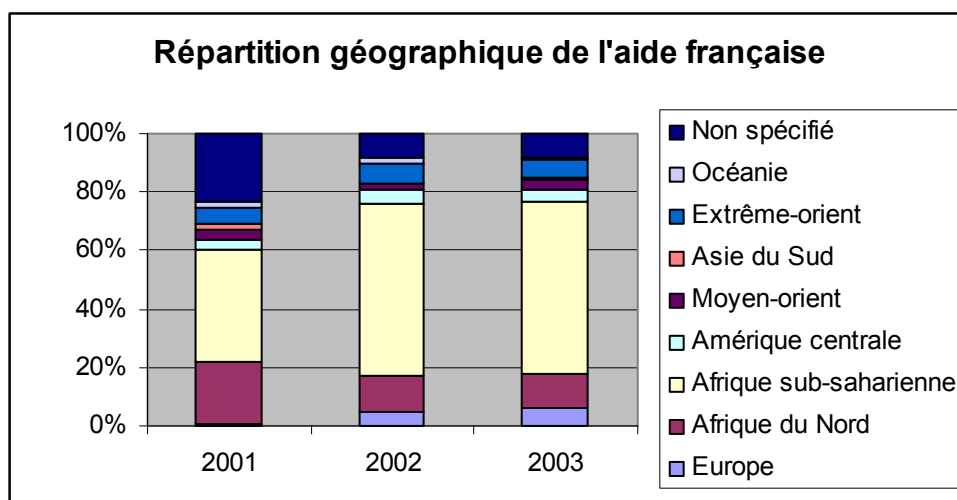
L'enjeu est celui de la capacité d'absorption des destinataires d'une aide qui devrait continuer à croître dans les années à venir. Dès lors le renforcement des capacités institutionnelles n'est pas le signe de l'achèvement d'un processus mais bien un préalable même s'il peut apparaître, de prime abord, comme un « luxe ».

A cet égard, le niveau des ambitions fixées pour l'amélioration du cadre juridique des Etats d'Europe centrale et orientale qui a débouché sur des résultats tangibles est exemplaire.

En millions d'euros et en % du total	2004		2005	
	Millions d'euros	% du total	Millions d'euros	% du total
Aide bilatérale	4 441	67,5	5 158	70,6
Prêts	- 81		- 230	
Dons	3 005	45,7	3 106	42,5
Allègements de dette	1 517	23	2 258	30,9
Aide multilatérale	2 181	33,18	2 142	29,3
Aide européenne	1 365	20,7	1 413	19,3
Dont FED	616	9,3	694	9,5
Institutions des Nations unies	136	2	153	2
Banques et fonds de développement	630	9,5	575	7,8
Total	6 572		7 299	

2. Les orientations géographiques

L'Afrique sub-saharienne reste la première zone destinataire de l'aide française avec 59 % du total, suivie du Maghreb qui en reçoit 12 %. Suivent l'Europe et l'Extrême-Orient, régions qui reçoivent chacune 6 % de l'aide française.



Cette orientation est en conformité avec les priorités affichées par l'aide française de se concentrer sur l'Afrique sub-saharienne et sur les pays les plus pauvres. Pendant les années 2000 et 2001, où l'aide française avait atteint un niveau plancher, elle était en outre davantage destinée aux pays à

revenu intermédiaire et s'était quelque peu détournée de l'Afrique. La tendance amorcée en 2002 d'un recentrage sur l'Afrique, devrait se prolonger sur les années suivantes.

Il importe en effet que l'aide française se concentre sur les zones où son savoir-faire est réel, ce qu'elle ne fait pas encore suffisamment.

PART DE L'AIDE FRANÇAISE DANS L'AIDE TOTALE REÇUE PAR LES PAYS DE LA ZSP

En millions d'euros	1999	2000	2001	2002
Aide bilatérale française à la ZSP	1 828,2	1 490,2	1 251,7	2 328,9
Part de l'APD bilatérale française destinée à la ZSP	44,3 %	52,7 %	48,2 %	64,4 %
Aide reçue des pays du CAD	15 751,7	15 482,3	17 130,1	22 716
Part de l'aide française	11,6 %	9,6 %	7,3 %	10,25 %

Le redressement de l'aide française marque aussi l'augmentation de la part de l'aide française dans l'aide totale reçue par les pays de la zone de solidarité prioritaire, descendue sous la barre des 10 % en 2000. Cette zone dite prioritaire reste trop large pour que la visibilité de l'action de la France soit réellement perceptible dans chacun des pays, ce qui ne peut qu'entraîner des déceptions. Par ailleurs, l'aide française est restée concentrée pour l'essentiel sur ses zones d'intervention traditionnelle, bien que l'effort consenti pour les annulations de dette conduise à modifier la liste des dix premiers pays destinataires de notre aide.

En 2003, les dix premiers bénéficiaires de l'aide française étaient la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Mozambique, le Cameroun, le Maroc, la Serbie Monténégro, Mayotte, le Sénégal, l'Algérie et la Tunisie³.

³ Sur la moyenne des années 2000 à 2002, les 30 premiers bénéficiaires de l'APD française sont (par ordre décroissant) : Maroc, Côte d'Ivoire, Sénégal, Tunisie, Algérie, Mali, Vietnam, Burkina Faso, Bénin, Cameroun, Madagascar, Niger, Tchad, Liban, Djibouti, Cambodge, Guinée, Togo, Centrafrique, Mozambique, Mauritanie, Afrique du Sud, Territoires Palestiniens, Haïti, Laos, République du Congo, Comores, Nigeria, Ethiopie, Angola.

Le CICID a décidé de l'élaboration de « Documents cadres de partenariat » pour associer l'ensemble des acteurs publics de l'aide française. Ils seront préparés localement sous l'autorité des ambassadeurs puis discutés avec les autorités locales dans une logique d'harmonisation avec les autres bailleurs. Ces documents auront une validité de 3 ans et préciseront les secteurs, en nombre limité, sur lesquels les moyens seront concentrés et ils préciseront les objectifs visés et les résultats attendus. Ils remplaceront les documents stratégiques des pays là où ils existaient et serviront de cadre aux interventions de l'AFD.

En complément du DCP, un dispositif indicatif triennal de ressources sera proposé.

COMPOSITION DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

<u>Afrique du Nord</u>	:	Algérie,	Maroc,	Tunisie.
<u>Moyen Orient</u>	:	Liban,	Territoires Autonomes Palestiniens,	Yémen.
<u>Afrique Subsaharienne et Océan Indien</u> : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.				
<u>Caraïbes</u> : Cuba, Haïti, République Dominicaine, Surinam.				
<u>Péninsule Indochinoise</u> : Cambodge, Laos, Vietnam.				
<u>Pacifique</u> : Vanuatu.				

3. Les priorités sectorielles

Poursuivant un effort de meilleure concentration des priorités sectorielles de l'aide française, le CICID du 20 juillet 2004 a adopté des stratégies pluriannuelles de référence pour six secteurs d'intervention prioritaires, en cohérence avec les objectifs du millénaire pour le développement.

- 1. L'éducation**, en contribuant en priorité à l'objectif "Education primaire pour tous, filles et garçons, d'ici à 2015".
- 2. 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.

3. La **santé et la lutte contre le SIDA**, en contribuant aux objectifs du Millénaire dans ce domaine (réduction de la mortalité infantile et de la mortalité maternelle, enrayer la propagation des grandes maladies) ; s'agissant de la lutte contre le SIDA, en privilégiant une approche équilibrée entre la prévention et le traitement et en accordant une attention particulière à la question de l'accès aux médicaments.
4. **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.
5. Le développement des **infrastructures en Afrique subsaharienne**, en favorisant notamment les infrastructures régionales.
6. La **protection de l'environnement et de la biodiversité** dans les pays en développement, notamment dans le domaine forestier.

Dans chacun de ces secteurs, il sera procédé à une programmation indicative des ressources pluriannuelles.

Dans chaque secteur, une stratégie d'ensemble est en cours d'élaboration.

Votre rapporteur se félicite de cette plus grande concentration des priorités sectorielles de l'aide française qui permettra une meilleure harmonisation de l'aide au service des objectifs du millénaire pour le développement. **D'ores et déjà, le rapport entre les objectifs du millénaire et l'aide française a été évalué à 75 % par le CAD de l'OCDE, ce qui constitue la meilleure performance parmi les bailleurs.**

C. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN COURS DE RÉFORME

1. Une pluralité d'intervenants

Les crédits d'aide au développement inscrits au budget de l'Etat proviennent du budget de douze ministères, ce qui atteste d'une organisation particulièrement complexe.

Cette dissémination des crédits est certes regrettable pour la cohérence des politiques mais elle doit être relativisée. Le ministère des Affaires étrangères et celui de l'économie et des Finances représentent plus de 93 % des crédits. D'autre part, la comptabilisation des crédits d'aide au développement par le comité d'aide au développement de l'OCDE,

indispensable pour les comparaisons internationales, conduit à rassembler des crédits certes dévolus aux pays en développement mais qui sont, en premier lieu, au service d'autres politiques publiques, comme la recherche.

Le CICID du 20 juillet 2004 a désigné le ministre chargé de la coopération comme chef de file pour coordonner l'action des pouvoirs publics. Il lui reviendra d'assurer la cohérence d'un dispositif interministériel, notamment par la présidence de la « conférence d'orientation stratégique et de programmation » qui rassemblera tous les ministères concernés. La pratique de cette règle sera déterminante pour conforter le rôle véritablement interministériel du ministre de la coopération. Il importe que le ministère des Affaires étrangères, allégé d'un certain nombre de tâches opérationnelles, puisse réorienter ses moyens vers la réflexion stratégique et la coordination.

LA PART BUDGÉTAIRE DE L'AIDE

Budgets	DO/CP LFI 2003	DO/CP LFI 2004	DO/CP PLF 2005	Evolution 2004/2005	% 2005 du total
Affaires étrangères	1890,95	2 044,25	2 270,72	11,08%	65,77 %
Travail, santé et solidarité	2,22	2,41	2,43	0,83%	0,07 %
Agriculture	24,94	24,94	8,72	-65,04%	0,25 %
Culture et communication	4,33	4,23	4,23	0,00%	0,12 %
Défense	0,03	0,03	0,04	33,33%	ns
Ecologie	3,64	2,20	1,15	-47,73%	0,03 %
Economie, finances et industrie	1011,35	947,83	951,59	0,40%	27,56 %
Equipement, transport, logement tourisme et mer	1,33	1,24	1,52	22,58%	0,04 %
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	19,76	15,56	16,26	4,50%	0,47 %
Jeunesse, éducation nationale, recherche et technologie	189,74	185,88	196,47	5,70%	5,69 %
Justice	0,43	0,33	0,34	3,03%	0,01 %
Sports	0,70	1,13	1,31	15,93%	0,04 %
Total	3 149,33	3227,61	3 452,35	6,96%	100 %

2. Un financement largement extrabudgétaire

Le tableau ci-dessous propose une tentative de complément entre les volumes déclarés à l'OCDE et les crédits budgétaires.

Versements nets en M€	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾	2005 ⁽¹⁾
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (charges communes + AFD)	2 042.00	2 329.52	2 970,81	2 738,26	3 400,22
Aide multilatérale (dont prélèvement UE)	1 669.05	1 235.52	1 210,44	1 405,35	1 269,66
Prêts et dons du Trésor	-183.16	-156.50	- 82,1	-184,29	- 205,98
Allègements de dettes	470.37	1 137.47	1 842,47	1 517,20	2 257,54
Garanties diverses	85.74	63.03			
Dons projet et aide budgétaire		50.00 ¹			79
Ministère des affaires étrangères	1 107.04	1 703.02	1 581,69	1 964,63	2 105,02
Coopération technique	570.90	577.01	573,6	580,38	559,88
Fonds de Solidarité Prioritaire	129.28	109.30	121,11	194,89	182,00
Concours financiers	17.04	23.41	25,90	15	20,00
Dons projet et dons à l'ajustement structurel	168.72	166.80	179,01	223,74	253,29
Transport d'aide alimentaire	19.10	17.84	21,93	18,13	37,79 ²
Autres dons	72.41	41,79	39,52	139,68	163,44
Aide d'urgence	9.54	11.37	25,68	16,76	16,76
Action multilatérale	120.04	749.96	594,94	776,05	871,85
Agence française de développement	47.45	168.88	- 19,59	149,66	14,84
Prêts du premier guichet	79.50	100.77	44,56	250,69	236,12
Prêts d'ajustement structurel	-32.06	64.89	- 66,97	- 103,85	- 224,09
Coopération technique		3.22	2,82	2,82	2,82
Autres ministères	1102.74	1 231,69	1 466,77	1 538,89	1 541,04
Recherche	350.49	352.65	322,43	325,98	329,56
Ecolage	451.19	547,36	640,03	649,63	659,38
Aide alimentaire	38.85	16.96	13,45	17.23	
Aide aux réfugiés	226.32	260.87	394,04	429,00	433,29
Coopération décentralisée	nc	12,15	40,54	59,94	60,84
Autres	35.89	41,69	56,27	57,11	57,97
TOM	188.77	187.69	195,44	198,38	201,35
Coûts administratifs	199.63	206.09	224,60	231,34	238,28
TOTAL	4 687.62	5 821.35	6 419,72	6 821,16	7 500,74
RNB en Mds EUR	1486.718	1 534,66	1 560,08	1 630,69	1 701,71
Effort de l'aide en % du RNB	0.32%	0.38%	0.41%	0.42%	0,44 %

¹ Contribution au fonds SIDA

² S'ajoute l'aide proprement dite à compter de 2005

En raison de l'ampleur des annulations de dettes, notamment la part de l'aide française qui ne passe pas par le budget de l'Etat reste très importante : seuls 651 M€ sur les 3,4 milliards d'euros gérés par le ministère de l'économie et des finances empruntent un canal budgétaire.

3. Des modifications à la marge

Le projet de loi de finances enregistre deux modifications à la marge dans la définition des compétences respectives des ministères.

L'ensemble des crédits d'aide alimentaire sera géré par le ministère des Affaires étrangères qui assurera la coordination interministérielle. Votre rapporteur salue cette rationalisation tout en notant que, de façon inexplicite, 5 millions d'euros restent inscrits à ce titre au budget du ministère de l'agriculture.

Les aides budgétaires globales à caractère macroéconomique seront gérées par le ministère de l'économie et des finances. Ces aides, précédemment inscrites au chapitre des Concours financiers du budget des Affaires étrangères, sont destinées à la restauration des équilibres financiers et budgétaires correspondant à la mise en œuvre des programmes du FMI. Les concours financiers d'urgence, ainsi que les concours d'aide programme resteront inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères.

D. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LA LOLF

1. L'architecture retenue

Compte tenu du caractère clairement identifié de politique publique de l'aide au développement, le choix d'une mission interministérielle apparaît pertinent. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de ce que l'entrée en vigueur de la LOLF accélère un processus de clarification demandée depuis longtemps. Telle qu'elle est actuellement définie, l'architecture retenue manque encore de cohérence le programme relevant du ministère des Affaires étrangères ayant été « extrait » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La mission interministérielle "*aide publique au développement*" est composée de deux programmes, l'un, "*aide économique et financière au développement*", articulé en trois actions, relève du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et est placé sous la responsabilité du Directeur du Trésor, le second, « *solidarité à l'égard des pays en développement* », qui comprend six actions, relève du Ministère des Affaires étrangères sous la

responsabilité du Directeur général de la coopération internationale et du développement.

Les montants pour 2005 mis en regard des différentes actions, présentent la physionomie suivante :

Aide économique et financière au développement	886 715 000 €
<i>Aide économique et financière multilatérale</i>	514 057 374 €
<i>Aide économique et financière bilatérale</i>	212 829 636 €
<i>Traitement de la dette des pays pauvres</i>	159 827 990 €
Solidarité à l'égard des pays en développement	1 987 624 810 €
<i>Animation et coordination de l'aide au développement</i>	205 981 459 €
<i>Affirmation de la dimension culturelle du développement</i>	143 258 095 €
<i>Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement</i>	205 387 332 €
<i>Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté</i>	483 555 025 €
<i>Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement</i>	873 298 757 €
<i>Aide aux populations touchées par les crises</i>	76 144 142 €
Total	2 874 339 810 €

Cette mission ne regroupe qu'une partie, 39,3 %, des crédits d'aide au développement dont une large part, ainsi que décrit précédemment n'est pas inscrite au budget de l'Etat, comme le traitement de la dette ou est comptabilisée *ex post* au budget d'autres ministères. Elle ne regroupe pas non plus l'ensemble des crédits inscrits au « jaune » pour les deux ministères concernés dont la totalisation s'élève à 3,222 milliards d'euros. L'écart entre les deux comptabilisations s'élève donc à 348 millions d'euros, les deux programmes représentant 89 % des crédits des deux ministères détaillés dans le « jaune ».

Les deux comptes spéciaux du Trésor qui retracent les opérations de traitement de la dette, le CST 903-07 prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement et le CST 903-17 prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France figureront dans une mission « Prêts à

des Etats étrangers », qui ne fait pas l'objet de document de préfiguration associé au projet de loi de finances pour 2005 mais qui sera le complément de la mission interministérielle.

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 20 juillet 2004 a par ailleurs décidé de la création d'un document de politique transversale accompagnant le projet de loi de finances et retraçant l'ensemble des dépenses d'aide au développement du budget général mais aussi des comptes spéciaux du Trésor, qui se substituerait à l'actuel « jaune » et permettrait d'établir une correspondance entre le budget et les volumes d'APD déclarés au CAD, correspondance qui n'est que partielle aujourd'hui.

2. Développement et influence : un partage mal défini

Il ressortait du précédent examen de l'aide française effectué par le Comité d'aide au développement de l'OCDE en 2000 que les différents acteurs de la coopération française privilégiait un angle particulier d'intervention : le commerce extérieur pour le ministère de l'économie, les infrastructures pour la coopération et la dimension culturelle pour les Affaires étrangères.

L'action culturelle extérieure a connu plusieurs ministères de rattachement : relations extérieures au début des années 80, puis coopération à partir de 1987 avant l'intégration, lors de la réforme de la coopération, au sein de la DGCID du ministère des Affaires étrangères.

Pour ce qui concerne l'architecture définie pour l'application de la LOLF, la réponse au questionnaire budgétaire précise : « *La répartition des crédits entre les programmes Rayonnement scientifique et culturel (de la mission Action extérieure de l'État) et Solidarité à l'égard des pays en développement relève d'une logique géographique : relèvent du programme Solidarité à l'égard des pays en développement les crédits consacrés aux pays bénéficiaires de l'aide au développement selon les critères du Comité d'aide publique au développement de l'OCDE* ». A l'exemple d'autres crédits constatés *a posteriori*, votre rapporteur considère que la coopération culturelle dans les pays en développement ne relève pas d'une logique de développement proprement dite mais d'une autre politique publique qui se trouve être également exercée dans les pays en développement et qui relève davantage d'une stratégie d'influence propre à l'action extérieure.

3. La définition des actions : une hésitation entre objectifs et moyens

Trois des six actions du programme « solidarité à l'égard des pays en développement » sont définis par des objectifs, « affirmation de la dimension culturelle du développement », « promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement » et « aide aux populations touchées par des crises », et permettent d'identifier clairement la finalité des crédits qui y sont consacrés.

Pour les trois autres actions, les fins poursuivies sont moins apparentes. L'intitulé « aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté » se réfère à la fois à l'intitulé de la mission interministérielle et à l'un des objectifs du millénaire pour le développement et ne paraît pas structuré en fonction des différents objectifs que l'action entend poursuivre mais plutôt des instruments qui seront mis en œuvre.

L'action n° 5 « participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement » regroupe en fait les contributions à des organismes aussi divers que le Fonds SIDA et le fonds multilatéral unique pour la Francophonie, ce dernier répondant davantage à un souci de promotion de la diversité culturelle. Sur la ventilation de ces crédits la démarche apparaît inaboutie : seules les contributions à des organisations humanitaires d'urgence ont été identifiées dans une action spécifique. Une affirmation plus claire des priorités de l'aide française servirait mieux la participation de notre pays aux débats dans les enceintes multilatérales.

Un élément de comparaison : la présentation de la structure de programmes du ministère de la coopération pour 1993

La nomenclature des budgets de programmes était répartie en domaines, subdivisés en groupe de programmes.

Domaine I : Développement des ressources humaines

Formation

Actions culturelles

Actions sanitaires et sociales

Domaine II : Coopération scientifique et technique

Développement rural

Développement minier et énergétique

Environnement des entreprises

Développement de l'équipement, des transports, de l'urbanisme et de l'habitat urbain

Développement des activités du secteur tertiaire

Recherche scientifique

Domaine III : Coopération institutionnelle, financière et militaire

Coopération institutionnelle et financière

Formation et assistance technique militaire

Domaine IV : Administration de la coopération

Administration générale

Services à l'étranger

Animation et soutien logistique de l'assistance technique

Si certains intitulés paraissent un peu datés, la structure budgétaire témoigne bien d'une démarche par objectifs qui permet de mieux rendre compte de priorités sectorielles.

II. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT

Pour 2005, les crédits d'aide au développement **représentent la moitié des crédits du ministère des Affaires étrangères, ce qui est inédit** depuis l'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère. Au sein du budget du ministère des Affaires étrangères, les crédits consacrés au développement présentent la physionomie suivante, sept articles sont comptabilisés en totalité au titre de l'aide au développement.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2005 « AIDE AU DÉVELOPPEMENT »

En millions d'euros	PLF 2005	JAUNE 2005	%
Titre III Moyens des services			
31-12 Indemnités et allocations diverses	42,6	6,67	15,66 %
31-90 Rémunérations des personnels	492,4	101,22	20,56%
31-98 Autres rémunérations d'administration centrale	3,7	0,42	11,35%
33-90 Cotisations sociales Part de l'Etat	29,79	9,12	30,61%
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	2,5	0,44	17,60%
36-30 Subventions aux établissements publics	371	97,34	26,24%
37-90 Moyens généraux des services	279,86	32,01	11,44%
37-95 Ets culturels, de coopération et de recherche	40,38	24,08	59,63%
Titre IV Interventions publiques			
41-43 concours financiers	123	123	100,00%
42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées	37	32,15	86,89%
42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	165	22,26	13,49%
42-15 Coopération internationale et développement	482,71	358,32	74,23%
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	31,79	31,61	99,43%
42-29 Coopération militaire et de défense	93,51	79,84	85,38%
42-31 Participation de la France à des dépenses (contributions obligatoires)	678,78	59,62	8,78%
42-32 Participation de la France à des dépenses (contributions volontaires)	244,55	244,55	100,00%
42-37 Autres interventions publiques de politique internationale	30	16,89	56,30%
Titre V Investissements			
57-10 Equipements administratifs et divers	47	5,67	12,06%
59-01 Crédits globalisés de fonctionnement et d'intervention	45,94	45,94	100,00 %
Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat			
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	628	628 (pm 694)	100 %
68-80 Action extérieure et aide au développement d'investissement	4,8	1,46	30,42%
68-91 Fonds de solidarité prioritaire	174	174	100,00%
68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	110	110	100,00%
Total	4 408,58	2 204,72	50 %

Une fois isolée la part des crédits d'aide au développement, les évolutions par chapitre sont les suivantes :

Crédits APD tels que définis par le « jaune »	2004	2005	2004/2005
Titre III Moyens des services			
31-12 Indemnités et allocations diverses	6,84	6,67	-2,49%
31-90 Rémunérations des personnels	119,74	101,22	-15,47%
31-98 Autres rémunérations d'administration centrale	0,45	0,42	-6,67%
33-90 Cotisations sociales Part de l'Etat	7,87	9,12	15,88%
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	2,83	0,44	-84,45%
36-30 Subventions aux établissements publics	107,63	97,34	-9,56%
37-30 Dotations globalisées	3,94		
37-90 Moyens généraux des services	24,92	32,01	28,45%
37-95 Ets culturels, de coopération et de recherche	27,39	24,08	-12,08%
Titre IV Interventions publiques			
41-43 concours financiers	159,00	123	-22,64%
42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées	26,20	32,15	23,05%
42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle	25,81	22,26	-13,75%
42-15 Coopération internationale et développement	367,38	358,32	-2,47%
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire	16,79	31,61	88,27%
42-29 Coopération militaire et de défense	74,92	79,84	6,57%
42-31 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)	86,46	59,62	-31,04%
42-32 Participation de la France à des dépenses internationales (contributions volontaires)	95,77	244,55	155,35%
42-37 Autres interventions publiques de politique internationale	11,37	16,89	48,55%
Titre V Investissements			
57-10 Equipements administratifs et divers	12,24	5,67	-53,6 %
59-01 Crédits globalisés de fonctionnement et d'intervention		45,94	ns
Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat			
68-02 Participation de la France au Fonds européen de développement	565,00	628 ¹	22,83%
68-80 Action extérieure et aide au développement Subventions d'investissement	1,80	1,46	-18,89%
68-91 Fonds de solidarité prioritaire	136,50	174	27,47%
68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD	160,00	110	-31,25%
Total	2 044,25	2 204,72	7,8 %

¹ Le jaune budgétaire fait mention de 694 millions d'euros au titre du Fonds européen de développement, intégrant 66 millions de reports au titre du solde des contributions 2003 et 2004. Seuls 628 millions d'euros sont inscrits au PLF 2005

Les crédits d'aide au développement représentent ainsi 18 % des dépenses de fonctionnement du ministère, plus de 50 % des crédits d'intervention du titre IV et 100 % des crédits de subventions d'investissement du titre VI.

En M€ d'après « jaune » 2005	Total crédits MAE		Crédits APD		Part des crédits APD	
	Dotation 2004	PLF 2005	Dotation 2004	PLF 2005	Dotation 2004	PLF 2005
Titre III	1 504	1 487	301	271	20,01%	18,22%
Titre IV	1 809	1 911	863	968	47,71 %	50,65%
Titre V	42	92	18	51	42,86 %	55,43%
Titre VI	867	916	863	913	99,5 %	99,67%
Total CP	4 224	4 408	2 044	2 204	48,39 %	50,00%
Total AP (Titres V et VI)	389	366	303	319	77,89 %	87,16%

Au sein du budget du ministère des Affaires étrangères dont les crédits augmentent de 4,3 %, les crédits consacrés à l'aide au développement progressent de 7,8 % et de quelque 160 millions d'euros.

Cette augmentation est pour partie imputable à des modifications de périmètre liées au transfert des crédits d'aide alimentaire du ministère de l'agriculture (15 millions d'euros) mais surtout, à l'inscription de la contribution de la France au Fonds SIDA, tuberculose et paludisme, 150 millions d'euros, jusqu'alors inscrite au budget du ministère de l'économie et des Finances à hauteur de 50 millions d'euros.

Mais elle est également la traduction d'augmentations nettes dont les plus substantielles concernent la contribution de la France au Fonds européen de développement et les crédits du Fonds de solidarité prioritaire.

A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION DU TITRE IV DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

1. Les concours financiers : un décrochage entre prévisions et réalisations

Les crédits du chapitre 41-43 Concours financiers **s'établissent à 123 millions d'euros pour 2005, en baisse de 36 millions d'euros**. A périmètre constant, les crédits de ce chapitre progressent cependant à hauteur de 19 millions d'euros, sous l'effet d'une mesure de transfert.

La structure du chapitre évolue une nouvelle fois cette année.

Pour 2005, le chapitre des concours financiers comprend deux articles, les opérations exceptionnelles et les contrats de désendettement et développement, ce dernier étant donc rétabli dans sa configuration d'origine.

Votre rapporteur avait regretté le regroupement au sein d'un même article des crédits consacrés aux concours financiers en faveur de l'ajustement structurel et aux contrats de désendettement et de développement, considérant que l'évolution des crédits consacrés à cette nouvelle forme d'aide devaient être mieux identifiés.

Les **concours financiers en faveur de l'ajustement structurel**, subventions d'ajustement structurel et bonifications de prêts, ne sont plus inscrits à ce chapitre mais font l'objet d'une mesure de transfert en direction du chapitre 68-00 du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, doté de 55 millions d'euros¹. De fait, ces crédits faisaient déjà l'objet d'une « cogestion » par le ministère des finances, puisqu'ils sont la résultante, en bilatéral, des engagements pris par la France pour les programmes d'ajustement structurel du FMI.

En 2003, les subventions à l'ajustement structurel ont mobilisé plus de 40 millions d'euros, à rapporter aux 15,6 millions inscrits en LFI, nécessitant des transferts en provenance d'autres articles du chapitre. Pour l'année 2004, la dépense a été évaluée à 53 millions d'euros, ce qui a conduit au triplement de la dotation pour un montant, en exécution, de 44 millions d'euros. Ces concours, qui constituent une aide budgétaire directe, concernaient les pays suivants en 2003 : le Niger, Madagascar, le Mali, le Burkina Faso, le Tchad et le Sénégal. Pour la première moitié de l'année 2004, le Niger, le Mali, le Burkina Faso, le Burundi et la République démocratique

¹ article 40 « aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien »

du Congo en ont bénéficié pour un montant total de 34,5 millions d'euros, avec des concours allant de 5 à 10 millions d'euros.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2004 inscrit 21,6 € au chapitre 68-00 du ministère de l'économie et des finances, au titre d'une subvention d'ajustement structurel au profit du Congo.

Les crédits consacrés aux **aides exceptionnelles** enregistrent une nouvelle progression en 2005, passant de 15 à 20 millions d'euros. Ces crédits ne font pas l'objet d'une programmation particulière mais sont mobilisés ponctuellement à l'appui d'organisations d'élections (Cambodge et Yémen en 2003, Afghanistan, Géorgie et Ghana en 2004), sous forme d'aide budgétaire ponctuelle (Guinée en 2003, Centrafrique en 2004) ou, de façon plus marginale, pour le logement des assistants techniques.

Ces deux dernières années, les montants les plus significatifs concernent l'appui à des organisations régionales impliquées dans la gestion de crise. L'appui à la CEDEAO en Côte d'Ivoire a ainsi représenté 7 millions d'euros en 2003. De même le soutien des forces de la CEMAC/FOMUC en Centrafrique a mobilisé 3,4 millions en 2003 et 2,6 millions en 2004. **Cette forme d'aide, qui a directement contribué à la montée en puissance des aides exceptionnelles, mériterait certainement d'être mieux identifiée** tant elle répond à un besoin spécifique, préalable à toute politique de développement, le retour à la paix civile, qui exige une programmation sur plusieurs années. Votre rapporteur considère que ces crédits relèvent davantage du soutien aux organisations régionales du chapitre « coopération militaire » et se félicite de ce que le soutien à la CEDEAO y figure désormais.

Depuis 2002, les **contrats de désendettement et développement** sont inscrits sur ce chapitre.

Les contrats de désendettement et de développement

Le contrat de désendettement et de développement est un mécanisme de refinancement par dons des échéances de dettes honorées par les pays bénéficiaires. Il constitue le volet bilatéral de l'initiative « pays pauvres très endettés » ou PPTE, qui prévoit, dans son volet multilatéral, l'annulation de 90 % de la dette commerciale d'un Etat contractée avant une certaine date et le rééchelonnement sur très long terme de la dette d'aide publique au développement. Pour la France, le volet multilatéral représente environ 6 milliards d'euros.

En bilatéral, la France annule la totalité de la dette commerciale contractée avant la date butoir ainsi que la totalité de la dette d'aide publique au développement contractée avant et après la date butoir selon le mécanisme du contrat de désendettement et de développement. Ce contrat ne peut être mis en œuvre qu'après que le pays concerné a atteint le « point d'achèvement » de l'initiative PPTE.

A terme, l'instrument concernera 23 pays, dont 16 appartiennent à la ZSP pour un montant total de 3,7 milliards d'euros.

Les C2D ont vocation à financer en bilatéral, les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, élaborés dans le cadre de l'initiative PPTE, ce qui devrait favoriser l'harmonisation des aides reçues par un même Etat et l'évaluation de l'aide par d'autres bailleurs. Ils sont en principe conclus pour 3 ans et peuvent se succéder pour un même pays. Leur mise en oeuvre est confiée à l'Agence française de développement qui pilote des programmes sectoriels financés par une aide budgétaire affectée au sein du budget de l'Etat partenaire ou à des fonds. Le contrôle se fait essentiellement *a posteriori*. Les points d'affectation de l'aide sont ciblées sur un faible nombre de secteurs : éducation de base et formation professionnelle, santé primaire et lutte contre les endémies, équipement et infrastructures des collectivités locales, aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles.

En favorisant une démarche de partenariat et de responsabilité, associée à une programmation pluriannuelle qui donne une visibilité au pays destinataire, les contrats de désendettement et de développement constituent incontestablement un tournant dans l'évolution de l'aide française vers le développement de l'aide programme. En principe, la mise en oeuvre des C2D privilégie l'aide budgétaire affectée, soit à des programmes sectoriels, soit à des fonds spéciaux, soit à des fonds d'investissements.

La montée en puissance des C2D, attendue en 2003 avec une dotation de 91 M€, puis en 2004 avec la reconduction de cette même dotation, n'a pas eu lieu, conséquence des retards intervenus pour l'arrivée du Cameroun au point d'achèvement. Le Cameroun est le pays dont les échéances cumulées à l'égard de la France sont les plus importantes (1,2 milliard d'euros) et dont le premier C2D devrait atteindre 319 millions d'euros.

En 2004, les échéances des C2D en cours ont été prises en charge par l'Agence française de développement tandis que les crédits inscrits ont permis d'honorer un engagement d'une autre nature, la part non financée (100 millions d'euros sur 150) de la contribution française au Fonds mondial Sida, tuberculose, paludisme.

EXÉCUTION DES CRÉDITS C2D DEPUIS 2002

	2003	2004	2005
LFI	91 M€	91 M€	103 M€
Exécution sur crédits MAE	5,3 M€	0	NC
Exécution sur crédits AFD	5,8 M€	29,7M€	NC
Total exécution	11,1 M€	29,7 M€	143,8 M€ (prévisions ¹)

Sur les 23 pays concernés à terme, cinq avaient atteint le point d'achèvement et signé un premier contrat de désendettement et développement lors du dernier exercice budgétaire, sept autres devaient parvenir à ce stade à

¹ Ce montant est une hypothèse « haute » puisqu'elle intègre l'entrée du Cameroun dans le dispositif

au cours de l'année 2004 : le Rwanda, le Malawi, le Nicaragua, le Cameroun, le Ghana, Madagascar et le Honduras. Seuls le Nicaragua et le Ghana¹ ont atteint le point d'achèvement à ce stade et l'ensemble de l'initiative a accumulé d'importants retards.

C2D EN COURS D'EXÉCUTION

Pays	Date de signature	Période	Montants	Secteurs concernés
Mozambique	Nov. 2001	2001-2004	29,8 M€	Lutte contre le Sida, santé, filière cocotier, aide budgétaire non affectée
Ouganda	Mars 2002	2002-2005	3,2 M€	Soins de santé primaires
Bolivie	Mai 2003	2001-2006	10,4 M€	Santé, aide budgétaire globale
Tanzanie	Juin 2003	2003-2006	4,3 M€	Éducation primaire
Mauritanie	Juillet 2003	2002-2005	14,7 M€	Développement local, éducation
Nicaragua	Janvier 2004	2005-2006	2,35 M€	Éducation primaire
Ghana	Juillet 2004	2005-2007	15 M€	Aide budgétaire

Outil privilégié de la rénovation de l'aide française par le recours à l'aide programme, le contrat de désendettement et de développement est tributaire à la fois des critères établis au niveau multilatéral (Pays éligibles à l'initiative et état d'avancement de la procédure) et des capacités des pays concernés à élaborer des politiques sectorielles afin de réduire la pauvreté.

L'aide-programme permet de programmer des décaissements plus importants mais il importe qu'elle se traduise par la mise en oeuvre de réelles politiques. L'enjeu est de taille : il s'agit dans bien des cas de la capacité à agir des Etats et de leur légitimité. Elle pourrait constituer le préalable à la réforme fiscale dont de nombreux Etats ont besoin.

C'est pourquoi votre rapporteur considère que la mise en oeuvre des C2D doit appeler une vigilance particulière avant que notre pays ne privilégie davantage l'aide budgétaire directe comme vecteur de son intervention. Elle estime également que l'entrée de la Côte d'Ivoire dans le dispositif, qui paraît

¹ Le Guyana, le Niger, l'Éthiopie et le Sénégal, qui ont atteint le point d'achèvement en 2004 et sont par conséquent éligibles au volet multilatéral de l'initiative PPTE, ne sont pas concernés par les C2D.

pour le moment compromise, devra inévitablement poser la question de l'indemnisation des victimes des événements de début novembre 2004.

2. L'appui à des initiatives privées ou décentralisées

Les crédits du chapitre 42-13, gérés par la mission pour la coopération non-gouvernementale, progressent de 3,5 millions d'euros et s'établissent à 37 millions d'euros pour l'année 2005. Ils recouvrent des évolutions différentes : la progression notable des crédits alloués aux organisations de solidarité internationale, la stabilité des crédits des associations de volontaires et la poursuite de la diminution des crédits de la coopération décentralisée.

a) La coopération avec les organisations de solidarité internationale et le volontariat

(1) Les organisations de solidarité internationale (OSI)

L'aide publique française n'emprunte qu'assez marginalement, pour moins d'1 %, le canal des organisations de solidarité internationale. A la différence d'autres Etats européens, la France a mis en place une coopération institutionnelle et développé une aide-projet qui permet une intervention directe sur le terrain.

Parallèlement, les ONG françaises les plus importantes trouvent leurs principales sources de financement dans l'appel à la générosité publique et dans la mobilisation de fonds internationaux, notamment communautaires.

La coopération française trouve cependant dans les associations de solidarité internationale des partenaires compétents et expérimentés dont l'action s'articule avec ses priorités. Elle a également un intérêt évident à la structuration des associations françaises dans un secteur d'activité très « concurrentiel ». Elles jouent en outre un rôle déterminant dans l'association des « sociétés civiles » à la définition des programmes de développement.

C'est pourquoi le ministre délégué à la coopération a annoncé l'augmentation progressive des crédits alloués aux OSI, avec l'objectif d'un doublement de la part de l'aide française qu'elles mettent en œuvre.

Ces crédits se répartissent entre titre IV et titre VI.

L'appui aux OSI pour leurs actions au sein de la zone de solidarité prioritaire est financé par les crédits du titre VI, lesquels s'inscrivent dans un mouvement de décroissance lié aux difficultés que rencontre le Fonds de solidarité prioritaire (19,45 M€ en 2002, 16,15 M€ en 2003 et 13,68 M€ en prévisions d'exécution 2004).

Sur titre IV, le montant dévolu à la coopération avec les ONG progresse pour atteindre 10,8 millions d'euros. Ce montant est réparti entre quatre types d'actions : les projets de terrain, le soutien à des actions d'éducation au développement, le soutien aux collectifs et coordinations d'OSI et le renforcement des capacités des acteurs du Sud au Nord.

En 2004, le cofinancement de projets de terrain hors ZSP a mobilisé 2,4 millions d'euros en Roumanie, dans les Balkans et en Amérique latine.

Le soutien aux actions d'Education au développement et jeunesse a représenté des montants similaires (2,4 millions d'euros) pour le cofinancement de campagnes de communication sur des thèmes en rapport avec le développement, comme le commerce équitable, la lutte contre le tourisme sexuel ou contre les mines anti-personnel.

Le soutien aux collectifs et coordinations d'OSI a représenté 940 000 euros tandis que les crédits permettant de soutenir la présence des ONG du sud au sein des forums sociaux régionaux et mondiaux s'établissaient à 426 000 euros.

(2) Le volontariat

La contribution de l'Etat aux dépenses des associations de volontaires est reconduite, pour la sixième année consécutive, à hauteur de 19,6 millions d'euros.

La répartition des crédits évolue cependant au sein de l'enveloppe et confirme la tendance des années antérieures.

Le premier poste reste la subvention globale du ministère à l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), à hauteur de 10 millions d'euros, qui bénéficie d'une « pause » dans la baisse programmée de ses crédits. Cette baisse a été engagée en 2003 à la suite d'un rapport d'audit concluant au nécessaire renforcement de l'autonomie de l'association par rapport au ministère par la recherche de financements alternatifs. Entre 2002 et 2004, la subvention à l'AFVP est ainsi passée de 12,4 à 9,9 millions d'euros. Il faut souligner que l'association expatrie 280 nouveaux volontaires chaque année alors que la commande au FONJEP, d'un montant sensiblement inférieur, permet l'envoi de plus de 1200 personnes.

Il n'en reste pas moins que la suspension du service national a considérablement augmenté les coûts des associations de volontariat qui éprouvent plus de difficultés que leurs homologues agissant dans l'action humanitaire d'urgence à mobiliser des fonds ou des dons du public.

Une subvention exceptionnelle a du être mise en place pour permettre à la Délégation catholique à la coopération de poursuivre ses activités. La DCC est l'association qui expatrie le plus grand nombre de volontaires. Le versement de la troisième et dernière tranche de cette subvention interviendra en 2005 pour un montant de 247 000 euros.

Les crédits alloués à la commande au FONJEP, organisme gestionnaire des cofinancements des associations de volontaires sur la base du décret du 30 janvier 1995, progresse pour atteindre 7,5 millions d'euros en 2005. Le projet de loi relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale, actuellement en cours de navette, devrait conduire à l'augmentation du nombre d'associations sollicitant un agrément pour être éligibles aux cofinancements du ministère. En outre, le projet de décret organisant ces co-financements devrait abaisser à 6 mois la durée des missions ouvrant l'accès au dispositif, ce qui conduira à une augmentation mécanique des besoins. Les coûts de gestion et de formation des associations ont augmenté, tendance qui devrait se poursuivre avec les obligations qui résultent pour elles du projet de loi.

La programmation des crédits pour 2005 intègre en outre un report de charges correspondant à des sommes dues à la caisse des Français de l'Etranger au titre de la protection sociale des volontaires. Ce report est particulièrement élevé en 2005, 1,5 million d'euros, et pourrait constituer une source de difficultés dans l'hypothèse, réalisée en 2003, d'une régulation budgétaire significative.

Le soutien au Comité de liaison des ONG de volontariat est porté à 50 000 € tandis que les prévisions de crédit intègre le soutien à différentes initiatives en faveur des volontaires ou du volontariat.

(3) La coopération décentralisée

Les crédits des articles 30 et 40 du chapitre 42-13 s'élèvent à 6, 56 millions d'euros pour 2005.

Ils ont connu les évolutions suivantes ces dernières années :

Année	2001	2002	2003	2004	2005
Dotation en euros	7 350 330	7 068 672	7 214 172	7 010 072	6 564 472

La coopération décentralisée bénéficie également de cofinancements sur titre VI pour un montant de 3 millions d'euros en 2003 et de 2,5 millions en 2004 avec des opérations impliquant plusieurs collectivités territoriales, sous l'égide de l'association Cités unies France. Trois régions sont particulièrement impliquées dans des opérations pluriannuelles, l'Ile de France, Rhône-Alpes et le Nord – Pas-de-Calais.

Les crédits déconcentrés auprès des préfetures de région du chapitre 30 représentent 80 % de l'enveloppe et s'élèvent à 5,2 millions d'euros pour 2005. Ils se répartissent entre crédits « contrats de plan Etat/région 2000-2006 », environ 53 % en 2004, et crédits hors contrats de plan.

Les crédits déconcentrés dans le cadre de contrats de plan sont attribués depuis 2003 dans le cadre de commissions Etat-région qui assurent l'instruction et le suivi technique et financier des projets après avis des postes diplomatiques concernés. En 2005, ces commissions devraient se voir confier la responsabilité des crédits hors contrat de plan dans certaines régions.

137 projets ont été retenus en 2004 pour bénéficier de cofinancements

L'article 40 supporte les crédits non déconcentrés, essentiellement composés de subventions aux collectivités territoriales ou organismes porteurs de projets. Il est doté de 1,3 million d'euros pour 2005. Le principal bénéficiaire en sont l'association Cités unies France, l'assemblée des départements de France et l'UNADEL (Union nationale des acteurs et des structures de développement local).

Les projets sont dans leur majorité relatifs au développement mais la tendance à l'augmentation des projets d'appui institutionnel se poursuit, liée notamment aux processus de décentralisation dans certains pays africains et aux besoins de formation des élus identifiés en Europe de l'Est.

L'Afrique reste le principal destinataire des projets mais à la suite de rencontres de coopération décentralisée tenues en 2003, la place du Maghreb devrait progresser. Les crédits du titre VI n'étant pas destinés à la seule zone de solidarité prioritaire, les crédits du chapitre cofinancent des projets dans toutes les zones, ils sont également mobilisés pour l'organisation de rencontres sur le sujet avec des partenaires du Nord ou du Sud, institutionnels, ONG ou entreprises.

Parmi les principaux bénéficiaires figurent Cités unies France, Culture et développement ainsi que l'Assemblée des départements de France. Les collectivités bénéficiaires sont notamment, pour les projets les plus importants en termes budgétaires, le Nord-Pas-de-calais, Rhône-Alpes et l'Île de France.

L'efficacité des actions de coopération décentralisée est reconnue et appréciée. Elle se prête aisément à la constitution de partenariat, de façon tout à fait conforme à l'évolution souhaitée pour la coopération française. Sur les questions locales, elle a une véritable valeur ajoutée en termes d'échanges d'expérience et elle rencontre l'assentiment et le soutien de nos compatriotes. Sur les opérations de grande ampleur, la fédération des moyens et des énergies de plusieurs collectivités est souhaitable, à l'exemple des évolutions qui affectent les cofinancements sur fonds de solidarité prioritaire. Il importe en effet que notre coopération soit soucieuse, de cohérence, d'harmonisation et d'efficacité de l'aide au travers de l'ensemble des outils qui sont à sa disposition.

3. Le chapitre « Coopération internationale et développement »

Avec une dotation de 482 millions d'euros, le chapitre 42-15, reste le plus important du titre IV après celui des contributions obligatoires.

Il s'agit d'un chapitre composite, comptabilisé à 70 % au titre de l'aide au développement.

La baisse de ses crédits en 2005, à hauteur de 31,8 millions d'euros, résulte pour l'essentiel de transferts liés aux expérimentations dans le cadre de la LOLF pour un total de 40,6 millions d'euros. En positif, 1,3 million d'euros provient d'autres chapitres au titre des frais de voyages et de déménagement des personnels mis à la disposition des alliances françaises.

A périmètre constant, le chapitre progresse de 7,4 millions d'euros

Ce solde recouvre des évolutions différentes selon les postes qui s'inscrivent en baisse pour la plupart, à la notable exception de l'article 52 « appui local aux projets de coopération » qui progresse de plus de 14 millions d'euros.

a) Le transfert de savoir-faire et l'assistance technique

L'année 2004 a été marquée par une nouvelle diminution du nombre des assistants techniques, de 175 postes, pour atteindre **1 916 personnes** sur l'ensemble des catégories de pays¹. En quatre ans, entre 2000 et 2004, quelque 830 postes ont été supprimés.

L'Afrique est toujours le premier lieu d'affectation des assistants techniques, même si leur nombre s'est sensiblement réduit en Côte d'Ivoire. Sénégal, Gabon, et Cameroun accueillent toujours le plus grand nombre (une centaine). En tendance, la répartition géographique des assistants techniques

¹ Les Etats unis accueillent ainsi un contingent non négligeable de 52 assistants techniques.

évolue cependant au détriment du continent africain qui accueillait 1282 assistants techniques en 2004 contre 1473 en 2002. Pour ce qui concerne la répartition sectorielle, les enseignants continuent à représenter la part la plus importante.

Les contrats d'assistance technique vont de six mois à trois ans, la durée totale de séjour dans un pays ne devant pas excéder quatre ans. Sur ce dernier point, votre rapporteur considère que **le Département doit appliquer cette règle avec la souplesse nécessaire**. La séparation entre crédits d'assistance technique et subventions d'investissement est un atout pour notre pays, qui peut moduler ainsi plus facilement la présence des assistants techniques sur le terrain. En revanche, les retards dans le déblocage de crédits alors que les assistants techniques chargés de les mettre en œuvre étaient déjà sur place, à l'exemple de ce qui s'est produit ces dernières années en raison des insuffisances de crédits qui affectent le Fonds de solidarité prioritaire, exigeraient une meilleure coordination. A l'inverse, il n'est pas souhaitable, comme votre rapporteur a pu le voir sur le terrain, de mettre fin à la mission d'un assistant technique au motif que la limite des quatre ans est atteinte si la finalisation d'un projet réclame sa présence.

En 2004, le ministère a maintenu un volant de postes non affecté, géré directement en administration centrale, selon des modalités mises en place en 2002 et dites « ligne souple ». Il s'agit de postes destinés à répondre aux besoins urgents et non programmés. Ils ont concerné des pays comme le Soudan, Haïti, la République démocratique du Congo et l'Iraq. Une cinquantaine de postes ont ainsi été créés en 2004, un nombre équivalent étant prévu pour 2005. Dans ce cadre, une quinzaine d'experts devraient être détachés auprès de la Commission européenne et de ses délégations. **Votre rapporteur a pu constater le déficit d'assistants techniques au niveau communautaire et porte un jugement positif sur cette initiative, de nature à valoriser les compétences de nos experts nationaux et à développer l'influence des savoir-faire français.**

L'article 11 est en baisse de 10 millions d'euros. Il semble toutefois que la réforme des indemnités de résidences conduise à diminuer le coût de l'assistance technique pour les postes, ce qui pourrait en renforcer l'attractivité. Depuis l'exercice 2000, les postes ont en effet la possibilité d'arbitrer au sein de la même enveloppe de crédits entre le recours à l'assistance technique et d'autres modes d'intervention.

L'article 12 est en baisse de 11 % avec une dotation de 12,3 millions d'euros.

Cet article supporte le financement de missions dans le monde entier. 70 % des missions ont eu lieu dans des pays en développement pour l'année 2004, pour un nombre de jours de missions qui représente près de 80 % du total. Le Maghreb est la première destination de ces missions, suivie de l'Europe de l'Est et du Proche-orient.

b) L'appui aux organismes concourant aux projets de coopération

L'appui aux organismes concourant aux projets de coopération forme un réservoir composite qui recouvre différents secteurs d'intervention : l'audiovisuel, la promotion du français, les actions culturelles et artistiques, la coopération scientifique universitaire et de recherche, le développement économique et social, la santé et la coopération éducative, la coopération institutionnelle, les allocations de recherche aux archéologues, des aides multilatérales et des projets divers. Cet article, qui finance le plus souvent des opérations ponctuelles, enregistre une nouvelle baisse, de près de 20 millions d'euros.

Les crédits d'appui local aux projets de coopération, après une baisse de 7 millions d'euros en 2004, s'inscrivent en hausse, de 14,8 millions d'euros, soit plus de 27 %.

c) Le GIP « France Coopération Internationale »

Les crédits consacrés au GIP France Coopération Internationale sont stables à 750 000 euros depuis la loi de finances pour 2003 qui a individualisé ces crédits de la dotation des transferts de savoir faire.

Cette subvention annuelle est en principe amenée à se réduire à mesure de l'accroissement des ressources propres de FCI. En effet, sur le volume global des opérations achevées ou en cours, qui s'élève à plus de 3 millions d'euros, le financement du ministère des Affaires étrangères ne représente que 10 %. Les trois-quarts des financements proviennent de l'Union européenne.

Les missions dévolues au GIP sont la mobilisation et la gestion de l'expertise de courte et moyenne durée ainsi que l'incitation à l'acquisition d'une expertise dans la coopération internationale.

Mis en place au mois de juin 2003, FCI a cherché à constituer un réseau de correspondants ministériels pour accroître sa réactivité et a construit un système informatique qui lui permet d'avoir accès à l'ensemble des données des bailleurs de fonds multilatéraux et d'exercer une veille sur les nouveaux marchés.

L'examen de la répartition géographique des projets fait apparaître la part prépondérante de l'Europe (72 %) comme zone d'intervention. L'Afrique apparaît en dernière position (6 %), derrière l'Afrique du Nord et le Moyen Orient (12 %) et l'Asie (7 %).

Les domaines et les modes d'intervention de FCI sont variés, de la réforme administrative à l'assistance humanitaire : FCI a ainsi contribué la formation à la négociation communautaire en Pologne, à la surveillance des frontières dans les Balkans mais aussi à des opérations d'urgence humanitaire en Iraq et au Maroc, après le tremblement de terre d'El Hoceima.

La mobilisation rapide d'experts nationaux par le biais d'un outil souple et réactif représente un complément utile pour nos instruments de coopération. La présence d'experts français dans les opérations portées par les agences des nations unies ou les institutions financières internationales n'est pas seulement fonction des contributions de notre pays mais aussi de sa capacité d'influence.

FCI joue à cet égard un rôle de conseil auprès des opérateurs publics et privés dont il relève « le nombre restreint, la taille trop limitée et l'insuffisante profitabilité ».

Lors de la mise en place du GIP, votre rapporteur avait souhaité que FCI puisse jouer un rôle dans la modernisation de la gestion de notre assistance technique. Le CICID du 20 juillet 2004 a décidé d'une mission d'étude qui devra formuler des propositions pour associer FCI au portage de l'assistance technique des projets transférés du ministère des Affaires étrangères à l'AFD.

Selon une décision du groupe de travail du CAD de 1996, la coopération technique est exclue du champ d'application du déliement de l'aide, pour des raisons évidentes. La France bénéficie d'un atout réel et d'une tradition de qualité dans ce domaine, il convient de la préserver.

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

Les crédits alloués au transport et aux dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire s'élèvent à 31,8 millions d'euros pour l'année 2005.

A périmètre constant, ces crédits sont stables mais le chapitre est abondé de 15 millions d'euros transférés du budget du ministère de l'agriculture auparavant chargé des achats. La totalité des opérations d'aide alimentaire relève désormais du ministère des Affaires étrangères. Aussi votre rapporteur s'explique t'il difficilement que près de 5 millions d'euros restent inscrits à ce titre au budget du ministère de l'agriculture. Le mouvement de

transfert de crédits, positif et s'inscrivant parfaitement dans la logique de la LOLF, ne semble pas totalement achevé.

Ce transfert est d'autant plus cohérent qu'à partir de 2002, l'aide sous forme de versements directs est devenue minoritaire. En 2004, les versements via des organisations internationales (PAM, UNWRA) ont représenté 92 % du montant des opérations d'aide alimentaire.

La mise à disposition de l'aide peut emprunter trois canaux :

- la livraison en nature ;
- l'achat local ;
- la facilité devises qui consiste en la mise à disposition de crédits d'aide alimentaire en devises sur une ligne budgétaire spécifique de la banque centrale du pays bénéficiaire.

La France est encore loin de respecter l'engagement qu'elle a pris en ratifiant la convention de Londres du 30 juin 1999, de livrer annuellement 200 000 TEC d'aide alimentaire.

Elle remplit en revanche les conditions non financières de la Convention qui visent à un meilleur ciblage de l'aide, à la limitation de son impact sur les filières locales, au respect des habitudes alimentaires locales et à une meilleure coopération entre donateurs et institutions internationales.

Ces orientations devraient conduire à limiter les livraisons en nature, au profit des autres instruments d'intervention.

La France contribue également pour 73,8 millions d'euros aux engagements annuels de l'Union européenne.

5. La coopération militaire et de défense

Les crédits alloués à la coopération militaire et de défense sont stables à 93,5 millions d'euros pour la deuxième année consécutive. Le « jaune » budgétaire retient sur ces crédits, 79,84 millions d'euros au titre de l'aide au développement.

La répartition au sein du chapitre continue d'évoluer et si votre rapporteur se félicite que l'érosion des crédits de ce chapitre ait pu être enrayerée, les tensions sur ce chapitre perdurent sous l'effet des reports de charge de l'année 2003. La dette contractée à l'égard du ministère de la Défense au titre des stages en école militaire française n'a pu être que très partiellement résorbée.

L'aide en personnel continue à décroître, passant de 51,5 à 50,8 millions d'euros. Cette dotation reste cependant la première du chapitre.

Le second poste du chapitre, la formation des stagiaires étrangers est en progression de 600 000 euros. Cette dotation avait déjà été renforcée à hauteur de 1,6 million d'euros en 2004. Ces crédits financent les stages effectués en France ou dans les écoles nationales à vocation régionale. Pour les stages effectués en France, qui concernent surtout des formations de haut niveau, priorité est donnée aux pays de la ZSP dans l'attribution des places. Le Maroc, le Burkina Faso, le Cameroun, Madagascar, et la Côte d'Ivoire en ont été les principaux bénéficiaires en 2004. Le coût des stages en France représente 11 millions d'euros pour l'année 2004. Sur les 2 200 stagiaires formés en 2004, la moitié a été formée dans les écoles à vocation régionale. L'école de maintien de la paix de Koulikoro au Mali accueille les contingents de stagiaires les plus importants (15 %). La montée en puissance des ENVR a permis d'augmenter le nombre des stages, passé de 1504 à 2254 entre 1999 et 2004.

Les crédits destinés à l'appui aux coopérants militaires sont stables tandis que l'appui aux projets de coopération, notablement renforcé l'an dernier, enregistre une baisse de 150 000 euros. Au sein même du chapitre, les évolutions sont contrastées : l'aide en personnel, qui représente au demeurant plus de 50 % du chapitre est en baisse, de même que l'appui aux coopérants militaires.

Les effectifs de coopérants militaires affectés dans la zone de solidarité sont stabilisés et progressent légèrement de 332 à 336 postes, après avoir perdu plus de 20 postes entre 2002 et 2003. Cette baisse devrait affecter le Cambodge, la Côte d'Ivoire et la République centrafricaine. La répartition géographique des coopérants militaires est stable : Le Cameroun, le Maroc, le Sénégal, le Tchad et le Gabon accueillent toujours les effectifs les plus importants.

Les crédits affectés à la coopération militaire avec les organisations régionales progressent de 250 000 euros. Créé en 2002, cet article a concerné exclusivement l'Europe dans un premier temps. Sur ces crédits la France soutient le centre régional de contrôle des armes, RACVIAC, basé en Croatie et le centre multinational de formation au maintien de la paix mis en place en 2004 à Butmir, en Bosnie Herzégovine.

La CEDEAO a également été destinataire de crédits en 2003 et 2004 et devrait être le principal bénéficiaire de l'augmentation des crédits en 2005 avec un versement de 300 000 € dans le cadre d'un programme de renforcement de cette organisation mené conjointement avec les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

Outre ce soutien budgétaire, la France met à disposition des coopérants auprès de certaines organisations régionales. C'est le cas depuis septembre 2003 auprès de la CEDEAO où un conseiller militaire assiste l'organisation dans la mise en place d'une cellule de planification pour les opérations de maintien de la paix mais aussi dans la préfiguration de la Force africaine annoncée par l'Union africaine. Afin de mieux coordonner les formations de maintien de la paix du centre Kofi Annan basé à Accra et de l'école nationale à vocation régionale de Koulikoro, un coopérant français est chargé de veiller à la communication entre les deux écoles.

Le renforcement des crédits de cet article apparaît comme tout à fait bienvenu. Le soutien aux organisations régionales était indispensable dès lors que notre pays ne souhaite plus une implication directe et systématique dans les crises africaines. Il est préférable d'afficher ce soutien et de le programmer que de mobiliser des concours financiers exceptionnels de façon ponctuelle.

6. Les contributions obligatoires

Les crédits du chapitre « contributions obligatoires » enregistrent une légère progression en 2004.

Ces crédits se répartissent entre l'ONU et ses institutions spécialisées, les opérations de maintien de la paix et d'autres organisations internationales.

Les contributions sont établies sur la base d'un barème récemment révisé sur la base de nouvelles périodes statistiques de référence. La participation française au budget ordinaire des Nations unies est passée de 6,466 % à 6,080 %. La France devient ainsi le 5ème contributeur obligatoire au sein du système des Nations unies, au lieu du quatrième précédemment.

Une faible part des contributions obligatoires acquittées par la France est éligible à l'aide au développement. Elle représente 59,6 millions d'euros en 2005 sur un chapitre dont les crédits s'élèvent à 678 millions d'euros.

L'organisation des Nations unies et ses institutions spécialisées en sont les principales destinataires avec le décompte suivant :

Bénéficiaire	Versements 2003 (en M€)	Part APD	
Organisation internationale du travail	15,6	15 %	2,3
Organisation mondiale de la santé	23	70 %	16,1
Organisation météorologique mondiale	2,7	4 %	0,1
Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	17,6	51 %	8,98
Organisation des Nations unies	84,3	12 %	10,1
Organisation pour l'éducation, les sciences et la culture	20,6	25 %	5,1
Organisation pour le développement industriel	5,98	100 %	5,98

En volume, c'est l'OMS qui est le premier bénéficiaire de ces contributions obligatoires.

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont dotées de 136 millions d'euros en 2005, reconduction de la dotation 2004.

Cette dotation sera vraisemblablement insuffisante dans la mesure où le projet de loi de finances rectificative pour 2004 comporte 23,3 millions d'euros d' « ajustement aux besoins pour l'année 2004 ».

20 opérations de maintien de la paix étaient répertoriées en 2004, dont 14 ont fait l'objet de contributions. La MINUSTAH en Haïti, l'ONUB au Burundi et l'ONUCI en Côte d'Ivoire ont été créées en 2004. Les contributions les plus importantes en 2004 concernaient la MINUL au Libéria (47 millions de dollars), la MINUK au Kosovo (21,8 millions) et la MONUC au Congo (21,3 millions).

Les crédits de l'article 54 « autres organisations » sont destinés à des organisations liées aux Nations-unies et notamment le programme pour l'Environnement au titre des différents secrétariats de conventions dont il assure la gestion, mais aussi des contributions à des organismes très divers au sein desquels figurent, pour les montants les plus significatifs, l'OTAN, l'agence intergouvernementale de la Francophonie, l'organisation pour l'interdiction des armes chimiques Les crédits de cet article progressent de 25 747 euros en 2005.

7. Les contributions volontaires

Les crédits du chapitre 42-32 « contributions volontaires » progressent de 148,7 millions d'euros et s'élèvent à 244,5 millions d'euros. Ils sont comptabilisés à 100 % au titre de l'aide au développement.

Ce solde est imputable à l'inscription, sur ce chapitre, à l'article « Autres organismes internationaux », de la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, à hauteur de 150 millions d'euros, contribution dont le triplement, annoncé par le Président de la République est effectif depuis l'exercice budgétaire en cours. Les crédits du Fonds multilatéral unique (FMU) pour la francophonie enregistrent une baisse de 1,2 millions d'euros qui fait suite à une augmentation très importante (10 millions d'euros l'an dernier).

En termes nets, l'inscription des crédits du Fonds Sida à ce chapitre contribue à l'augmentation du volume global de l'aide puisque seule la dotation initiale, soit 50 millions d'euros, figurait au chapitre 68-04 du budget du ministère de l'économie et des finances. Comme indiqué plus haut, la différence a été acquittée en 2004 par transferts de crédits du chapitre « concours financiers » du ministère des Affaires étrangères.

Pour 2005, le ministère de l'économie et des finances conserve une dotation résiduelle de 5 M€ destinée à la participation française à l'initiative mondiale de lutte contre la poliomyélite.

Opérationnel depuis janvier 2002, le Fonds Sida a approuvés le financement de 300 projets sur 130 pays différents, pour un montant de 3 milliards de dollars d'engagements. Au 31 août 2004, 500 millions de dollars avaient été effectivement décaissés.

Le Fonds est financé par des contributions volontaires, sur la base de promesses qui proviennent essentiellement des Etats ; pour 2005, il dispose ainsi de 900 millions de dollars de promesses. Un nouveau mode de financement a été adopté, qui prévoit la reconstitution régulière de ses ressources, à un rythme pluriannuel harmonisé, lors de conférences de reconstitution auxquelles seront conviés les donateurs potentiels, sur le modèles des fonds internationaux de développement, comme l'AID. La première conférence de reconstitution se tiendra en 2005, pour couvrir la période 2005-2007.

Cette inscription en 2005 au budget du ministère des Affaires étrangères conduit à s'interroger sur la répartition entre les différents ministères intervenants. La contribution aux mêmes fonds sur crédits européens ajoute à la difficulté de rendre quantifiable l'effort, pourtant très important, consenti par la France dans la lutte contre cette pandémie.

La dotation allouée aux contributions volontaires versées aux organismes relevant des Nations-unies est reconduite pour 2005 à 48,8 millions d'euros.

Sur ce montant, les principaux destinataires sont, le Programme des Nations unies pour le Développement avec 16 millions d'euros, le Haut Commissariat aux Réfugiés (6,3 M€), le Fonds des Nations-unies pour l'Enfance (7,5 M€), le Programme Alimentaire Mondial (3 M€) et l'office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine (UNWRA, 2 M€). 2 millions d'euros sont également alloués aux travaux de rénovation pour l'UNESCO.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2004 comporte une dotation complémentaire de 20 M€ pour permettre à notre pays d'intégrer les rangs des dix premiers donateurs.

Les crédits de l'article 40 sont en légère baisse, de 1,2 millions d'euros et s'établissent à 45,45 millions d'euros. Ils sont consacrés aux organismes de la francophonie, parmi lesquels le Fonds multilatéral unique, dont la dotation avait fortement progressé l'an dernier.

8. Les autres interventions de politique internationale (chapitre 42-37)

La progression enregistrée par le chapitre 42-37, « Autres interventions de politique internationale », de 4,3 millions d'euros ne bénéficie pas à l'aide au développement. Seuls deux articles sont comptabilisés « APD », le Fonds d'urgence humanitaire et les aides aux sorties de crise.

a) Le Fonds d'urgence humanitaire

Les crédits destinés au Fonds d'urgence humanitaire sont stables en 2005, avec 9,2 millions d'euros pour la cinquième année consécutive, si l'on excepte la dotation exceptionnelle de 10 millions d'euros destinée à l'Iraq pour l'année 2003.

Sur l'exercice 2003, les aides financées sur le fonds d'urgence humanitaire ont concerné 38 pays. L'Iraq, qui a bénéficié d'une dotation exceptionnelle a reçu les montants les plus importants, suivi de la Palestine, du Malawi et de l'Algérie.

Pour l'année 2004, plus de 78 % des crédits étaient consommés au 1^{er} septembre, les dotations les plus importantes ayant concerné le Soudan, pour l'aide aux réfugiés du Darfour, Haïti, les Territoires palestiniens et l'Iran.

b) Les opérations exceptionnelles

Créée le 1^{er} janvier 2002, cette ligne budgétaire spécifique est mobilisable à tout moment sur autorisation du premier ministre, à la suite d'une procédure interministérielle placée sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères.

Les crédits destinés aux opérations exceptionnelles et aux aides de sortie de crise sont reconduits à 7,6 millions d'euros en 2005.

La programmation de l'enveloppe affectée aux opérations exceptionnelles a concerné, en 2002, l'Afghanistan, le Tadjikistan et les territoires palestiniens. Les mêmes destinataires ont été concernés en 2003, auxquels se sont ajoutés, pour de plus faibles montants, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire et l'Iraq.

L'aide aux sorties de crise bénéficie également de crédits du Fonds de solidarité prioritaire, doté de 6 M€ d'autorisations de programme et de 10 millions d'euros de crédits de paiement.

B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU TITRE VI

1. La participation de la France au Fonds Européen de Développement (FED)

Le protocole financier de l'Accord de Cotonou, qui met en place le IXème FED, le dote de 13,8 milliards d'euros.

2,24 milliards d'euros s'ajoutent à ce montant initial, au titre du transfert des reliquats non-engagés des FED précédents.

La contribution française au IXème FED, qui représente 24,3 % du Fonds, s'élève à 3,353 milliards d'euros. S'ajoutent à ce montant les engagements pris au titre des FED précédents. **Le cumul des autorisations de programme correspondant aux contributions qui restent à appeler, s'élevait ainsi à 4 176 millions d'euros au 1^{er} janvier 2004.**

Cette contribution fait l'objet d'appels de crédits annuels, mis en paiement chaque trimestre et ajustés en fonction des paiements effectifs du Fonds.

Les crédits inscrits au chapitre 68-02 au titre de la participation de la France au Fonds européen de développement s'élèvent à 628 millions d'euros pour 2005, soit une augmentation de 11 %.

Cette nouvelle augmentation porte à 28 % la part de la contribution de la France au FED au sein des crédits de développement du ministère des Affaires étrangères et à 19 % la part de l'aide française qui emprunte le canal de l'Union européenne.

a) Un chapitre traditionnellement sous-doté

A l'instar d'autres charges relatives aux organismes multilatéraux, la contribution de la France au FED est sous-dotée de façon quasi-systématique en loi de finances initiale, obligeant à un abondement des crédits en loi de finances rectificative, comme l'illustre le tableau suivant :

En M€ courants	1999	2000	2001	2002 ¹	2003	2004	2005
LFI	245	221	213	218,46	496	565	628
Exécution	268	361	443	360	546 ²	657	705 ³

Le « jaune » budgétaire, anticipant sur les reports de l'année 2004, établit la contribution de la France au FED à 694 millions d'euros, soit 66 millions d'euros de plus que la somme inscrite au « bleu ». Sur ce montant, 42 M€ sont inscrits au PLFR 2004, le solde étant avancé par la BEI

Si ce souci de sincérité budgétaire est louable et conforme aux montants qui sera déclaré au CAD, l'intégration des crédits de reports n'étant pas réalisée sur l'ensemble des lignes, elle représente plutôt une source de confusion et ce d'autant plus que le « jaune » est la seule référence disponible pour les crédits d'aide au développement du budget des différents ministères, le « bleu » ne remplissant qu'imparfaitement son rôle.

L'exercice de prévision des appels sur le FED est par nature un exercice relativement imprécis lié à la spécificité du FED, financé en marge du budget communautaire par des contributions des Etats membres dans le cadre d'un protocole financier. Cependant, les révisions des estimations de paiement effectuées en fin d'année par la Commission et la BEI ne suffisent pas à

¹ Depuis la LFI 2002, la contribution de la France au FED est inscrite au budget du ministère des Affaires étrangères et non plus à celui des charges communes

² Une partie des appels de fonds 2003 a été imputée sur l'année 2004.

³ Source : réponse au questionnaire budgétaire.

expliquer des écarts aussi importants entre les crédits inscrits en LFI et les montants exécutés.

L'accélération des décaissements du FED, confirmée cette année, devrait conduire à inscrire en loi de finances initiale des montants plus conformes au principe de sincérité budgétaire.

b) Une stratégie qui se précise

L'Union européenne et ses Etats membres pris dans un même ensemble sont le premier donateur dans le monde, apportant plus de la moitié du total de l'aide, soit plus de 30 milliards d'euros en 2003.

Après une période où l'incertitude sur les objectifs et les moyens paraissait dominer et se traduire par une efficacité relative sur le terrain, l'aide communautaire privilégie désormais deux axes stratégiques principaux : une action dans les secteurs de compétence communautaire où l'Union européenne peut renforcer la cohérence de l'aide au services des objectifs de développement du millénaire et un recours accru au soutien budgétaire et à des fonds spécialisés.

L'Union européenne a ainsi identifié six secteurs d'intervention prioritaire :

- les rapports entre commerce et développement ;
- l'intégration et la coopération régionales ;
- le soutien aux politiques macro-économiques et à l'accès aux services sociaux ;
- les transports ;
- la sécurité alimentaire et le développement rural ;
- le développement des capacités institutionnelles.

Les négociations se poursuivent pour le remplacement du système actuel des préférences commerciales non réciproques, à l'horizon du 1^{er} janvier 2008, par des Accords de partenariat économique respectueux des règles de l'OMC. D'ores et déjà, l'Union européenne a fait des propositions de réformes, notamment dans le secteur du coton et du tabac, pour réformer le régime des aides à l'agriculture. D'autres sont à l'étude, notamment sur le sucre.

Le nouveau système généralisé des préférences SGP

Le nouveau système généralisé des préférences (SGP), dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} juillet 2005 pour une durée de trois ans, a été présenté par la Commission européenne le 20 octobre dernier. Il vise à favoriser l'accès au marché communautaire des produits exportés par les pays les plus pauvres. Dans ce nouveau système, le nombre de régimes passe de 5 à 3, le nombre de produits couverts est accru de 300 produits supplémentaires et la concentration sur les pays les plus pauvres devrait être plus importante. Un SGP additionnel est créé qui prévoit l'élimination des droits de douane sur 7 200 produits pour certains pays avec l'obligation du respect des principales conventions internationales.

L'aide budgétaire directe sur les crédits du FED a représenté près de 432 millions d'euros en 2003. Elle était destinée à six pays : le Bénin, le Tchad, le Mali, le Rwanda, la Tanzanie et la Zambie. Son développement figure au nombre des objectifs que s'est assigné Europeaid.

L'Union européenne a ainsi contribué au fonds Sida, Tuberculose, Paludisme à hauteur de 170 millions d'euros en 2003 après avoir annoncé le triplement de sa contribution.

La contribution européenne sur crédits du FED à l'initiative Pays pauvres très endettés s'est élevée à 209 millions d'euros en 2003, sur un total attendu de 1,4 milliard d'euros.

La Commission a proposé la mobilisation du milliard d'euros mis en réserve sur le IX^{ème} FED pour la création d'un Fonds européen de l'eau. Cette initiative a reçu 75 millions d'euros d'engagements en 2004 mais aucun paiement n'a encore été effectué. Les engagements devraient être portés à 225 millions d'euros en 2005.

Autre initiative européenne, la « facilité de paix » est financée sur les ressources non engagées du FED pour un montant total de 250 millions d'euros. Son démarrage était prévu au cours de l'année 2004, aucun crédit n'a donc encore été sollicité à ce titre.

c) Et se traduit par un niveau record de paiements

Année de l'entrée en vigueur des accords de Cotonou, l'année 2003, avec 2,431 milliards d'euros de paiements sur le FED, a enregistré des niveaux record.

Suite à l'entrée en vigueur du IX^{ème} FED, la Commission a procédé au transfert des sommes non encore engagées sur les FED précédents, soit

2,684 milliards d'euros. Les montants disponibles à l'engagement sur le IXeme FED ont donc été portés à 15 493 millions d'euros, compte tenu de la mise en réserve d'un milliard d'euros décidée par les Etats membres. La période de référence du IXeme FED a été révisée de 2003 à 2007 et une revue à mi-parcours est prévue en 2004.

A cette date, sur le montant cumulé des 6^e, 7^e et 8^e FED, 32 813 millions d'euros, 30 161 millions avaient été engagés et 23 436 millions décaissés.

ETAT D'EXÉCUTION DES FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT

(Source : Informations financières sur les Fonds européens de développement, Communication de la Commission au Conseil du 25 mai 2004 (COM 2004 382 final))

FED en cours d'exécution	7eme FED	8eme FED	9eme FED
Accord de référence	Lomé IV	Lomé IV bis	Cotonou
Période	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Entrée en vigueur	1er septembre 1991	1er juin 1998	1er avril 2003
Dotation initiale	11,51 Mds euros	13,49 Mds euros	13,8 Mds euros
Montants engagés	11,02 Mds euros	11,94 Mds euros	706 M€
Montants décaissés au 31.12.2003	9,62 Mds euros	6,55 Mds euros	278 M€

Pour absorber les reliquats des anciens Fed et dépenser les fonds prévus au titre du IXeme Fed, le rythme annuel de décaissements devrait atteindre 2,9 milliards d'euros et conduire à une sollicitation du budget français à hauteur de 700 millions d'euros en rythme annuel. Sur la période 1990-2003, la moyenne annuelle des engagements s'établit à 2,2 milliards d'euros et celle des paiements, à 1,675 milliard d'euros mais les derniers exercices marquent une tendance au rattrapage des objectifs de dépenses en 2005.

En Milliards €	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
Engagements	4,127	3,350	3,420
Paiements	2,431	2,623	2,975

Fin 2003, le dynamisme de la dépense a contraint à une mise en attente de 270 millions d'euros en raison d'une insuffisance de ressources, certains pays, dont la France, tardant à s'acquitter de leur troisième tranche de cotisations.

Si l'ampleur des nouveaux engagements a logiquement conduit à augmenter le « reste à liquider », l'accélération des décaissements a conduit à diminuer le nombre des « vieux engagements », les engagements de plus de 5 ans, à 630 millions d'euros au 1^{er} décembre 2003. Les engagements dormants, ceux pour lesquels aucun paiement n'a été effectué depuis 2 ans ont été ramenés de 449 à 220 millions d'euros entre le 1^{er} décembre 2002 et le 1^{er} décembre 2003, sur ce total, 94 millions d'euros étaient relatifs à de vieux engagements.

d) Une intégration dans le budget communautaire encore incertaine

Le 10 février 2004, la Commission a proposé l'intégration du FED dans le budget communautaire en 2007. Le FED ne représente que 75 % des dépenses dévolues aux pays ACP. Sa budgétisation permettrait la lourdeur des processus de négociations et de ratification, d'harmoniser les contributions des Etats membres, y compris des nouveaux et soumettre le FED aux procédures de droit commun, notamment l'annualité budgétaire. La France avait déjà plaidé pour cette solution lors des négociations du IXème FED, qui lui permettrait de réduire sa contribution qui ne serait plus la variable d'ajustement pour le bouclage des négociations.

Ce débat s'inscrit dans les négociations sur les prochaines perspectives financières qui comprennent de nombreuses autres variables. Plusieurs Etats, dont la Grande-Bretagne y restent opposés, ce qui rend la décision incertaine.

2. Le Fonds de Solidarité Prioritaire

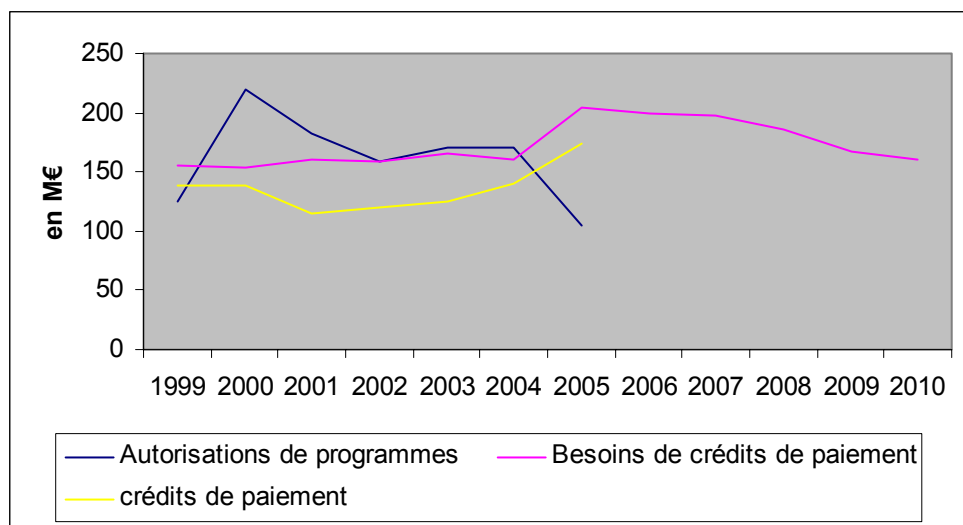
Instrument de l'aide projet du ministère, le FSP finance sur dons, l'appui aux investissements matériels et immatériels des structures publiques des Etats de la ZSP dont le ministère n'assure pas la maîtrise d'ouvrage, dans le domaine des institutions, des affaires sociales, culturelles et de recherche.

Il est doté, pour 2005 de 104,5 millions en autorisations de programme, soit une baisse de 38,8 % et de 174,108 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 22 millions d'euros et de 14 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

a) Un décrochage AP/CP

La durée moyenne d'exécution d'un projet FSP est de 4 ans et de quelques mois. Compte tenu des statistiques sur l'exécution des projets antérieurs, les besoins en crédits de paiement s'établissent comme suit : 26,5 % en N+1, 25 % en N+2, 20 % en N+3 et 10 % la dernière année.

Compte tenu de l'encoche qu'ont connue les crédits du FSP, les crédits de paiement n'ont pas suivi le rythme d'exécution des projets selon ce schéma et sont restés structurellement inférieurs aux besoins comme l'illustre le graphique suivant :



Ce décrochage a été masqué par la réforme qui a transformé le FAC en FSP et qui a conduit, dans un premier temps, à la diminution du nombre de projets lancés et par l'existence d'une trésorerie résiduelle à l'AFD de 29,6 millions d'euros à la fin de l'année 2000, année d'entrée en vigueur de la réforme, qui a permis d'amortir le déficit de crédits de paiement.

En exécution 2003, la régulation budgétaire s'est traduite par un gel net de 13,7 millions d'euros de crédits de paiement et de 19 millions d'euros d'autorisations de programme

Dès le mois de juin 2003, le FSP s'est trouvé en situation de pénurie de crédits, du fait de ce décrochage qui a généré un besoin de financement de 40 millions d'euros. 128 millions d'euros ont fait défaut en 2003 et près d'une centaine d'euros en 2004, ce qui représente en fait une « année blanche » pour de nouveaux projets. L'absence de disponibilité des crédits conduit à allonger la durée de vie des projets, 210 projets ont ainsi été prolongés en 2003 et 2004 pour cause de pénurie de crédits.

Toute nouvelle augmentation des crédits de paiement sur le FSP, loin de se traduire par une augmentation des projets sur le terrain, ne permet en fait

que d'absorber ce déficit. C'est pourquoi, en exécution 2004, en dépit d'une augmentation significative des crédits de paiement, 50 millions d'euros en cours d'année, les postes ont été contraints de différer la signature des conventions de financement.

Il importe de clôturer en priorité les projets les plus anciens et d'accroître la sélectivité des projets nouveaux en les concentrant sur les zones et les secteurs les plus prioritaires. Un comité de suivi des projets en cours a été institué en 2002 pour faire le point sur la mise en œuvre des projets en cours. 55 projets ont été clôturés au cours de l'année 2003 au titre de la clause « guillotine », qui prévoit la clôture de projets qui n'auraient pas fait l'objet d'engagements de crédits dans les 18 mois suivant leur approbation ou qui n'auraient pas été achevés quatre ans après leur engagement.

b) Des outils de gestion défectueux

La réforme comptable concomitante à la réforme du FSP a fait du comptable du Trésor le payeur des crédits du FSP en lieu et place du comptable de l'AFD qui continue cependant à assurer les paiements au titre des projets de l'ancien FAC. Après une mise en œuvre expérimentale dans quelques pays, la réforme a été généralisée et, depuis le 1^{er} janvier 2002, tous les crédits relatifs aux nouveaux projets sont gérés par le réseau du Trésor public à l'étranger (Trésoriers près les ambassades ou régisseurs diplomatiques).

Cette réforme n'a pas conduit, au contraire, à faciliter le fonctionnement du Fonds. En premier lieu, elle conduit à la coexistence de deux circuits comptables puisque après 3 années pleines de fonctionnement de la réforme, 164 projets sur 517 relevaient encore du comptable de l'AFD¹. Les crédits de ces deux circuits comptables ne peuvent se compenser, ce qui a introduit plus de rigidité dans leur gestion et ce, alors que les crédits ne sont plus fongibles au sein du circuit comptable des postes. La transition entre les deux systèmes comptables s'est traduite, dans certains postes, par l'interruption des projets sur des périodes allant de trois à cinq mois.

Elle s'est également traduite par un allongement structurel des délais de paiement qui s'élèvent en moyenne à 9 mois entre l'acceptation en comité de projet et le démarrage effectif sur le terrain et par une complexité accrue. Les gestionnaires des postes n'étaient pas formés pour gérer une telle masse de crédits portant sur des opérations très diverses.

¹ Les montants représentés par les projets engagés sont respectivement de 622 152 438,79 € pour ceux qui sont gérés par le comptable public et de 271 859 592,03 € pour ceux dont la trésorerie est assurée par l'AFD.

Le ministère des Affaires étrangères ne prévoit pas de revoir ce système qui ne sera cependant plus appliqué, par hypothèse, aux projets qui seront gérés par l'AFD, suite à la décision du dernier CICID.

L'effort budgétaire sur les crédits du FSP devra donc être soutenu, sauf à considérer que notre pays n'a pas la possibilité de prendre de nouveaux engagements dans les années qui viennent ce qui serait assez désastreux pour la crédibilité des engagements -réels - de notre pays en matière d'aide au développement.

c) Des priorités géographiques et sectorielles mais une sollicitation croissante

Le nombre des projets opérationnels au 1^{er} janvier 2004 s'élevait à 524 pour un montant d'autorisations de programme de 818 350 162 euros.

10 pays concentrent près de 50 % du total des encours : Mali, Madagascar, Sénégal, Viet-Nam, Burkina-Faso, Niger, Cameroun, Cote d'Ivoire et République démocratique du Congo.

Pour 2003, la part de l'Afrique subsaharienne dans les nouveaux projets est encore renforcée avec 84 % du montant des autorisations de programmes destinées aux projets pays.

Des secteurs d'intervention prioritaires ont été définis lors du CICID du 11 décembre 2002 : eau et assainissement, éducation, santé (dont SIDA), agriculture et développement rural.

Le FSP fait cependant l'objet de sollicitations croissantes.

Les crédits consacrés aux **pays sortant de conflit**, dont la programmation n'obéit pas aux mêmes priorités géographiques, progressent de 10 à 20 millions d'euros en autorisations de programme et de 6 à 10 millions d'euros en crédits de paiement. Pour 2005, les projets concernent la Côte d'Ivoire (15 millions d'euros), l'Afghanistan (7,5 millions), Haïti (2,4 millions), l'Iraq (2 millions), la République centrafricaine (1 million) et l'Erythrée (540 000 euros).

Les crédits du Fonds restent sollicités pour des **projets hors de la zone de solidarité prioritaire**, principalement en Europe du Sud Est où se poursuivent des projets en Macédoine et en Serbie-Monténégro.

Le Fonds a par ailleurs été mobilisé en 2004 pour le soutien à **l'initiative mondiale d'éradication de la poliomyélite**, pour un montant de 10 millions d'euros.

Deux projets **d'aide-programme**, d'un montant total de 25 millions d'euros se poursuivent en 2005 au Burkina Faso, pour 4 millions d'euros et au Niger, pour 3 millions d'euros.

Le fonds de solidarité prioritaire est dans une situation budgétaire très difficile et ses crédits sont sollicités pour des usages très divers. C'est l'opportunité même de préserver cet outil dans sa forme actuelle qu'il convient aujourd'hui d'interroger alors que certains de ses secteurs d'intervention sont transférés à l'Agence française de développement. **Votre rapporteur considère, pour sa part, qu'il s'agit d'un instrument d'intervention qui conserve toute sa pertinence dans les pays les plus fragiles et qu'il convient à ce titre de le conforter.**

C'est l'orientation que semble avoir prise le ministère en effectuant au FSP, dans le PLFR 2004, 70 M€ supplémentaires.

3. Les crédits destinés aux dons-projets de l'Agence française de développement

Pour 2005, les crédits destinés à la mise en oeuvre de projets par l'Agence française de développement s'établissent à 170 millions d'euros en autorisations de programme, soit une dotation stable et à 110 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 32 %.

Ces crédits sont à rapporter au volume global des engagements de l'Agence dans les pays en développement : 973 millions d'euros en 2004.

La part la plus importante des activités de l'AFD est constituée d'opérations de prêts effectuées pour son propre compte, financées, pour l'essentiel par des ressources bonifiées par le Trésor et des ressources aux conditions du marché. La part des opérations financées sur crédits budgétaires (dons et prêts pour l'ajustement structurel, C2D, dons pour l'aide projet), devrait augmenter avec la montée en puissance de l'initiative PPTE.

L'AFD fonctionne comme une banque de développement efficace et reconnue mais notre pays peine à lui donner les moyens d'une activité sur dons suffisamment importante, ce qu'illustre l'évolution de ses crédits en 2005, après une exécution budgétaire particulièrement défavorable en 2004. Le PLFR 2004 apporte un léger correctif, sous la forme d'une dotation complémentaire de 13 M€.

a) Les projets financés sur dons

En 2003, quarante opérations ont été engagées sur dons, dont vingt-sept projets de développement pour un montant de 166,4 millions d'euros dans

dix-sept pays et treize fonds d'étude et de préparation des projets, pour un montant total de 9,1 millions d'euros.

Les 272 projets actuellement en cours représentent un montant d'engagements cumulés de 1 034,7 millions d'euros, dont 668, 2 millions d'euros restent à verser.

L'Afrique subsaharienne en est le principal bénéficiaire, à hauteur de 70 % en 2004. Tous engagements confondus, prêts et dons, l'Afrique subsaharienne représente 50 % des engagements de l'Agence.

b) Les opérations sur prêts

Depuis 2002, l'offre de prêts n'est plus concentrée sur la seule zone de solidarité prioritaire et peut être destinée à d'autres régions géographiques. L'Agence a été autorisée à intervenir en Jordanie, en Syrie, en Turquie, en Égypte, en Chine et en Thaïlande. En 2004, une convention de financement de projet a été signée pour un projet dans le secteur routier en Chine.

L'intervention dans ces pays ne concernerait que des prêts peu concessionnels non-souverains et en secteur privé. Elle se ferait essentiellement par la voie de cofinancements et sur les métiers traditionnels de l'AFD : les infrastructures d'équipement et les métiers d'environnement.

Cet élargissement du champ d'intervention vise à diversifier les risques de l'Agence et contribue à optimiser son effet de levier. L'Agence dispose aujourd'hui d'instruments financiers avec quatre degrés différents de concessionnalité pour les prêts souverains et non-souverains.

L'encours des prêts pour compte propre aux pays étrangers s'élevait à 7,6 milliards d'euros au 31 décembre 2003 et se décomposait comme suit :

En M€

Prêts aux risques de l'AFD	3 877
souverains	2 590
non souverains	826
à Proparco	461
Prêts aux risques de l'Etat	3 782
remis	1 239
garantis	2 543
Total pays étrangers	7 660

Les créances impayées s'élevaient à 1,2 milliard d'euros au 31 décembre 2003, soit 11 % de l'encours total de prêts, outre-mer compris.

Le taux d'impayés atteint 17,2 % pour les prêts aux risques de l'AFD et 12,5 % pour les prêts aux risques de l'Etat.

Les impayés souverains, hors impayés garantis, sont principalement constitués par les impayés de quatre débiteurs : Angola, Congo, Côte d'Ivoire et Somalie.

Les impayés garantis par l'Etat français concernent la Côte d'Ivoire et le Congo. Les impayés non souverains concernent les pays étrangers à hauteur de 173 millions d'euros, dont la moitié pour le seul Congo.

La situation financière de l'Agence reste très saine, lui permettant d'honorer ses engagements à servir un dividende à l'Etat, à hauteur de 90 M€.

c) L'évolution des missions de l'Agence

Le renforcement de l'Agence française de développement dans son rôle d'opérateur-pivot, prévu par la réforme de 1998, était à l'ordre du jour de la réunion du CICID du 20 juillet 2004.

Le CICID a prévu la signature d'une convention cadre, dont l'entrée en vigueur intervient le 1^{er} janvier 2005, pour définir les relations entre l'Etat et l'AFD ainsi que les régimes applicables aux opérations de l'Agence.

Un contrat d'objectifs devrait être signé avant la fin de l'année 2004 entre l'AFD et le ministère des Affaires étrangères.

Le CICID a également décidé de limiter l'examen du Conseil de surveillance aux projets les plus importants et la délégation à des comités d'engagement de l'approbation des projets de plus faible montant. Il suit en cela l'orientation retenue par le FSP où le comité d'orientation stratégique ne se prononce plus sur les projets qui sont décidés en comités de projets, ce qui permet une plus grande souplesse mais réduit aussi l'implication concrète des membres du Conseil d'orientation stratégique, ce qui est regrettable.

Les relations entre les ambassadeurs et les agences locales ont été précisées dans le sens d'une plus grande présence de l'ambassadeur à toutes les étapes d'intervention de l'Agence.

Le CICID a également procédé à une nouvelle répartition des rôles entre l'AFD et le ministère des Affaires étrangères en matière d'aide projet.

Le MAE interviendra dans les secteurs de la coopération institutionnelle, du soutien à la coopération décentralisée et non-gouvernementale, de l'appui à la francophonie et à l'enseignement du

Français, de la coopération culturelle et scientifique, de la formation et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'AFD voit son secteur d'intervention défini comme suit : agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain.

L'Agence reprendra progressivement les projets menés par le MAE dans les secteurs qui sont les siens et la délégation d'activité sera effective dès 2005 pour les nouveaux projets.

Cette réforme constitue une clarification du rôle des différents intervenants que la réforme de 1998 n'avait pas achevée, l'« opération-pivot » ne mettant en œuvre que 8 % de l'aide française. Elle doit cependant se traduire par des montants de subventions suffisamment importants pour que la « culture bancaire » de l'Agence ne la conduisent pas à concentrer des efforts et des moyens non-extensibles, sur les pays émergents.

Elle suppose également que le ministère des Affaires étrangères réoriente les personnels affectés aux missions transférés, vers des missions plus stratégiques, se donnent les moyens d'assumer son leadership.

III. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES CONCOURANT À L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Lors de son examen de l'aide française, le comité d'aide au développement de l'OCDE souligne la part très importante du ministère de l'économie et des finances dans le dispositif français, sans exemple dans d'autres pays de l'OCDE.

Le ministère des Finances gère 2 145 millions d'euros d'aide bilatérale, soit 41 % de l'aide bilatérale totale et 951,59 millions d'euros de crédits budgétaires, soit 27,56 % des crédits d'aide au développement inscrits au budget. La part du ministère des Finances baisse au sein du budget de façon régulière mais cette diminution est contrebalancée par l'augmentation de la part APD « hors budget », la place de ce ministère est donc toujours aussi décisive au sein de la politique française d'aide au développement.

Répertoriés par le « jaune », les crédits évoluent comme suit :

Chapitre	LFI 2004	PLF 2005
31-10 Dépenses de personnel des services sous contrat	17,45	18,87
31-90 Rémunérations principales	4,98	3,64
31-94 Indemnités et allocations diverses	2,02	1,82
31-97 Autres personnels non-titulaires	0,00	0,02
33-90 Cotisations sociales- part de l'Etat	0,09	0,06
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat	0,2	0,16
34-98 Matériel et fonctionnement courant	0,41	0,41
37-01 Remboursement des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers	24,13	25,54
37-50 DGI dépenses diverses	1,24	1,37
37-75 Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques	0,3	0,33
41-10 Subventions à des organismes publics et internationaux (dont GIP ADETEF)	4,56	4,56
44-97 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique	351,9	256,34
57-90 Équipement des services	0,2	0,01
58-00 Participation de la France au capital d'organismes internationaux	29,73	27,80
62-92 Actions dans le domaine de l'énergie et des matières premières	2	3,5
68-00 Aide extérieure	31	106,04
68-04 Participation de la France à divers fonds	477,61	501,12
Total	947,83	951,59

Ces crédits sont constitués pour 58 % d'aide multilatérale, dont la part est encore renforcée en 2005. La répartition par titres s'effectue comme suit :

En millions €	2004	2005	% 2005 du total
Titre III	50,82	52,21	5,4 %
Titre IV	356,46	260,9	27,4 %
Titres V et VI	540,54	638,47	67 %

La répartition par titres évolue en 2005 sous l'effet de la baisse des crédits d'intervention et de l'augmentation des subventions, due à la modification du périmètre d'intervention du ministère qui comprend désormais le soutien macro-économique dans le cadre de l'application des programmes du FMI.

A. LES CRÉDITS D'INTERVENTION

1. Le GIP ADETEF

Le GIP ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financière) a pour mission de financer et de gérer la mise à disposition d'une coopération technique dans les domaines de compétence du ministère. Outre les ministères des Affaires étrangères, de l'économie et des finances, de la fonction publique, ses membres sont la caisse des dépôts, l'agence française de développement, l'école des mines et le groupe des écoles de télécommunications.

La dotation d'ADETEF augmente reste stable en 2005.

Les priorités d'intervention concernent plutôt des pays en transition dont les capacités sont déjà relativement solides : pays d'Europe centrale et orientale, Maghreb, pays candidats potentiels à l'Union européenne.

2. La participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique

Les crédits de ce chapitre, doté de 256,34 millions d'euros en 2005 pour l'aide au développement enregistrent une baisse significative de 30 %.

Ces crédits sont destinés à permettre la mise à disposition de ressources bonifiées pour l'Agence française de développement (article 40) et pour la facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté du FMI dont le financement transite également par l'AFD (article 50).

Au sein de l'article 50, c'est la dotation destinée aux bonifications de prêts de l'AFD qui enregistre la baisse la plus sensible.

Ces crédits permettent également l'indemnisation de l'AFD lors de remises de dettes bilatérales ou dans le cadre du club de Paris. Ils évoluent également à la baisse.

L'Etat compense ainsi à l'AFD les échéances de dettes remises dans le cadre de l'initiative de Dakar de janvier 1994 qui prévoyait l'annulation de la totalité de la dette des pays les moins avancés et de la moitié de la dette des pays à revenus intermédiaires de la zone Franc.

B. L'AIDE EXTÉRIEURE

Les crédits du chapitre 68-00 s'élèvent à 106 millions d'euros en 2005, contre 31 millions en 2004. Cette augmentation est due à l'inscription à ce chapitre de crédits destinés à l'aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien, dans un nouvel article doté de 55 millions d'euros.

Cette mesure a été prise lors du CICID du 20 juillet 2004 dans le souci d'une répartition plus claire des rôles dans la mesure où le ministère des finances entretient une relation plus étroite avec le FMI.

Les crédits de l'article 10 « dons aux Etats étrangers » passent de 31 à 27 millions d'euros. Ils correspondent aux crédits FASEP (Fonds d'études et d'aide au secteur privé) et RPE (réserve pays émergents) qui financent, dans les pays émergents et en transition, d'une part, des études de faisabilité et des opérations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle à finalité économique, en amont de projets d'infrastructures et d'autre part le soutien à l'exportation des entreprises françaises.

C. LES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES

Elles restent le principal vecteur d'intervention du ministère de l'économie et des Finances.

1. La participation de la France au capital d'organismes internationaux (58-00)

Ce chapitre est doté de 27,8 millions d'euros pour 2005, soit une baisse de 6,5 % par rapport à 2004 qui fait suite à une baisse équivalente l'année précédente. Il permet de financer la souscription aux augmentations de capital des banques de développement. Les banques internationales de développement concernées par ces crédits pour 2005 sont : la banque européenne de reconstruction et de développement (22,4 millions d'euros), la banque africaine de développement (3 millions d'euros), la société interaméricaine d'investissement (1,73 millions d'euros) et la banque ouest africaine de développement (550 000 euros).

2. La participation de la France à divers fonds

Les dotations 2005 pour les différents fonds multilatéraux auxquels la France contribue sont les suivantes :

En millions d'euros	Dotation 2004	Dotation 2005
Association internationale de développement	258	258
Fonds africain de développement	83,5	92,8
Fonds pour l'environnement mondial	54,6	54,6
Fonds Sida, tuberculose, paludisme	50	5
Fonds asiatique de développement	17,5	30,5
Fonds international de développement de l'agriculture	8	8
Fonds de soutien aux pays en situation d'arriérés	3,1	0
Fonds de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes	2,5	2,5
Fonds d'assistance technique BERD	0,33	3,6
Total	477,53	455

La principale contribution de ce chapitre est la participation de la France à la reconstitution de l'AID. L'association internationale de développement est le guichet très concessionnel de la Banque mondiale, destiné aux pays de faible revenu. Elle intervient essentiellement sous forme de dons ou sous forme de prêts « à fort éléments dons » et doit faire l'objet de reconstitutions régulières. La France contribue à hauteur de 863 millions d'euros à la dernière reconstitution (AID 13), le versement des crédits s'effectuant en trois fois. La dotation 2005 constitue la troisième et dernière annuité de cette reconstitution.

La baisse des crédits du chapitre est liée à l'inscription de la contribution française au Fonds SIDA au budget du ministère des Affaires étrangères. Seuls 50 millions sur un total de 150 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2004.

D. LE TRAITEMENT DE LA DETTE

Les allègements de dettes devraient s'élever à 2,258 milliards d'euros en 2005, contribuant, pour une part très importante à l'augmentation de l'aide bilatérale française. L'aide progresse de 10 % et les annulations de dettes de plus de 48 %, pour représenter près de 31 % du total de l'aide française.

Il s'agit de prévisions sur la base des engagements pris par la France dont elle ne maîtrise pas la réalisation, largement fonction de la situation des pays bénéficiaires et de l'Etat de leur relation avec les bailleurs multilatéraux. Les prévisions d'exécution associées au projet de loi de finances pour 2004 s'élevaient ainsi à plus de 2 milliards d'euros alors que les prévisions d'exécution à fin septembre 2004 n'atteignent « que » 1,5 milliard d'euros.

1. Dépense budgétaire et prise en compte par le CAD : deux difficultés d'analyse

Le « jaune » budgétaire fournit une présentation des annulations de dettes en fonction de leur impact sur le budget de l'Etat qui donne les indications suivantes :

- 50 % des annulations de dettes sont portées aux découverts du Trésor ;
- 35 % des annulations diminuent la capacité de prélèvement sur le compte Etat à la COFACE ;
- seuls 15 % font l'objet d'une dépense budgétaire.

La dépense budgétaire est comptabilisée sur 3 articles. Deux d'entre eux financent la compensation par l'Etat des conséquences des annulations de dette pour les organismes créanciers. Il s'agit de l'article 14-01 des charges communes pour Natexis et de l'article 44-97 du ministère de l'économie et des finances pour l'Agence française de développement. Le chapitre 41-43 du ministère des Affaires étrangères finance les contrats de désendettement et de développement, refinancement par dons des échéances remboursées par les Etats, dans le cadre du volet bilatéral de l'initiative « pays pauvres très endettés ». Cette modalité de traitement de la dette permet d'assurer l'affectation effective « d'argent frais » dans les secteurs définis comme prioritaires par le contrat, à la différence du grief souvent fait aux annulations de dettes, de ne représenter qu'une fraction de la valeur nominale du montant annulé en survalorisant des créances douteuses.

Il existe en outre des écarts importants entre l'impact budgétaire du traitement de la dette et la comptabilisation au titre de l'APD.

Seuls les intérêts sont comptabilisés au titre de l'Aide au développement lorsque le principal d'un prêt a déjà été déclaré en APD lors de son décaissement. C'est le cas des contrats de désendettement et de développement et des mesures dites « Dakar » qui ne sont comptabilisés en APD que pour partie de leur inscription budgétaire.

En revanche, les créances commerciales, non comptabilisées en APD lors des décaissements de prêts, le sont pour les montants du principal et des intérêts lors d'annulations.

La part prise par les annulations de dettes au sein de l'aide française, sous une forme qui n'impacte pas directement le budget de l'Etat, conduit à s'interroger sur la capacité de notre pays à mobiliser des ressources budgétaires en nombre suffisant pour maintenir et faire progresser son niveau d'aide au développement, lorsque cette modalité d'intervention non budgétaire sera réduite.

2. L'élargissement des bénéficiaires des annulations de dettes

En décembre 1994, le Club de Paris décida de mettre en œuvre un nouveau traitement concessionnel pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, appelé les "termes de Naples", augmentant le niveau d'annulation jusqu'à 67 %.

En novembre 1996, l'effort d'annulation des pays créanciers a été porté à 80 % maximum (termes de Lyon) pour les pays éligibles à l'initiative pour les « pays pauvres très endettés » (PPTE).

En novembre 1999, à la suite de l'approbation par la communauté financière internationale d'une initiative PPTE renforcée, les créanciers du Club de Paris ont accepté d'accroître le niveau d'annulation jusqu'à 90 % (termes de Cologne) ou plus en fonction de ce qui est nécessaire pour atteindre la soutenabilité de la dette.

Le club de Paris a adopté, en octobre 2003, suite au sommet du G7 d'Evian, une nouvelle approche du traitement de la dette des pays ne répondant pas aux critères PPTE mais confrontés à un risque de défaillance en raison de leur endettement trop élevé.

L'approche d'Evian vise à définir une réponse « sur mesure », 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.

Elle s'articule autour de trois axes : la prise en compte de considérations de soutenabilité de la dette, une mise en œuvre par étapes afin d'assurer un lien entre allègements de dette et performances économiques et le renforcement de la coordination avec les créanciers privés.

Les trois premiers traitements de la dette dans le cadre de l'approche d'Evian ont été effectués en 2004 au profit du Kenya, de la République dominicaine et du Gabon.

L'Argentine, l'Irak et la Géorgie pourraient être concernés en 2005.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoit l'autorisation de dépassement du plafond des autorisations supplémentaires d'annulations accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de 5,6 à 11,1 milliards d'euros dans la perspective du traitement des créances sur le Congo, le Cameroun, Madagascar, le Sénégal et l'Iraq.

CONCLUSION

L'aide publique française au développement poursuit sa tendance à l'augmentation et se modernise pour mieux répondre aux défis des objectifs du millénaire.

Le France revient ainsi aux premiers rangs parmi les bailleurs, non seulement par l'ampleur de son engagement financier mais aussi par sa capacité à promouvoir des solutions pour le financement du développement.

Dans la perspective de l'examen à mi parcours des objectifs du millénaire, elle doit pouvoir s'appuyer sur un dispositif d'aide plus cohérent, avec le souci d'en améliorer sans cesse les performances.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa séance du 17 novembre 2004.

Lors de sa séance du mercredi 24 novembre 2004, la commission a examiné les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2005. Avant de procéder au vote, M. Jean-Pierre Placade a estimé que l'analyse des crédits démontrait, pour le groupe socialiste, que le « compte n'y était pas ». En dépit d'une progression dans certains domaines, la réduction des effectifs, celle des ressources de l'action culturelle extérieure illustrant encore la dégradation continue, depuis près de 10 ans, de la situation budgétaire du ministère. Ce ne sont pas, a-t-il précisé, les ministres successifs des affaires étrangères eux-mêmes qui sont en cause, dans la mesure où chacun d'eux s'est toujours fortement impliqué contre une tendance baissière qu'il importe de faire cesser. Il a indiqué que son groupe voterait contre les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2005.

*

* *

Au terme de ce débat, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits dans le projet de budget pour 2005 pour le ministère des affaires étrangères.

*

* *

**ANNEXE -
Evolution par pays et par catégorie de l'aide bilatérale**

1. Pays les moins avancés (PMA)

EN MEUR	1998	1999	2000	2001	2002
AFGHANISTAN	2.01	1.25	.77	10.74	12.58
ANGOLA	6.29	8.12	8.36	6.63	10.45
BANGLADESH	12.26	13.21	23.10	14.59	7.78
BENIN	25.66	25.89	80.57	47.48	42.97
BHOUTAN	0.09	0.07	0.04	0.07	0.09
BURKINA FASO	57.22	52.06	89.23	49.16	57.15
BURUNDI	4.50	4.06	5.19	5.22	7.57
CAMBODGE	19.12	20.74	23.35	23.94	26.15
CAP VERT	4.58	6.50	4.69	2.92	3.31
CENTRAFRICAINE, REPUBLIQUE	27.36	28.79	20.30	23.33	17.46
COMORES	11.83	10.35	11.50	10.52	
CONGO, REP.	8.71	8.97	8.91	8.87	0.87
DEMOCRATIQUE					
DJIBOUTI	35.48	38.89	22.37	24.42	27.90
ERYTHREE	1.03	1.14	3.58	5.78	4.55
ETHIOPIE	9.38	9.88	10.21	7.38	10.80
ETHIOPIE	9.38	9.88	10.21	7.38	10.80
GAMBIE	0.49	1.00	0.07	0.57	0.38
GUINEE	48.85	35.12	21.42	22.77	23.92
GUINEE BISSAU	3.89	1.78	7.28	4.30	4.19
GUINEE EQUATORIALE	3.88	4.45	8.55	4.17	4.79
HAITI	16.36	13.46	11.80	15.32	18.22
KIRIBATI	0.00	0.00	0.02	0.00	-0.07
LAOS	10.40	10.02	13.87	11.98	15.76
LESOTHO	1.02	0.23	0.55	0.23	-0.90
LIBERIA	1.20	0.03	0.87	1.66	1.85
MADAGASCAR	61.49	74.43	50.42	46.55	49.16
MALAWI	0.51	0.17	0.00	0.51	5.36
MALDIVES	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02
MALI	53.24	54.66	106.45	67.91	67.46
MAURITANIE	26.43	21.66	25.43	20.72	21.24
MOZAMBIQUE	33.06	31.88	17.42	17.09	458.01
MYANMAR (BIRMANIE)	1.61	1.51	1.26	1.33	1.61
NEPAL	2.81	1.87	2.14	0.68	-2.04
NIGER	58.97	42.09	44.85	41.25	36.52
OUGANDA	2.60	1.46	8.23	7.28	5.81
RWANDA	24.89	5.07	8.17	6.82	7.02
SALOMON, ILES	-0.10	-0.17	-0.20	-0.41	-0.01
SAMOA 0	11 0	12 0	13	-0.02	0.19
SAO TOME & PRINCIPE	4.25	4.18	3.88	4.06	4.02
SENEGAL	126.91	212.48	159.72	114.31	110.85
SIERRA LEONE	1.24	0.46	0.79	2.20	3.86
SOMALIE	0.75	0.67	0.62	0.56	0.41
SOUDAN	3.51	2.50	7.00	2.06	2.55

EN MEUR	1998	1999	2000	2001	2002
TANZANIE	6.69	4.63	17.14	14.67	16.96
TCHAD	37.63	32.71	26.76	44.12	36.94
TOGO	28.21	18.34	31.22	11.54	19.82
TUVALU	0.25	0.24	0.31		0.00
VANUATU	7.24	5.27	9.09	6.69	5.87
YEMEN	8.91	13.22	7.04	1.80	4.46
ZAMBIE	9.30	16.60	14.11	8.57	10.75
TOTAL	812.11	841.62	917.47	720.53	1 176.43

2. Pays à faible revenu (PFR)

EN MEUR	1998	1999	2000	2001	2002
ARMENIE	2.11	1.91	2.75	4.60	4.08
AZERBAIDJAN	2.85	1.33	0.86	1.63	3.09
CAMEROUN	136.27	126.52	93.56	66.19	126.29
CHINE	26.55	43.33	49.90	47.79	81.91
CONGO, REP.	18.33	19.46	10.64	12.48	25.18
COREE, DEM	0.07	0.07	1.83	0.30	0.50
COTE D'IVOIRE	170.29	188.96	169.56	123.28	563.75
GHANA	4.08	3.53	3.56	4.97	10.82
HONDURAS	6.65	17.43	8.30	4.59	4.15
INDE	-11.98	-26.88	-12.61	-9.92	-144.19
INDONESIE	21.77	19.89	23.55	29.14	47.55
KENYA	2.97	3.42	4.31	11.01	18.68
KIRGHIZE, REP.	3.17	0.27	0.42	0.20	0.47
MOLDAVIE	0.76	0.77	1.12	1.20	2.43
MONGOLIE	1.80	1.82	1.63	0.43	1.08
NICARAGUA	13.08	6.50	3.64	3.15	0.93
NIGERIA	2.71	4.84	4.45	16.54	9.33
PAKISTAN	8.10	7.67	21.30	15.47	2.60
TADJIKISTAN	0.01	0.02	0.02	0.02	0.23
TIMOR ORIENTAL		0.56	0.58	0.11	
TURKMENISTAN	0.27	0.30	0.20	0.31	0.46
VIET-NAM	59.03	74.31	57.42	68.99	82.55
ZIMBABWE	-0.71	0.16	3.48	2.22	3.42
TOTAL	468.17	496.19	450.46	404.69	845.30

3 - Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) – PRITI

EN MEUR	1998	1999	2000	2001	2002
AFRIQUE DU SUD	32.70	26.13	19.92	1.42	26.89
ALBANIE	1.64	2.40	1.96	2.25	3.13
ALGERIE	103.34	69.75	62.18	70.92	95.05
BELIZE				0.55	
BOLIVIE	10.86	12.97	8.98	9.42	35.99
BOSNIE- HERZEGOVINE	4.58	108.62	21.60	2.35	2.54
COLOMBIE	10.53	10.83	9.67	9.16	13.77
COSTA RICA	2.01	2.77	2.88	15.89	5.11
CUBA	1.97	0.94	1.25	1.53	2.93
DOMINICAINE, REPUBLIQUE	2.85	1.58	3.49	4.91	6.30
DOMINIQUE	- 0.21	- 0.84	0.03	- 0.14	0.03
EGYPTE	274.77	238.44	262.27	224.97	106.25
EL SALVADOR	6.56	3.66	1.09	1.20	3.19
EQUATEUR	6.37	7.52	5.30	5.67	7.19
FIDJI	0.50	1.08	0.75	0.69	0.79
GEORGIE	0.82	1.15	0.88	2.15	2.06
GUATEMALA	3.04	4.20	1.60	1.73	1.48
GUYANA	0.08	0.47	0.17	0.17	0.57
IRAK	1.85	1.73	2.15	2.14	2.15
IRAN	9.04	8.45	8.57	7.58	8.37
JAMAIQUE	- 0.74	- 0.75	- 0.81	- 1.06	- 0.93
JORDANIE	10.54	9.28	18.56	1.74	3.43
MAROC	177.39	209.94	167.85	194.70	154.75
MARSHALL, ILES MICRONESIE, ETATS FEDERAUX			0.01		0.01
NAMIBIE	9.43	4.40	3.39	3.60	3.23
NIUE					0.07
OUZBEKISTAN	1.94	1.88	4.57	4.18	1.67
PAPOUASIE- NOUVELLE- GUINEE	0.46	0.25	0.39	0.38	0.63
PARAGUAY	0.54	0.59	0.74	0.05	0.25
PEROU	18.99	7.01	6.79	3.53	5.14
PHILIPPINES	21.76	9.00	6.35	0.72	- 2.59
SERBIE ET MONTENEGRO	2.89	2.83	11.87	23.86	110.08
SRI LANKA	0.35	-0.69	0.22	0.85	-2.67
ST. VINCENT & GRENADINES	0.07	0.34	0.94	0.33	0.52
SURINAM	0.08	0.10	0.13	0.18	0.28
SWAZILAND	-1.58	0.08	0.04	0.05	0.03
SYRIE	10.70	11.97	14.36	16.34	14.30
THAILANDE	5.77	- 2.48	- 11.87	- 11.47	- 7.54
TOKELAU					0.07
TONGA	0.50	0.30	- 0.04	- 0.08	0.02
TUNISIE	80.61	97.19	100.77	97.77	102.52
WALLIS & FUTUNA	41.43	46.98	56.51	56.14	55.87
ZONES ADMIN. PALESTINIENNE	14.91	11.30	15.43	14.16	16.54
TOTAL	871.78	920.68	821.40	772.38	783.97

4 - Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) – PRITS

EN MEUR	1998	1999	2000	2001	2002
BOTSWANA	0.63	0.50	0.63	0.46	0.67
BRESIL	3.81	19.76	25.74	16.35	21.76
CHILI	10.12	8.55	9.23	8.90	12.47
COOK, ILES		0.08			0.00
CROATIE	1.64	1.88	1.87	1.60	2.68
GABON	8.21	27.23	- 15.76	-15.62	43.47
GRENADE	0.53	0.17	2.82	0.06 -	0.03
LIBAN	35.58	37.80	33.71	30.25	35.26
MALAISIE	- 1.63	- 1.91	- 2.99	- 3.67	- 2.87
MAURICE	7.25	9.70	10.30	3.53	- 0.24
MAYOTTE	93.10	102.56	111.79	133.17	132.87
MEXIQUE	9.66	11.42	- 12.14	- 3.01	- 0.25
NAURU					
PALAU		0.03			
PANAMA	0.24	0.12	0.30	0.42	0.83
STE. HELENE			0.02	0.22	0.00
STE. LUCIE	3.27	- 0.23	- 0.54	- 0.63	3.80
TRINITE & TOBAGO	0.45	0.51	0.90	1.03	0.83
TURQUIE	25.52	21.98	8.45	3.43	9.66
URUGUAY	1.30	1.70	1.76	1.52	2.54
VENEZUELA	5.34	3.50	3.74	3.66	5.33
Seuil d'accession aux prêts de la Banque Mondiale (5280 USD en 1998)					
ANGUILLA					
ANTIGUA & BARBUDA			0.01	0.65	0.02
ARABIE SAOUDITE	3.22	3.18	2.79	3.20	3.93
ARGENTINE	6.70	7.16	8.15	6.59	12.45
BAHREIN	0.44	0.50	0.53	0.44	0.55
BARBADE		0.03	0.01	0.02	0.12
MONTSERRAT					
OMAN	0.66	0.52	0.77	0.50	0.62
SEYCHELLES	- 0.18	2.03	1.95	2.72	3.43
ST. KITTS & NEVIS	0.26	0.23	0.05	0.03	0.09
TURKS & CAIQUES, ILES					
TOTAL	236.12	258.96	194.10	195.82	290.01

5 - Pays à revenu élevé (PRÉ)

EN MEUR	1998	1999	2000	2001	2002
MALTE	0.22	0.19	0.24	0.19	0.35
SLOVENIE	0.83	0.84	0.92	0.82	1.48
TOTAL	1.05	1.03	1.16	1.01	1.83