

## **Programme d'assistance 2004 en faveur de l'Iraq**

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	3
Chapitre 1 Objectifs de coopération de l'Union européenne .....	4
Chapitre 2: Situation politique, économique et sociale en Iraq.....	5
2.1 Situation économique et sociale.....	5
2.2 Situation économique.....	6
2.3 Le processus de reconstruction: principaux risques et défis .....	8
Chapitre 3: Programme politique de l'Iraq pour 2004 .....	10
3.1 Accord sur le processus politique .....	10
3.2 Budget 2004 de l'Iraq .....	10
3.3 Politique économique.....	11
Chapitre 4: Aide apportée par la Communauté européenne à l'Iraq .....	12
4.1 Coopération de la Communauté européenne jusqu'en octobre 2003.....	12
4.2 Aide à la reconstruction apportée par la Communauté européenne en 2003.....	13
4.3 Enseignements tirés.....	14
Chapitre 5: Stratégie de réponse de la Communauté européenne et priorités pour 2004 .....	15
5.1 Principes.....	15
5.2 Questions transversales .....	16
5.3. Associer l'aide humanitaire et le soutien à la reconstruction.....	17
5.4. Cohérence et complémentarité avec les autres donateurs .....	18
5.5 Mécanismes de coordination et de suivi .....	18
5.6 Conclusions .....	19
Chapitre 6: Programme d'assistance en faveur de l'Iraq pour 2004 .....	19
6.1 Rétablissement et amélioration de l'offre des principaux services publics .....	19
6.2 Amélioration des moyens de subsistance et lutte contre la pauvreté.....	21
6.3 Renforcement de la gestion des affaires publiques, de la société civile et des droits de l'homme .....	22
6.4 Conditions à respecter, risques encourus et postulats .....	24
6.5 Budget 2004 .....	24
Annexe 1: récapitulatif de l'aide totale accordée par la CE à l'Iraq en 2003 (humanitaire et reconstruction), par secteur et par ligne budgétaire .....	25
Annexe 2: récapitulatif des promesses de contribution des donateurs lors de la conférence de Madrid .....	26

## INTRODUCTION

La conférence des donateurs qui s'est tenue à Madrid les 23 et 24 octobre 2003 en faveur de l'Iraq a donné le coup d'envoi à l'effort consenti par la communauté internationale pour soutenir le processus de renouveau politique, économique et social, ainsi que de rétablissement et de reconstruction de l'Iraq. Les donateurs ont annoncé des promesses de contribution supérieures à 32 milliards d'USD pour la reconstruction jusqu'à la fin de 2007 et ont salué la création du Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq, géré par le Groupe « Développement » des Nations unies et la Banque mondiale.

À l'occasion de cette conférence, l'Union européenne (UE) et les pays en voie d'adhésion se sont engagés à accorder, pour les besoins de la reconstruction de l'Iraq, une enveloppe de plus de 1,25 milliards d'euros, principalement sous la forme d'aides non remboursables. Sur ce total, 200 millions d'euros ont été annoncés sur le budget de la Communauté pour les derniers mois de 2003 et pour 2004.

Le présent programme d'assistance servira de base pour la mise en œuvre des 160 millions d'euros fournis sur le budget de la Communauté européenne (CE) en 2004. Il présente les objectifs de coopération de l'Union, les échéances politiques, économiques et sociales de l'administration iraquienne en 2004, les enseignements tirés de l'engagement de l'Office d'aide humanitaire de la CE (ECHO) en Iraq ainsi que l'expérience acquise par la CE dans d'autres situations de lendemain de conflit; il fixe en outre les priorités de l'assistance communautaire en 2004.

La décision d'élaborer un programme d'assistance et non un véritable document stratégique a été dictée par le caractère unique de la situation qui prévaut en Iraq en ce moment en termes de politiques de l'Union. Il y a lieu de mentionner plus particulièrement:

- l'absence de relations diplomatiques ou autres relations directes entre la CE et ses États membres et l'Iraq, exception faite de l'aide humanitaire, par suite du régime de sanctions en vigueur depuis 13 ans, explique que la Commission ne dispose pas actuellement d'un savoir-faire étendu;
- un véritable partenariat entre l'Union et un gouvernement national iraquien, étayé par un accord formel sur un programme indicatif national, ne pourra être établi qu'après la transition vers une administration iraquienne provisoire en juin 2004<sup>1</sup>;
- toute stratégie d'aide pluriannuelle nécessiterait des décisions concernant les allocations budgétaires de l'Union en faveur de l'Iraq après 2004 et la stratégie à moyen terme étayant les relations de l'Union avec ce pays, qui traitera d'autres politiques communautaires liées au développement (par exemple le commerce, la sécurité, l'énergie);

Les conditions de sécurité qui prévalent en Iraq doivent aussi être prises en compte. Au-delà des risques habituellement associés à une situation de lendemain de conflit, la situation instable en termes de sécurité et les attaques perpétrées contre des organisations internationales et des organisations non gouvernementales (ONG) entravent fortement la fourniture d'une aide à la reconstruction.

---

<sup>1</sup> Ces plans pourraient être modifiés à la lumière des résultats de la mission menée par les Nations unies pour étudier la faisabilité d'un scrutin direct pour élire l'assemblée de transition.

Le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 octobre a invité le Haut représentant et la Commission à élaborer une stratégie à moyen terme devant sous-tendre les relations de l'Union avec l'Iraq, un rapport d'avancement étant attendu d'ici mars 2004. Le programme d'assistance doit donc être envisagé dans le cadre de l'engagement pris par l'Union de définir une stratégie à moyen terme pour ses relations avec l'Iraq. L'expérience acquise dans le cadre de sa mise en œuvre, associée à l'adoption de la propre stratégie de développement de l'Iraq et aux décisions de l'Union concernant les futures allocations budgétaires en faveur de ce pays et les composantes de la relation à moyen terme entre l'Union et l'Iraq, donneront lieu à l'élaboration d'un véritable document de stratégie pour l'Iraq.

## **CHAPITRE 1 OBJECTIFS DE COOPERATION DE L'UNION EUROPEENNE.**

Les conclusions des Conseils « Affaires générales et relations extérieures » et des Conseils européens successifs ont fixé les principaux éléments des objectifs de l'Union européenne en matière d'aide à la reconstruction en Iraq. Le programme d'aide vise à refléter ces priorités.

Le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 et les Conseils européens de Bruxelles des 16-17 octobre et du 12 décembre ont confirmé l'engagement de l'Union en faveur du développement d'un Iraq prospère et stable, doté d'un gouvernement représentatif et d'une société civile florissante avec lesquels des relations mutuellement bénéfiques peuvent être mises en place. Ces Conseils ont aussi exprimé la détermination de l'Union à jouer un rôle non négligeable dans la reconstruction politique et économique de l'Iraq, dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies concernées. Le Conseil européen a invité la Commission et le Haut représentant à soumettre des propositions relatives à la contribution de l'Union.

Le Conseil européen s'est félicité que les Nations unies puissent apporter une importante contribution au processus menant à la formation, dans les plus brefs délais, d'un gouvernement iraquien représentatif. Il a invité la Commission et les États membres à soutenir le représentant spécial des Nations unies dans l'accomplissement de son mandat.

Les conclusions du Conseil « Affaires générales et relations extérieures » (GAERC) des 19 mai, 16 juin, 21 juillet et 29 septembre ont réitéré l'engagement de l'Union à:

- Restaurer la souveraineté iraquienne et à mettre en place un gouvernement iraquien véritablement représentatif par le biais d'un scrutin démocratique. Le GAERC a considéré qu'il était particulièrement important d'encourager le dialogue national en Iraq afin de surmonter les divisions politiques au sein du pays et de forger l'unité nécessaire pour construire un nouvel Iraq; il a aussi jugé essentiel que le Conseil de gouvernement organise une consultation aussi étendue que possible sur la rédaction de la loi fondamentale pour faire en sorte que la participation populaire au processus soit la plus large possible.
- Instaurer une étroite coopération entre l'Union et les Nations unies, plus particulièrement entre le représentant spécial du Secrétariat général et la Commission, ainsi qu'une coordination avec les autres donateurs et les institutions concernées sur place afin de maximiser l'efficacité des ressources de l'Union engagées dans le processus de reconstruction.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> L'assassinat tragique de Sergio Vieira de Mello le 19 août 2003 a entravé la réalisation de cet objectif.

La communication de la Commission intitulée « Conférence de Madrid sur la reconstruction en Iraq: 24 octobre 2003 », adoptée le 1<sup>er</sup> octobre 2003, énonçait un certain nombre de propositions relatives à une stratégie commune de l'Union pour la reconstruction de l'Iraq dans la perspective de la conférence de Madrid. Le Conseil « Affaires générales et relations extérieures », dans ses conclusions du 13 octobre 2003, et le Conseil européen qui s'est tenu à Bruxelles les 16 et 17 octobre 2003 ont accueilli favorablement ces propositions et la promesse d'une contribution indicative de 200 millions d'euros pour 2003-2004 sur le budget communautaire. Un certain nombre de facteurs ont été considérés comme essentiels pour le succès des efforts de reconstruction:

- un environnement suffisamment sûr,
- un rôle fort et vital pour les Nations unies,
- un calendrier réaliste pour le transfert des responsabilités politiques au peuple iraquien,
- la création d'un fonds des donateurs multilatéral et transparent pour l'acheminement de l'aide de la communauté internationale.

Le 17 novembre 2003, le GAERC s'est félicité du processus accéléré de remise des pouvoirs exécutifs au Conseil de gouvernement iraquien et à ses ministres. Il a noté avec satisfaction l'annonce faite par le Conseil de gouvernement, le 15 novembre 2003, d'un calendrier régissant le transfert de souveraineté vers un gouvernement iraquien de transition ainsi qu'une procédure constitutionnelle conduisant à la mise en place d'un gouvernement iraquien démocratiquement élu et reconnu sur le plan international. Le GAERC a exprimé l'espoir que l'issue positive de la conférence des donateurs de Madrid se traduise rapidement par l'obtention de résultats concrets, sur le terrain, ayant une incidence directe et immédiate sur le peuple iraquien.

Le Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003 a en outre appelé toutes les parties concernées à continuer à faire avancer le processus politique de manière pacifique et ordonnée. Il a insisté sur l'importance de garantir la participation populaire la plus large possible au processus politique et constitutionnel. Le Conseil européen a reconnu et encouragé les efforts actuellement menés par le Conseil de gouvernement iraquien et ses ministres pour assumer des responsabilités et des compétences exécutives plus directes, notamment dans le domaine de la sécurité.

Les Conseils européens successifs ont renouvelé l'appel adressé par l'Union aux voisins de l'Irak pour qu'ils soutiennent la stabilité dans ce pays et dans la région et ont rappelé la volonté de l'Union de contribuer aux efforts en renforçant le dialogue et la coopération, dans tous les domaines, avec les mondes arabe et islamique. Ils ont aussi noté qu'un Iraq prospère, stable et souverain, à l'intégrité territoriale préservée, sera un facteur essentiel de stabilité dans la région et au-delà.

## **CHAPITRE 2 SITUATION POLITIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIALE EN IRAQ**

L'Iraq est confronté à la tâche immense de réformer ses systèmes constitutionnel, politique, économique et social au cours des prochaines années et d'améliorer le niveau de vie de sa population. L'évaluation des besoins réalisée conjointement par les Nations unies et la Banque mondiale (« l'évaluation des besoins ») a mis en évidence des défis de grande envergure:

- améliorer la sécurité personnelle et permettre ainsi à la population de s'engager dans le travail de reconstruction et les processus politiques;
- renforcer les institutions d'un bon gouvernement, souverain et transparent; l'évaluation des besoins insiste en particulier sur la nécessité de développer des capacités iraqiennes internes et locales, au sein des ministères, pour relever les défis posés par la transition;
- protéger les populations vulnérables lors de la suppression progressive du programme pétrole contre nourriture;
- restaurer les infrastructures fondamentales et les services sociaux essentiels qui ont été détruits et dégradés par des années de mauvaise gestion et de conflits;
- soutenir la transition économique et sociale qui est source de croissance et garante de protection sociale.

## 2.1 Situation économique et sociale

L'histoire de l'Iraq n'est qu'une succession de conflits et de troubles politiques depuis sa fondation en tant qu'État en 1921. Après trois guerres, douze années de sanctions et 36 années de régime baas marquées par la brutalité et la destruction des valeurs, l'Iraq subit à la fois l'impact d'une guerre extérieure et une crise structurelle de ses institutions politiques et sociales. Les indications du tableau 1 montrent à quel point les politiques menées par l'ancien régime ont pu ruiner la société, la vie politique et l'économie iraqiennes.

La mission d'évaluation des besoins a aussi mis en évidence les inégalités, en termes de dégradation économique et d'indicateurs sociaux, entre les différentes régions et groupes ethniques iraqiens. La politisation des allocations budgétaires et la relative autonomie dont jouissent les régions kurdes sont à l'origine de différences marquées entre les régions du nord, du centre et du sud, ainsi qu'entre les zones urbaines et rurales.

Bien que l'Iraq soit un pays à très forte prédominance musulmane, il est caractérisé par sa diversité religieuse et ethnique. Plus de 95 % de la population est musulmane mais, au sein de ce groupe, il faut faire la distinction entre les chiïtes qui représentent environ 62 % de la population et les sunnites, dont la proportion est d'environ 35 %. Parmi les sunnites se trouvent des groupes ethniques arabes, kurdes et turkmènes. La très faible population chrétienne, qui représente quelque 3 %, se répartit entre Chaldéens, Assyriens et autres groupes. Bien que la majorité du pays soit chiïte, les sunnites, notamment les alliés de Tikrit de Saddam Hussein, ont dominé le pays pendant plusieurs générations en cooptant parfois le soutien des chrétiens. Les chiïtes se sont donc traditionnellement sentis exclus.

La stabilité sociale et politique s'est dégradée en raison d'une combinaison de facteurs que sont l'héritage du régime de Saddam Hussein, qui a mené une politique de répression de groupes ethniques particuliers, l'utilisation de réseaux de pouvoir tribaux, l'inégalité de la répartition géographique des ressources et les politiques mises en œuvre après la chute de Saddam Hussein, axées sur le démantèlement à grande échelle des structures du parti Baas dominées par les sunnites. Les femmes iraqiennes, dont les droits prévus par la législation iraqienne ont été progressivement réduits par des décisions politiques prises au cours des années quatre-vingt dix, se trouvent à présent dans une situation particulièrement ambiguë.

L'accord signé le 15 novembre 2003 entre l'Autorité provisoire de la coalition (APC) et le Conseil de gouvernement dissocie le processus du transfert de pouvoir à un gouvernement iraqien du processus constitutionnel (voir tableau 2 ci-dessous). Le court délai imparti pour

la passation des pouvoirs à une administration iraquienne risque de limiter le niveau de participation au processus de transition politique au premier semestre 2004. Il sera donc important d'assurer une participation suffisante au travail de rédaction de la constitution afin qu'y soient reflétés les divers intérêts de la société iraquienne. Les questions essentielles du processus constitutionnel seront, entre autres, le rôle de la religion, la forme de fédéralisme dont il pourrait être convenu et la situation des femmes et des minorités. Le large consensus sur lequel doit s'appuyer la nouvelle constitution nécessite l'émergence et la consolidation de nouveaux groupes politiques, alliances et organisations de la société civile pour refléter et faire valoir les différents intérêts en jeu.

À moyen terme, le pluralisme démocratique multipartite devrait sauvegarder les intérêts de tous les groupes de la société iraquienne et réduire le risque de conflit interne. À la fin de l'année 2003, toutefois, des divisions étaient apparues tant au sein du Conseil de gouvernement que, plus largement, parmi la société iraquienne, au sujet du processus devant conduire à la mise en place d'une administration de transition et à la dissolution du Conseil de gouvernement. Ces divisions sont le reflet de divergences d'intérêts – par exemple, entre des exilés qui reviennent en Iraq et des dirigeants nationaux émergents ainsi qu'entre les intérêts politiques des dirigeants chiïtes qui représentent une majorité de la population iraquienne et les dirigeants d'autres groupes religieux et ethniques. La question essentielle qui se pose pour 2004 est de savoir s'il est possible de trouver un équilibre entre les groupes d'intérêt, qui permette au processus d'évolution politique et constitutionnelle de progresser.

## **2.2 Situation économique**

Dans le domaine économique, l'Iraq doit s'engager dans une triple transition: elle doit passer d'une économie de guerre à des structures et institutions associées au développement pacifique; d'une économie fortement centralisée à une économie de marché viable; d'une économie dominée par le commerce du pétrole, étouffant tous les autres domaines d'activité économique, à un meilleur équilibre des sources de revenus. Trois défis économiques majeurs se dessinent pour 2004: gérer l'incidence sociale du programme de réforme mis en oeuvre par l'APC, traiter le problème de la dépendance à l'égard du pétrole et les risques qui en découlent vis-à-vis de la réalisation des objectifs de dépenses budgétaires, et restructurer les lourdes obligations de l'Iraq en termes de dette extérieure.

L'année 2004 verra une interaction entre les mesures de réforme lancées en 2003 et la transition nécessaire pour sortir du programme pétrole contre nourriture qui, jusqu'à présent, représentait le principal filet de protection sociale en Iraq. L'Iraq pourrait devoir affronter une ou plusieurs crises économiques en raison de facteurs que sont l'instabilité et l'insécurité qui règnent au lendemain de la guerre et pendant l'occupation du pays, la complexité de la transition politique et constitutionnelle, la position économique libérale, les subventions actuellement octroyées pour le carburant, l'électricité, l'eau et la nourriture, la dépendance des ressources budgétaires à l'égard des prix mondiaux du pétrole et l'incertitude concernant l'aptitude de l'Iraq à augmenter rapidement sa capacité nationale de production de pétrole. De plus, les facteurs politiques et de sécurité, liés à la rapidité de la transition économique envisagée, risquent fortement de compromettre la stabilité sociale. Ces risques doivent être atténués par la mise en place de mécanismes, dotés de ressources suffisantes, permettant de constituer un filet de protection sociale efficace.

L'expérience acquise dans la mise en oeuvre du budget intérimaire 2003 de l'APC (juillet-décembre 2003) met en évidence le risque posé par la dépendance du pays à l'égard du pétrole, notamment l'influence des variations des prix mondiaux. La combinaison des politiques menées, à savoir une position très libérale sur le commerce et l'investissement, la

libéralisation de l'économie et plus particulièrement la fixation de faibles taux d'imposition, ainsi que la politique salariale et de recrutement dans le secteur public, peuvent être source de nouveaux défis à relever. Cette combinaison, qui peut être préjudiciable à la viabilité du budget et à la compétitivité de l'économie iraquienne dans la région et sur le plan mondial, devra être soigneusement gérée.

À l'heure actuelle, le budget 2004 et l'évaluation des besoins sont complémentaires. Si le budget est axé sur le financement de dépenses récurrentes, c'est sur la base de l'évaluation des besoins qu'est recherchée l'aide extérieure pour financer les investissements dans la reconstruction et les coûts de maintenance ultérieurs. Toutefois, la volatilité de la situation est telle que des évolutions imprévues pourraient compromettre cette répartition.

L'analyse par le FMI et le Club de Paris de la dette extérieure de l'Iraq met en évidence trois problèmes: l'importance du fardeau de la dette (outre la somme de 120 milliards d'USD indiquée par les nations créancières, 80 milliards d'USD sont dus pour les réparations de guerre, soit neuf fois le PIB de l'Iraq prévu pour 2004), la complexité de sa composition et la part relativement faible couverte par les mécanismes conventionnels de réduction de la dette. Selon les affirmations, un montant de 40 milliards de dollars est dû aux nations créancières souveraines du Club de Paris alors que les États qui ne sont pas membres de ce club ont une créance de 60 milliards d'euros, intérêt et principal. Le club de Londres représente 3 milliards d'USD sur un total de 12 milliards qui serait dû aux créanciers commerciaux. On s'attend actuellement à ce que la dette soit sensiblement réduite au cours de l'année 2004. Toutefois, cette réduction risque d'être soumise aux conditions posées par le sommet d'Evian, qui prévoit la mise en œuvre d'un principe de conditionnalité extrêmement strict, sur une base annuelle.

De ce fait, il est probable que la communauté internationale insiste pour que l'Iraq impose un vaste programme d'ajustement et des réformes politiques pour un certain nombre d'années. Ces mesures devront être approuvées par la nouvelle administration. La réduction de la dette nécessitera de ce fait une participation et un suivi sans précédent de la communauté internationale dans le domaine des politiques économiques de l'Iraq.

**Tableau 1: Indicateurs de développement humain<sup>3</sup>**

Pourcentage de la population iraquienne dépendante des rations alimentaires, 2003 (estimation)	60		
Pourcentage de la population iraquienne n'atteignant pas le niveau minimum d'apport calorique	<u>1990</u> 7	<u>2001</u> 27	
Scolarisation en primaire	<u>1980</u> 100	<u>2000</u> 93	
Scolarisation en secondaire	47	38	
Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire	<u>1985</u> 72	<u>2000</u> 76	
Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport à celui des hommes du même groupe d'âge, 2003 (estimation)	50		
Taux de mortalité infantile (pour 1000 enfants nés vivants)	<u>1979</u> 80	<u>1989</u> 40	<u>2001</u> 107
Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (pour 1000 enfants nés vivants)	120	60	133
Mortalité maternelle, 2003 (estimation)	300 pour 100 000 enfants nés vivants		
Pourcentage des naissances se produisant en dehors des structures sanitaires, 2003 (estimation)	65		
Proportion de femmes accouchant sans l'assistance de personnel de santé qualifié	<u>Zones urbaines</u> 30	<u>Zones rurales</u> 40	
Pourcentage de la population iraquienne sans accès à l'eau potable	Avant 1991	2000	
	<u>Zones urbaines</u> <u>Zones rurales</u> 95 75	<u>Zones urbaines</u> <u>Zones rurales</u> 92 46	

### 2.3 Le processus de reconstruction: principaux risques et défis

Les Nations unies et la Banque mondiale ont indiqué que l'évaluation des besoins doit être envisagée comme une première contribution au travail de détermination des priorités et des besoins liés au processus de reconstruction de l'Iraq, et qu'elle doit être développée au fur et à

<sup>3</sup> Source: estimations. Évaluation des besoins réalisée conjointement par les Nations unies et la Banque mondiale, stratégie intérimaire de la Banque mondiale en faveur de l'Iraq

mesure des consultations qui pourront être menées avec les différents acteurs et de l'obtention de données supplémentaires. Ces deux organisations ont mis en évidence les entraves suivantes à l'exercice d'évaluation des besoins:

- l'absence de consensus politique et de cadre constitutionnel pour l'Iraq de l'après-conflit;
- le manque de statistiques disponibles et de documents officiels produits sous le régime Baas ainsi que les faiblesses mentionnées dans les informations qui ont été sauvegardées;
- le peu de temps dont disposent les membres des missions d'évaluation des besoins pour fournir leurs conclusions et les restrictions imposées en termes de couverture géographique en raison des menaces contre la sécurité;
- l'incapacité d'organiser des consultations réunissant l'ensemble des parties prenantes de la population iraquienne pour recueillir leur opinion et confirmer les conclusions des missions d'évaluation des besoins.

Pour l'année 2004, les risques susceptibles d'affecter les perspectives d'une mise en œuvre rapide des ressources que les donateurs se sont engagés à fournir pour l'investissement ainsi que, plus généralement, le succès global du processus de reconstruction, sont les suivants:

- **Le climat d'insécurité:** pour entreprendre les activités de reconstruction, attirer les sources privées de financement des investissements et stimuler la croissance du secteur privé, il est nécessaire que règnent l'ordre et la sécurité intérieurs. L'importance du problème présenté par les conditions de sécurité varie en fonction des gouvernorats de l'Iraq mais la violence s'exprime tant sur le plan politique que criminel. Le personnel des organisations internationales présentes dans le pays pour la mise en œuvre de l'aide est directement menacé.
- **Le processus politique:** l'occupation de l'Iraq au cours du premier semestre 2004 et l'incertitude relative à la passation de l'ensemble des pouvoirs à une administration de transition le 1<sup>er</sup> juillet 2004 sont autant d'obstacles que la communauté internationale doit surmonter pour programmer l'aide à la reconstruction autour d'un ensemble de priorités de développement à moyen terme connues.
- **L'incidence sociale des réformes:** le chômage s'est déjà révélé une source de tensions sociales en Iraq. L'instabilité sociale pourrait être aggravée par l'enchaînement inopportun des réformes économiques, l'insuffisance des filets de protection sociale et le manque d'attention accordée à la réduction de la pauvreté et à la sauvegarde des moyens d'existence.
- **La dépendance à l'égard du pétrole:** une production nationale plus faible ou des prix mondiaux du pétrole moins élevés que prévu et/ou de fortes augmentations du prix des importations essentielles (céréales, par exemple) ébranleraient les hypothèses sur lesquelles repose le budget 2004 de l'Iraq et pourrait entraîner une réduction des ressources allouées aux coûts récurrents, comme les salaires, qui soutiennent le processus de reconstruction et favorisent la stabilité sociale.
- **La faiblesse des capacités administratives et institutionnelles et la corruption:** le renforcement de l'environnement administratif, juridique et réglementaire de l'Iraq doit s'affirmer si le pays veut assurer une gestion et une mise en œuvre correctes de l'aide des donateurs. À long terme, ces mesures doivent aussi être associées à des actions visant à

garantir que la transparence et l'État de droit prévalent dans toutes les institutions de l'État, afin que les ressources destinées à la reconstruction soient allouées de manière efficace et puissent être maintenues.

- **La dette:** les 32 milliards d'USD que les donateurs présents à la conférence de Madrid se sont engagés à fournir pour contribuer à la reconstruction de l'Iraq doivent s'accompagner d'une forte réduction de la dette extérieure du pays, qui doit être ramenée à un niveau supportable. Tant que la question de la dette ne sera pas résolue, l'Iraq ne pourra avoir accès aux marchés de capitaux internationaux pour financer la reconstruction.

### **CHAPITRE 3 PROGRAMME POLITIQUE DE L'IRAQ POUR 2004**

Depuis mai 2003, l'APC et le Conseil de gouvernement iraquien ont établi un programme ambitieux de transition politique, de changement constitutionnel et de libéralisation économique à poursuivre en parallèle tout au long de l'année 2004 et au cours des années suivantes.

#### **3.1 Accord sur le processus politique**

Le 15 novembre 2003, le Conseil de gouvernement iraquien et l'APC ont conclu un accord sur le processus de transition politique comportant un calendrier et un programme relatifs à l'élaboration d'une nouvelle constitution et à la tenue d'élections. Cet accord prévoit qu'une assemblée nationale de transition iraquienne soit dotée, d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2004, de l'ensemble des pouvoirs pour gouverner l'Iraq. Cette assemblée sera élue d'ici le 31 mai 2004 dans le cadre d'une procédure de primaires tenues dans les 18 gouvernorats irakiens et supervisée par l'APC. Elle devrait ensuite élire les représentants du pouvoir exécutif et les ministres, assumer la responsabilité de la gouvernance de l'Iraq et superviser le processus constitutionnel. Ces plans pourraient être modifiés à la lumière des résultats de la mission menée par les Nations unies pour étudier la faisabilité d'un scrutin direct pour élire l'assemblée de transition.

**Tableau 2: Accord sur le processus politique**

<b>Délai</b>	<b>Action</b>
28.02.04	Accord sur la « loi fondamentale » par l’Autorité provisoire de la coalition et le Conseil de gouvernement fixant, entre autres, les principes de base, les compétences et les structures d’une nouvelle administration de transition.
Fin mars 2004	Signature d’un accord de sécurité entre l’APC et le Conseil de gouvernement concernant, entre autres, le statut des forces de la coalition en Iraq.
31.05.04	Mise en place de l’assemblée nationale de transition
30.06.04	L’assemblée nationale de transition élit le pouvoir exécutif et nomme les ministres
01.07.04	<i>Hypothèse selon laquelle l’administration de transition dispose de l’ensemble des pouvoirs pour gouverner l’Iraq. Dissolution de l’APC et du Conseil de gouvernement iraquien.</i>
15.03.05	Élections à organiser pour une conférence constitutionnelle (la nouvelle constitution doit être ratifiée par référendum populaire)
31 décembre 2005	Élections pour un nouveau gouvernement à organiser dans le cadre de la constitution ratifiée.

Le processus constitutionnel suivra une voie distincte et pourtant liée, prévoyant notamment des élections pour la formation d’une conférence constitutionnelle d’ici le 15 mars 2005, puis un référendum populaire pour ratifier la constitution dans le courant de cette même année. L’objectif est d’organiser l’élection d’un nouveau gouvernement, en vertu de la nouvelle constitution, d’ici le 31 décembre 2005.

### **3.2 Budget 2004 de l’Iraq**

Le budget 2004 de l’Iraq donne la priorité aux coûts récurrents du gouvernement iraquien et à certains investissements en capital considérés comme les plus urgents. Sur cette base, l’évaluation des besoins prévoit un déficit de financement de 19,8 milliards d’USD en 2004

correspondant aux besoins en investissements identifiés dans les 14 secteurs couverts par l'exercice d'évaluation<sup>4</sup>, auxquels s'ajoutent les besoins estimés par l'APC<sup>5</sup>.

Le budget, qui a été élaboré par l'APC et l'administration iraquienne et publié le 13 octobre 2003, couvre les 18 gouvernorats et prévoit des recettes d'environ 13 milliards d'USD et des dépenses devant couvrir les frais de gestion et les investissements « essentiels » pour un montant de 13,5 milliards d'USD – le déficit étant financé sur les remboursements des fonds « pétrole contre nourriture » non utilisés. Les ressources sont basées sur les revenus pétroliers qui, compte tenu d'un prix de 21 USD le baril en 2004-2006, s'élèvent à 12 milliards d'USD. Les ressources non pétrolières, notamment les recettes fiscales, les recettes des entreprises d'État, les redevances des utilisateurs de services publics, les revenus des intérêts perçus sur le Fonds de développement pour l'Iraq et d'autres sources de recettes fiscales et de revenus s'élèvent à 0,8 milliard d'USD. Les sources de revenus supplémentaires comprennent les transferts effectués du compte du programme « pétrole contre nourriture » vers le Fonds de développement pour l'Iraq ainsi que le transfert, de l'étranger, des avoirs iraqiens gelés, bien qu'ils ne soient pas pris en compte dans le budget 2004.

Le budget 2004 fixe un cadre fiscal pour un budget équilibré en ce qui concerne les coûts récurrents en 2005 et 2006, fondé sur l'hypothèse d'une augmentation des ressources - provenant principalement du relèvement prévu de la production de pétrole et d'une légère augmentation de la pression fiscale. Il est suggéré que ce budget pourrait favoriser des investissements supplémentaires, financés sur des ressources nationales d'environ 5,3 milliards d'USD pour 2005 et 2006, ce qui est insuffisant par rapport au montant de 37,718 milliards d'USD jugé nécessaire pour la période 2005-2007.

**Tableau 3: indicateurs macroéconomiques<sup>6</sup>**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 (projection)</b>
Population (millions)	25,5	26,3	27,1
Taux de croissance nominal du PIB (%)	-4	-31	33
PIB (milliards d'USD)	18--24	13--17	17--22
PIB par habitant (USD)	720-960	480-630	620-810

<sup>4</sup> Les Nations unies et la Banque mondiale ont réalisé une évaluation conjointe des besoins, entre juillet et août 2003, dans les secteurs et thèmes transversaux suivants: éducation; santé; création d'emploi; systèmes sanitaires et d'approvisionnement en eau; transports et télécommunications; électricité; logement et gestion des terres; gestion urbaine; agriculture, ressources en eau et sécurité alimentaire; aspects financiers; entreprises d'État; climat des investissements; lutte contre les mines; institutions gouvernementales; droits de l'homme, égalité entre les hommes et les femmes, environnement.

<sup>5</sup> L'estimation des besoins réalisée par l'APC portait sur les domaines suivants: sécurité et police; pétrole; culture; environnement, droits de l'homme; relations extérieures; affaires religieuses; science et technologie; jeunesse et sports.

<sup>6</sup> Source: Evaluation conjointe des besoins par les Nations unies et la Banque mondiale, octobre 2003, stratégie intérimaire de la Banque mondiale, janvier 2004

### 3.3 Politique économique

La stratégie économique iraquienne présentée aux réunions annuelles du FMI et de la Banque mondiale par le ministre des finances al-Gailani le 21 septembre 2003 était principalement axée sur la liberté des marchés et le maintien d'un gouvernement central réduit. Il était envisagé une stratégie macroéconomique, reposant sur cinq principes fondamentaux et visant à instaurer une économie basée sur l'ouverture des marchés afin d'améliorer le niveau de vie:

- économie ouverte (rôle restreint du secteur public);
- développement du secteur privé (l'accent étant placé sur le développement des petites et moyennes entreprises et une réglementation ouverte des investissements étrangers directs);
- intégration internationale (rejoindre la communauté politique et économique internationale et établir de nouveaux liens dans le domaine financier et du libre-échange);
- transparence des institutions publiques (droit de regard du public et responsabilité des institutions iraquiennes);
- filet de sécurité pour la population pauvre (alléger l'impact de la transition grâce à des régimes reposant sur le principe d'économie de marché).

Les mesures économiques prises par l'APC depuis mai 2003 sont fondées sur ces principes; ainsi, l'APC a notamment publié le budget national, mis en place une banque centrale entièrement indépendante, lancé un nouveau Dinar iraquien unifié et intégralement convertible et mis fin aux pratiques abusives du régime précédent dans le domaine des finances publiques et de la masse monétaire. En termes de politique commerciale, les tarifs et les droits et taxes ont été suspendus et remplacés par une taxe de reconstruction de 5% sur la plupart des importations, à l'exception des biens humanitaires, à partir du 1<sup>er</sup> mars 2004 et pour deux années. Un code réglementant la distribution de pétrole a été adopté le 3 octobre 2003, pour une période de 9 mois, dans le but de combattre le vol et la contrebande des ressources pétrolières iraquiennes. Une nouvelle banque commerciale iraquienne a été créée pour financer les importations de capitaux essentielles. La réglementation des investissements étrangers directs prévoit une participation directe des étrangers de 100 %, l'application complète du traitement national, aucune exigence concernant la part d'éléments d'origine locale et le rapatriement intégral et immédiat des bénéfices des entreprises étrangères sauf dans les secteurs stratégiques clés. Les impôts sur le revenu ont été fixés à un taux marginal maximum de 15 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et les impôts sur les sociétés à un taux forfaitaire de 15 % pour favoriser une meilleure discipline fiscale et décourager la fuite des capitaux. Il a été convenu d'une nouvelle réglementation dans les secteurs financier et bancaire, qui exige une capitalisation bancaire locale de 5 millions d'USD dans un délai de 18 mois et le respect des normes internationales à l'issue de cette période. Cette réglementation donne également accès au secteur financier de l'Iraq et permet aux banques internationales de bénéficier du traitement national; plus particulièrement, la loi sur le secteur bancaire permet à six banques étrangères d'acquérir 100 % des parts des banques locales dans un délai de 5 ans, un nombre illimité de banques étrangères pouvant prendre une participation de 50 % au maximum. Dans le secteur public, les conditions d'emploi et les grilles de salaires ont été harmonisées et les salaires augmentés.

Ces réformes entreront en vigueur dans le courant de l'année 2004. Par ailleurs, il conviendra de faire un certain nombre de choix politiques urgents concernant plus particulièrement, d'une

part, la mise en place d'un filet de protection sociale et de mécanismes visant à remplacer le panier alimentaire qui était fourni auparavant à 60 % de la population iraquienne par l'intermédiaire du programme des Nations unies « pétrole contre nourriture » (dont la responsabilité a été confiée à l'APC au titre de la résolution 1483 du Conseil de sécurité des Nations unies le 21 novembre 2003), et, d'autre part, la réforme des retraites du secteur public (qui ont fait l'objet de versements forfaitaires d'urgence en 2003). La future administration de transition pourrait aussi décider d'envisager des mesures de restructuration, et éventuellement de privatisation, des entreprises d'État iraqiennes.

## **CHAPITRE 4 AIDE APPORTEE PAR LA COMMUNAUTE EUROPEENNE À L'IRAQ**

### **4.1 Coopération de la Communauté européenne jusqu'en octobre 2003**

L'engagement de l'Union européenne vis-à-vis de l'Iraq n'est pas récent. Depuis 1992, par l'intermédiaire de son Office d'aide humanitaire (ECHO), la Communauté constitue la première source d'aide humanitaire en faveur de l'Iraq après le programme « pétrole contre nourriture » géré par les Nations unies, l'aide communautaire s'élevant à 157 millions d'euros. En 2003, un montant supplémentaire de 100 millions d'euros a été attribué à l'aide humanitaire en faveur de l'Iraq.

Immédiatement après la guerre, l'aide humanitaire a été consacrée à des mesures d'urgence de fourniture d'eau, d'installations sanitaires et de soins de santé et à la distribution de nourriture et de produits médicaux à la population iraquienne; elle a aussi contribué à la coordination des activités des différentes organisations humanitaires présentes sur le terrain. Le 22 avril 2003, un montant de 10 millions d'euros a été octroyé pour répondre aux urgences médicales imputables aux dégâts causés par les bombardements et au pillage généralisé des hôpitaux et autres structures sanitaires.

De juin à novembre 2003, ECHO s'est efforcé avant tout de financer les activités de lutte contre les mines afin de faciliter la mission d'aide des organisations humanitaires, de répondre aux besoins vitaux de populations vulnérables ciblées et d'empêcher que ne se détériorent davantage les services vitaux du pays, notamment dans les secteurs de la santé et de la nutrition, de l'eau et des installations sanitaires et de l'alimentation.

En décembre 2003, ECHO a engagé le solde des 100 millions d'euros pour poursuivre ces activités, ajoutant un volet sécurité particulier à ses programmes pour soutenir le renforcement des conditions de sécurité de ses partenaires de mise en œuvre, notamment les agences des Nations unies, et promouvoir la coordination. Les projets sélectionnés, qui seront mis en œuvre en 2004, permettront d'appuyer des interventions dans les secteurs suivants: santé (8 millions d'euros), eau et installations sanitaires (3 millions d'euros), actions humanitaires de lutte contre les mines (2 millions d'euros), assistance aux groupes de population les plus vulnérables, en particulier les personnes déplacées à l'intérieur du pays (3 millions d'euros), et éducation - remise en état des écoles essentiellement (9 millions d'euros).

### **4.2 Aide à la reconstruction apportée par la CE en 2003**

A la suite de la conférence des donateurs de Madrid en faveur de l'Iraq, qui s'est tenue les 23 et 24 octobre 2003, la Commission a engagé un montant supplémentaire de 42 millions d'euros en 2003 pour les activités de reconstruction. Cette contribution, qui se fonde sur les travaux entrepris par ECHO dans le domaine humanitaire, a étendu l'aide de la Communauté européenne aux activités de renforcement des institutions iraqiennes et de développement des capacités de l'administration nationale.

Une première contribution de 29 millions d'euros a été apportée en novembre 2003 afin de soutenir les efforts déployés par les Nations unies pour réhabiliter les services sociaux de base en Iraq - eau et installations sanitaires, éducation et santé - et mettre en œuvre des projets générateurs de moyens de subsistance et de revenus pour la population irakienne. Ces 29 millions d'euros ont été acheminés par le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la prévention des crises et le relèvement du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et sont déboursés par l'intermédiaire du PNUD et des agences des Nations unies (principalement le Fonds des Nations unies pour l'enfance et l'Organisation mondiale de la santé). Au nombre des objectifs précis de cette aide figurent l'augmentation de la quantité d'eau potable dont disposent les populations urbaines et rurales; l'amélioration du traitement des eaux usées et de la gestion des déchets solides; le renforcement de l'immunisation au sein des groupes de population les plus vulnérables; la réduction du risque de malnutrition; la réduction des risques affectant la santé maternelle et infantile; un meilleur accès des enfants à l'enseignement; la remise en état d'anciennes écoles ou la construction de nouvelles; l'amélioration des capacités de planification et de contrôle du ministère irakien de l'éducation. Par ailleurs, des fonds communautaires ont servi à mettre en œuvre des projets générateurs d'emplois et à renforcer les capacités des autorités locales, à accorder des microcrédits, à proposer une formation professionnelle aux classes défavorisées, et à créer des entreprises manufacturières de petites dimensions.

Une seconde contribution communautaire à la reconstruction de l'Iraq, engagée en décembre 2003, vise à soutenir la mission des Nations unies et à aider les Iraquiens à gérer le processus de reconstruction. Une enveloppe de 3 millions d'euros a été accordée au titre de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour soutenir les efforts des Nations unies dans quatre domaines: restaurer et mettre en place des institutions nationales et locales pour une gouvernance représentative, ainsi que des administrations civiles locales transparentes et efficaces; établir des médias libres et indépendants; aider à l'élaboration d'un système judiciaire juste et efficace favorisant la protection des droits de l'homme; contribuer, enfin, au développement d'associations de défense et d'organisations de la société civile pour renforcer la capacité de la population irakienne à influencer les politiques nationales et locales et à participer à l'effort de reconstruction.

Une contribution supplémentaire de 2 millions d'euros, au titre de la ligne budgétaire consacrée au déminage, a été octroyée aux Nations unies pour financer les activités menées, notamment une étude sur l'impact des mines terrestres.

Enfin, un montant de 8 millions d'euros a été engagé au titre du mécanisme de réaction rapide pour aider à lancer le Fonds international pour la reconstruction de l'Irak. Une contribution de 5 millions d'euros a été accordée pour financer les opérations gérées par les Nations unies, notamment les activités du représentant spécial du Secrétaire général, une enveloppe de 3 millions d'euros ayant été octroyée à la Banque mondiale pour lancer un programme d'assistance technique destiné à aider l'administration irakienne à gérer l'aide des donateurs et donc à augmenter sa capacité d'absorption.

#### **4.3 Enseignements tirés**

Ce n'est que récemment que les premières contributions ont été apportées par la Communauté européenne à la reconstruction de l'Iraq. Néanmoins, l'engagement à long terme d'ECHO et les actions de la Communauté dans d'autres situations de lendemain de conflit ont permis d'accumuler une vaste expérience dans le domaine humanitaire. Les enseignements tirés de ces expériences mettent en évidence la nécessité de:

- Bien reconnaître le caractère particulier des risques menaçant la durabilité à moyen terme lors de la mise en œuvre de programmes d'aide dans des situations où les facteurs politiques exercent une très forte influence; les stratégies que la Communauté a menées avec succès par le passé ont été axées sur la formation et le développement des ressources humaines. Toutefois, la nécessité de se concentrer davantage sur la prévention des conflits, la construction de la paix, les questions d'égalité entre les hommes et les femmes et le développement durable de l'environnement a aussi été mise en évidence.
- Tenir suffisamment compte de l'engagement des autorités nationales et de la capacité d'absorption.
- Déterminer un axe stratégique pour l'aide de la CE à la reconstruction afin de permettre un démarrage rapide et de renforcer l'impact de cette aide. L'expérience semble montrer qu'il y a lieu de fixer des objectifs clairs dès le début au lieu de poursuivre des objectifs ad hoc dans l'attente d'évolutions futures.
- Utiliser les possibilités dont dispose la Communauté européenne pour le financement de projets menés avec des partenaires locaux présents dans le pays et exploiter au maximum les réseaux locaux et l'expérience acquise dans le pays.
- Fournir l'aide nécessaire pour assurer l'appropriation locale des programmes de reconstruction et soutenir les stratégies de développement communautaires ainsi que les mécanismes permettant d'allouer des ressources aux petits projets. Bien que la gestion de ces types de projets nécessite beaucoup de ressources, l'expérience montre qu'ils peuvent jouer un rôle d'appui parallèlement à l'aide apportée à la reconstruction institutionnelle et physique et qu'ils ont une forte incidence et visibilité. Pour ce qui est de l'aide à la société civile, un soutien adapté peut aider à élargir la participation politique et contribuer à la stabilité à moyen terme.
- Résoudre les tensions entre les approches administratives et stratégiques et réduire l'importance accordée à l'engagement des fonds, au profit du suivi de l'impact des mesures, car cet aspect a généré des faiblesses, par le passé, dans l'aide à la reconstruction apportée par la Communauté. Une meilleure gestion, une évaluation plus systématique, un recentrage sur le suivi de l'impact, l'adoption de procédures plus souples et un dialogue plus étroit avec les partenaires constituent les moyens de remédier à cette faiblesse.
- Insister sur le fait que la coordination entre les différents organismes chargés de la mise en œuvre, notamment les agences des Nations unies, les contractants commerciaux et les organisations non gouvernementales participant à la reconstruction, est une condition essentielle du succès du processus.
- Reconnaître qu'une forte coordination des donateurs contribue également à la mise en œuvre rapide tant de l'aide humanitaire que du soutien à la reconstruction. La Communauté européenne devrait faire en sorte d'obtenir un large soutien de l'Union, étroitement coordonné, afin d'éviter les doubles emplois dans certains secteurs ou régions.

## CHAPITRE 5 STRATEGIE DE REPOSE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET PRIORITES POUR 2004

### 5.1 Principes

À l'aide du cadre fixé pour les documents de stratégie par pays<sup>7</sup>, il a été possible d'analyser, dans les chapitres 2 à 4, les tendances observées en Iraq ainsi que les chances et les défis qui se présentent à ce pays en 2004. Le programme d'assistance exposé au chapitre 6 indique comment, selon l'évaluation de la Commission, la Communauté peut contribuer au mieux à l'aide d'urgence, à la réhabilitation et la reconstruction en Iraq au cours de l'année 2004.

Le programme d'assistance, qui est axé sur les « besoins immédiats » mis en évidence par l'évaluation des besoins, notamment les actions qui posent les fondements du développement à moyen terme de l'Iraq, vise à prendre en compte le contexte d'après-conflit et à intégrer un degré élevé de flexibilité en réponse aux incertitudes qui entourent le processus de reconstruction de ce pays en 2004. Le principal objectif de l'assistance communautaire en 2004 est de garantir que l'aide à la reconstruction est menée de manière à assurer une transition harmonieuse entre la phase humanitaire et le développement durable à moyen terme. Le programme d'assistance se conforme donc aux principes fixés dans la communication de la Commission sur les « Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement »<sup>8</sup> et le document de travail connexe intitulé « Le cas des pays en conflit ou émergeant d'une crise »<sup>9</sup>. Les activités prévues pour 2004 se fondent aussi sur les enseignements tirés d'anciennes interventions humanitaires en Iraq et dans d'autres situations de lendemain de conflit.

Lors de cette phase initiale de reconstruction, l'assistance communautaire devrait contribuer à jeter les bases d'un processus de reconstruction à moyen terme géré par les Iraquiens, par la mise en œuvre des principes suivants:

- a) soutenir et accompagner une large participation aux processus politiques et constitutionnels;
- b) accroître les capacités des administrations centrales et locales et des acteurs non étatiques pour diriger et gérer le processus de reconstruction et assurer une transition harmonieuse lors de la transmission des pouvoirs au 1<sup>er</sup> juillet 2004;
- c) garantir que les défis liés à la stabilité politique et sociale et au développement durable soient abordés dès le début du processus de reconstruction (tout particulièrement les droits de l'homme, les questions d'égalité entre les hommes et les femmes et les mesures de protection de l'environnement);

---

<sup>7</sup> Voir le document de travail des services de la Commission "Coopération communautaire: cadre pour les documents stratégiques par pays" - SEC (2000) 1049

<sup>8</sup> COM (2001)153 du 23 avril 2001

<sup>9</sup> Document de travail de la Commission: « Le cas des pays en conflit ou émergeant d'une crise », avril 2000. Plus particulièrement, le programme d'assistance vise à reconnaître que les hypothèses qui sous-tendent le cadre conceptuel habituel des documents stratégiques par pays, selon lesquelles « le pays partenaire présente la plupart des attributs d'un État moderne viable, notamment un secteur public raisonnablement efficace, une véritable capacité macroéconomique et une aptitude à gérer les recettes et les dépenses publiques dans le cadre d'un système transparent de type budgétaire, un degré raisonnable de stabilité politique et une société civile efficace » ne sont pas nécessairement entièrement avérées en Iraq.

d) faire en sorte que tous les secteurs de la société iraquienne, notamment les plus pauvres et les plus désavantagés, bénéficient de la reconstruction;

e) maintenir une certaine flexibilité dans l'allocation des ressources financières disponibles de la Communauté européenne afin de pouvoir adapter ces dernières aux changements de priorités dans le pays et aux évolutions pouvant avoir une incidence sur le processus de reconstruction.

Compte tenu de l'ampleur des besoins de l'Iraq par rapport aux ressources de la Communauté, de l'efficacité et de l'impact maximum requis, il y a lieu de:

- concentrer les ressources de la Communauté européenne sur un nombre de priorités limité;
- faire en sorte que ces priorités soient soutenues par les plans irakiens et qu'elles complètent ces derniers;
- mettre en commun les ressources communautaires et celles des autres donateurs, rechercher la complémentarité et éviter les chevauchements inefficaces avec les domaines d'activités envisagés par les autres donateurs;
- exploiter pleinement le savoir-faire propre à la Communauté dans les secteurs où elle a l'expérience d'une assistance bilatérale.

Compte tenu de l'analyse présentée aux chapitres 2 à 4, et notamment de la transition politique prévue pour le premier semestre 2004, la stratégie intérimaire de réponse de la Communauté européenne devra aussi aborder les risques spécifiés au point 2.3; plus particulièrement, il y a lieu de:

- rechercher un équilibre entre l'impact, la visibilité et la capacité d'adaptation de l'aide communautaire à la reconstruction, d'une part, et la sécurité du personnel de la CE et des organisations internationales qui mettent en œuvre le financement de la Communauté, d'autre part;
- tenir compte, dans les plans de financement, des coûts de transaction supplémentaires induits par l'instabilité des conditions de sécurité;
- introduire des éléments de flexibilité dans les activités prévues, afin d'être en mesure de répondre aux éventuels changements pouvant affecter les priorités et les plans de reconstruction à la suite de la passation de pouvoirs à une nouvelle administration iraquienne de transition le 1<sup>er</sup> juillet 2004;

Pour démontrer le soutien de l'Union au cadre multilatéral dans lequel s'inscrira la reconstruction et contribuer à une plus grande efficacité de l'aide, à une étroite coordination des donateurs et à un allègement de la charge pesant sur l'administration iraquienne, la Commission a précisé dans sa communication du 1<sup>er</sup> octobre 2003 que la plupart des ressources communautaires transiteraient par un fonds multilatéral d'affectation spéciale. Cette décision reflétait aussi une évaluation réaliste des propres capacités de la Commission à mettre en œuvre rapidement l'aide à la reconstruction au cours de l'année 2004.

C'est à la conférence des donateurs de Madrid qu'il a été convenu de la création d'un Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq. Ce fonds est constitué de deux fonds d'affectation spéciale, l'un géré par les Nations unies et l'autre par la Banque mondiale,

destinés à la mise en commun et à l'acheminement des ressources des donateurs. Les deux fonds présentent des structures communes pour la coordination avec l'administration iraquienne et les donateurs. Conformément à l'engagement exprimé dans sa communication du 1<sup>er</sup> octobre 2003, la Commission fera transiter la plupart des ressources communautaires 2004 par le Fonds international pour la reconstruction. Le programme d'assistance sera ainsi mis en œuvre par l'intermédiaire des fonds d'affectation spéciale des Nations unies et de la Banque mondiale dès qu'elles entameront leurs opérations.

## **5.2 Questions transversales**

Bon nombre des défis que doit relever l'Iraq affectent l'ensemble des secteurs et des activités. Les questions dont dépendent le plus le succès du processus politique et la stabilité sociale en 2004 et au cours des années suivantes sont notamment l'emploi, la participation des communautés locales au relèvement du pays et aux activités de reconstruction, la formation d'une société civile reposant sur une large assise, la protection des droits de l'homme et l'État de droit, les mesures prises pour juger les crimes passés et résoudre les conflits locaux ainsi que le rôle et le statut des femmes.

Pour ce qui est de la fixation du cadre de développement à moyen terme, certaines mesures revêtiront une importance croissante dans le succès du processus de reconstruction: il s'agit d'actions visant à promouvoir l'équilibre géographique et ethnique dans la distribution des ressources, à protéger les groupes vulnérables, en particulier les enfants et les ménages dont le chef de famille est une femme, à protéger l'environnement et à s'efforcer de remédier aux atteintes qu'il a subies, à empêcher que ne se poursuivent le pillage et la dégradation du riche patrimoine culturel de l'Iraq, et à traiter les questions de migrations et de déplacements de personnes ainsi que de criminalité organisée, de corruption et de trafic. L'Iraq doit en outre garantir que les politiques et les activités mises en œuvre au cours du processus de reconstruction favorisent le développement de relations économiques et sociales fructueuses avec ses voisins immédiats et de la région en général.

Au sein du cadre multilatéral, la Communauté européenne aura pour objectif de répondre aux besoins immédiats identifiés dans ces domaines et de contribuer à garantir que des bases solides soient posées pour le développement à moyen terme; il s'agit donc pour elle:

- d'encourager les Nations unies et la Banque mondiale à s'assurer que les programmes de reconstruction portent véritablement sur les activités génératrices d'emploi et de revenu, le développement durable et les questions d'égalité entre les hommes et les femmes;
- d'encourager les initiatives de développement axés sur les communautés et la participation des parties intéressées;
- de soutenir les programmes ciblés dans des domaines comme la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit, le développement de la société civile et en particulier des médias, et la résolution des conflits.

Lorsque des questions ne peuvent être abordées de manière satisfaisante par l'intermédiaire du Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq, la Commission pourrait envisager d'utiliser certains instruments bilatéraux. Il s'agit de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme et des lignes budgétaires de cofinancement des ONG ainsi que de la ligne relative à la sécurité alimentaire/aide alimentaire.

### **5.3. Associer l'aide humanitaire et le soutien à la reconstruction**

Il est essentiel de lier de manière effective le soutien à la reconstruction et l'aide humanitaire de la Communauté européenne pour pouvoir apporter une réponse globale aux besoins de l'Iraq en 2004. La nécessité de poursuivre les actions visant à protéger les groupes les plus vulnérables de la population iraquienne constitue une priorité absolue.

À mesure que progressent la reprise et la reconstruction, le développement durable dépendra des liens qui existent entre l'aide humanitaire et l'aide au développement et de la mise en œuvre d'un processus de transition harmonieux et bien programmé. L'aide engagée par ECHO en 2003 était axée sur les secteurs suivants: santé, eau et installations sanitaires, éducation, financement des activités de lutte contre les mines et coordination entre les acteurs de l'aide humanitaire. Le programme d'assistance vise à garantir que l'aide à la reconstruction de la Communauté européenne se fonde sur ces travaux en finançant une action continue dans ces secteurs, et encourage en outre une concentration des efforts sur les besoins des populations les plus vulnérables.

ECHO a déjà programmé, pour 2004, une enveloppe de 24 millions d'euros en faveur de l'Iraq afin de répondre aux besoins humanitaires exprimés dans les secteurs ci-dessus.

### **5.4. Cohérence et complémentarité avec les autres donateurs**

La communauté des donateurs doit faire en sorte que l'assistance à la reconstruction soit bien coordonnée afin de maximiser l'impact des flux d'aide. La stratégie de la Communauté européenne est donc fondée sur l'apport d'une valeur ajoutée, en coordination avec les autres donateurs.

La plupart des donateurs bilatéraux en sont toujours à l'étape de mise au point de leurs stratégies respectives d'aide à l'Iraq pour 2004 et les années suivantes. Toutefois, certaines tendances se dégagent déjà, tout particulièrement l'axe adopté par le premier donateur extérieur en faveur de l'Iraq, les États-Unis, qui est la sécurité et les activités de reconstruction physique, des infrastructures notamment. Sur les 18,6 milliards d'USD rendus disponibles par la demande américaine de crédits budgétaires supplémentaires pour l'Iraq, 5,1 milliards seront affectés aux secteurs suivants: police et formation des policiers, protection des frontières, services des pompiers et de la protection civile, formation à la sécurité publique et réseau de communication, établissement d'une force de défense nationale et système judiciaire. La majorité des fonds restants serviront à financer les programmes d'infrastructure en Iraq, dont 5,7 milliards d'USD pour le système d'alimentation en électricité; 2,1 milliards pour les infrastructures pétrolières; 3,7 milliards pour l'eau potable, les égouts et les travaux publics connexes; enfin, 3,7 milliards pour les ressources en eau, les transports, les télécommunications, le logement et la construction, ainsi que le développement du système de santé et du secteur privé.

La Commission prendra des mesures pour assurer la coordination avec les États membres de l'Union dans le cadre de l'élaboration de leurs stratégies d'assistance.

### **5.5 Mécanismes de coordination et de suivi**

Etant membre du groupe de liaison créé par les Nations unies et du « groupe restreint pour l'Iraq » mis en place pour préparer la conférence des donateurs de Madrid, la Commission joue un rôle à part entière dans la coordination des donateurs au niveau stratégique. Ces efforts se poursuivront tout au long de l'année 2004 et seront étayés par les mécanismes

établis au titre du Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq, à savoir un comité des donateurs, un comité de coordination du Fonds et un secrétariat.

La Commission participera au comité des donateurs qui doit être mis en place dans le cadre du Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq. Ce comité se réunira deux fois par an pour débattre des priorités générales et fournir des orientations stratégiques pour les opérations menées par les fonds d'affectation spéciale des Nations unies et de la Banque mondiale. De plus, un comité de coordination du Fonds, dirigé par la Banque mondiale et les Nations unies et dans lequel le FMI joue le rôle d'observateur, se réunira tous les mois et servira de point de contact opérationnel avec l'administration iraquienne pour garantir que les programmes et les activités du Fonds sont menées conformément aux priorités iraquiennes et au budget national et en coordination avec les travaux de reconstruction réalisés par les donateurs bilatéraux. Un secrétariat, composé de représentants du groupe Développement des Nations unies et de la Banque mondiale, sera en outre créé pour fournir des informations, un support administratif et des services de secrétariat au comité de coordination du Fonds et au comité des donateurs.

Ce dernier a aussi pour mission de veiller à ce que tous les donateurs soient bien informés des opérations menées par les fonds d'affectation spéciale. Les procédures détaillées d'établissement des rapports concernant les fonds établis par les Nations unies et la Banque mondiale sont définies dans leurs règlements respectifs. La principale procédure de rapport pour ces deux fonds consistera à rédiger un rapport consolidé indiquant les contributions, les paiements et les avancées réalisées en termes de mise en œuvre, qui sera transmis deux fois par an à tous les donateurs. Les Nations unies comme la Banque mondiale envisagent aussi de prendre des dispositions supplémentaires pour fournir aux différents donateurs d'autres informations sur les progrès accomplis.

L'APC et le Conseil de gouvernement ont convenu en novembre 2003 de dispositifs de coordination au sein de l'administration iraquienne et entre celle-ci et les donateurs. Ils reposent principalement sur le ministère de la planification et de la coopération au développement et prévoient un processus reposant sur trois piliers: le « Iraqi Strategic Review Board (ISRB) », présidé par le ministre, responsable de la détermination des priorités pour les projets de reconstruction, de l'examen et de l'approbation ainsi que de la coordination avec les donateurs et les ministres iraqiens concernés; un secrétariat fourni par le ministère de la planification et de la coopération au développement, qui examine les propositions de projets avant de les soumettre à l'ISRB; enfin, un mécanisme de liaison pour les donateurs extérieurs, sous la forme d'un Conseil de la coopération internationale présidé par le ministre de la planification et de la coopération au développement.

La Commission n'a pas encore décidé de l'établissement d'une présence de la CE à Bagdad mais espère faciliter et renforcer la coordination de l'Union et permettre une coordination au jour le jour avec les Nations unies et la Banque mondiale en adjoignant du personnel à la délégation d'Amman au cours du premier semestre de l'année. La coordination générale des donateurs devrait être facilitée par la présence de la plupart des grands donateurs bilatéraux au sein du comité des donateurs du Fonds international pour la reconstruction de l'Iraq.

## **5.6 Conclusions**

Conformément aux principes indiqués ci-dessus et compte tenu notamment des exigences de compatibilité avec le budget 2004 de l'Iraq et de la nécessité de compléter les activités des autres principaux donateurs, la Commission a déterminé trois domaines sur lesquels les ressources de la Communauté européenne pourraient se concentrer pour contribuer à la

reconstruction de l'Iraq. Doté de l'objectif général qui est de promouvoir la stabilité, le relèvement et la prospérité durable en Iraq, le programme d'assistance pour 2004, exposé plus en détail au chapitre 6, vise plus particulièrement à:

- rétablir et renforcer l'offre des services publics essentiels;
- améliorer les moyens de subsistance et réduire la pauvreté;
- renforcer la gouvernance, la société civile et le respect des droits de l'homme.

Au cours de l'année 2004, il pourrait être nécessaire d'envisager une aide humanitaire supplémentaire et, éventuellement, la mise en oeuvre d'instruments complémentaires au titre du budget de l'Union, telles les lignes destinées à l'aide aux populations déracinées, au déminage, à l'aide alimentaire/sécurité alimentaire et/ou d'autres lignes sectorielles ou horizontales.

## **CHAPITRE 6: PROGRAMME D'ASSISTANCE EN FAVEUR DE L'IRAQ POUR 2004**

Ce programme d'assistance traduit l'intention de la Commission d'utiliser le cadre multilatéral du fonds international pour la reconstruction de l'Iraq comme principal dispositif d'acheminement des ressources auprès la population iraquienne en 2004. Il y aurait donc lieu de l'examiner par rapport aux programmes de travail respectifs des Nations unies et de la Banque mondiale pour 2004. Cela vaut particulièrement pour la description des programmes, les résultats escomptés, les indicateurs, les conditions à respecter et les risques encourus, qui devraient être examinés en tenant pleinement compte du fait que ces deux organisations se chargeront de l'élaboration et de la mise en oeuvre conformément aux modalités arrêtées pour les fonds d'affectation spéciale.

### **6.1 Rétablissement et amélioration de l'offre des principaux services publics**

#### *a) Contexte et justification*

Les indicateurs de développement social et humain en Iraq montrent un effrittement des progrès réalisés depuis les années 1970 et même, dans bon nombre de cas, une détérioration de la situation. L'évaluation des besoins réalisée par les Nations unies et la Banque mondiale a permis de constater une évolution négative en ce qui concerne les soins de santé, l'éducation, l'eau et l'hygiène. L'attention a été particulièrement attirée sur les éléments suivants: conséquences de la diminution des dépenses par étudiant sur la qualité de l'enseignement dispensé; augmentation de la mortalité infantile et maternelle; aggravation de la malnutrition et réapparition de maladies transmissibles et non transmissibles; niveau insatisfaisant et répartition inéquitable des ressources disponibles pour les soins de santé; détérioration de la couverture des services de distribution d'eau dans les zones rurales et urbaines, des canalisations ainsi que du traitement des eaux usées et aggravation sensible de la situation dans le secteur des résidus solides.

Plus de 40 % des fonds mis à disposition par ECHO pour répondre aux besoins humanitaires d'urgence en 2003 ont été acheminés par les agences des Nations unies. Par ailleurs, la CE a débloqué plus de 19 millions d'euros en faveur des activités mises en place par l'UNICEF et l'OMS pour répondre aux besoins prioritaires recensés par l'évaluation des Nations unies et de la Banque mondiale dans les domaines de l'éducation, de la santé ainsi que de l'eau et de l'hygiène. La mise à disposition de ressources supplémentaires dans un ou plusieurs de ces

secteurs pour 2004 permettrait de garantir un passage en douceur des mesures d'aide d'urgence et des programmes d'aide humanitaire à l'étape de la reconstruction et jetterait les bases d'une politique efficace à moyen terme.

#### *b) Objectifs spécifiques*

- Remettre en état les infrastructures éducatives, fournir du matériel et améliorer l'accès à un enseignement primaire et secondaire de qualité. Améliorer le système éducatif, en accordant une attention particulière aux zones rurales et en renforçant la participation des femmes et des jeunes filles. Et/ou:
- Rétablir l'infrastructure sanitaire et les services de santé de base, renforcer les campagnes de vaccination, améliorer l'accès des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants. Élaborer un plan directeur, au niveau national, dans le domaine de la santé ainsi que de nouvelles politiques destinées à rendre les soins de santé abordables, axées sur les soins primaires ainsi que la prévention et reposant sur des besoins concrets. Et/ou:
- Améliorer l'accès à l'eau potable, l'évacuation des eaux usées, le traitement des résidus solides et le système sanitaire, en accordant une attention particulière aux zones rurales. Élaborer des stratégies nationales relatives à l'eau, aux conditions d'hygiène et à la gestion des déchets.
- Revoir les politiques élaborées et renforcer les capacités de surveillance et de planification des institutions iraqiennes dans les domaines bénéficiant d'une aide.

#### *c) Description du programme*

Une aide pourrait être apportée aux programmes mis en place par les Nations unies et la Banque mondiale dans un ou plusieurs des domaines suivants:

- santé
- éducation
- eau et hygiène

#### *d) Résultats escomptés*

Contribuer à:

- améliorer les soins de santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau et les conditions d'hygiène de la population iraquienne, en accordant une attention particulière aux personnes les plus vulnérables et les plus défavorisées;
- renforcer, de manière durable, l'emploi local dans ces secteurs.

#### *e) Indicateurs*

- Progrès réalisés par rapport aux objectifs de développement du Millénaire dans les domaines suivants: enseignement primaire, égalité entre hommes et femmes, mortalité

infantile, santé maternelle, SIDA et maladies transmissibles, développement durable (année de référence: 2000)<sup>10</sup>.

## **6.2 Amélioration des moyens de subsistance et lutte contre la pauvreté**

### *a) Contexte et justification*

Le chômage constitue déjà un facteur de tension sociale en Iraq. L'amélioration de la stabilité sur le plan social risque d'être compromise par un enchaînement inapproprié des réformes économiques et une attention insuffisante accordée à la lutte contre la pauvreté, à la correction de la répartition déséquilibrée des ressources sur les plans géographique et ethnique, à la mise en place d'un système de sécurité sociale pour les couches de population les plus défavorisées et les plus vulnérables ainsi qu'à la garantie des moyens de subsistance. Du fait de sa dépendance vis-à-vis des ressources tirées de la vente de pétrole pour financer les dépenses budgétaires, l'Iraq est extrêmement vulnérable aux chocs exogènes. Pour atténuer ce risque – et ses éventuelles conséquences sur le bien-être de la population iraquienne, il y a lieu de prendre rapidement des mesures afin de créer des activités génératrices de revenus en mobilisant les collectivités locales, en élaborant des programmes de travail relatifs aux infrastructures publiques et en encourageant le développement d'activités économiques indépendantes du secteur pétrolier. La présence de milliers de tonnes d'explosifs et de munitions non explosées, en mauvais état, constitue un danger majeur pour les groupes de population concernés et vulnérables et entrave la reconstruction réelle du pays.

L'aide que la CE a déployée immédiatement après le conflit de 2003 par le biais des programmes d'aide humanitaire d'ECHO vise principalement à protéger les groupes de population les plus vulnérables et les plus défavorisés et doit permettre de prendre les premières mesures de déminage. En 2003, le PNUD a reçu une somme de 8,4 millions d'euros au titre de l'aide à la reconstruction pour financer des programmes en faveur d'activités génératrices de revenus. Un montant de 2 millions d'euros a été transféré aux Nations unies en décembre 2003 pour poursuivre les activités de déminage, et notamment réaliser une enquête complète sur l'impact des mines terrestres. Ces initiatives devraient être poursuivies en 2004 pour faciliter le passage des programmes d'aide humanitaire à la phase de la reconstruction et atténuer les risques d'instabilité sociale, susceptibles de compromettre les perspectives de reconstruction économique et politique à moyen terme.

### *b) Objectifs spécifiques*

- Renforcement de la cohésion sociale grâce à la lutte contre la pauvreté et aux mesures destinées à répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables et défavorisées.
- Accroissement des possibilités d'emploi et de création d'autres sources de revenus et de moyens de subsistance viables pour la population iraquienne.
- Diversification de l'économie iraquienne et création d'entreprises dans le secteur non pétrolier.
- Limitation des dangers liés à la présence de mines terrestres, d'explosifs et de munitions non explosées.

### *c) Description des programmes*

---

<sup>10</sup> Dans la mesure où les données sont disponibles.

Une aide pourrait être apportée aux programmes mis en place par les Nations unies et la Banque mondiale dans les domaines suivants:

- création et mise en oeuvre de mesures relatives à l'instauration d'un système de sécurité sociale;
- création d'emplois;
- infrastructures et développement ruraux;
- développement du secteur privé, en particulier création de micro-entreprises;
- déminage.

#### *d) Résultats escomptés*

Contribuer:

- à la protection des groupes vulnérables en poursuivant la mise en place d'un système de sécurité sociale;
- à une reconstruction et à une répartition des ressources nationales mieux équilibrées du point de vue géographique;
- au développement de l'emploi et au renforcement d'autres activités génératrices de revenus et moyens de subsistance viables;
- au rétablissement et au développement de l'accès aux services sociaux à petite échelle et aux infrastructures économiques dans les zones rurales et péri-rurales;
- au renforcement de l'activité économique dans les secteurs non pétroliers;
- à la limitation, voire à la disparition, des dangers découlant, au niveau local, des mines terrestres, des explosifs et des munitions non explosées.

#### *e) Indicateurs*

- Prise en compte, lors de l'élaboration des politiques, de l'incidence et du degré de pauvreté, dans les zones urbaines et rurales, notamment part de la population iraquienne vivant au-dessous du seuil national de pauvreté (après que celui-ci aura été fixé).
- Données plus précises sur l'incidence et les conséquences, pour la population iraquienne, liées à la présence de mines terrestres, d'explosifs et de munitions non explosées.

### **6.3 Renforcement de la gestion des affaires publiques, de la société civile et des droits de l'homme**

#### *a) Contexte et justification*

Les Nations unies et la Banque mondiale ont remarqué, dans leur évaluation des besoins, que le renforcement des institutions afin de doter l'Iraq d'un gouvernement indépendant, transparent et satisfaisant était indispensable pour permettre le développement du pays. À cet effet, le processus de transition engagé sur le plan politique et constitutionnel devra impliquer

toutes les couches de la population iraquienne. Il est indispensable de renforcer rapidement et sensiblement l'administration iraquienne pour que celle-ci soit en mesure de gérer, de façon responsable et transparente, les sommes importantes (33 milliards de dollars) que les bailleurs de fonds se sont engagés à mettre à disposition pour la reconstruction de l'Iraq, lors de la conférence de Madrid, tout en poursuivant les réformes économiques, et de lutter contre toute tentative de corruption.

En 2003, la CE a contribué, par le biais du mécanisme de réaction rapide et de l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme, à hauteur de 8 millions d'euros au total aux activités des Nations unies en faveur du processus de transition politique, de la société civile, de la justice et des droits de l'homme. Une somme supplémentaire de 3 millions d'euros a été mise à disposition, par l'intermédiaire du mécanisme de réaction rapide, pour financer les mesures de renforcement des capacités gérées par la Banque mondiale. L'enveloppe de 8 millions d'euros n'a pas encore été totalement décaissée dans l'attente d'une décision concernant le rôle définitif que les Nations unies pourraient jouer dans le cadre du processus de transition politique. L'octroi de nouvelles aides en 2004 confirmerait l'engagement de l'UE en faveur de l'intervention des Nations unies dans le processus politique, notamment l'organisation éventuelle d'élections, la mise à disposition de ressources supplémentaires pour financer le développement prévu des activités des Nations unies au-delà du mois de juin et le renforcement des capacités dans divers domaines de façon à étayer la reconstruction matérielle et institutionnelle du pays.

#### *b) Objectifs spécifiques*

- Engager un processus de transition politique qui soit accueilli favorablement par toutes les catégories de la population iraquienne.
- Renforcer les capacités des organisations gouvernementales et non gouvernementales qui ont pour mission de contribuer à la création d'une société iraquienne ouverte, dynamique et démocratique, en accordant une attention particulière aux droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes, à la protection/aux droits des enfants, aux médias et au développement durable.
- Mettre en place une administration iraquienne dotée des capacités requises pour affecter, gérer et contrôler les ressources publiques et celles mises à disposition par les bailleurs de fonds.

#### *c) Description du programme*

Une aide pourrait être apportée aux programmes mis en place par les Nations unies et la Banque mondiale dans les domaines suivants, éventuellement au moyen d'instruments bilatéraux ciblés:

- mise en place d'institutions nationales et locales permettant une gouvernance représentative, notamment en ce qui concerne l'aide pour les élections;
- société civile et médias;
- système judiciaire et appareil judiciaire transitoire;
- droits de l'homme;

- formation, assistance technique et conseils politiques aux administrations centrales et locales sur les principes et les pratiques en matière de bonne gestion des affaires publiques.

Si la situation sur le plan de la sécurité le permet, des programmes bilatéraux pourraient être élaborés pour fournir, à la demande de l'Iraq, des conseils d'experts dans les domaines où l'UE bénéficie d'un avantage comparatif, notamment la politique commerciale, les douanes et l'intégration régionale.

#### *d) Résultats escomptés*

Contribuer:

- à la mise en place d'une administration iraquienne transitoire courant 2004;
- au renforcement de la société civile, du système judiciaire, des médias et des droits de l'homme;
- au développement des capacités iraquiennes concernant la gestion financière, fiduciaire ainsi que la gestion des marchés publics et des projets aux niveaux central et local.

#### *e) Indicateurs*

- Progrès continus dans le processus de transition politique et constitutionnel en vue d'organiser des élections ayant un caractère de crédibilité.
- Actions de formation dispensées dans les ministères d'exécution iraqiens et dans les administrations locales.

### **6.4 Conditions à respecter, risques encourus et postulats**

Les problèmes suivants devront être surmontés pour que le programme d'assistance en faveur de l'Iraq puisse être mis en oeuvre:

- situation instable sur le plan de la sécurité, qui entrave l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes et projets;
- faible capacité actuelle de l'administration iraquienne à établir les priorités dans chaque domaine, à mettre en oeuvre les programmes, à coordonner la mise en oeuvre des programmes gérés en externe et à élaborer des politiques à moyen terme courant 2004.

Les conditions ci-après devront, par ailleurs, être réunies:

- Le taux d'exécution des programmes en Iraq dépendra des capacités mises à disposition à cet effet par les partenaires concernés.
- Les nouvelles autorités iraquiennes souhaitent faciliter la mise en oeuvre des programmes et des projets et accueilleront favorablement et/ou accepteront la participation de l'UE dans certains domaines.
- Les budgets ultérieurs de l'État iraquien tiendront compte des coûts récurrents liés à la poursuite des programmes sectoriels.

## 6.5 Budget 2004

Le budget total prévu pour l'Iraq au titre de 2004 s'élève à 160 millions d'euros,<sup>11</sup> à financer sur la ligne 19 08 07 ('actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur de l'Iraq', rubrique 4 des perspectives financières). La ventilation de cette somme, fournie à titre indicatif dans le tableau ci-dessous, tient compte des contributions accordées pour des objectifs équivalents en 2003 (voir annexe 1) et des besoins énoncés dans les programmes de travail des Nations unies et de la Banque mondiale pour 2004. Elle ne traduit nullement l'importance relative des domaines prioritaires pour la reconstruction de l'Iraq.

**Tableau 4: Répartition indicative par objectif (2004)**

<b>Priorités</b>	<b>En millions €</b>
Rétablissement et amélioration de l'offre des principaux services publics.	90
Amélioration des moyens de subsistance et lutte contre la pauvreté.	60
Renforcement de la gestion des affaires publiques, de la société civile et des droits de l'homme.	10
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>
Aide humanitaire	24
Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme	p.m.

---

<sup>11</sup> Il pourra être nécessaire, courant 2004, d'envisager une aide humanitaire supplémentaire et, éventuellement, de recourir à d'autres instruments du budget communautaire comme l'aide aux populations déracinées, le déminage, l'aide et la sécurité alimentaires et/ou d'autres lignes budgétaires sectorielles ou horizontales appropriées.

**Annexe 1: récapitulatif de l'aide totale accordée par la CE à l'Iraq en 2003 (humanitaire et reconstruction), par secteur et par ligne budgétaire**

Secteur d'intervention	2003 (millions d'euros)
Aide d'urgence	8
Lutte contre les mines	9,89
Santé, éducation, eau et installations sanitaires, populations vulnérables (notamment les personnes déplacées à l'intérieur du pays), aide alimentaire	101,99
Gouvernance et processus politique	11
Soutien à la sécurité, coordination et assistance technique en faveur des partenaires humanitaires. Réserve humanitaire	8,26
<b>Total</b>	<b>139,14<sup>12</sup></b>

Ligne budgétaire	2003 (millions d'euros)
Réserve budgétaire d'urgence (23 02 01/B7-2 1 0)	79
ECHO (23 02 01/B7-210)	21
Autres interventions au bénéfice des pays en développement du Proche et du Moyen-Orient (19 08 06/B7-432)	29
Mécanisme de réaction rapide (19 02 05/B7 6 7 1)	8
Développement et consolidation de la démocratie et de l'État de droit - Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (19 04 03/ B7-7 0 1 0)	3
Participation communautaire aux actions relatives aux mines antipersonnel (19 02 04/B7 -6 6 1)	2
<b>Total</b>	<b>142</b>

<sup>12</sup> La différence entre le total des paiements et le total des engagements en 2003 s'explique par la clôture anticipée de certains projets humanitaires pour des raisons de sécurité, ce qui a conduit au désengagement de fonds sur les 100 millions d'euros initialement prévus par ECHO.

**Annexe 2: récapitulatif des promesses de contribution des donateurs lors de la  
conférence des donateurs de Madrid<sup>13</sup>**

Conférence internationale des donateurs en faveur de l'Iraq

Madrid, 23 et 24 octobre 2003

Tableau récapitulatif par donateur

Tableau 2

en millions d'USD

Donateur	2004	2005-2007	Non spécifié par année	Total
<b>Pays</b>	<b>569,59</b>	<b>758,62</b>	<b>25 118,50</b>	<b>26 446,71</b>
Arabie saoudite	120,00	380,00	0,00	500,00
Australie	45,59	0,00	0,00	45,59
Autriche	1,94	3,53	0,00	5,48
Belgique	5,89	0,00	0,00	5,89
Bulgarie	0,64	0,00	0,00	0,64
Canada	0,00	0,00	187,47	187,47
Chine	0,00	0,00	25,00	25,00
Chypre	0,00	0,00	0,12	0,12
Corée	0,00	0,00	200,00	200,00
Danemark	26,95	0,00	0,00	26,95
Émirats arabes unis	0,00	0,00	215,00	215,00
Espagne	80,00	140,00	0,00	220,00
Estonie	0,08	0,00	0,00	0,08
États-Unis	0,00	0,00	18 649,00	18 649,00
Finlande	5,89	0,00	0,00	5,89
Grèce	0,00	0,00	3,53	3,53
Hongrie	1,24	0,00	0,00	1,24
Inde	10,00	0,00	0,00	10,00
Iran	5,00	0,00	0,00	5,00
Irlande	3,53	0,00	0,00	3,53
Islande	1,50	1,00	0,00	2,50
Italie	0,00	0,00	235,62	235,62
Japon	0,00	0,00	4 914,00	4 914,00
Koweït	0,00	0,00	500,00	500,00
Luxembourg	1,18	1,18	0,00	2,36
Malte	0,00	0,00	0,27	0,27
Pays-Bas	9,42	0,00	0,00	9,42
Nouvelle-Zélande	3,35	0,00	0,00	3,35
Norvège	4,29	8,58	0,00	12,87

<sup>13</sup>

Source: Banque mondiale

Oman	0,00	0,00	3,00	3,00
Pakistan	0,00	0,00	2,50	2,50
Qatar	0,00	0,00	100,00	100,00
République tchèque	7,33	7,33	0,00	14,66
Royaume-Uni	235,48	216,85	0,00	452,33
Slovénie	0,27	0,15	0,00	0,42
Sri Lanka	0,00	0,00	0,00	0,00
Suède	0,00	0,00	33,00	33,00
Turquie	0,00	0,00	50,00	50,00
<b>Communauté européenne</b>	<b>235,62</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>235,62</b>
<b>CE + États membres de l'UE + Pays adhérents</b>	<b>614,83</b>	<b>369,04</b>	<b>272,54</b>	<b>1 256,41</b>
<b>Institutions financières internationales</b>	<b>1 350,00</b>	<b>4 200,00 – 7 900,00</b>	<b>0,00</b>	<b>5 550,00 – 9 250,00</b>
FMI	850,00	1 700,00 – 3 400,00	0,00	2 550,00 – 4 250,00
Banque mondiale	500,00	2 500,00 – 4 500,00	0,00	3 000,00 – 5 000,00
<b>Total</b>	<b>2 155,21</b>	<b>4 958,62 – 8 658,62</b>	<b>25 118,50</b>	<b>32 232,33 – 35 932,33</b>

Le présent tableau récapitule les promesses de contribution faites lors de la conférence internationale des donateurs en faveur de l'Iraq qui a eu lieu en Espagne, à Madrid, les 23 et 24 octobre 2003.

Une promesse de contribution est une déclaration d'intention de mobiliser des fonds, dont le montant approximatif est spécifié.

Source de tous les taux de change: taux de change FMI en DTS au 24 octobre 2003.

Les montants ne comprennent pas l'aide humanitaire identifiée (115,17 M USD au total).

Les montants ne comprennent pas les garanties et les crédits à l'exportation: Autriche 11,78 M USD ; Arabie saoudite : 500 M USD et Danemark : 154,54 M USD.

La Banque mondiale et le FMI ont annoncé un ordre de grandeur de l'aide.

La plupart des donateurs n'ont pas été en mesure de spécifier le type d'aide non remboursable au moment de la conférence des donateurs.

Les montants suivants ne font pas de distinction entre les aides non remboursables et les prêts: Italie: 235,62 M USD et Qatar: 100 M USD.

De nombreux donateurs n'ont pu fournir la ventilation de leur contribution par année.

- Lors de la conférence des donateurs, les Etats-Unis ont annoncé une contribution de 20,3 milliards USD, sous réserve de l'approbation du Congrès. Celui-ci a voté ultérieurement l'octroi d'une aide non remboursable de 18,6 milliards USD destinée à couvrir les besoins en matière de sécurité et de reconstruction.

- Outre la somme indiquée dans le tableau ci-dessus, la Norvège a annoncé une contribution allant jusqu'à 30 M NOK, octroyée au titre du dispositif international de la NORAD en faveur des entreprises privées.

- Outre la somme indiquée dans le tableau ci-dessus, l'Iran a annoncé des mesures économiques estimées à 1,495 M USD, au rang desquelles figurent l'octroi de crédits, la restauration de sites religieux, l'élaboration de programmes touristiques et l'organisation de pèlerinages, la fourniture de services techniques et de conseils, des initiatives dans les domaines du commerce, des investissements, de l'accès au marché et de l'aide humanitaire.

- L'aide octroyée par le Japon s'élève à 4,914 M USD et se compose (i) d'une aide non remboursable de 1,414 M USD pour répondre aux besoins immédiats de reconstruction en Iraq, conformément aux engagements pris par le Japon, qui correspondent essentiellement aux besoins en matière de reconstruction prévus pour 2004 et (ii) d'une aide d'un montant maximal de 3 500 M USD, consistant pour l'essentiel en des prêts à des conditions préférentielles libellés en yens, destinés à couvrir principalement les besoins à moyen terme en matière de reconstruction pour une période allant approximativement jusqu'à 2007, sur la base de la situation en Iraq notamment en matière de sécurité et des progrès réalisés sur le plan politique, de l'avancement des projets de reconstruction, de la recherche d'une solution au problème de l'endettement et des décisions prises par la communauté internationale etc.

- Les pays suivants ont proposé de fournir une aide en nature: Allemagne, Bahreïn, Chili, Égypte, Jordanie, Lettonie, Mexique, Pologne, Philippines, Portugal, Slovaquie, Sri Lanka, Suisse, Thaïlande, Tunisie, Viêt Nam.