



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 3 (1^{ère} partie)

AFFAIRES ÉTRANGÈRES :
COOPERATION et DEVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. HENRI EMMANUELLI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.- LA PRECEDENTE LEGISLATURE A VU LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION REFORME ET LE NIVEAU D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT STABILISE	9
A.- LA REFORME DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION.....	9
1.- La fusion du ministère de la coopération avec le ministère des affaires étrangères	9
2.- Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement	10
3.- Le Haut Conseil de la coopération internationale	10
4.- La réforme de l'Agence française de développement	10
B.- LA STABILISATION DU NIVEAU D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT .	12
1.- Une baisse continue jusqu'en 2000.....	12
2.- La structure de notre aide publique au développement s'est déformée au détriment de l'aide bilatérale.	14
a) <i>La chute de l'aide bilatérale</i>	14
b) <i>Une aide multilatérale dominée par l'Union européenne</i>	15
c) <i>L'aide aux pays les moins avancés</i>	16
d) <i>La répartition géographique de notre aide bilatérale</i>	17
3.- Les perspectives 2002 et 2003	19
II. LA FRAGILE AUGMENTATION DES CREDITS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	23
A.- LA MONTE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF D'ALLEGEMENT DE LA DETTE	23
1.- Le dispositif pays pauvres très endettés (PPTE).....	23
a) <i>Historique et grands principes</i>	23
b) <i>État d'avancement</i>	24
c) <i>La France dans l'initiative PPTE</i>	25
2.- Le volet bilatéral français sur la dette : les contrats de désendettement et de développement (C2D)	
a) <i>Les contrats conclus ou en voie d'être conclus :</i>	
b) <i>Les échéances annuelles 2002-2005</i>	

c) les difficultés de mise en œuvre

B.– L'ACCELERATION DES DECAISSEMENTS DU FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT (FED)

1.– La réforme de la gestion de l'aide communautaire

a) Pourquoi réformer ? La crise de croissance de l'aide communautaire

b) Une approche plus stratégique de l'aide communautaire

c) La réforme des outils

d) La poursuite des "3C" : cohérence, coordination et complémentarité

2.– Bilan et principales opérations du FED

3.– Contributions de la France au FED

C.– LE FONDS DE SOLIDARITE PRIORITAIRE (FSP)

D.– L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD)

1.– Le plan d'orientation stratégique

2.– Les crédits inscrits au chapitre 69-93 : une hausse incertaine

E.– LES AUTRES CREDITS DE COOPERATION STAGNENT OU SONT EN LEGERE BAISSSE

1.– La coopération culturelle, scientifique et technique

2.– La coopération militaire

3.– La coopération décentralisée

4.– Le soutien aux organisations de solidarité internationale (OSI)

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

La coopération avec les pays pauvres et l'aide publique au développement sont aujourd'hui plus que jamais des impératifs moraux indépassables. Les inégalités au niveau mondial se creusent, les pays riches s'enrichissent toujours plus tandis que de nombreux pays sous-développés s'enfoncent toujours davantage dans la misère. La conférence internationale sur le Financement du développement, qui s'est tenue à Monterey du 18 au 22 mars 2002, a permis l'amorce d'un réel consensus par l'ensemble de la communauté internationale.

Nous sommes pourtant encore loin du compte : alors que l'objectif de 0,7% du PIB consacré à l'aide publique au développement a été réaffirmé, le niveau moyen des pays membres du Comité d'Aide au développement (CAD) de l'OCDE n'était encore que de 0,22% en 2000.

Le précédent Gouvernement n'est pas resté inactif dans ce domaine. Il a mené à bien une profonde réforme du dispositif français de coopération, réforme qui était attendue depuis des années par tous les acteurs de l'aide publique au développement. Cette réforme n'a certes pas répondu à toutes les questions soulevées par la fragmentation persistante de notre dispositif, mais constitue indéniablement un premier pas dans la bonne direction.

Le niveau de l'aide publique au développement a en outre été stabilisé alors qu'il était en chute libre depuis 1993, victime des restrictions budgétaires de la période. On constate même en fin de législature une amorce de remontée du niveau d'APD, remontée dont va bénéficier le nouveau gouvernement.

Celui-ci a en effet fait de l'aide publique au développement une de ses priorités, ce conformément aux vœux du président de la République, et s'est fixé pour objectif d'atteindre 0,5% du PIB consacré à l'APD. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette priorité, mais il reste prudent et jugera sur les actes et non sur les paroles.

Dans les actes, justement, le nouveau Gouvernement s'inscrit d'abord dans la continuité du précédent : 91 millions d'euros sont ainsi prévus pour accompagner la montée en charge des contrats de désendettement-développement, instruments originaux d'annulation de la dette des pays les plus pauvres mis en place sous la précédente législature. En outre, le Fonds européen de développement bénéficie d'une très forte augmentation de ses crédits, en raison d'une accélération de ses décaissements provoquée par la réforme de l'aide européenne mise en place sous présidence française à l'automne 2000.

Une nouveauté du projet de loi de finances est par contre l'augmentation des autorisations de programme consacrées au Fonds de solidarité prioritaire et à l'Agence française de développement, qui atteignent 190 millions d'euros alors qu'elles étaient en baisse régulière depuis de nombreuses années. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette augmentation.

Pour autant, des inquiétudes subsistent : d'une part le niveau des crédits de paiement correspondant n'augmente pas, ce qui rend très virtuelles ces nouvelles autorisations de programme. D'autre part, et c'est beaucoup plus inquiétant, les crédits de coopération du ministère des Affaires étrangères sont les principales victimes du gel budgétaire que subit actuellement ce ministère. On gèle (avant d'annuler dans le collectif de fin d'année ?) en 2002 des autorisations de programme avant d'en rouvrir de nouvelles dans le projet de loi de finances. Plus inquiétant encore est le gel des crédits de paiement de la coopération technique, culturelle et scientifique, gel qui représente près de 10% de la dotation initiale !

Votre Rapporteur spécial craint donc que la hausse annoncée de l'aide publique au développement ne soit qu'un affichage et que les crédits y afférant servent encore une fois de variable d'ajustement budgétaire au moment où le Gouvernement prépare aux Français une cure d'austérité. Il conviendra donc d'être particulièrement attentifs à l'exécution de ce budget, qui sera un bon critère de la réelle volonté du Gouvernement de donner à l'aide française au développement les moyens nécessaires.

Enfin, au moment de la mise en place de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), le Gouvernement français s'est engagé sur un principe d'additionnalité, qui veut que les annulations de dette viennent en sus des efforts faits par chaque pays en faveur du développement. Ces annulations vont fortement augmenter ces prochaines années en raison de la montée en puissance de l'initiative PPTE. Le Gouvernement ne saurait se contenter d'une augmentation mécanique des décaissements au titre des annulations de dette en l'accompagnant d'une baisse des instruments bilatéraux d'APD. Votre Rapporteur spécial y veillera.

Rénovation du jaune budgétaire sur la coopération avec les États en développement.

Le rapport du groupe de travail interministériel sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement constatait l'absence de documents d'ensemble sur la répartition de l'aide publique au développement (APD) de la France par pays, par nature de dépenses et par objectifs.

L'annexe « jaune » au projet de loi de finances intitulée « *État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en voie de développement* » dont le but principal est de fournir au Parlement une image aussi complète que possible de l'effort de la France en direction des pays en développement, semble être un des instruments possibles pour améliorer la lisibilité de l'APD française.

Le CICID du 14 février en avait décidé la refonte ce qui n'a malheureusement pas été fait cette année. Il semble que les administrations ne souhaitent pas que le Parlement soit pleinement informé. Votre Rapporteur spécial regrette cette situation et souhaite que la réforme promise intervienne dès l'année prochaine.

1. Les raisons de la faible lisibilité budgétaire de l'APD française

L'approche budgétaire de l'effort français d'APD n'est pas aisée car la nomenclature budgétaire nationale actuelle cadre mal avec la nomenclature de référence internationale adoptée par les membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, auquel la France participe. La méthodologie retenue par le CAD aboutit notamment au calcul de l'effort d'aide publique au développement rapporté au revenu national brut qui autorise des comparaisons internationales.

Or l'architecture du budget français ne permet de retracer directement que l'ensemble des crédits dits de coopération. Cet agrégat « coopération » diffère sensiblement de l'agrégat « APD » pour ce qui est notamment :

- du champ géographique (certains États bénéficient de crédits de coopération mais ne figurent pas sur la liste des récipiendaires du CAD),
- du périmètre de crédits alloués (le CAD exclut, par exemple, les dépenses relatives à l'assistance militaire),
- du mode de comptabilisation des dépenses.

2. Les voies de son amélioration

La logique de la proposition concernant le « jaune » budgétaire est de fournir une double présentation de la coopération de la France au développement et de permettre aux parlementaires de comprendre les principes qui permettent de passer de l'une à l'autre.

Le « jaune » rénové comprendrait donc une présentation conforme à la nomenclature budgétaire nationale (ventilation par section budgétaire et par chapitres) et une présentation conforme à la nomenclature du CAD.

Le « jaune » budgétaire, dans sa forme actuelle, présente d'ores et déjà, sous la forme d'un tableau synthétique, l'effort d'APD de la France au sens du CAD. Mais cette présentation peut être considérablement améliorée. L'innovation principale à ce titre consisterait en l'adjonction de tableaux et de graphiques déclinant l'aide par aire géographique, par secteur et par ministère.

La seconde innovation consisterait à fournir les clés de passage entre les deux nomenclatures. Le « jaune » présenterait donc aussi, sous forme de tableaux, en regard de chaque chapitre budgétaire concerné, la règle ou le principe qui préside à sa comptabilisation — totale ou partielle — au titre de l'APD au sens du CAD, ainsi que la traduction chiffrée de l'application de cette règle sur les trois dernières années. La dernière colonne du tableau appliquerait, à titre illustratif, à chaque chapitre du projet de loi de finances, le pourcentage moyen sur les trois dernières années des crédits comptabilisés en APD.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 70 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec 95 % des réponses.

Votre Rapporteur spécial regrette que les réponses dont la Direction du Trésor avait la responsabilité lui soient parvenues aussi tardivement.

I.– LA PRECEDENTE LEGISLATURE A VU LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION REFORME ET LE NIVEAU D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT STABILISE

A.– LA REFORME DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION

La législature précédente a vu la coopération française être profondément réformée, le précédent gouvernement menant à bien une réforme depuis longtemps attendue. Elle a consisté à conférer au ministère des Affaires étrangères et au ministère de l'Économie le soin de définir, gérer et contrôler l'aide, et de confier au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) un rôle d'impulsion et d'orientation.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COOPÉRATION

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	Organe politique d'impulsion et d'orientation	Définition de la zone de solidarité prioritaire Orientations de la programmation globale Évaluation de la conformité aux objectifs fixés
Haut Conseil de la coopération internationale	Instance de conseil et de concertation	Concertation entre les acteurs publics et privés
Ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Structures administratives de pilotage, de contrôle et d'évaluation	Définition, gestion contrôle et suivi de l'aide
Agence française de développement (AFD)	Opérateur principal	Mise en œuvre des projets et des programmes

Source : ministère des affaires étrangères.

1.– La fusion du ministère de la coopération avec le ministère des affaires étrangères

L'entrée en vigueur de la réforme de l'organisation du ministère des affaires étrangères annoncée au début de l'année 1998 et caractérisée principalement par l'intégration de l'ancien secrétariat d'État à la coopération a marqué l'année 1999.

Le socle de la nouvelle organisation du ministère est constitué par la direction générale de la coopération internationale et du développement. Opérationnelle fin décembre 1999, elle s'est substituée à l'ancienne DGR CST du Quai d'Orsay, à l'ancienne direction du développement (DEV) et à l'ancien service de la coordination géographique (FEC) de la Rue Monsieur.

La création d'une unique grande division, chargée de la coopération gouvernementale française sous toutes ses formes, correspond bien à une révolution administrative et conceptuelle, sans équivalent depuis les origines du système de

coopération. Le Gouvernement a ainsi organisé sans aucune transition le passage d'un système plus ou moins hérité de la France d'outre-mer à une organisation redonnant au ministère des affaires étrangères la première place. La création de la direction générale de la coopération internationale et du développement a permis, en effet, de créer un pôle unique de compétence au sein du ministère des affaires étrangères, susceptible de peser de manière plus forte dans le dispositif gouvernemental, face, notamment, au ministère de l'économie. Elle intervient hors investissements de développement économique, réservés à l'Agence française de développement.

2.– Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement

Prenant la suite du CIAD (Comité interministériel d'aide au développement), le **comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)**, créé par le décret n° 98-66 du **4 février 1998**, présidé par le Premier ministre, est devenue l'instance de coordination de la nouvelle politique de coopération. Il est plus particulièrement chargé de définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement dans l'ensemble de ses aspects ; de déterminer la zone de solidarité prioritaire, comprenant les pays vers lesquels sera concentrée l'aide bilatérale au développement ; de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et d'assurer une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité des politiques et instruments de l'aide au développement aux objectifs fixés.

Malheureusement, le CICID ne s'est réuni qu'à trois reprises, le 28 janvier 1999, le 22 juin 2000 et le 14 février 2002 ce qui est très insuffisant. Une nouvelle réunion du CICID, dont l'ordre du jour n'est pas encore déterminé, devrait être inscrite à l'agenda gouvernemental pour la fin du mois de novembre 2002.

3.– Le Haut Conseil de la coopération internationale

Un Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) a été chargé de participer à la réflexion sur la coopération internationale et l'aide au développement. Il permet aux représentants de la société civile (fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, enseignants, journalistes, représentants des collectivités locales et des entreprises) de donner un avis dans des domaines où ils interviennent. Installé le **26 novembre 1999**, le **Haut Conseil**, présidé par notre collègue Jean-Louis Bianco, a rendu son premier avis au Premier ministre, le 18 avril 2000, regrettant notamment la réduction des crédits d'aide au développement. Il fonctionne de manière très régulière sur le fondement d'une série de commissions et de groupes de travail, dont les travaux sont validés par le Haut Conseil.

4.– La réforme de l'Agence française de développement

Établissement public industriel et commercial étroitement associé au ministère des finances, créé par le général de Gaulle en 1941 sous le nom de Caisse centrale de la France libre (CCFL), l'ancienne Caisse centrale de la France d'outre-mer (CCFOM) puis Caisse centrale de coopération économique (CCCE), transformée en 1992 en Caisse française de développement (CFD), est devenue, dans

la réforme de février 1998, l'Agence française de développement (AFD), sans que son statut soit modifié ⁽¹⁾, ni qu'elle prenne un rôle comparable à celui des agences d'aide canadienne, scandinave ou américaine.

Dans le cadre des orientations fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement, l'Agence est devenue l'opérateur principal des projets et des programmes d'aide au développement. Toujours placée sous la triple tutelle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère des affaires étrangères ainsi que du ministère de l'intérieur pour ses activités outre-mer, l'Agence se voit donc confirmée dans son rôle d'investisseur dans le développement économique. Elle a élargi son champ d'intervention à l'ensemble des pays de la zone de solidarité prioritaire, au-delà du domaine traditionnel des pays de la zone franc. Elle a ainsi ouvert un bureau au Liban, entré dans la zone de solidarité prioritaire, où elle interviendra dans le secteur de l'eau potable, sur la base notamment d'un prêt de 2 millions d'euros. De la même façon, elle est devenue active dans les territoires palestiniens. L'Agence a vu, par ailleurs, son action étendue aux domaines de la santé et de l'éducation.

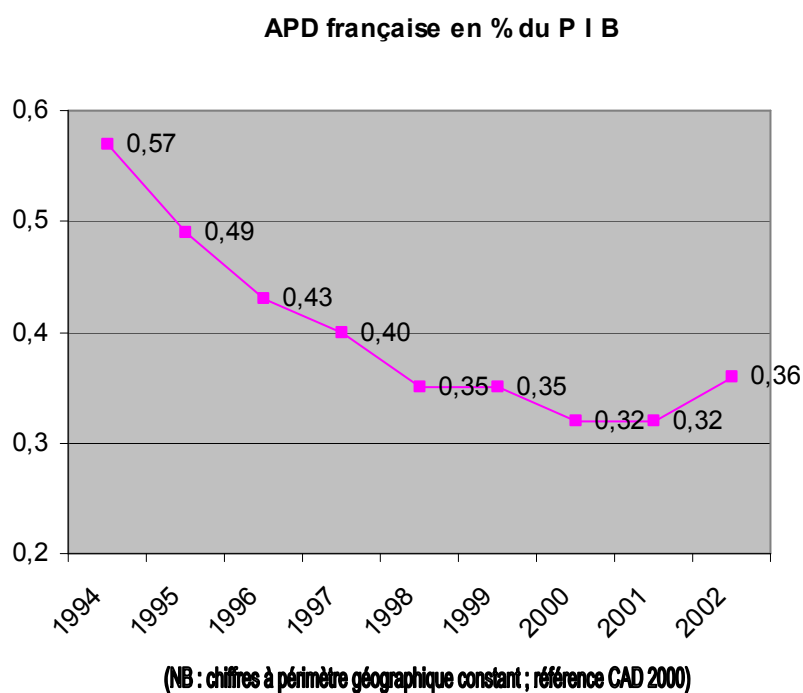
(1) Décret n° 98-294 du 17 avril 1998.

B.– LA STABILISATION DU NIVEAU D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

1.– Une baisse continue jusqu'en 2000

La contribution de la France à l'aide publique au développement (APD) n'a cessé de se réduire au cours de la dernière décennie. Ainsi, de 1993 à 1999, l'aide publique a perdu 1,98 milliard d'euros en prix courant, soit une réduction de 40% en prix constants. Après avoir représenté à son point le plus élevé 0,57% du PIB (il s'agissait, il est vrai, d'un pic exceptionnel, correspondant aux mesures financières apportées en contrepartie de la dévaluation du franc CFA), l'aide a atteint son point le plus bas en 2000 à 0,32% du PIB.

La France s'est donc considérablement éloignée de l'objectif idéal souvent réitéré dans les enceintes internationales de consacrer 0,7% de son PIB à l'aide publique au développement.

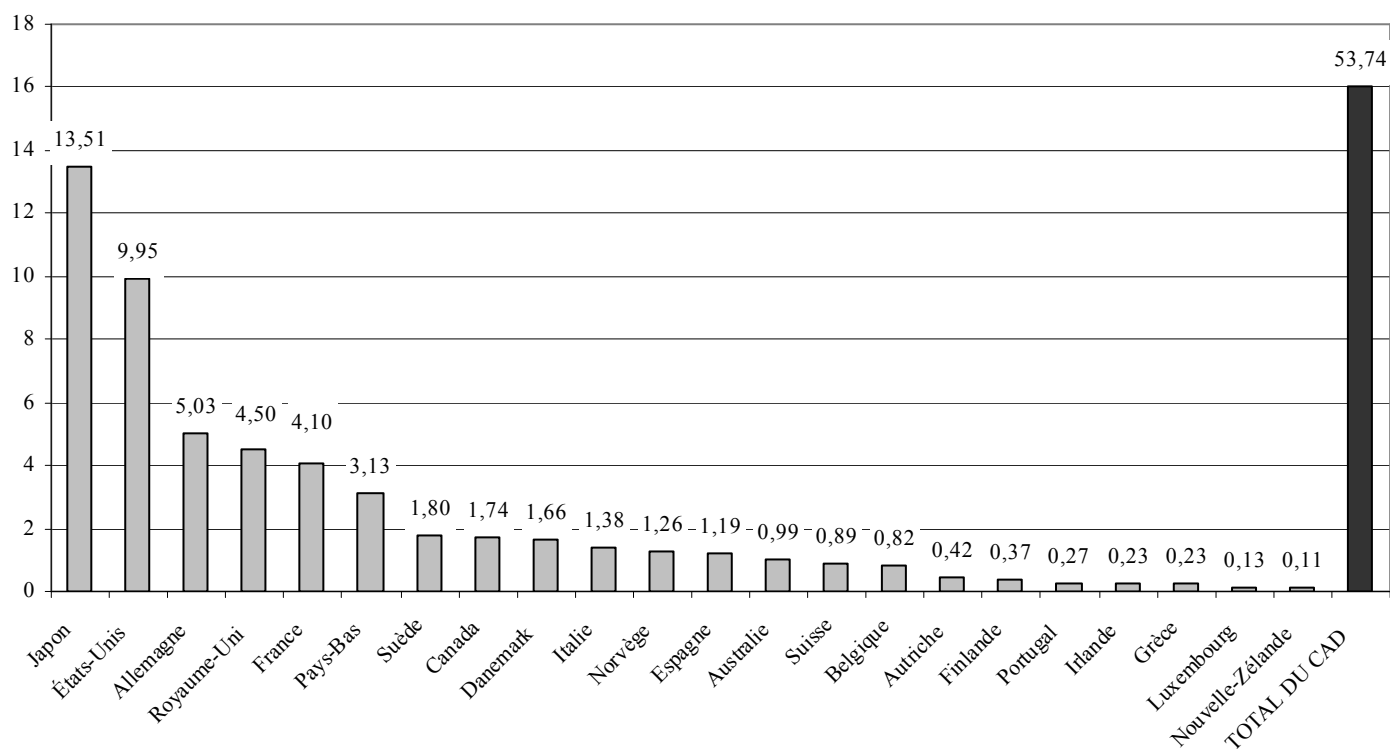


Malgré cette inquiétante baisse, la France reste l'un des principaux donateurs d'APD tant en termes nets qu'en pourcentage du PIB.

Le graphique ci-dessous montre qu'en 2000, seuls quatre pays donnaient plus que la France en termes nets : dans l'ordre, le Japon, les États-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

(en milliards de dollars)

APD NETTE DES PAYS MEMBRES DU CAD EN 2000

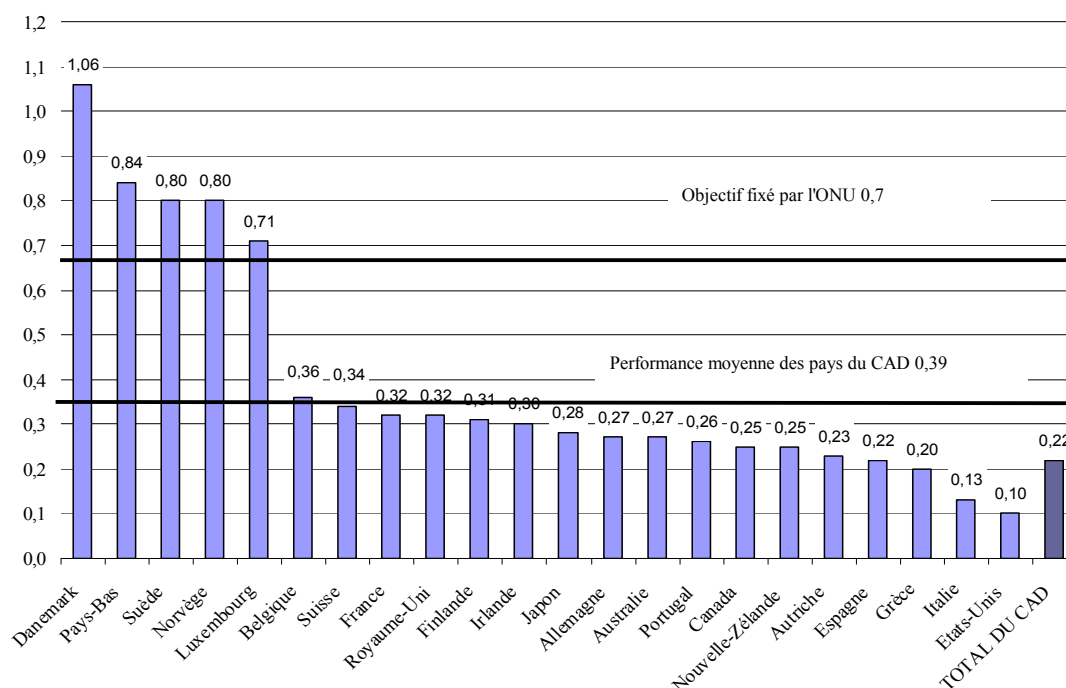


En pourcentage du PIB néanmoins, seul critère qui traduise réellement l'effort consenti par un pays donné en faveur du développement, ces mêmes pays sont derrière la France. Les États-Unis sont loin derrière puisqu'ils en consacrent 0,10% de leur PIB à l'APD. Les pays les plus généreux sont les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède) et ceux du Benelux (Luxembourg, Pays-Bas). La France reste malgré tout le pays le plus généreux parmi les pays du G7.

ÉVOLUTION DU RATIO APD/PNB DES PAYS DU G7

	1989	1996	2000
France	0,59	0,48	0,32
Allemagne	0,40	0,32	0,27
Canada	0,47	0,32	0,25
États-Unis	0,18	0,12	0,10
Italie	0,40	0,20	0,13
Japon	0,31	0,20	0,27
Royaume-Uni	0,32	0,27	0,31

Source : OCDE



2.– La structure de notre aide publique au développement s'est déformée au détriment de l'aide bilatérale.

a) La chute de l'aide bilatérale

La baisse de l'aide publique au développement résulte uniquement de la chute tout à fait considérable de l'aide bilatérale qui a perdu entre 1995 et 2000 plus d'1 milliard d'euros, soit une chute de 25,8%.

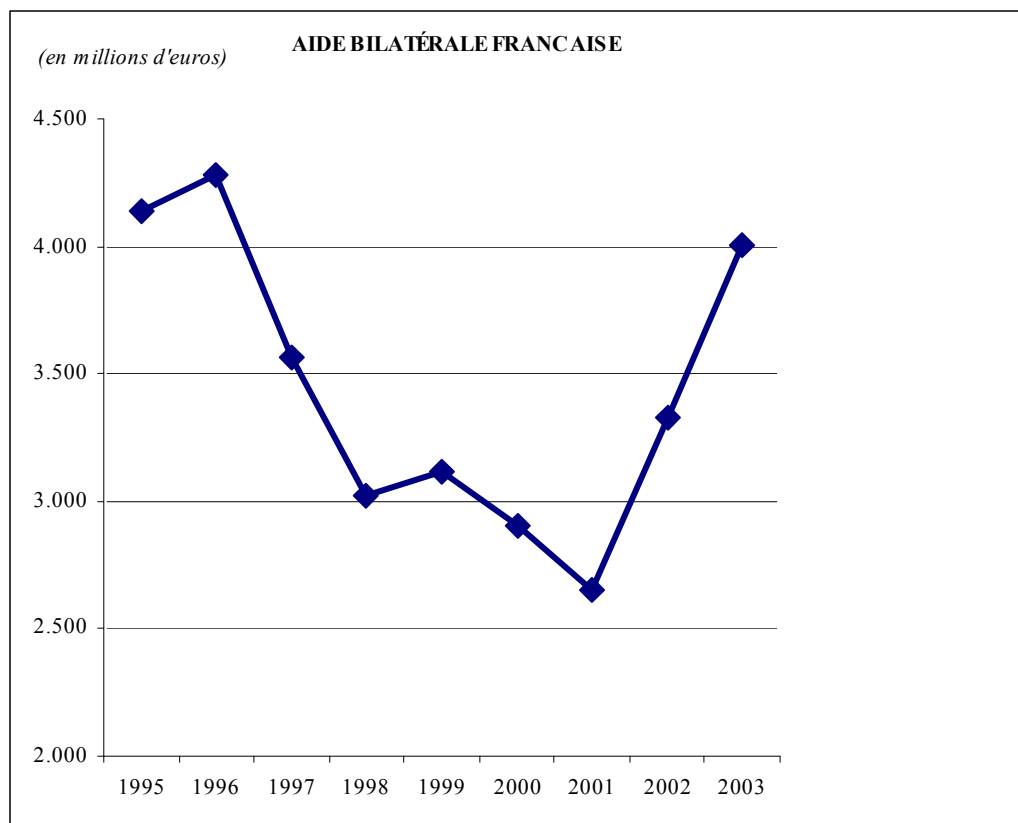
La baisse de l'aide bilatérale s'explique par trois principaux facteurs :

- une forte baisse des aides projets, de 62,7%. Les projets financés sur les protocoles financiers du Trésor ont connu un véritable effondrement avec une chute de 112%. Cette évolution est la conséquence de la réforme des protocoles, qui a substitué une logique de choix de projet à celle de l'abonnement par pays. Par ailleurs, les données étant fournies en décaissements nets, l'effet de réduction se trouve accentué par le niveau des remboursements de prêts, qui s'applique à un encours beaucoup plus important.

- une forte baisse de l'aide programme, conséquence de la réduction des besoins d'accompagnement financier de la dévaluation du franc CFA, intervenue en janvier 1994.

- une baisse des efforts d'allègement de dettes, conséquence inattendue du lancement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). En effet, pour bénéficier des allègements de dettes prévus dans le cadre de cette initiative

internationale, les pays en cause doivent être parvenus au "point d'achèvement" (deux seulement y étaient parvenus en 2000). La mise en œuvre des allègements de dettes se trouve différée et la ressource doit donc être conservée pour que les engagements puissent être honorés.



Source : jaunes budgétaires

b) Une aide multilatérale dominée par l'Union européenne

Parallèlement à la chute de l'aide bilatérale, le poids du « multilatéral » se confirme. L'aide française accordée par l'intermédiaire d'organismes ou de fonds multilatéraux progresse en effet de 1,31 milliard d'euros en 1996 à 1,978 milliard en 2002. Sa part dans l'aide totale de l'APD passe de 25,9% 1996 à 37,2% en 2002.

	ÉVOLUTION DE L'AIDE MULTILATÉRALE			
	1996	2001	2002 (1)	2003(2)
Aide européenne	658	1.165	1.298	1.201
Dont FED	226	442	596	496
Banques et Fonds de développement	550	503	558	545
Institutions des Nations Unies	110	121	122	122
Total	1.319	1.789	1.978	1.868

(1) prévisions d'exécution à fin septembre 2002

(2) prévisions associées au projet de loi de finances

Source : Jaunes budgétaires et Trésor

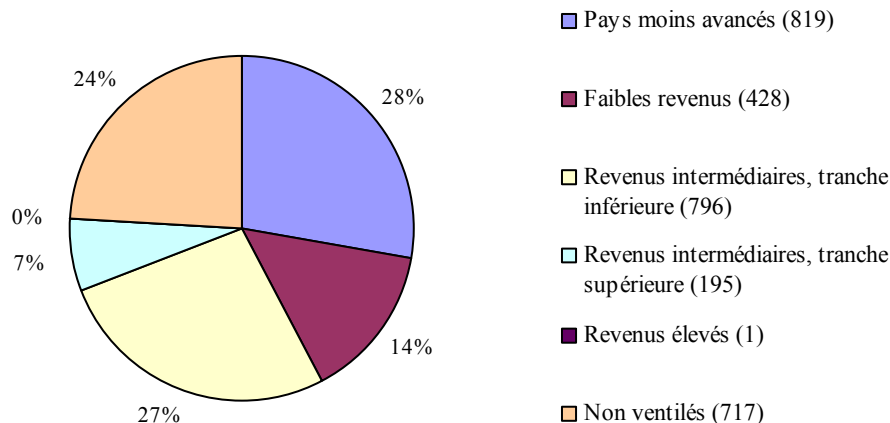
L'essentiel de la progression de l'aide multilatérale résulte de celle de l'aide européenne, qui passe de 0,66 milliard d'euros en 1996 à 1,3 milliard en 2002 soit un quasi-doublement. La « contribution européenne » recouvre à la fois la contribution française au Fonds européen de développement (FED) et la participation française au budget général de la Communauté européenne pour les actions relevant de l'aide au développement, financée par une partie du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.

La contribution européenne représente donc en 2002 près de 23,6% de notre aide publique au développement et 38% de notre aide bilatérale. Or la capacité d'influence de la France sur les projets européens de développement est insuffisante et n'est en tout cas pas à la hauteur de la contribution de la France au FED. Celle-ci est de 24,3% alors que sa clé PNB n'est que de 17,2%.

c) L'aide aux pays les moins avancés

Les chiffres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE établissent comme suit la répartition de l'aide publique bilatérale française en 2001.

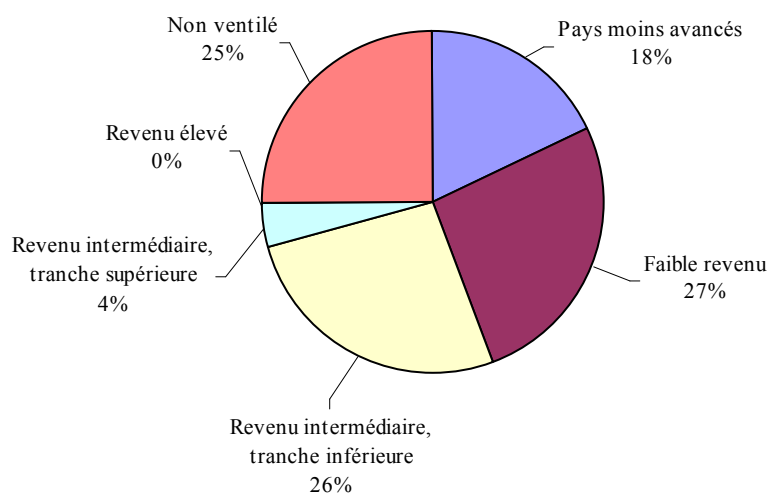
RÉPARTITION DE L'APD BILATÉRALE FRANÇAISE PAR GROUPE DE REVENUS EN 2000-2001
(moyenne annuelle en millions d'euros)



Les pays les moins avancés (PMA) reçoivent donc à peine plus d'un quart de l'aide bilatérale française et, si l'on rajoute les pays à faible revenu, ce pourcentage atteint tout juste 42%.

La part de notre APD bilatérale allant aux PMA est néanmoins supérieure à la moyenne des pays membres du CAD.

Répartition de l'APD des membres du CAD par niveau de revenu (en %)

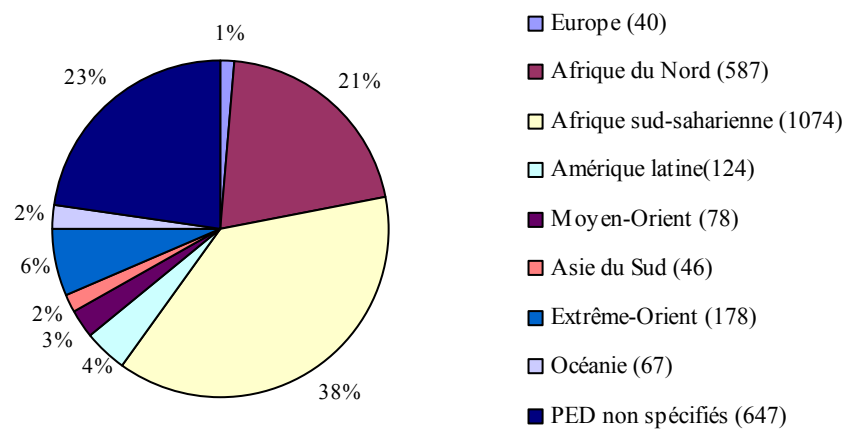


L'évolution de la répartition de l'aide au cours des dix dernières années montre que ce sont les PMA qui ont fait les frais de la redistribution sous contrainte budgétaire: de 1989 à 1999, leur part dans une aide publique en forte baisse est passée de près du tiers (32,5 %) à peine plus d'un quart (28 %).

d) La répartition géographique de notre aide bilatérale

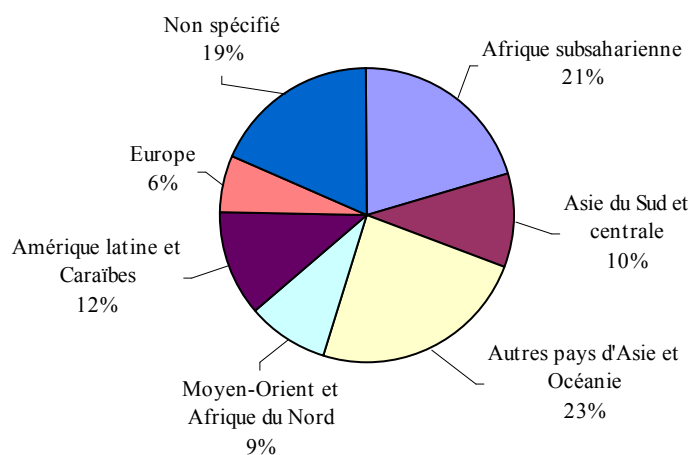
Le graphique ci-après montre clairement que l'Afrique sub-saharienne reste la principale bénéficiaire de notre APD bilatérale, même si sa prééminence est en recul : elle représentait 55% en 1988 et 48% en 1998.

RÉPARTITION PAR RÉGION DE L'APD BILATÉRALE FRANÇAISE EN 2001
(en millions d'euros)



Par comparaison, l'aide moyenne des pays membres du CAD se répartit comme suit :

Répartition de l'APD des membres du CAD par région (en %)



3.– Les perspectives 2002 et 2003

Après s'être stabilisé en 2000 et 2001 autour de 0,32%, le niveau de l'aide publique au développement française devrait repartir à la hausse pour atteindre 0,36% en 2002 et 0,39% en 2003.

EFFORT D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

	2001 (1)	2002 (2)	2003 (3)
<i>(en millions d'euros)</i>			
1.– Aide bilatérale	2.653	3.329	4.008
Ministère des Affaires étrangères	931	986	1.018
Ministère des Finances et AFD	420	1.069	1.721
Autres ministères et frais administratifs	1.302	1.274	1.269
Soit :			
– prêts	– 90	– 326	– 196
– dons	2.355	2.367	2.323
– annulations et consolidations	388	1.287	1.881
2.– Aide multilatérale	1.789	1.978	1.868
Aide européenne	1.165	1.298	1.201
dont FED	442	596	496
Banque et fonds de développement (4)	503	558	545
Institutions des Nations unies	121	122	122
Total États étrangers	4.443	5.307	5.876
RNB (<i>en milliards d'euros</i>) (5)	1.469	1.510	1.567
APD (hors TOM) rapportée au RNB	0,30 %	0,35 %	0,38 %
3.– Territoires d'outre-mer (Mayotte et Wallis-et-Futuna)	189	192	195
Total APD (TOM inclus)	4.631	5.499	6.071
APD (TOM inclus) rapportée au RNB	0,32 %	0,36 %	0,39 %

(1) Chiffres définitifs

(2) Prévision d'exécution à fin septembre 2002

(3) Prévision associée au projet de loi de finances

(4) Y compris FRPC-FMI.

(5) Évolution conforme aux hypothèses économiques du projet de loi de finances

En **2002**, l'aide publique au développement devrait augmenter de près de 900 millions d'euros. Cette évolution est marquée par une hausse très sensible de l'aide bilatérale (+25%) du fait de la forte progression des annulations et consolidations de dette (1.281 millions d'euros contre 388 millions en 2001) liée principalement à la mise en œuvre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

L'aide multilatérale (y compris l'aide européenne) progresse de 11%. Les dépenses au titre du Fonds européen de développement (FED) sont en augmentation en conséquence de l'accélération des décaissements et du règlement définitif des sommes dues au titre de l'ancien instrument financier de stabilisation (Stabex) dont les fonds viennent maintenant financer l'activité courante du FED.

La participation de la France aux banques et fonds de développement augmente de 11%. Elle enregistre la hausse des versements au Fonds asiatique de développement ainsi que l'apport d'une contribution de 50 millions d'euros au

Fonds mondial de lutte contre la Sida, le paludisme et la tuberculose, nouvellement créé.

En **2003**, l'aide publique au développement devrait progresser encore de près de 600 millions d'euros sous l'effet notamment de l'augmentation du volume des annulations de dettes accordées dans le cadre de l'initiative PPTE.

Ainsi, on constate que, de même que la baisse de l'APD bilatérale ces dernières années était en partie due à de moindres annulations de dettes, la hausse qui s'est amorcée depuis un an de l'APD en générale, et de sa composante bilatérale en particulier, est essentiellement due à la montée en puissance des annulations de dette dans le cadre de l'initiative PPTE.

Votre Rapporteur spécial ne remet pas en cause l'utilité et le bien-fondé de cette démarche mais il aimerait rappeler que la France s'est engagée sur un principe d'additionnalité qui stipule que l'effort consenti en matière de dette ne doit pas avoir pour contrepartie une réduction de l'aide-projet.

Le tableau ci-dessous, établi par le CAD, montre la part des allègements de dette dans l'APD nette totale des membres du CAD.

PART DES ALLÈGEMENTS DE DETTE DANS L'APD NETTE TOTALE DES MEMBRES DU CAD EN 2000

(en millions de dollars)

	APD nette	APD nette issue d'allègements de dette ⁽¹⁾	Dont : bilatérale	Allègements de dette en pourcentage de l'APD nette	APD nette issue d'allègements de dette des PPTE ⁽²⁾	Allègements de dette PPTE en pourcentage de l'APD nette
Allemagne	5.030	235	211	2,7	150	3,0
Australie	987	13	8	1,3	4	0,4
Autriche	423	56	56	13,2	—	—
Belgique	820	41	32	5,0	41	5,0
Canada	1.744	87	12	5,0	78	4,5
Danemark	1.664	27	11	1,6	20	1,2
Espagne	1.195	17	17	1,4	8	0,6
États-Unis	9.955	125	125	1,3	27	0,3
Finlande	371	—	0	—	—	—
France	4.105	498	498	12,1	175	4,3
Grèce	226	—	0	—	—	—
Irlande	235	3	0	1,5	3	1,5
Italie	1.376	239	217	17,3	204	14,8
Japon	13.508	460	414	3,4	254	1,9
Luxembourg	127	—	—	—	—	—
Norvège	1.264	28	9	2,2	19	1,5
Nouvelle- Zélande	113	2	0	1,4	2	1,4
Pays-Bas	3.135	165	154	5,3	48	1,5
Portugal	271	26	26	9,6	19	7,0
Royaume- Uni	4.501	155	155	3,4	113	2,5
Suède	1.799	38	38	2,1	—	—
Suisse	890	21	6	2,3	15	1,7
Total	53.737	2.236	1.988	4,2	1.180	2,2

(1) Comprend 1° Bilatéral : les dons pour les remises de dette d'APD, d'Autres apports du secteur publique (AASP) ou de créances privées ; les autres opérations sur la dette telles que les conversions de dettes, les rachats de dettes ou les paiements du service de la dette à des tiers ; et l'APD nouvelle issue de rééchelonnements concessionnels ; ces montants sont nets de contre-écritures pour l'annulation de principal APD, et 2) Multilatéral : contributions au Fonds fiduciaire des PPTE (source : Banque mondiale).

(2) Les allègements de dette bilatérales des PPTE (comprenant toutes les rubriques mentionnées dans la note 1, sauf les dons concernant les autres opérations sur la dette), plus les contributions multilatérales à l'initiative en faveur des PPTE.

On constate que la France est au-dessus de la moyenne de 2,2% avec un taux de 4,3%. Or, il ne s'agit là que de l'année 2000, date à laquelle l'initiative PPTE n'était pas montée en puissance. Il est à craindre que ce pourcentage soit bien plus élevé pour les années 2001 et 2002.

Le Gouvernement ne saurait se contenter d'une augmentation mécanique des décaissements au titre des annulations de dette en l'accompagnant d'une baisse des instruments bilatéraux d'APD tels que le Fonds de solidarité prioritaire, les dons de l'Agence française de développement ou la coopération technique.

page blanche

II.– LA FRAGILE AUGMENTATION DES CREDITS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

A.– LA MONTEE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE

Comme on l'a vu précédemment, une partie importante de la récente hausse du niveau d'aide publique au développement après des années de baisse et de stagnation, tient à l'augmentation du volume des annulations de dettes accordées au titre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE). Ces annulations transitent par le Compte spécial du Trésor n°903-17 *Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France*. En 2003, les annulations et consolidations de dette devraient passer de 1.287 millions d'euros à 1.881 millions.

2003 verra également la mise en pratique d'un instrument original, le contrat de désendettement et de développement (C2D), instrument du volet bilatéral français de réduction de la dette, dont les crédits sont imputés sur le chapitre 41.43 *Concours financiers* du ministère des affaires étrangères. 91 millions d'euros sont prévus en 2003.

Si votre Rapporteur spécial se félicite de l'ampleur de ces annulations de dette, même s'il est quelque peu sceptique sur le mécanisme des C2D, il tient à rappeler que la France s'est engagée à respecter le principe d'additionalité des mesures d'annulation de dette par rapport aux flux traditionnels d'aide publique au développement. Le risque est grand que l'on se contente d'une hausse du niveau d'APD exclusivement du aux annulations de dette sans que de nouveaux moyens ne soient dégagés.

1.– Le dispositif pays pauvres très endettés (PPTE)

a) Historique et grands principes

L'origine de l'initiative PPTE vient du sommet du G7 de Lyon en septembre 1996 où, sur l'impulsion de la France, le caractère "insoutenable" de la dette des pays pauvres a été mis en avant. L'initiative a été ensuite "renforcée" au sommet de Cologne en juin 1999, et les détails ont été affinés au sommet de Tokyo en janvier 2000. La spécificité de l'initiative PPTE renforcée tient à son ampleur (pour la première fois, les créanciers multilatéraux participent à l'effort d'annulation) et au fait qu'elle est liée aux efforts des pays concernés à réduire la pauvreté.

L'objectif est que l'endettement extérieur public des pays éligibles passe en deçà d'un certain seuil en proportion de leurs capacités exportatrices ou budgétaires.

La *1ère phase* concerne l'atteinte du point de décision, qui détermine l'éligibilité définitive du pays à l'initiative PPTE renforcée. Elle suppose :

- l'élaboration par le pays d'une version intérimaire du DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté), établi avec la participation et en concertation avec la société civile. Ce DSRP doit être "endossé" par les Institutions de Bretton Woods ;

- l'approbation par le FMI d'une FRPC (Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance, qui a remplacé l'ancienne facilité d'ajustement structurel renforcée). Cette FRPC suppose un accord sur le cadrage macroéconomique et budgétaire du pays pendant une durée de trois ans.

La *2ème phase* est la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement, avec de premiers recyclages ou annulations de dette, en particulier de la part du Club de Paris et de certains créanciers multilatéraux (FMI, Banque Mondiale, BAFD). Pendant la période intérimaire, le pays doit préparer un DSRP complet, et parfois commencer à le mettre en œuvre pendant une année. La durée de la période intérimaire est flottante, pouvant aller d'une à trois années.

La *3ème phase* est la période commençant au point d'achèvement, qui entraîne à partir de cette date la mise en œuvre irrévocable des annulations de dette prévues dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée.

L'atteinte du point d'achèvement suppose :

- l'endossement par le FMI et la Banque Mondiale d'un DSRP complet, et parfois sa mise en œuvre pendant une année ;
- aucun dérapage dans l'exécution de la FRPC.

La plupart des bailleurs de fonds bilatéraux membres du Club de Paris (dont la France) ont accepté d'aller plus loin dans la réduction de la dette fixée par les ratios cités ci-dessus. Ils ont en effet décidé l'annulation de la totalité de leurs créances d'Aide Publique au Développement (APD) et du reliquat de créances commerciales éligibles en Club de Paris, mais non annulées par le mécanisme multilatéral.

b) État d'avancement

À ce jour, 26 pays ont franchi leur point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, dont six ont également franchi leur point d'achèvement (Ouganda, Mozambique, Bolivie, Tanzanie, Mauritanie et Burkina-Faso). Tous ces pays bénéficient d'ores et déjà d'un accord avec le Club de Paris ou sont engagés dans des négociations avec lui.

Les prévisions sont très vulnérables aux événements traversés par ces pays dont beaucoup sont en conflit externe ou interne. Actuellement, les prévisions établies par le FMI et la Banque mondiale indiquent qu'un autre pays pourrait atteindre prochainement le point de décision (Côte d'Ivoire). Un nombre significatif de pays pourrait atteindre le point d'achèvement d'ici la fin de l'année 2002.

Les modalités pratiques de mise en œuvre de l'initiative PPTE multilatérale pendant la période intérimaire dépend de la situation spécifique de chaque pays. En effet, si la constitution d'un groupe consultatif multilatéral s'est généralisée, les mécanismes budgétaires d'utilisation des marges de manœuvre PPTE peuvent être, en revanche, très différents :

– ainsi au Mozambique, il n'y a pas de compte spécial PPTE. Le FMI et la Banque Mondiale considèrent le budget dans son intégralité pour vérifier que les marges de manœuvre de l'initiative sont utilisées pour augmenter les budgets des secteurs prioritaires ;

– en Guinée, la constitution d'un compte spécial PPTE découle de la volonté des autorités et non d'une exigence des bailleurs de fonds. Parallèlement, les autorités ont identifié dans le budget des lignes de dépenses PPTE qui seront financées par les ressources de ce compte spécial ;

– au Cameroun en revanche, la constitution d'un compte spécial a été une exigence des bailleurs de fonds. Les ressources de ce compte ne peuvent être affectées qu'à des dépenses PPTE telles que définies par le Comité multilatéral de suivi.

c) La France dans l'initiative PPTE

Au-delà de l'impulsion de départ, la France est impliquée dans l'initiative PPTE à différents niveaux, pour un coût global estimatif de plus de 10 milliards d'euros en valeur nominale, dont 3,4 milliards au titre des traitements traditionnels en Club de Paris.

Sur un plan multilatéral, la France est partie prenante :

– en tant qu'État membre de différentes banques multilatérales de développement, elle participe au fonds fiduciaire PPTE, mis en place par la Banque Mondiale pour assurer le financement du coût de l'annulation de dette pour ces institutions multilatérales. Le coût de ces contributions se monte au total à 200 millions d'euros, dont près de 90% passe par le canal européen ;

– en tant que créancier membre du Club de Paris, elle contribue financièrement à travers les nouveaux traitements mis en place par le Club de Paris dans le cadre de sa participation à l'initiative PPTE (termes de Lyon puis de Cologne). Le coût pour la France de ces engagements représente 2 milliards d'euros.

La France est le pays du G7 qui effectue l'effort le plus important : le double de celui de l'Allemagne et des Etats-Unis, plus du triple de celui du Royaume-Uni.

EFFORT POUR LA FRANCE ET LES AUTRES PAYS MEMBRES DU G7

(en milliards de dollars)

	France	Japon	Allemagne	Etats-Unis	Italie	Royaume-Uni	Canada
Encours total sur les 35 PPTE	10,4	8,6	5,1	5,2	4	2,1	0,7
dont encours annulable*	10,3	8,6	5,05	5,2	4	2,1	0,7
Participation au fonds fiduciaire PPTE**	0,181	0,2	0,226	0,6	0,153	0,306	0,102

(*) France, Allemagne, Japon : total APD + non-APD pré date butoir ; Italie, Etats-Unis, Russie, Canada : totalité de l'encours

(**) ne tient pas compte des financements de la FRPC qui supportent les allègements effectués par le FMI, ni la part des Etats dans les ressources propres affectés par les bailleurs multilatéraux aux allègements.
Parité euro à 0,9 \$ (si parité 1 pour 1 : France = 200 M\$).

Par rapport à ses partenaires du G7, elle se positionne de la manière suivante :

- comme l’Allemagne et le Japon, elle n’annule pas les créances commerciales post-date butoir (les créances en cause sont faibles : 140 millions de dollars pour la France et les pays qui annoncent l’annulation du post-date butoir n’en détiennent en réalité quasiment pas). Il s’agit d’une question de principe, à faible incidence financière, destinée à éviter l’alea moral ;

- elle annule purement et simplement le solde des créances commerciales éligibles en Club de Paris (annonce de Yaoundé), et procède au refinancement par dons des créances d’aide publique au développement. Cette démarche est motivée par le double souci de garantir l’affectation des marges de manœuvre libérées par l’annulation de la dette à la lutte contre la pauvreté et d’impliquer la société civile, qui participe à la formulation de la stratégie de réduction de la pauvreté dans le cadre du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) complet.