

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 (2000-2001)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Une France de moins en moins généreuse

L'aide globale française aux pays en développement et aux organismes multilatéraux a clairement régressé depuis 1982, tant en montant absolu -moins 2 milliards de dollars- qu'en pourcentage du PIB qui lui est consacré -de près de 2 % à moins de 0,6 %. Cette chute est en réalité surtout considérable à partir de 1996. Elle résulte certes, en grande partie, du retrait massif des capitaux privés de ce secteur. Mais elle recouvre également une sensible diminution de la seule aide publique : entre 1996 et 1998, celle-ci est amputée de près d'un tiers. Dans ce domaine, la France est, parmi les pays de l'OCDE, un de ceux qui a le plus régressé (-6 % par an en moyenne).

L'aide publique française se caractérise en outre par un apport relativement important et croissant aux pays à niveau élevé et à revenu intermédiaire -elle leur consacre plus de la moitié du total de son aide- au détriment des pays les moins avancés.

De fait, la prééminence accordée à l'Afrique subsaharienne diminue clairement -de 55 % du total de l'aide publique en 1988 à 48 % en 1998-, alors même que le « monopole » français y est aujourd'hui de plus en plus vivement concurrencé. Ainsi, la Grande-Bretagne y consacre 46 % de son aide, les Etats-Unis, 34 %, et le Japon, qui n'est pourtant pas dans sa zone d'influence, 18 %.

L'aide française apparaît enfin caractérisée par le maintien de la priorité historique accordée à l'enseignement (30 % du total de l'aide bilatérale), tandis que la France apparaît relativement peu présente, par rapport à ses partenaires, dans les secteurs de la santé et du développement économique (eau, assainissement, transports, télécommunications, énergie).

De fait, la comparaison attentive des communiqués des deux seules réunions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), les 29 janvier 1999 et 27 juin 2000, peut susciter l'inquiétude. Début 1999, la France entendait maintenir des flux « substantiels » d'aide publique au développement. A la mi-2000, il ne s'agit plus que de maintenir des flux « importants ».

L'éparpillement des crédits budgétaires affectés à l'aide publique française

En 2001, le total des crédits d'aide publique devrait s'élever à 32,5 milliards de francs, non compris l'aide apportée à nos Territoires d'outre-mer.

La progression importante de 3,5 milliards de francs en 2001, après une diminution de 1,4 milliard de francs en 2000, résulte en réalité presque uniquement de la

progression de l'aide multilatérale (plus 3,2 milliards de francs), tandis que l'aide bilatérale n'augmente que de 340 millions de francs.

Or, ce nouveau renforcement de l'aide multilatérale se fait essentiellement au profit d'un prélèvement communautaire qui ne cesse de s'alourdir, échappant à tout contrôle, tant du législatif que de l'exécutif, ainsi qu'au bénéfice de divers fonds et banques de développement régionaux.

Dans les deux cas, la lisibilité de l'action de la France est inexistante, et l'efficacité des fonds mis en œuvre souvent aléatoire, sinon nulle, faute précisément de mise en œuvre. Parallèlement, la part relative accordée aux organismes onusiens ne cesse de diminuer.

La part gérée par le ministère des Affaires étrangères (après fusion), soit 9,2 milliards de francs, est à peine supérieure à celle du ministère de l'Economie et des finances (8,2 milliards de francs), tandis qu'une dizaine d'autres ministères interviennent dans ce secteur de façon croissante et souvent très autonome, sans qu'on dispose d'une vision précise des instruments mis en œuvre et de leurs objectifs, pour un montant global de près de 2 milliards de francs. Au total, le réseau administratif recouvre 18 catégories distinctes d'implantations, avec près de 800 services, répartis dans 16 pays. Il faut également prendre en compte la multiplicité d'organismes publics divers (ORSTOM, CIRAD, INSERM, par exemple), qui interviennent dans ce secteur, eux aussi de façon autonome.

Ceci ne peut, en aucune façon, contribuer à la cohérence du dispositif et de la politique suivie.

La mise en place du Comité interministériel de la coopération internationale au développement, qui se réunit une fois tous les dix-huit mois, constitue une étape importante mais insuffisante, tant qu'elle ne sera pas dupliquée au niveau des administrations centrales et des services à l'étranger.

La nullité quasi absolue de l'action européenne

Le poids croissant de la contribution française à l'aide au développement mise en œuvre au niveau communautaire doit être souligné. Il atteindra en effet 7,9 milliards de francs en 2001, soit 24 % du total de l'aide publique française aux Etats étrangers.

La seule quote-part française au Fonds européen de développement (FED) -24,3 %- est en outre sans rapport avec la part moyenne de la France dans le budget de l'Union -17,8%. Mais c'est le prix que nous avons dû payer en 1995 pour obtenir un effort supplémentaire de l'Europe.

*Or la lourdeur des procédures de décisions communautaires, tant au niveau des engagements qu'à celui des décaissements, et le refus persistant du pouvoir exécutif, depuis toujours, de prendre les choses en mains via le Conseil des ministres, font qu'il existe aujourd'hui à Bruxelles **un reliquat non utilisé de près de 65 milliards de francs (9,5 milliards d'euros) non dépensés sur le FED, soit plus de deux fois le montant annuel global de l'aide française.***

De même, les quelques 4,2 milliards de francs affectés au programme MEDA (1996-1999), destiné à financer l'adaptation des pays sudméditerranéens à la mondialisation ne sont, au terme de leur « durée de vie », mis en œuvre qu'à peine à hauteur du tiers de façon globale, voire pas du tout dans certains pays.

Il paraît donc éminemment regrettable, d'une part, que la représentation nationale ne puisse pas contrôler l'utilisation de ces fonds, d'autre part, que la Présidence française n'ait toujours pas mis à profit son mandat pour remettre de l'ordre dans ce dossier et faire respecter la volonté de l'Europe d'aider les pays en développement.

En tout état de cause, la décision du premier CICID de janvier 1999 de privilégier la « subsidiarité » et « dans les pays où l'action de la France n'est pas prioritaire, choisir le canal de l'aide multilatérale, et notamment communautaire » mérite sans doute d'être mieux mesurée à l'aune de cette inefficacité européenne.

L'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères : fusion ou dissolution ?

Désormais effective, l'intégration de l'ancien ministère de la Coopération au sein du ministère des Affaires étrangères s'est traduite par une illisibilité accrue de l'instrument « aide au développement », illisibilité qui ne parvient pas néanmoins à pleinement masquer la diminution de cette aide.

Le projet de loi de finances 2001 se caractérise, en effet, par la banalisation définitive de la composante « coopération technique et aide au développement », qui devient un des trois « outils » de l'agrégat « coopération internationale », au même rang que la « coopération culturelle et scientifique » et l'« action audiovisuelle extérieure ».

A cette occasion, la coopération militaire est sortie de l'agrégat « coopération internationale » pour être intégrée dans l'« action diplomatique », avec des moyens nettement diminués et un champ d'intervention géographique devenu illimité.

Les crédits d'intervention du titre IV enregistrent, pour leur part, hors transferts francophonie, une baisse globale de 3 %, qui affecte, pour l'essentiel, les instruments de la « coopération » traditionnelle.

Ainsi, les effectifs de l'assistance technique, dont le Gouvernement avait pourtant estimé l'année dernière qu'ils avaient atteint « l'étiage », continuent de diminuer, alors même que cette spécificité du système français est considérée comme un incontestable « avantage comparatif » par les autres bailleurs bi et multilatéraux, et constitue un élément concret de cette « présence française à l'étranger » que s'évertue à maintenir le ministère. Le choix de la poursuite de la réduction des effectifs, joint à une politique de gestion du personnel qui aboutit à rigidifier à l'extrême le processus de recrutement et de mobilité, et se traduit aujourd'hui par l'existence de près de 300 postes vacants, ne paraît pas de nature à conforter la place de la France à l'étranger.

L'impression retirée des différentes missions menées sur le terrain amène à conclure que, au sein de l'aide au développement, l'outil « projets de coopération » est progressivement supprimé et ses moyens confondus, sinon transférés, avec ceux de la coopération culturelle et linguistique, qui n'a pas nécessairement les mêmes objectifs.

Parallèlement, les crédits de subventions à « divers organismes concourant à la coopération et au développement » progressent, confortant la prolifération d'associations et d'organismes divers servant d'« opérateurs ».

On passe ainsi clairement d'une logique de « projets » à une logique de « subventions ». L'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action française de coopération n'y gagnent rien, pas plus d'ailleurs que la garantie de bon usage des deniers publics.

De façon plus générale, l'objectif qui consiste à « conforter la présence française à l'étranger » est éminent et incontestable. Peut-on, pour autant, systématiquement l'assimiler à une politique d'« aide au développement » ?

A l'administration centrale, la mise en place de la nouvelle Direction générale de la coopération internationale au développement, sorte de Leviathan administratif, ne s'est pas faite sans heurts ni critiques. Le jugement porté sur son bilan, certes extrêmement récent, reste mitigé. Les « ajustements » de structure et les nombreux changements de titulaires de postes de responsabilité attestent de la nécessité de certains réajustements.

D'une manière générale, l'intégration des personnels au sein du Ministère des Affaires étrangères s'est accompagnée parallèlement d'une réduction massive des personnels contractuels, qui constituaient pourtant une spécificité précieuse et originale de la « coopération française ».

Pour terminer, l'avenir de cet instrument longtemps privilégié, voire « emblématique », qu'est le Fonds de solidarité prioritaire, suscite les plus grandes inquiétudes, qui vont bien au-delà de la réserve suscitée par les modifications de procédure.

Certes, pour préserver la pluriannualité et le caractère contractuel des projets mis en œuvre sur ces crédits, l'inscription en titre VI est inévitable. Mais, depuis qu'ont été transférées à l'Agence française de développement les compétences d'investissement sur les secteurs santé et éducation, la régularité budgétaire des projets présentés au FSP devient de plus en plus fragile, en ce qu'ils correspondent de moins en moins à des opérations ressortant du titre VI et de plus en plus du titre IV, il est vrai soumis à « portion congrue ».

Mais la méthode n'est pas bonne. Persister à vouloir inscrire des projets au FSP, en diminuant souvent à due concurrence les crédits du titre IV, risque de les faire tomber en fin de parcours sous le couperet du contrôle financier, pour non conformité à l'ordonnance organique, ce qui est peut-être après tout la forme d'euthanasie qu'attend tout un chacun.

Une zone de solidarité prioritaire dont les moyens servent de plus en plus à la satisfaction désordonnée d'autres besoins

Définie par le Premier ministre en février 1998 comme « la zone dans laquelle l'aide au développement bilatérale doit être sélective et concentrée » et où « la France peut disposer d'un effet significatif en termes économiques ou politiques », la ZSP est censée comprendre « les pays les moins développés en termes de revenu et n'ayant pas accès aux

marchés des capitaux ». A ce titre, les pays de la ZSP devraient notamment être les seuls à bénéficier des interventions financées sur le FSP ou par l'intermédiaire de l'AFD.

L'analyse de l'affectation des différents instruments de l'aide publique française montre que ce principe de « concentration » n'est pas respecté.

Ainsi, le redéploiement des crédits de coopération militaire vers de nouveaux partenaires, en particulier les pays d'Europe centrale, est clairement engagé.

De même, si très peu de projets ont pu être mis en œuvre au titre du FSP pour les nouveaux partenaires de la ZSP (à peine 7 % de l'enveloppe 2000), il est apparu facile d'y inscrire un projet de 30 millions de francs pour la mise en œuvre du pacte de stabilité dans les Balkans. De toute façon, le nouveau décret du 11 septembre 2000 prévoit désormais la possibilité de financer, « à titre exceptionnel », des projets hors ZSP.

De même encore, la totalité des crédits d'aide budgétaire exceptionnelle sur titre VI ont été affectés à des pays hors ZSP.

Enfin, si l'AFD a réussi à mettre en œuvre dès 1999 un volume important de projets en faveur des nouveaux pays de la ZSP, elle a également financé des opérations au Kosovo et en Albanie pour près de 40 millions de francs.

Au total, le décompte de l'aide accordée à la région des Balkans -qui ne figure pas dans la zone ZSP- sur les deux exercices 1999-2000, à travers l'ensemble des instruments d'aide publique au développement, s'élève à plus de 750 millions de francs.

En fait, notre aide au développement apparaît de plus en plus comme une caisse au couvercle toujours ouvert pour puiser, au fil de la conjoncture, de quoi intervenir, ici ou là, pour briller un instant dans les instances internationales et les scènes des grandes controverses mondiales -aujourd'hui les Balkans, mais demain qui ?-, sans trop savoir qui on aide, qui on nourrit et de quels aigrefins on se fait parfois, sans le savoir, le complice.

Au total, le projet de budget pour 2001 signe la disparition programmée, quoiqu'on en dise, des « coopérants », du « FAC », et même d'une « zone d'intervention privilégiée ». L'aide publique française y trouvera-t-elle, à terme, véritablement son compte ?

CHAPITRE PREMIER

L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT

I. PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DEPUIS 1982

A. L'AIDE TOTALE PUBLIQUE ET PRIVÉE A REGRESSÉ DEPUIS 1982, TANT EN MONTANT ABSOLU QU'EN POURCENTAGE DU PIB

De 1982 à 1998, le total des apports financiers nets de la France aux pays en développement et aux organismes multilatéraux a diminué de 2 milliards de dollars (- 20 %), passant de près de 2 % du PIB à moins de 0,6 %. En réalité, l'aide a progressé jusqu'en 1996 -elle atteint alors 17 milliards de dollars-, pour diminuer ensuite de moitié en deux ans, jusqu'à 8 milliards de dollars.

De fait, tout en conservant la première place des pays du G7 en valeur relative, la France est passée du 1^{er} au 12^{ème} rang des pays donateurs de l'OCDE.

Evolution des apports financiers nets de la France aux pays en développement et aux organismes multilatéraux

	Moyenne 1982-1983	1996	2000
Millions de dollars	10 403	17 486	8 402
Pourcentage du PNB	1,95%	1,14%	0,59%
Rang dans les pays du CAD	n°1	n°3 ⁽¹⁾	n°12 ⁽²⁾

(1) précédé par Belgique (2,10% du PNB) et Canada (1,18% du PNB)

(2) précédé par :

. Pays-Bas :	3,35% du PNB
. Belgique :	3,08% du PNB
. Portugal :	1,89% du PNB
. Suisse :	1,67% du PNB
. Canada :	1,60% du PNB
. Suède :	1,30% du PNB
. Norvège :	1,37% du PNB
. Finlande :	1,34% du PNB
. Italie :	1,13% du PNB
. Danemark :	1,05% du PNB
. Allemagne :	1,02% du PNB

Source : Rapport 1999 du Comité d'aide au développement OCDE

**Evolution des apports financiers (versements nets) de la France
aux pays en voie de développement et aux organismes multilatéraux**

(millions de dollars)

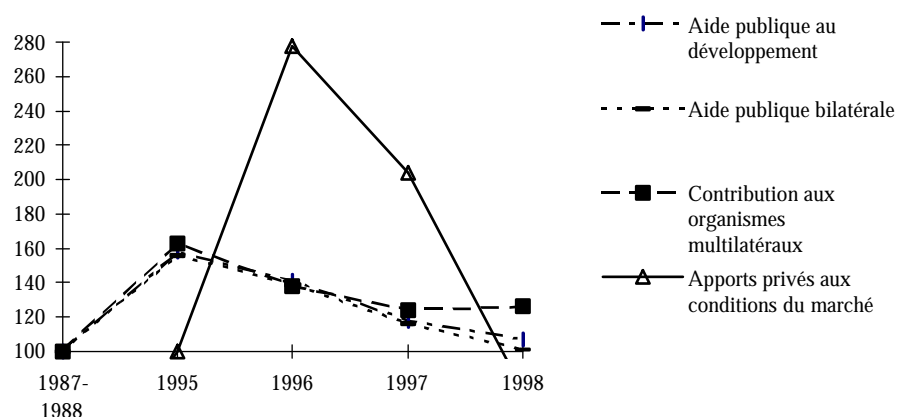
	1987-1988	1995	1996	1997	1998
I. Aide publique au développement (APD)	5 356	8 443	7 451	6 307	5 742
APD en pourcentage du PNB	0,59	0,55	0,48	0,45	0,40
A. Aide publique bilatérale	4 125	6 429	5 754	4 777	4 185
1. Dons et contributions assimilables	2 693	5 890	5 634	4 906	4 540
dont : Coopération technique	1 877	2 526	2 502	2 172	2 081
Aide alimentaire à des fins de développement	40	63	70	49	52
Aide d'urgence		138	96	71	89
En faveur des ONG	17	24	22		22
Frais administratifs	185	316	303	267	271
2. Prêts de développement et capital	1 432	538	120	130	355
dont : Prêts nouveaux de développement	1 293	1 031	638	317	170
B. Contributions aux organismes multilatéraux	1 232	2 015	1 697	1 530	1 557
Dons et souscriptions versées au capital, total	1 232	2 015	1 697	1 530	1 296
dont : Communauté européenne	513	984	845	881	782
Association internationale de développement	379	482	471	281	234
Banques régionales de développement	171	156	146	131	141
II. Autres apports du secteur public nets	1 214	43	-284	94	-191
C. Autres apports publics bilatéraux	1 214	43	-284	94	-191
1. Crédits publics à l'exportation	168	212	80		
2. Participations et autres éléments d'actifs bilatéraux	1 046	169	-364	94	-191
D. Organismes multilatéraux					
III. Dons des organismes privés bénévoles	106	280			
IV. Apports privés aux conditions de marché (long terme)	-424	3 710	10 318	7 579	2 851
1. Investissements directs	680	1 296	3 860	4 148	6 188
2. Crédits privés à l'exportation	-1 697	845	1 106	-960	-442
3. Investissements de portefeuille multilatéraux	633	403			
4. Investissements de portefeuille bilatéraux	-40	1 972	5 352	4 390	-2 895
Total	6 252	12 477	17 486	13 979	8 402
En pourcentage du PNB	0,68	0,81	1,14	1,00	0,59

Source : *idem*

**Evolution de l'aide au développement française
Base 100 : 1987-1988**

	1987-1988	1995	1996	1997	1998
Aide publique au développement	100	158	141	118	107
Aide publique bilatérale	100	156	139	116	101
Contribution aux organismes multilatéraux	100	163	138	124	126
Apports privés aux conditions du marché	-	100	278	204	77

Evolution de l'aide au développement française



B. DE 1996 À 1998, L'AIDE PUBLIQUE A DIMINUÉ DE 27 %

La baisse globale de l'aide française résulte, pour l'essentiel, du retrait massif des capitaux privés -en particulier les investissements bilatéraux- qui chutent de 10 milliards de dollars en 1996 à moins de 3 milliards de dollars en 1998. Mais l'aide publique est elle-même concernée, puisque, de 1996 à 1998, elle passe de 7,5 milliards de dollars à 5,7 milliards de dollars, soit une diminution de 27 %.

L'analyse de l'évolution annuelle moyenne de l'aide publique entre 1992 et 1998 montre, en effet, que la France est un des pays qui a le plus régressé dans ce domaine (- 5,7 % par an en moyenne), même si elle reste encore le premier donateur du G7.

Evolution de l'APD française aux PVD et aux organismes multilatéraux

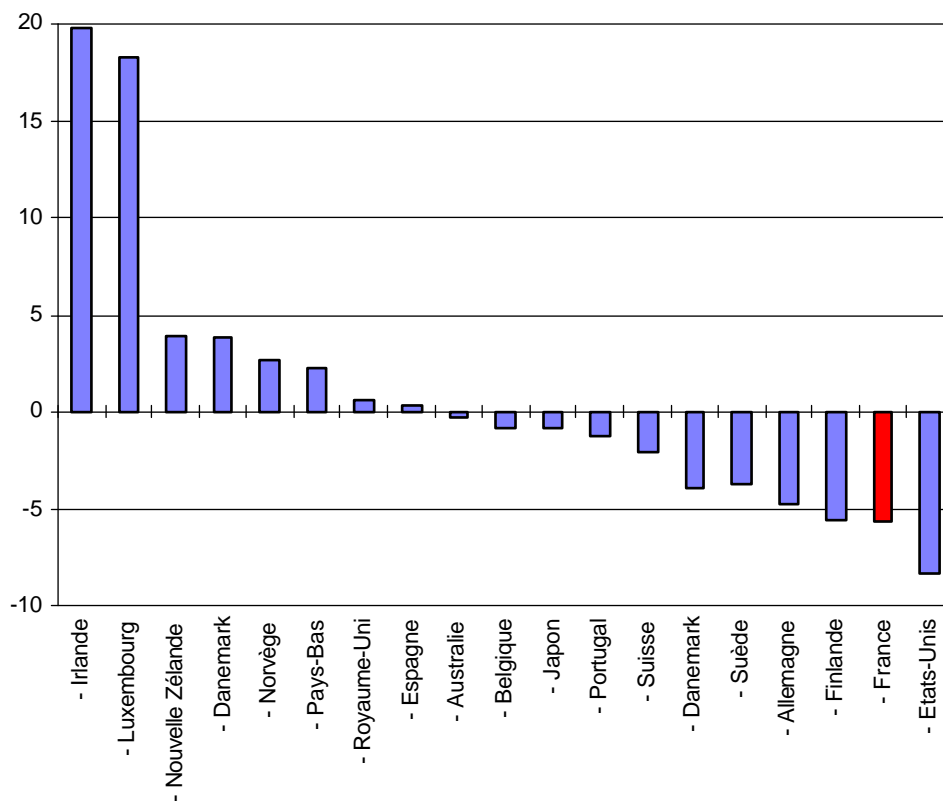
	1982-1983	1996	1998
APD			
- millions de dollars	2 979	7 461	5 742
- % du PNB	0,56	0,48	0,4
- rang	n° 3	n° 5	n° 7
Capitaux privés			
- millions de dollars	7 054	10 318	2 851
- % du PNB	1,32	0,67	0,2
- rang	n° 2	n° 3	n° 14

Source : Rapport 1999 du Comité d'Aide au Développement OCDE

**Evolution annuelle moyenne en volume
de l'APD de 1992 à 1998**

- Irlande	+19,8%
- Luxembourg	+18,2%
- Nouvelle Zélande	+3,9%
- Danemark	+3,8%
- Norvège	+2,7%
- Pays-Bas	+2,3%
- Royaume-Uni	+0,6%
- Espagne	+0,3%
- Australie	-0,3%
- Belgique	-0,8%
- Japon	-0,8%
- Portugal	-1,2%
- Suisse	-2,1%
- Danemark	-3,9%
- Suède	-3,7%
- Allemagne	-4,7%
- Finlande	-5,6%
- France	- 5,7%
- Etats-Unis	-8,3%

Evolution annuelle moyenne de l'APD de 1992 à 1998



C. UN APPORT IMPORTANT AUX PAYS DITS « À NIVEAU ÉLEVÉ », AU DÉTRIMENT DES PAYS LES MOINS AVANCÉS.

De fait, la part de l'aide publique française affectée aux pays les moins avancés et aux pays à faible revenu est clairement plus faible que chez les autres donateurs.

En particulier, la France consacre près de 17 % du total de son aide en 1998 aux pays « à revenu intermédiaire supérieur », alors que le Royaume-Uni et le Danemark (premier donneur mondial) n'y consacrent rien, et que le Japon et les Etats-Unis perçoivent aujourd'hui des remboursements nets en provenance de cette catégorie de pays.

Répartition de l'APD par catégories de bénéficiaires
(en pourcentage des versements bruts)

	Etats-Unis	France	Japon	Royaume Uni	Danemark
Pays les moins avancés (PMA)	30,5	28,0 (34,8) ¹	20,7	39,5	49,5
Pays à faible revenu (PFR)	29,6	23,8 (26,6)	42,5	37,7	28,3
Pays à revenu élevé (PRE)	36,4	25,2 (16,6)	34,3	15,1	16,2
Pays à revenu intermédiaire inférieur (PRITI)	4,5	6,4 (6,4)	3,7	7,6	6,0
Pays à revenu intermédiaire supérieur (PRITS)	-1,0	16,6 (15,7)	-1,2	0,1	0,0

¹ entre parenthèses et en italiques, figure le chiffre relatif à 1988

Cette « préférence » française s'est accentuée depuis 1996, au détriment des pays les moins avancés.

Il est vrai que cette situation est notamment liée à la présence -désormais supprimée- de la Polynésie française¹ et de la Nouvelle-Calédonie² au rang de premiers bénéficiaires de l'aide française. Mais on notera également, cette fois-ci de façon rémanente, celle de l'Égypte, de la Côte d'Ivoire, du Maroc et du Gabon.

¹ 5,5 % du total de l'APD française en 1998.

² 5,3 % du total de l'APD française en 1998.

APD des OCDE membres du CAD
Principaux bénéficiaires (en % du total 1998)

Chine	3,3
Indonésie	3,1
Egypte	2,8
Inde	2,7
Philippines	1,7
Thaïlande	1,5
Bangladesh	1,3
Viet-nam	1,3
Mozambique	1,2
Tanzanie	1,2
Pakistan	1,1
Bosnie-Herzégovine	1,0
Côte d'Ivoire	0,9
Madagascar	0,8
Pérou	0,8

APD des pays européens membres du CAD
Principaux bénéficiaires (en % du total 1998)

Maroc	4
Egypte	3,9
Bosnie-herzégovine	3,2
Algérie	2,7
tunisie	2,2
Zones/ad. Palestiniennes	1,8
Turquie	1,8
Bangladesh	1,5
Mauritanie	1,5
Ethiopie	1,5
Mozambique	1,4
Madagascar	1,4
Jordanie	1,4
Afrique du Sud	1,4
Sénégal	1,4

APD de la France
Principaux bénéficiaires (en % du total 1998)

Polynésie française	5,5
Nouvelle Calédonie	5,3
Egypte	4,2
Cote d'Ivoire	4,2
Cameroun	3,8
Maroc	3,3
Madagascar	3,1
Sénégal	2,6
Congo (ex Zaïre)	2,3
Algérie	1,8
Mayotte	1,4
Niger	1,3
Tunisie	1,3
Gabon	1,1
Burkina Faso	1,0

L'absence d'un lien de principe de l'aide publique française avec le niveau de vie du pays partenaire est confirmée par l'analyse des chiffres envoyés, extrêmement tardivement, par la direction du Trésor.

Aide publique française

(francs)

	APD par habitant	PNB par habitant
Vanuatu	2301	7 819
Djibouti	390	4 679
Sao Tome	193	1 724
Sevchelles	169	39 710
Sénégal	154	3 263
Gabon	151	24 319
Comores	128	2 278
Cap-Vert	103	6 526
Cote d'Ivoire	86	4 310
Guinée équatoriale	68	9 235
Liban	59	21 918
Cameroun	56	3 756
Mauritanie	58	2 524
Maurice	55	22 779
Centrafrique	54	1 847
Congo	46	4 248
Tunisie	39	12 621
St Kitts et Nevis	37	37 740
Mali	34	1 539
Madagascar	33	1 601
Guinée	33	3 325
Maroc	32	7 696
Burkina Faso	32	1 478
Tchad	29	1 416
Algérie	28	9 543
Territoires palestiniens	28	nd
Benin	28	2 340
Niger	27	1 170
Saint-Vincent	20	14 899
Togo	27	2 032
Namibie	17	11 944
Cambodge	13	1 724
Mozambique	12	1 293
Grenade	12	19 516
Haïti	12	2 524
Guinée Buisau	10	985
Vietnam	6	2 032
Gambie	5	2 093
Rwanda	4	1 416
Afrique du Sud	4	17 731
Angola	4	2 093
Burundi	4	862
Surinam	2	10 220
Erythrée	2	1 231
Congo	1	677
Ethiopie	1	616
Ghana	1	2 401
Kenya	1	2 032
Sierra Leone	1	862
Tanzanie	1	1 293
Cuba	1	nd
République Dominicaine	1	10 897

Source : Trésor

D. LA « PRÉÉMINENCE » DE PRINCIPE ACCORDÉE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE EST EN RÉGRESSION

La part du total de l'aide publique française consacrée à l'Afrique subsaharienne passe de 55 % du total en 1988 à 48 % en 1998.

Ce faisant, la France risque de perdre ce qu'elle croit à tort être encore son « monopole ». On notera en effet que la part de l'aide publique consacrée à l'Afrique subsaharienne atteint 53 % pour le Danemark, 34 % pour les Etats-Unis et 46 % pour le Royaume-Uni. Même le Japon, qui n'est pourtant pas dans sa zone d'influence, y consacre plus de 18 % de son apport.¹

Répartition régionale de l'APD
(en pourcentage du total 1998)

	Etats Unis	France	Japon	Royaume Uni	Danemark
Afrique Subsaharienne	33,8	48,2 (54,5) ¹	18,4	45,7	52,7
Asie du Sud et centrale	13,8	4,01 (7,9)	23,7	23,8	17,2
Autres pays d'Asie et d'Océanie	10,6	22,9 (20,5)	39,6	10,9	11,8
Afrique du Nord et Moyen Orient	24,8	19,6 (11,6)	7,7	5,7	7,8
Amérique latine, Caraïbes	16,9	5,4 (5,4)	11,0	14,0	10,5

Evolution de la ventilation géographique de l'aide publique française

(millions de francs)

	1995	1999
Europe dont	134	1 164
<i>Turquie</i>	<i>31</i>	<i>144</i>
<i>Bosnie Herzégovine</i>	<i>13</i>	<i>713</i>
<i>Macédoine</i>	<i>3</i>	<i>50</i>
<i>République fédérale yougoslave</i>	<i>7</i>	<i>19</i>
Afrique	18 196	12 773
<i>Nord Sahara</i>	<i>4 645</i>	<i>4 043</i>
<i>Afrique subsaharienne</i>	<i>13 475</i>	<i>8 687</i>
Amérique	1 880	1 026
<i>Nord et Centre</i>	<i>583</i>	<i>436</i>
<i>Sud</i>	<i>1 297</i>	<i>532</i>
Asie	3 232	1 979
<i>Moyen Orient</i>	<i>674</i>	<i>655</i>
<i>Asie centrale et sud est</i>	<i>439</i>	<i>43</i>
<i>Extrême Orient</i>	<i>2 120</i>	<i>1 223</i>
Océanie	4 477	1 931

Source : Trésor

¹ Certains pays, comme le Portugal (93 %), l'Irlande (73 %), l'Italie (64 %) ou la Belgique (49 %), y consacrent également une place tout à fait majeure au sein, il est vrai, d'une aide globale beaucoup plus modeste.

E. LE MAINTIEN DE LA PRIORITÉ À L'ENSEIGNEMENT

L'analyse de la répartition par secteurs de l'aide publique bilatérale amène à souligner le maintien de la priorité donnée par la France à l'enseignement -30 % du total, contre 11 % pour l'ensemble des pays du CAD- et aux procédures d'allègement de dettes -24 % du total, contre 9 % pour l'ensemble des pays du CAD.

En revanche, la France est moins présente dans le secteur de la santé -3,2 % du total, contre 6 % pour l'ensemble CAD, dont 13 % pour les Etats-Unis et 9 % pour le Royaume-Uni- ; dans la distribution d'eau et l'assainissement -3 % du total, contre 5 % pour l'ensemble CAD, dont 10 % pour le Japon- ; dans le secteur de l'énergie -moins de 2 %, contre 6 % pour l'ensemble CAD, dont 13 % pour le Japon- ; et enfin dans celui des transports et télécommunications -moins de 6 %, contre 10 % pour l'ensemble CAD, dont 25 % pour le Japon.

Répartition par secteur des engagements
(en pourcentage des versements 1998 d'aide publique bilatérale)

	Danemark	Etats-Unis	France	Japon	Royaume-Uni
Infrastructure sociale et administrative	28,2	31,0	43,8	20,2	27,1
Infrastructure économique	12,6	10,5	8,5	41,4	10,3
Agriculture	8,8	4,4	6,7	10,3	7,3
Industries et autres secteurs productifs	0,8	0,2	2,5	3,7	3,0
Aide-programme et aide sous forme de produits	0,2	16,8	3,2	5,9	6,2
Aide d'urgence	8,5	11,2	0,3	0,8	7,4
Autres	40,9	25,8	35,1	17,7	38,7

Source : Rapport 1999 du Comité d'aide au développement OCDE

F. ETATS-UNIS ET GRANDE-BRETAGNE : DEUX CAS À MÉDITER

Le cas des Etats-Unis, qui se cite volontiers en exemple en matière d'aide au développement, mais aussi celui de la Grande-Bretagne, qu'on cite sans doute insuffisamment, méritent une attention particulière.

Ainsi, si le montant total des apports financiers nets américains a progressé de 27 milliards de dollars en 1982 à 48 milliards de dollars courants en 1998, sa part dans le PNB a régressé de 0,8 % à 0,6 %.

La seule aide publique américaine, dont le montant a stagné en dollars courants, est passée de 0,25 % à 0,1 % du PNB.

De 1982 à 1998, la diminution moyenne du volume de l'aide publique américaine a atteint -8,3 % par an. L'aide par habitant atteint désormais 29 dollars seulement, contre 62 dollars pour la moyenne des pays du CAD, et près de 300 dollars pour les pays nordiques.

L'essentiel (72 %) de l'aide bilatérale américaine est une aide liée. Les Etats-Unis interviennent de façon prioritaire sous forme d'aide-programme (18 % du total de leur aide bilatérale) et dans les secteurs de la santé (12 %) et de l'appui aux gouvernements et à la société civile (12 %), sur lesquels ils occupent une place prédominante.

En comparaison, l'aide publique britannique a nettement progressé, passant de 1,7 à 3,2 milliards de dollars. Sa part dans le PNB est, de fait, restée quasiment stable, de 0,4 % en 1982 à 0,3 % en 1998.

En réalité, elle a même, à l'inverse des autres grands pays, progressé entre 1992 et 1998 (+ 0,6 % par an en moyenne). L'aide britannique est peu liée -20 %, soit une proportion équivalente à celle de la France-, fortement présente dans le secteur de la santé et sur les allégement de dette, concentrée sur les pays pauvres, forte en Afrique subsaharienne (46 % du total), ainsi qu'en Inde, au Bangladesh, en Indonésie et en Chine.

APD par habitant

	<i>(dollars 1997)</i>	
	1987-1988	1997-1998
Danemark	222	316
Norvège	270	309
Luxembourg	55	242
Pays-Bas	182	192
France	120	103
Japon	81	82
Belgique	88	81
Allemagne	78	70
Royaume-Uni	56	61
Etats-Unis	52	29

Source : Rapport 1999 du Comité d'aide au développement OCDE

II. RÉPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

Chargé au début de la session de l'examen de l'ensemble des crédits d'aide publique au développement par la Commission des finances, votre rapporteur n'a pas été en mesure d'adresser les questionnaires adéquats aux différents ministères qui bénéficient de crédits à ce titre, au premier rang desquels le ministère de l'économie et des finances. Il se bornera donc, après avoir récapitulé l'ensemble des crédits gérés à ce titre par d'autres ministères que celui des Affaires étrangères, à analyser ceux qui relèvent strictement de ce dernier.

Difficultés méthodologiques...

« Le tableau d'effort d'APD est établi, non pas directement d'après les données budgétaires, mais d'après la méthodologie retenue par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Cette méthodologie a pour objet de rendre possibles les comparaisons internationales avec nos partenaires de l'OCDE, basées sur le critère d'effort d'aide publique au développement rapporté au produit intérieur brut. **Elle diffère des inscriptions budgétaires sur les points suivants :**

- L'APD au sens du CAD est comptabilisée pour chaque année civile en décaissements nets des remboursements de prêts des pays bénéficiaires, que l'origine des crédits soit budgétaire ou non. Les données budgétaires, qui retracent des inscriptions, peuvent s'en écarter significativement ;

- Le périmètre géographique retenu par le CAD comprend l'ensemble des pays en développement ainsi que les territoires d'outre-mer. Les dépenses dans les TOM ne peuvent être entièrement déduites des inscriptions budgétaires. Par ailleurs, à partir de 2000, seuls Mayotte et Wallis-et-Futuna sont retenus par le CAD ;

- Certaines dépenses, comme l'assistance militaire, ne sont pas retenues par le CAD au titre de l'aide publique au développement, alors qu'elles concourent à la coopération avec les Etats bénéficiaires ;

- Les données définitives de notre effort d'aide ne sont connues que six mois environ après la clôture de l'exercice considéré. **L'effort d'aide présenté dans le « jaune » pour les années 2000 et 2001 repose sur des prévisions d'exécution, qui sont nécessairement moins fiables.**

Source : Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les états en développement - « Jaune » annexé au PLF 2001

A. LE POIDS CROISSANT DE L'AIDE MULTILATÉRALE

Les crédits « *concourant à la coopération avec les états en voie de développement* » font l'objet d'une récapitulation au sein d'un « *jaune* » annexé au projet de loi de finances.

Evolution de l'effort d'aide publique au développement

(millions de francs)

	2000	2001	Evolution	
			MF	%
1. Aide bilatérale	18 912	19 251	+339	+1,8%
2. Aide multilatérale	10 136	13 306	+3 170	+31,3%
dont : . Aide européenne	5 725	7 913	+2 188	+38,2%
. Banques et fonds de développement	3 374	3 494	+120	+3,6%
. Institutions des Nations Unies	773	788	+15	+1,9%
. FAS du FMI	264	1 111	+847	+321%
Total Etats étrangers	29 048	32 557	+3 509	+12,1%
APD (hors TOM) rapportée au PIB	0,32%	0,34%	-	-
Territoires d'outre-mer	985	1 008	+13	+1,3%
Total APD	30 043	33 564	+3 521	+11,7%
APD rapportée au PIB	0,33%	0,35%	-	-

Source : Etat récapitulatif des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement

"Jaune" annexé au PLF 2001.

Les chiffres fournis, qui distinguent désormais l'aide apportée aux états étrangers de celle apportée aux territoires d'outre-mer, amènent à formuler les observations suivantes :

Après avoir diminué de 2,5 % entre 1999 et 2000, l'effort global d'aide publique au développement, hors territoires d'outre-mer, affiche pour 2001 une sensible progression de 12 %, soit plus de 3,5 milliards de francs.

Celle-ci résulte presque uniquement de la très forte progression des crédits affectés à l'aide multilatérale. Ils progressent en effet de 3,2 milliards de francs, soit une majoration de 34 % en un an.

Cette évolution est à nouveau essentiellement liée à celle du prélèvement communautaire, majoré de 38 % en 2001. Représentant plus de la moitié (59 %) du total de l'aide multilatérale, et un quart du total de l'aide publique française, il échappe pourtant à tout contrôle du parlement, et manifestement aussi en grande partie à celui du gouvernement. Or, en deux ans, il sera passé de moins de 5 millions de francs à près de 8 milliards de francs. La très forte progression enregistrée en 2001 serait essentiellement due à l'effet du remboursement des sommes dues au titre du STABEX (instrument de stabilisation des recettes d'exportation), dont les fonds viendront dorénavant financer l'activité courante

du Fonds européen de développement (FED), pourtant déjà surdoté et sous-consommé.

La part occupée, au sein de l'aide multilatérale, par le financement de la *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)*¹ par le FMI, et surtout par la participation à divers fonds et banques de développement² - 4,6 milliards de francs au total en 2001 - pour une lisibilité quasi nulle de la contribution française, appelle une analyse approfondie.

Face à ces « poids lourds » des contributions multilatérales, les contributions aux organismes des Nations-Unies³ restent extrêmement modestes (2,5 % du total de l'aide publique), et ne progresseront en 2001 que de 15 millions de francs.

Parallèlement, l'aide bilatérale, qui avait diminué de plus de 1,5 milliard de francs, en 2000, progresse de 340 millions de francs, ce qui ne lui permet pas de retrouver le niveau atteint en 1999. En outre, selon les réponses fournies à votre rapporteur. Cette progression devrait résulter uniquement de l'augmentation des dépenses d'annulations et de consolidations, liée notamment au traitement du stock de la dette du Mozambique et du Sénégal, et à l'évolution des concours d'ajustement structurel aux pays de la zone franc.

Enfin, l'effort en faveur des territoires d'outre-mer est fortement amputé par la « sortie » de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie qui demeurent des « clients » importants. Seule l'aide à Mayotte et Wallis et Futuna est désormais comptabilisée à ce titre.

¹ Qui a remplacé la facilité d'ajustement structurel (FAS)

² Crédits gérés par le Ministère de l'Economie et des finances

³ Crédits gérés le Ministère des affaires étrangères

Participation de la France à divers fonds

(chapitre 68-04 du budget Economie, finances et industrie) ⁽¹⁾

(millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiements		
	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
- Fonds africain de développement	1 620	-	-	-	548	548
- Fonds de solidarité africain	-	-	-	-	-	-
- Fonds international de développement de l'agriculture	-	-	160	46	-	53
- Fonds asiatique de développement	-	720	-	176	176	176
- Fonds d'assistance technique et fonds multilatéraux placés auprès de la BERD	-	50	-	175	90	-
- Fonds commun des produits de base	-	-	-	-	-	-
- Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'AID	-	-	-	1 382	805	1 678
- Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés	-	-	-	50	50	-
- Fonds de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes	-	-	-	60	60	-
- Fonds pour l'Environnement Mondial	-	200	-	381	331	65
Total	1 620	970	160	2 270	2 060	2 520

⁽¹⁾ Budget des Charges communes jusqu'en 1999

Participation de la France au FED

(Chapitre 68-02 du budget des Charges communes)

(millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiements		
	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
- Fonds européen de développement				1 612	1 450	1 400
Total				1 612	1 450	1 400

Participation de la France au capital d'organismes internationaux

(chapitre 58-00 du budget Economie, finances et industrie) ⁽¹⁾

(millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiements		
	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001
- Société interaméricaine d'investissement	-	-	-	-	12	-
- Banque asiatique de développement	-	100	-	-	20	-
- Banque interaméricaine de développement	-	-	-	-	-	-
- Groupe de la Banque mondiale	-	-	-	-	22	-
- BERD	-	-	-	-	159	110
- BEI	-	-	-	-	-	-
- Banque ouest-africaine de développement (BOAD)	-	-	-	-	4	-
- Banque africaine de développement (BAD)	-	-	-	-	20	-
- Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale (BDEAC)	-	-	-	-	-	-
- Banque de développement des Caraïbes	-	-	-	-	-	-
Total	0	100	0	0	225	110

⁽¹⁾ Budget des charges communes jusqu'en 1999

B. LA DISPERSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

L'analyse par «opérateur» amène à constater que, en matière d'aide publique au développement, la part «gérée» par le Ministère des Affaires étrangères (9,2 milliards de francs en 2001) est à peine supérieure à celle gérée par le Ministère de l'Economie et des Finances (8,2 milliards de francs), tandis qu'une dizaine d'autres ministères interviennent dans ce secteur pour près de 2 millions de francs.

Ceci ne peut, en aucune façon, contribuer à la cohérence du dispositif et de la politique suivie.

La mise en place du Comité interministériel de la coopération internationale au développement (CICID), qui se réunit une fois tous les dix huit mois, constitue une étape importante mais insuffisante, tant qu'elle ne sera pas dupliquée au niveau des administrations centrales et des services à l'étranger.

Répartition par ministère des crédits d'aide publique au développement

(millions de francs)

Budgets	2000	2001	Evolution
	Total DO/CP	Total DO/CP	
Affaires étrangères	9 259,5	9 249,3	-0,1%
Agriculture et pêche	278,0	231,3	-16,8%
Aménagement du territoire et environnement			
<i>Environnement</i>	6,3	8,6	36,5%
Culture et communication	22,6	22,6	0,0%
Charges communes	1 460,0	1 400,0	-4,1%
Economie, finances et industrie	6 925,1	6 791,5	-1,9%
Enseignement national, recherche et technologie			
<i>Enseignement scolaire</i>	0,60	0,64	
<i>Enseignement supérieur</i>	26,0	28,1	7,9%
<i>Recherche et technologie</i>	1 165,8	1 186,8	1,8%
Emploi et solidarité			
<i>Emploi</i>	42,7	45,7	
Equipement, transports et logement			
<i>Services communs</i>	3,1	3,1	
Transports terrestres			
<i>Transports aériens et météorologie</i>			
<i>Mer</i>			
Intérieur et décentralisation	100,8	101,6	0,8%
Jeunesse et sports	5,5	6,2	12,7%
TOTAL GENERAL	19 296,9	19 075,4	-1,1%

Source : Etat récapitulatif des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement
"Iaune" annexé au P.I.F. 2001

1. La prépondérance du ministère de l'économie et des finances

En 2001, la part des crédits gérés par le ministère de l'économie et des finances s'éleva au total à 8,2 milliards de francs.

Les principales dépenses se répartissent comme suit :

- *Sur le budget Charges communes :*

- Participation de la France au fonds européen de développement¹ : 1.450 MF en 2001.

Ce montant s'ajoute à celui de la part du prélèvement communautaire affectée à l'aide au développement, qui apparaît sous la forme d'un prélèvement sur recettes.

La participation de la France au FED : « cagnotte » ou « gâchis » ?

-Situation 2001 du chapitre 68-02 du budget des Charges communes-

- ❶ Autorisations de programme en compte au 1/1/2000
..... 49,4 milliards de francs
 - ❷ Crédits de paiement en compte au 1/1/2000
..... 27,1 milliards de francs
- Sur ce total, 21 milliards de francs relèvent d'autorisations de programme ouvertes avant 2001, mais ne seront appelés qu'à partir de 2004...
- ❸ Evolution de l'exécution budgétaire

De 1998 à 1999, le montant des reports enregistrés sur ce chapitre a continué d'augmenter, passant de 826 MF en 1998 à 1.715 MF en 1999.

- *Sur le budget Economie, finances et industrie :*

- Agence française de développement,
 - 3.439 MF en 2000² (chiffres non communiqués pour 2001),
 - 183 MF en 2000³ (chiffres non communiqués pour 2001).

¹ Chapitre 68-02

² Chapitre 44-97, article 36, paragraphes 11, 12, 13 et 14 : bonifications d'intérêts et indemnités au titre des annulations de dettes ou des réductions de taux d'intérêt.

³ Chapitre 37-01, articles 30 et 50 : Remboursement de frais de gestion (en fait, « subvention de fonctionnement » de l'AFD)

➤ Participation de la France à divers fonds¹

En 2001, les principaux appels de fonds concernent la reconstitution des ressources de l'AID (1678 MF en crédits de paiements), le Fonds africain de développement (548 millions de francs), le Fonds asiatique de développement (176 millions de francs), et le Fonds pour l'environnement mondial (65 millions de francs).

➤ Participation de la France au capital d'organismes internationaux²

Un appel de fond interviendra en 2001 au profit de la BERD à hauteur de 100 millions de francs.

➤ Participation de la France à des dons aux Etats étrangers³

- 100 millions de francs en crédits de paiement

-300 millions de francs en autorisations de programme

➤ Services de l'expansion économique et DREE

- 502 millions de francs pour 2000 (chiffre non communiqué pour 2001).

- *Sur les Comptes spéciaux du Trésor*

- CST n° 903-07 - Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'AFD .

Les prêts du Trésor à des Etats étrangers permettent la mise en place de protocoles financiers au profit de pays tiers pour l'achat de biens d'équipements français. La réforme des protocoles a conduit, depuis 1996, à concentrer ces moyens au profit des « pays émergents », avec la procédure « réserve pays émergents ».

Les prêts du Trésor à l'AFD (conditions très concessionnelles) lui permettent d'octroyer des prêts destinés à financer des projets d'investissement dans les secteurs marchands des pays de son champ d'intervention géographique.

L'excédent prévu sur ce compte sur l'exercice 2000 (+1,8 milliard de francs) devrait légèrement diminuer en 2001 (1 milliard de francs) en raison d'une remontée des dépenses prévues (2 milliards de francs) supérieure à celle des recettes (3 milliards de francs).

- CST n° 906-05 - Opérations avec le FMI .

Le compte d'opérations avec le FMI retrace l'incidence de la mobilisation éventuelle de droits de tirage spéciaux.

Les accords permettent au FMI de mobiliser auprès de la France jusqu'à 20,3 milliards de francs de droits de tirage spéciaux, en vue d'assurer la stabilité du système monétaire international. En 1999, l'augmentation de 40 % des quotes-parts des pays membres au FMI a porté cette capacité de tirage à 27 milliards de francs.

Ce compte est neutre pour le budget de l'Etat.

¹ Chapitre 68-04, articles 10 à 90.

² Chapitre 58-00.

³ Chapitre 68-00

- CST n° 905-10 - Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base.

Ce compte retrace le versement de la contribution française à l'accord interministériel sur le caoutchouc naturel et l'étain. Sa charge nette correspond à une évaluation de ce que la France devrait verser en cas de reconstruction du stock régulateur. Pour 2001, le compte devrait faire apparaître un excédent de 15 millions de francs.

2. La multiplicité des interventions des ministères techniques

En 2001, les interventions au titre de la « coopération » mises en œuvre par les ministères « techniques » autres que celui des affaires étrangères s'élèvent à 1.635 millions de francs. Les principales interventions sont les suivantes :

- Agriculture et pêche : 207 millions de francs au titre de l'aide alimentaire
- Enseignement supérieur :- 26,2 millions de francs pour les services déconcentrés à l'étranger
- Recherche et technologie :

Principaux organismes subventionnés en 2001¹

CIRAD : 510 millions de francs en fonctionnement et interventions
IRD (ex ORSTOM) : 368 millions de francs en fonctionnement et interventions
INRA : 15 millions de francs en fonctionnement et interventions,
CNRS : 4 MF en fonctionnement,
Fondations : 40 millions de francs en fonctionnement et interventions

- Emploi et solidarité :

- contribution au BIT : 20 millions de francs
- subvention au GIP-Inter : 12 millions de francs en 2000
- actions de coopération internationale : 10 millions de francs

- Transport aérien et Météorologie :

- subvention à Météo-France : 4,7 millions de francs

- Intérieur et décentralisation :

- services centraux : 30,3 millions de francs
- services déconcentrés (SCTIP) : 71,3 millions de francs

- Jeunesse et sports : 6,2 millions de francs

(essentiellement sous forme de « contributions aux organisations intergouvernementales)

- Aménagement du territoire et environnement : 8,6 millions de francs (essentiellement sous forme de « contributions aux organisations intergouvernementales)

¹ Figurent également : INSERM, IFREMER, CEMAGREF, ADEME

➤ Culture et communication : 22,6 MF, essentiellement sous forme d' « interventions culturelles d'intérêt national »

3. La diversité du réseau

Le réseau d'implantation des services de l'Etat à l'étranger souligne la multiplicité des « antennes » des services de l'Etat à l'étranger.

De fait, les 28 départements ministériels qui contribuent globalement à l'action extérieure de la France entretiennent un réseau représentant 8.846 emplois budgétaires -hors recrutés locaux-, correspondant à 16 catégories d'implantations, avec un total de 748 services, répartis sur 161 pays. Ce réseau est complété par celui de l'AFD, de l'AEFE, et des nombreux organismes « concourant à l'action internationale ».

Au premier juillet 2001, les prévisions concernant les effectifs du personnel d'assistance technique dans les pays en développement portent sur 9442 personnes au total, affectés à 70 % dans les états de la zone de solidarité prioritaire, contre 9.429 au 1^{er} juillet 2000.

**Effectifs du personnel d'assistance technique affectés
dans les pays en développement**

	1er juillet 2000	1er juillet 2001
Enseignants des services français	3 932	3 953
Enseignants à la disposition des Etats	1 637	1 635
Administration générale	106	107
Economie et finances	1 088	1 086
Travail et santé	414	412
Agriculture, élevage et génie rural	409	409
Energie	11	11
Construction, travaux publics transports et télécommunications	135	135
Défense	423	434
Divers	1 274	1 260
TOTAL	9 429	9 442
- dont zone de solidarité prioritaire	6 665	6 584
. autres Etats	2 724	2 858

Source : Etat récapitulatif des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les états en voie de développement

Jaune annexé au projet de loi de finances pour 2001

Implantations des services de l'Etat à l'étranger

Ministères	Réseau	1999
Affaires étrangères/Coopération	Ambassades	149
	Consulats généraux et consulats	106
	Chancelleries détachées	7
	Représentations permanentes	17
	Etab. culturels et de recherche(*)	167
	Bureau de Berlin	1
	Total	447
Aménagement du territoire	Bureaux de la DATAR à l'étranger	18
Anciens combattants	Services des anciens combattants	23
Défense	Attachés de défense	107
	Attachés d'armement	19
	Missions militaires françaises	18
	Officiers de liaison	14
	Total	158
Economie, finances et industrie	Postes d'expansion économique	159
	Agences financières	15
	Missions économiques et financières	7
	Pairies	25
	Attachés douaniers	15
	Attachés fiscaux	7
	Total	228
Emploi et solidarité	Conseillers aux affaires sociales	10
Equipement	Conseillers maritimes	4
Industrie	Conseillers industrie	2
Intérieur	Attachés de police/délégations SCTIP	62
	Officiers de liaison	28
Justice	Total	90
	Magistrats de liaison	10
Total général		949

(*) Dont centres culturels français relevant auparavant du ministère délégué à la coopération et à la francophonie

1. Services internationaux des ministères techniques

Agriculture :

Sous-direction des échanges internationaux (3 bureaux)

Aménagement du territoire et environnement :

Service des affaires internationales (3 bureaux)

Culture et communication :

Direction des affaires européennes et internationales

Défense :

Direction des relations internationales (6 sous-directions, 33 bureaux)

Education nationale, recherche, technologie :

Délégation aux relations internationales et à la coopération (2 sous-directions, 8 bureaux)

Centre international d'études pédagogiques

CNOUS

CNRS

CHEAM

Emploi et solidarité :

Direction de la population et des migrations

Délégation aux affaires européennes et internationales (2 sous-directions, 4 bureaux)

Mission interministérielle au co-développement et aux migrations internationales

Equipement, transports et logement :

Sous-direction des actions internationales

Intérieur :

Service de coopération technique internationale de police (SCTIP)

Justice :

Service des affaires internationales et européennes (5 bureaux)

2. Etablissements publics et organismes sous tutelle conjointe

- CIRAD (Centre de coopération internationale et recherche agronomique pour le développement)
- CEMAGREF (Centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et forêts)
- IFREMER
- IRD (Institut français de recherche pour le développement) - ex ORSTOM
- INRA (Institut national de la recherche agronomique)
- INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité)
- INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale)
- Institut Pasteur
- Laboratoire central des Ponts et Chaussées

CHAPITRE DEUX

LES CRÉDITS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT INSCRITS AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

I. UNE LISIBILITÉ ALÉATOIRE

Avec la « fusion » de l'ex-ministère de la Coopération au sein de celui des Affaires étrangères, l'évolution des crédits inscrits au budget des affaires étrangères au titre de l'aide publique au développement est devenue peu lisible.

Les lignes budgétaires spécifiques au fonctionnement ont disparu, au profit d'un regroupement global au sein de chapitres affectés aux « *services et établissements culturels et de coopération* ».

Les lignes budgétaires consacrées aux dépenses d'intervention sont à peine plus lisibles. Cette « illisibilité » apparaît clairement si l'on compare les crédits inscrits au PLF 2001 et ceux qu'en « extrait », par chapitre, le « *jaune* » 2001 récapitulant les crédits consacrés à la coopération.

**Clé de répartition des crédits inscrits au budget des affaires étrangères
au titre de la "coopération avec les états en voie de développement"**

(millions de francs)

	Crédits inscrits au PLF 2001 in "bleu" budget MAE	Crédits retenus au titre de la coopération in "jaune" Etat récapitulatif des crédits de coopération annexé au PLF 2001	Pourcentage des crédits du MAE affectés à la coopération
Dépenses de fonctionnement			
I. Services centraux	1 400,3	209,8	15,0%
31-12. Indemnités et allocations diverses	185,1	20,7	11,2%
31-90. Rémunérations principales	648,3	91,0	14,0%
31-96. Autres rémunérations	18,0	2,2	12,2%
33-90. Cotisations sociales	54,7	20,0	36,6%
33-91. Prestations sociales	27,2	6,3	23,2%
34-98. Matériel et fonctionnement courant	447,0	67,6	15,1%
57-10. Equipement administratif	20,0	2,0	10,0%
II. Services déconcentrés à l'étranger (services diplomatiques, consulaires, culturels et de coopération)	7 672,7	2 000,6	26,1%
31-12. Indemnités et allocations diverses	37,9	21,0	55,4%
31-90. Rémunérations principales	3 089,1	705,0	22,8%
31-98. Autres rémunérations	552,9	67,6	12,2%
33-90. Cotisations sociales	54,7	27,0	49,4%
33-91. Prestations sociales	3,2	2,0	62,5%
34-98. Matériel et fonctionnement courant	979,7	99,0	10,1%
36-30. Subventions aux établissements publics	2 151,7	625,0	29,0%
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche	494,0	330,0	66,8%
57-10. Equipement administratif	309,5	124,0	40,1%
Dépenses d'intervention	10 365,3	5 345,4	51,6%
41-43. Concours financiers	150,0	150,0	100,0%
42-11. Coopération culturelle et scientifique	1 806,6	1 115,2	61,7%
42-12. Coopération technique et au développement	1 621,4	1 437,1	88,6%
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées	220,0	220,0	100,0%
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle	1 078,0	603,0	55,9%
42-26. Transport aide alimentaire	98,0	98,0	100,0%
42-29. Coopération militaire et de défense	720,4	626,0	86,9%
42-37. Autres interventions de politique internationale	122,8	60,8	49,5%
42-31. Contributions obligatoires	3 990,8	478,0	12,0%
42-32. Contributions volontaires	557,3	557,3	100,0%
Dépenses en capital	1 697,4	1 697,4	100,0%
68-80. Subventions d'aide extérieure	35,5	35,5	100,0%
68-91. FSP	761,9	761,9	100,0%
68-93. Dons AFD	900,0	900,0	100,0%

Source : Commission des finances à partir de la comparaison "jaune" et "bleu".

Il ressort de ce tableau que seuls sont considérés comme étant à 100 % des crédits de coopération :

- l'appui à des initiatives privées et décentralisées,
- les concours financiers,
- le transport de l'aide alimentaire,
- les subventions du titre VI (aide budgétaire et projets financés sur le Fonds de solidarité prioritaire ou mis en œuvre par l'Agence française de développement),
- les contributions volontaires¹.

Le chapitre *coopération technique et au développement* n'est retenu qu'à hauteur de 89 %. La *coopération militaire*, affectée à 87 % à la coopération par le *Jaune* est désormais rattachée dans le *Bleu 2001* à l'agrégat « *action diplomatique* » et non plus aux « *actions de coopération* ».

Le reste des chapitres bénéficie d'un traitement variable qui complique l'analyse : ainsi, pour l'administration centrale, 14 % pour les rémunérations principales, mais 37 % pour les prestations ; pour les services à l'étranger, 29 % des rémunérations et 13 % seulement des recrutés locaux ; pour les interventions du titre IV, près de 60 % de l'action audiovisuelle, les deux-tiers de la coopération culturelle et scientifique et la moitié des autres interventions de politique internationale.

Si les contributions volontaires versées aux organismes internationaux, dont la plupart financent par nature des opérations d'aide au développement, sont désormais assimilées, dans le budget français, à des crédits de coopération, les contributions obligatoires restent assimilées à des crédits d'« action diplomatique », au même titre que la coopération militaire.

Face à cette difficulté, votre Rapporteur se limitera à analyser les crédits qui -« pour l'essentiel »- sont assimilés à des actions de coopération en faveur des pays en développement.

¹ Ce qui constitue une novation par rapport à l'exercice 2000, pour lequel aucune contribution internationale n'était retenue au titre de l'aide au développement.

II. L'INTÉGRATION DÉFINITIVE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA « COOPÉRATION »

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE

La publication du *décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998* portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères a définitivement rendu effective la fusion des services du Ministère des Affaires étrangères et de l'ancien Ministère délégué à la Coopération à compter de 1999. L'intégration complète des agents a été achevée au début de l'année 2000.

Au sein de l'administration centrale, les « économies d'échelle » se sont traduites par un gain de 30 emplois pour la mise en place de la nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) à partir des anciennes direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques du Quai d'Orsay (DGRCSST) et direction du développement de la rue Monsieur, et de 42 emplois à partir de la fusion des deux directions d'administration générale. Ces 72 emplois ont été redéployés en totalité. Pas de gain net donc au total pour le budget général.

B. LES SERVICES À L'ÉTRANGER

1. Les « établissements culturels, de coopération et de recherche »

Les subventions de fonctionnement accordées aux 156 établissements culturels et 26 instituts de recherche du réseau restent identifiés sous le vocable d'« *établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger* ». A vrai dire, votre rapporteur s'étonne un peu de voir ainsi maintenue la spécificité des alliances et des centres culturels, alors que les anciennes missions de coopération ont été totalement « fondues » au sein des services culturels.

La dotation du *chapitre 37-95* est majorée en 2001 de 35 millions de francs, dont 8 millions de francs pour la prise en compte de l'effet-change, 21 millions de francs liés à des transferts de crédits en provenance du chapitre IV et 6 millions de francs de mesures nouvelles pour la réouverture de centres culturels en Algérie. Elle s'élève au total à 494 millions de francs.

2. Les « services et établissements culturels et de coopération »

Les moyens des anciennes missions de coopération (effectifs et moyens de fonctionnement) sont désormais fondus au sein de la catégorie « *services et établissements culturels et de coopération* », ce qui rend impossible l'analyse de leur évolution. Les questions posées à ce sujet par votre rapporteur, tendant à obtenir une comparaison entre « avant » et « après » la fusion, sont demeurées sans réponse.

Evolution des moyens des services culturels et de coopération Article 11

(millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evolution	
			MF	%
Indemnités et allocations diverses (31-12)	7,3	7,3	0	0
Rémunération des personnels (31-90)	915,7	844,7	-71	-7,7
Cotisations sociales ⁽¹⁾ (33-90)	15,6	17,0	+1,4	+0,1
Prestations sociales (33-91)	0,6	0,6	0	0
Matériel et fonctionnement courant ⁽²⁾ (34-98)	nd	nd	nd	nd

⁽¹⁾ Les cotisations sociales afférentes aux services culturels et de coopération ne font pas l'objet au PLF 2001 de la même mesure de transfert en provenance du budget des Charges communes que l'administration centrale et les services diplomatiques et consulaires.

⁽²⁾ Les frais de fonctionnement, de déplacement et de dépenses informatiques sont fondus dans un "pot commun" avec ceux des services diplomatiques et consulaires, qui ne distinguent désormais que crédits déconcentrés et crédits délégués.

Globalement, l'évolution des moyens des services culturels et de coopération est marquée par une diminution nette¹ de 7,7 % des crédits de rémunérations (soit -71 millions de francs), qui s'explique partiellement par un transfert d'emplois vers les services diplomatiques et consulaires (pour 3,8 millions de francs), mais surtout, pour l'essentiel, par des réductions d'effectifs.

A l'étranger, la fusion des missions de coopération d'une part et des services culturels de l'autre devrait se traduire au total, selon les réponses apportées à votre rapporteur, par un gain de 27 emplois de catégories A et B et de 25 emplois de catégorie C, soit 52 emplois, dont il n'est pas précisé s'ils ont été ou non redéployés.

Selon les réponses apportées, « *il n'apparaît plus, à ce stade, d'économies d'emplois à l'horizon 2001 au titre de la fusion* ».

¹ Ce chapitre bénéficie en effet d'une mesure d'ajustement de 5,9 MF sur les indemnités exceptionnelles versées à certains agents en poste à l'étranger (décret du 10 mars 1997).

C. LA FUSION DES EFFECTIFS : UN BILAN MITIGÉ

Au total, en l'état actuel, l'appréciation portée sur le bilan de la fusion des effectifs appelle quelques réserves.

Certes, sur 41 administrateurs civils concernés par le décret n° 98-153 du 29 décembre 1999, 40 ont accepté leur intégration au sein du ministère des Affaires étrangères.

Toutefois, s'agissant de la titularisation des agents de catégorie A au sein du ministère des Affaires étrangères, sur les 104 personnes concernées, la moitié seulement (51) se sont déclarées candidates à l'intégration et le tiers (31) l'a accepté en définitive¹. Cette « perte en ligne » appelle une interrogation. Il n'est pas certain en effet que ces refus soient seulement motivés par des considérations financières.

La fusion des corps de catégories B et C est pour sa part encore « à l'étude ». Elle pose manifestement des problèmes difficiles, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des règles relatives au temps de séjour.

De façon générale, l'« intégration » s'est en outre effectuée au prix d'une réduction massive des personnels contractuels, qui constituaient pourtant souvent une spécificité précieuse et originale de la « coopération française », notamment d'ailleurs parce qu'elle correspondait souvent à une réelle vocation.

En outre, les contractuels qui sont restés souffrent aujourd'hui, à situation et emploi égal, au sein d'un même poste géographique, d'une importante disparité de traitement par rapport à leurs homologues du Quai d'Orsay². Pour la bonne marche des postes, et pour éviter de perdre rapidement des collaborateurs de qualité, il serait opportun de remédier à cette situation.

Evolution des emplois à l'étranger⁽¹⁾

	2000			2001			Total net sur 2 ans
	Suppression	Créations	Total	Suppression	Créations	Total	
Titulaires	-121	+128	+7	-875	+827	-48	-41
Contractuels	-810	+662	-148	-354	+1	-353	-501

⁽¹⁾ Tous services confondus, c'est-à-dire y compris diplomatiques et consulaires, mais il est raisonnable de penser, en l'absence de précisions fournies, et compte tenu de l'effort affiché en faveur des services consulaires, que la baisse touche surtout les services de coopération et d'action culturelle.

¹ Cette intégration se traduit par l'inscription d'une mesure nouvelle de 6,1 millions de francs au PLF 2001, portant sur la transformation de 96 emplois.

² Qui peut conduire un chef de SCAC -contractuel- à être moins payé que son secrétaire général adjoint, agent du ministère des Affaires étrangères.

III. LES « EXCROISSANCES » ADMINISTRATIVES

A. LE HAUT CONSEIL DE LA FRANCOPHONIE

Le *Haut Conseil de la Francophonie* dispose de crédits de fonctionnement strictement reconduits à 1,4 million de francs en 2001. Ces crédits ont été répartis comme suit en 2000 : 0,7 million de francs de subvention de fonctionnement, 0,4 million de francs pour les voyages et missions, 0,15 million de francs d'indemnités pour le Secrétaire général, et 0,07 million de francs pour le recrutement de vacataires.

B. LA COMMISSION COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

La *Commission coopération développement (Cocodev)*, qui constitue une instance de discussion entre organisations non gouvernementales et pouvoirs publics, dispose d'une subvention de 130.000 francs, strictement reconduite pour 2001.

C. LE HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Votre rapporteur souhaite s'arrêter un moment sur cette « institution ». Disposant de près de 5 agents du ministère des Affaires étrangères, le HCCI a bénéficié en gestion 2000 de 5,75 millions de francs de moyens de fonctionnement courant, dégagés sur le *chapitre 34-98* qui avait pourtant subi une réduction de 20 millions de francs en loi de finances initiale.

Le bilan affiché à ce prix est le suivant : « une trentaine d'auditions, plusieurs missions internationales, trois avis au Premier ministre, deux séminaires de 150 et 250 personnes »...

Le projet de loi de finances pour 2001 a créé un *article 88* spécifique pour identifier ces crédits, reconduits pour le même montant.

Le Secrétariat général du HCCI estime d'ores et déjà que ce montant « *ne permettra pas la réalisation de tous les projets du HCCI, en particulier l'organisation d'une conférence de la coopération internationale* ».

Votre rapporteur est, moins que jamais, convaincu de l'utilité pour la France de cet organisme. Une part importante de son action consiste à organiser des rencontres, des manifestations, de préférence en province, et des colloques divers d'intérêt variable, pour créer une convivialité assez superficielle.

Elle revient en fait surtout à offrir à des personnes qui ne représentent souvent qu'eux-mêmes et des minorités sans réel écho, et qui se sont très vite habitués aux ors de la République, des moyens pour critiquer l'action de la France et donner ainsi à nos adversaires et concurrents des arguments pour jeter le doute sur notre politique étrangère.

De fait, le HCCI a quelque peu dépassé sa mission de « conseil », au profit d'une critique assez systématique. En définitive, il gêne davantage l'action de la France qu'il ne la sert en matière de développement, alors que la « société civile » qu'il entend représenter, et surtout imposer progressivement à la place de l'Etat, n'a pas nécessairement jusqu'à présent, démontré une efficacité supérieure à celle de l'action publique.

Votre rapporteur vous proposera donc, à titre personnel, un amendement de suppression des crédits affectés à cet organisme.

CHAPITRE III :

LES MOYENS D'INTERVENTION GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Evolution des moyens d'intervention

(millions de francs)

Répartition	PM : clé de répartition retenue par le "jaune" 2001	LFI 2000	PLF 2001	Evolution	
				MF	%
- Concours financiers (41-43)	100%	160	150	-10	-6,0
- Coopération culturelle et scientifique (42-11)	62%	1 866	1 807	-59	-3,2
- Coopération technique et de développement (42-12)	89%	1 713	1 621	-92	-5,2
- Appui à des initiatives privées et décentralisées (42-13)	100%	224	220	-4	+0,3
- Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle (42-14)	56%	1 065	1 078	+13	+1,2
- Transport de l'aide alimentaire (42-26)	100%	95	98	+3	+3,1
- Coopération militaire de défense (42-29)	87%	755	720	-35	-4,5
- Autres interventions de politique internationale (42-37)	50%	121	123	+2	+1,1
- Contributions volontaires (42-32)	100%	307	557	+250	+81,0
Total		6 306	6 374	+68	-1,1%

Si on excepte les contributions obligatoires aux organismes internationaux -définies comme relevant de l' « action diplomatique »-, les crédits du titre IV affectés, souvent partiellement, à la « coopération » devraient s'élever en 2001 à 56,4 milliards de francs, en progression de 1,1 % par rapport à 2000 -soit plus 68 millions de francs-.

Hors transferts au titre de la francophonie, les crédits du titre IV diminuent de 3 %, soit moins 161 millions de francs.

Cette baisse touche en priorité les chapitres totalement ou majoritairement affectés à la « coopération » : coopération militaire : moins 35 millions de francs ; coopération technique et au développement : moins 90 millions de francs ; concours financiers : moins 10 millions de francs.

Même s'il appelle quelques nuances, ce constat suscite, s'agissant de l'évolution des crédits d'aide publique au développement, une réelle inquiétude.

I. LES MOYENS DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE ET AU DÉVELOPPEMENT

D'une manière générale, l'analyse globale de l'exécution 1999 et 2000 du chapitre affecté à la coopération technique et au développement témoigne des difficultés concrètes de mise en œuvre de la réforme, liées à la fois aux handicaps d'une nouvelle direction générale protéiforme et trop hiérarchisée et aux difficultés sur le terrain de l'« acclimatation » de nouveaux agents issus du monde diplomatique, dans un contexte compliqué en outre par la mise en place de la réforme comptable.

Ainsi, les crédits inscrits en loi de finances initiale 1999, soit 1.887 millions de francs, ont été abondés par 162 millions de francs de reports 1998 (dont 52 millions de francs hors état H). Ils ont parallèlement subi une annulation à hauteur de 125,5 millions de francs, ce qui conduit à un taux d'ordonnancement sur 1999 suffisamment faible pour être signalé : 87 %.

Le chapitre « *coopération technique et au développement* », enregistré, dans le projet de loi de finances pour 2001, des mouvements divers, globalement marqués par la poursuite de la baisse de l'assistance technique et des crédits de bourse, et la hausse des moyens permettant de subventionner divers « organismes concourant à la coopération et au développement ».

A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

L'article « *assistance technique* », doté de 1.043 millions de francs en 2000, est supprimé au profit d'un nouvel intitulé -« *transfert de savoir-faire* »- qui distingue désormais « *expertise de longue durée* » et « *missions d'experts de courte durée* ».

Ces deux nouveaux articles bénéficient globalement de 991 millions de francs de crédits en 2001, soit une baisse assez sensible de 9,5 %, correspondant, dans une certaine mesure, à un transfert de crédits vers la coopération culturelle (moins 21 millions), mais surtout à d'importantes mesures d'économie (moins 67 millions au titre de la révision des services votés).

Votre rapporteur souhaite, tout d'abord, émettre une réserve sur le maintien au titre IV, sous un intitulé qui devient en plus assez « abstrait » - *transfert de savoir-faire* - de crédits destinés à rémunérer des agents français.¹

¹ 2003 assistants techniques en poste (CSN compris) en 1999 (Source : « vert » 2000).

Cela ne lui paraît correspondre, ni au respect de l'ordonnance organique, ni à l'exactitude des informations concernant le nombre de personnes rémunérées sur fonds publics.

Sur le fond, la poursuite de la baisse des effectifs de l'assistance technique apparaît regrettable. En effet, non seulement le Gouvernement avait lui-même estimé, lors de la présentation du budget 2000, avoir « *atteint l'étiage* », mais surtout cette spécificité du système français est considérée comme un véritable « avantage comparatif » par les autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux, et constitue un élément incontestable de la « présence française à l'étranger » que s'évertue à maintenir le Ministère.

Le choix de la poursuite de la réduction des effectifs de coopérants, joint à une politique de gestion qui aboutit à rigidifier à l'extrême le processus de recrutement et de mobilité, et se traduit aujourd'hui par l'existence de près de 300 postes vacants, ne paraît pas, en l'état actuel, de nature à conforter le rôle de la France à l'étranger.

Or, la réponse du ministère est, cette fois, sans ambiguïté : « *Cette évolution rapide des missions confiées à l'assistance technique, leur spécificité ainsi que la technicité requises sont incompatibles avec l'idée d'une carrière. Le séjour en coopération doit être de plus en plus géré comme une parenthèse dans un parcours professionnel* ».

Perspectives de la réforme de l'assistance technique¹

-réponse du Ministère-

« Les idées directrices de cette réforme sont les suivantes : deux formes de coopération devraient exister à court terme :

La première, plus traditionnelle, sera destinée à apporter un soutien pour une période pouvant atteindre 4 ans, à des administrations étrangères qui en feraient la demande.

Elle devra répondre à des besoins parfaitement définis, en particulier par une lettre de mission, et s'intégrer à un projet de développement. Elle s'exercera plus prioritairement dans les domaines de l'Etat de droit, magistrature, police ou en appui à des réformes structurelles en matière économique et financière.

Cette forme de coopération est plus particulièrement destinée aux pays de la zone de solidarité prioritaire ;

Elle devra faire appel à des agents de plus en plus qualifiés qui devront être attirés par une rémunération adaptée.

Il est de plus en plus évident que cette forme de coopération aura à respecter l'unité de gestion de l'ensemble des personnels français expatriés, ce qui suppose qu'elle soit régie par le décret 67-290 du 28 mars 1967.

La seconde devrait répondre à des objectifs plus limités dans le temps et rechercher également des modalités susceptibles de répondre à des situations d'urgence, crises institutionnelles ou événements naturels pouvant mettre en péril l'équilibre général d'un Etat.

L'expérience a souvent démontré qu'une coopération institutionnelle mise en place par les rouages de l'Etat était inadaptée à ce type d'interventions.

La solution devra donc être recherchée dans des procédures permettant de faire appel à des opérateurs extérieurs à l'administration capables d'apporter une expertise sur un sujet précis ou de répondre immédiatement à une urgence. Cette forme de coopération devra s'inscrire dans ses modalités entre la mission d'expertise de courte durée et la coopération plus classique décrite ci-dessus ».

¹ sur la base des recommandations du rapport Nemo

Evolution de l'assistance technique dans les pays de l'ancien champ

	1997	2000	Evolution 1997-2000
Angola	16	12	-4
Bénin	63	56	-7
Burkina Faso	144	121	-23
Burundi	2	2	-
Cambodge	21	0	-21
Cameroun	208	171	-37
Cap-Vert	11	11	-
Centrafrique	81	79	-2
Comores	53	14	-39
Congo	79		-79
Côte d'Ivoire	452	198	-255
Djibouti	214	136	-78
Gabon	270	185	-85
Gambie	5	5	-
Guinée	63	60	-3
Guinée B	19	0	-19
Guinée E	23	17	-6
Haïti	26	35	+9
Madagascar	207	142	-65
Mali	107	98	-9
Ile Maurice	26	15	-11
Mauritanie	142	111	-31
Mozambique	20	18	-2
Namibie	17	15	-2
Niger	118	45	-73
La Dominique	12	8	-4
La Grenade	6	3	-3
Sainte-Lucie	13	7	-5
Saint-Christophe	2	3	+1
Saint-Vincent	4	4	-
Trinidad	1	1	-
Rwanda	5	11	6
Sao Tome	12	13	+1
Sénégal	306	251	-55
Seychelles	18	7	-11
Tchad	114	92	-22
Togo	35	31	-4
Zaire	2	2	0
TOTAL	2 917	1 979	-938

B. LA RÉALLOCATION DES INSTRUMENTS DE COOPÉRATION

Le chapitre *coopération technique et aide au développement* perd d'abord, par transferts sur d'autres chapitres, 22 millions de francs réaffectés à la francophonie (*chapitre nouveau 42-32*) et 4,3 millions de francs réaffectés à TV5 (*chapitre 42-14*).

Parallèlement, les crédits affectés aux « bourses » diminuent sensiblement, de 261 à 212 millions de francs¹.

De même, les crédits affectés au Fonds de coopération pour le Pacifique Sud sont amputés de 7 millions de francs, transférés au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, et ramenés à 10,8 millions de francs.

De fait, l'impression retirée des différentes missions menées sur le terrain amène à conclure que, au sein de l'aide au développement, l'outil « projets de coopération » est progressivement supprimé et ses moyens confondus, sinon transférés, avec ceux de la coopération culturelle et universitaire, qui n'a pas nécessairement les mêmes objectifs.

Parallèlement, la progression des crédits de subventions à « divers organismes concourant à la coopération et au développement » conforte la prolifération d'associations et d'organismes divers servant d' « opérateurs ».

On passe ainsi clairement d'une logique de « projets » à une logique de « subventions ». L'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action française de coopération n'y gagnent pas nécessairement, pas plus d'ailleurs que la garantie de bon usage des deniers publics.

II. L'APPUI À LA COOPÉRATION PRIVÉE ET DÉCENTRALISÉE

Plus de la moitié de ces crédits -129 millions de francs sur 220- bénéficient aux associations de volontaires². Le solde est réparti pour moitié environ entre le cofinancement de projets menés par des organisations de solidarité internationale³ -48,5 millions de francs en 2000, strictement reconduits en 2001- et le cofinancement de projets menés par des collectivités territoriales françaises⁴ -42,7 millions de francs sont inscrits à ce titre au budget 2001, après 42,4 millions de francs en 2000.

La « stagnation » des crédits affectés à la coopération décentralisée recouvre en réalité une mesure nouvelle de 5 millions de francs destinés au financement des nouveaux contrats de plan Etat-Région, qui permet tout juste de compenser la « non-reconduction » de 4,7 millions de francs, financés en 2000 sur la « réserve parlementaire »

¹ 6.344 boursiers et 24.361 mois-bourses, 2.114 missions, 960 invitations en 1999 (Source : « vert » 2000).

² 1509 volontaires aidés en 1999, dont 303 CSN - (Source : « Vert » 2000)

³ 200 projets cofinancés en 1999 - (Source : « Vert » 2000)

⁴ 253 projets cofinancés, avec 160 collectivités locales - (Source : « Vert » 2000)

A nouveau, l'analyse des conditions d'exécution des exercices 1999 et 2000 conduit à s'inquiéter des conditions de mise en œuvre de ces crédits. On constate, en effet, sur un total de 221 millions de francs, 18 millions de francs de reports 1998 sur 1999, 18 millions de francs annulés par décret de virement, 20 millions de francs de crédits disponibles en fin d'exercice, et surtout, pour les six premiers mois de l'année 2000, un taux d'ordonnement des crédits particulièrement faible, soit 26 %.

A. LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

On soulignera d'abord l'importance croissante, pour une utilité qui reste à démontrer, de la « *contribution aux activités de coordination et de représentation internationale des ONG françaises* » : 0,75 million de francs en 1998, 7,5 millions de francs en 1999, 4,9 millions de francs pour les six premiers mois de l'exercice 2000.

On relèvera ensuite le caractère faiblement représentatif de ce chapitre, puisque aux crédits qui lui sont affectés, il convient de rajouter les financements octroyés sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire, soit 75 millions de francs en 1999, et 70 millions de francs engagés pour les six premiers mois de l'exercice 2000.

B. LES ASSOCIATIONS DE VOLONTAIRES

L'essentiel des crédits de cet article finance l'importante subvention accordée à l'Association française des volontaires du progrès : 76 millions de francs en 1998, 77 millions de francs en 1999, 82 millions de francs en 2000 (du fait du transfert -bienvenu- des crédits jusqu'alors inscrits au Fonds de solidarité prioritaire, correspondant à des commandes de prestations de service), 83 millions de francs prévus pour 2001.

C. LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Une nouvelle procédure de déconcentration des crédits auprès des préfets de région, pour tout ce qui concerne le cofinancement d'actions proposées par les collectivités territoriales, a été mise en œuvre depuis 1998.

Cette procédure n'a, pour l'instant, pas encore trouvé sa vitesse de croisière. Pour l'exercice 2000, sur 33 millions de francs de crédits déconcentrés, seuls 6,5 millions de francs ont été notifiés ou sont en cours de notification.

On relèvera également la même « illisibilité » que pour les crédits ONG, puisque la coopération décentralisée bénéficie également de crédits inscrits au FSP : 30 millions de francs en 1999 et 20 millions de francs en 2000.

III. LES CONCOURS FINANCIERS

A. UNE DIMINUTION QUI N'EST PAS ACQUISE

Les crédits affectés au *chapitre 41-43* sont fixés à 150 millions de francs pour 2001, soit une diminution de 6 % par rapport à 2000.

**Evolution des décaissements
(au titre des concours financiers)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000(juillet)
Aide budgétaire article 10	658	145	166	126	232	143	303	58	88	163	96
Bonifications prêts à l'ajustement structurel article 20	728	660	915	749	629	389	198	145	101	133	0
Subventions d'ajustement structurel article 30	0	653	558	398	350	97	0	223	170	283	0

Source : Trésor

Caractérisé par un rythme de décaissements irréguliers, ce chapitre fait, depuis plusieurs exercices, l'objet de reports conséquents. Ainsi, fin 1999, le stock des reports s'élevait à 1.235 millions de francs.

Cette situation s'explique par le net ralentissement des aides à l'ajustement structurel, résultant au départ de l'amélioration de la situation économique des pays bénéficiaires, mais aussi, depuis 1999, de l'ajournement de l'aide à certains pays connaissant des crises politiques¹.

Pour autant, il n'est pas certain que, comme l'espèrent certains « budgétaires », ce chapitre soit voué à disparaître, compte tenu de la nécessaire gestion de « sortie de crise » des bénéficiaires traditionnels, mais aussi d'une forte probabilité de nouveaux entrants.

Par ailleurs, la mise en place programmée de *l'Initiative sur la dette en faveur des pays pauvres très endettés*, qui devrait se traduire par un allègement des besoins d'aide à l'ajustement, ne fera sentir ses effets que progressivement.

Initiative en faveur des pays pauvres les plus endettés

¹ Notamment Congo, Togo, Niger, Guinée Bissau

❶ Initiative initiale : G7 Lyon - 1996

- Application de conditions de rééchelonnement très favorables des dettes bilatérales en Club de Paris (pouvant aller jusqu'à 80 % de réduction).

- Refinancement, sous forme de dons d'une partie de la dette multilatérale jusque là non rééchelonnable sous réserve de l'affectation à des programmes sociaux.

26 pays ont été identifiés comme éligibles ou potentiellement éligibles :

- éligibilité acquise : Bolivie, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guyane, Mali, Ouganda, Mozambique ;

- éligibilité à confirmer : Ethiopie, Guinée Bissau, Mauritanie ;

- pays potentiellement éligibles en fonction de la mise en œuvre des prêts d'ajustement structurel : Burundi, Cameroun, Congo, RDC, Guinée, Madagascar, Malaisie, Myanmar, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tome, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Zambie.

❷ Initiative améliorée : G7 Cologne - 1999

- taux d'annulation potentiel porté à 90 %

- 7 nouveaux pays potentiellement éligibles, sous réserve d'un accord avec le FMI : Bénin, Honduras, Ghana, Laos, RCA, Sénégal, Togo.

Le volet bilatéral de l'initiative se traduit par un contrat de désendettement et de développement passé entre le Gouvernement français et le Gouvernement bénéficiaire.

C'est l'AFD qui est gestionnaire de la mise en œuvre du contrat.

B. L'AIDE BUDGÉTAIRE

L'aide budgétaire de l'article 10, qui ne s'adresse pas exclusivement aux pays les moins avancés (PMA), finance essentiellement l'aide aux processus électoraux et le logement des coopérants, ainsi que, depuis peu, certaines contributions aux forces régionales de maintien de la paix (ECOMOG, MISAB). Cet article est, à l'inverse des deux autres, caractérisé depuis quelques années par une réalisation supérieure aux prévisions.

**Aide budgétaire (article 10)
décaissements 1999-2000**

Exercice 1999	<i>(millions de francs)</i>	Exercice 2000 (engagements juillet)	<i>(millions de francs)</i>
- Djibouti	66,9	- Burundi	10,0
- Macédoine	45,0	- Guinée Bissau	7,5
- Niger	10,0	- Mauritanie	1,7
- Namibie	10,0	- Sénégal	4,8
- Congo	12,7	- Togo	1,9
- Guinée Equatoriale	2,1	- Guinée Equatoriale	1,4
- Afrique du Sud	2,0	- Haïti	1,0
- Centrafrique	2,0		
- Mauritanie	1,9		
- Angola	1,7		
- Benin	1,0		
- Petites Antilles	1,5		
- Comores	1,2		
- Indonésie	0,6		
- Mali	0,7		
- Togo	0,5		
- Cap Vert	0,5		
- Yemen	0,4		
Sous-total zone franc	31,2		
Sous-total hors zone franc	131,7		

Source : Trésor

C. LE FINANCEMENT DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Les concours à l'ajustement structurel, financés par subvention (article 30) ou prêt (article 20), selon le niveau de revenu du pays considéré, s'inscrivent dans le cadre des conditions élaborées par le FMI et la Banque Mondiale (« doctrine d'Abidjan »), et font l'objet d'une coordination étroite entre les bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

Selon la réponse fournie à votre rapporteur, il est souhaité « qu'une part croissante des aides budgétaires nécessaires au bouclage financier des programmes d'ajustement transite par les institutions multilatérales (FMI, BM et UE) ».

Ce qui est un bon moyen de diluer l'aide française dans la masse et de la rendre assez illisible pour les bénéficiaires.

Ajustement structurel (articles 20 et 30)
- décaissements 2000 -

(millions de francs)

Subventions PMA zone franc ⁽¹⁾	270
- Burkina Faso	40
- Guinée Bissau	20
- Mali	30
- Niger	100
- RCA	40
- Tchad	40
Subventions PMA hors zone franc⁽¹⁾	135
- Djibouti	15
- Macédoine	50
- Madagascar	70
Prêts d'ajustement structurel aux PRI⁽²⁾	800
- Cameroun	400
- Cote d'Ivoire	400

(1) article 30

(2) article 20

IV. LA COOPÉRATION MILITAIRE

A. LA REMISE EN CAUSE DES DÉCISIONS DU CONSEIL DE DÉFENSE DU 3 MARS 1998

Pourtant affectée à 80 % aux actions de coopération par le *Jaune* 2001, la coopération militaire et de défense, identifiée au budget 2000 comme une des sept composantes de l'agrégat *coopération et interventions internationales*, est clairement sortie de cet agrégat en 2001, pour être intégrée à l'agrégat *action diplomatique*.

Votre rapporteur préfère continuer à s'en remettre à l'analyse du *jaune* pour continuer à considérer que la coopération militaire contribue bien à la « coopération » et non à « l'action »¹ (!) diplomatique.

La coopération militaire apparaît la plus touchée par les mesures d'économies du budget 2001. Les crédits qui lui sont affectés diminuent en effet de près de 5 %, soit 34 millions de francs, alors même que son champ d'intervention géographique est devenu illimité.

¹ *Le terme est-il vraiment bienvenu ?*

Evolution des crédits de coopération militaire

(millions de francs)

	Crédits votés LFI 2000	Crédits proposés PLF 2001	Evolution	
			MF	%
Aide en personnel	416,0	409,5	-6,5	-1,6%
Formation des stagiaires	162,9	157,2	-5,7	-3,5%
Aide en matériel	175,8	149,3	-26,5	-15,1%
Appui aux coopérants		4,3	+4,3	100,0%
TOTAL	754,7	720,3	-34,4	4,6%

Cette réduction remet d'ailleurs en cause certaines des décisions arrêtées par le Conseil de Défense du 3 mars 1998.

Conseil de Défense du 3 mars 1998

- « Redéploiement géographique, à **crédits constants**, de 10 % des crédits 1998 (790MF) sur 3 ans, soit 26 MF par an, des pays d'Afrique subsaharienne vers le reste du monde, avec une priorité pour l'Europe.

Ce redéploiement devrait entraîner la suppression d'au moins 40 postes de coopérants par an en Afrique subsaharienne ;

- Evolution des actions dans les pays d'Afrique subsaharienne par arrêt progressif des actions de substitution au profit de projets menés en partenariat ».

Il est clair, en tout cas, que le redéploiement des crédits vers de nouveaux partenaires, en particulier l'Europe centrale, est engagé : sur cette dernière région, les effectifs d'assistants militaires ont doublé et le budget a été majoré de 80 %. Mais notre présence en Afrique subsaharienne en souffre gravement.

De fait, après plusieurs inspections sur le terrain, le général Germanos, Inspecteur général des Armées, estime que le seuil critique a été atteint et qu'une diminution supplémentaire du dispositif mettrait en cause notre capacité à suivre les projets en cours et à en identifier de nouveaux.

De même, l'essentiel des économies réalisées porte sur l'aide en matériel, qui bénéficie presque exclusivement aux pays de la ZSP, en particulier aux pays africains¹.

¹ Principaux bénéficiaires 2000 : Congo, Cameroun, Sénégal, Tchad, Madagascar.

Enfin, la formation des stagiaires qui se fait, soit dans les écoles militaires françaises, soit dans les écoles nationales à vocation régionale¹, est marquée par une évolution importante en faveur des pays hors ZSP et au détriment des pays de la ZSP, notamment ceux de l'ancien champ.

Ainsi, sur 2.236 stagiaires en 2000, moins de la moitié seulement -soit 1.202- ressortissent désormais des pays de l'ancien champ. Des quotas importants sont désormais affectés aux pays d'Europe de l'Est, tandis que le Cambodge et les pays du Maghreb maintiennent un niveau élevé².

Depuis 1999, la coopération militaire et de défense dispose également de crédits au titre VI, sur le *chapitre 68-80, article 60*, doté de 8 millions de francs de manière constante depuis 1999, destinés à la construction d'infrastructures. Ces crédits bénéficient en majorité aux pays hors ex-champ.

Ainsi, pour 2001, 5 millions de francs sont prévus pour la construction d'une école de gendarmerie en Roumanie, et 1,5 million de francs respectivement pour le Gabon et la RCA.

B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE IMPARFAITE

Le motif invoqué pour cette importante réduction de crédits est celui de l'ampleur des reports constatés, de façon récurrente, sur les deux *chapitres* concernés (*42-29 et 68-80*).

De fait, sur le *chapitre 42-29*, les reports 1998 sur 1999 se sont élevés à 121 millions de francs, les reports 1999 sur 2000 à 237 millions de francs, soit presque le tiers de la dotation initiale, et les reports attendus de 2000 sur 2001 sont évalués à 100 millions de francs.

Cette situation est, pour l'essentiel, liée d'une part à des retards provoqués par la fusion des deux ministères, d'autre part à la nature particulière des dépenses mises en œuvre sur ces crédits, gérés selon les règles traditionnelles du budget de la Défense. Cette gestion, certes, inefficace des dotations a toutefois entraîné une réaction qui paraît disproportionnée, tant semble sévère la diminution des crédits de la coopération militaire alors que des besoins réels demeurent et que les promesses non tenues s'accumulent.

¹ 11 écoles en Afrique.

² On relève ainsi : Albanie (19), Bulgarie (19), Croatie (3), Estonie (3), Géorgie (10), Lettonie (10), Lituanie (8), Macédoine (7), Ouzbékistan (4), Pologne (65), Maroc (142), Algérie (39), Tunisie (22) Liban (22); ainsi que Allemagne (28), Belgique (55), Etats-Unis (11), Suisse (24), Arabie Saoudite (14), Egypte (13), Chine (5), Inde (33), Jordanie (6)

V. LES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISMES INTERNATIONAUX

Jusqu'à cette année, cette catégorie importante de crédits n'était pas considérée, ni par le « jaune », ni par le « bleu », comme un instrument d'aide au développement.

Le « jaune » récapitulant les crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en développement intègre désormais les contributions volontaires au rang de ces crédits, ce dont votre rapporteur se félicite.

A. *LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES*

Les crédits affectés aux contributions volontaires s'élèveront en 2001 à 557 millions de francs, au terme d'un quasi-doublement de la dotation 2000 (plus 250 millions de francs). En réalité, ceci permet seulement de retrouver, en francs courants, le niveau atteint en 1995, et correspond surtout à un important mouvement de transfert, qui conduit à rattacher 237 millions de francs sur un article unique regroupant les crédits de la francophonie.

Globalement, la France piétine clairement en arrière de ses autres partenaires, notamment européens, s'agissant des contributions volontaires. Quatrième contributeur pour les contributions obligatoires, elle ne dépasse jamais le dixième rang des donateurs pour les contributions volontaires.

S'il convient donc de se féliciter du mouvement de reprise amorcée à compter de 1999, + 58 millions de francs en 1999, + 29 millions de francs en 2000, + 15 millions de francs en 2001¹, il faut sans doute déplorer son relatif essoufflement.

¹ Si l'on exclut l'effet des transferts « francophonie ».

Contributions volontaires

Répartition au 31/8/2000

(millions de francs)

Fonds et programmes onusiens	258,0
dont : - PNUD	100,0
- HCR	48,0
- UNICEF	48,0
- PAM	20,0
- UNRWA	12,5
- FENU	8,0
- FNUAP	8,0
Institutions spécialisées onusiennes	9,7
dont - OMS	3,6
- Programme SIDA	2,5
- UNESCO	1,0
- OIT	1,0
Autres	7,2
dont - Haut commissariat aux droits de l'Homme	4,4
Dépenses de rémunération	26,7
dont : - Experts associés	13,7
- CNUCED/CCI	5,5
- ONUDI - promotion investissement	4,0
Total	302,8

Position de la France dans les principaux organismes à contributions volontaires

Chiffres 1999

	Montant de la contribution française en MF	% du budget total de l'organisme	Rang de la France
- HCR	61	1,1	15
- PNUD	80	1,9	11
- PAM	20	1,8	12
- UNICEF	52	1,3	11

En ce qui concerne les contributions volontaires, votre rapporteur n'est pas convaincu, à titre personnel, par le raisonnement qui consiste à vouloir renforcer leur montant pour mieux asseoir l'audience de la France dans les organismes concernés, renforcer son poids dans les décisions prises, et, surtout, souligner l'ampleur de son action auprès des bénéficiaires de l'aide qui transite par ces organismes. Là encore, il restera à démontrer que l'ingratitude n'est pas la règle et la reconnaissance l'exception, surtout de la part de pays qui pratiquent l'appel constant à la morale publique internationale.

Il reste toutefois que l'évolution globale des contributions françaises ne se fait pas à l'avantage de la place de notre pays. Votre rapporteur estime indispensable de procéder à une analyse approfondie de l'ensemble des contributions multilatérales versées par la France.

En particulier, cette analyse doit inclure impérativement les divers fonds et banques de développement, ainsi que la contribution au FMI, gérés par le ministère de l'économie et des finances¹ : en 2001, le total de ces contributions atteindra 4,6 milliards de francs, soit six fois le montant des contributions aux institutions des Nations-Unies, grâce à une progression globale de 1 milliard de francs, bien supérieure à celle obtenue par le ministère des affaires étrangères pour ses « propres » contributions.

La part extraordinairement faible en définitive de l'aide multilatérale française qui transite par les institutions onusiennes -hors opérations de maintien de la paix, non comptabilisées au titre de l'aide publique au développement- mérite assurément qu'on s'interroge sérieusement sur le bien-fondé d'une telle répartition, et sur sa traduction effective en termes de lisibilité de l'action française.

B. LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES

Aucune contribution obligatoire n'est retenue au titre des crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en développement.

Votre rapporteur estime, pour sa part, que cette analyse mérite d'être affinée. Un certain nombre d'organismes bénéficiant de contributions obligatoires contribuent en effet de façon majeure à cette action, pour un montant, il est vrai, qui demeure faible si on le rapporte à la totalité des contributions obligatoires². Ainsi, l'OMS (176 millions de francs versés en 2000), l'UNESCO (147 millions de francs), la FAO (140 millions de francs) participent à l'évidence de l'action en faveur du développement.

C. LE CAS PARTICULIER DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Votre rapporteur estime également souhaitable de s'interroger sur la contribution croissante des « opérations de maintien de la paix », - près d'un milliard de francs en 2001- qui drainent une part majoritaire de contributions volontaires de la France, aux actions de développement.

¹ *Budget des Charges communes, Budget Economie, Finances et Industrie, Compte spécial du Trésor n° 906-05.*

² *Un tiers notamment bénéficie aux organismes internationaux de recherche.*

Initialement qualifiés de « cas extrêmes », les derniers exemples du Timor oriental et du Kosovo sont peut-être révélateurs d'une nouvelle tendance à, au-delà du simple « *maintien de la paix* », procéder à la « *construction de la paix* »¹ laquelle passe, incontestablement, par des opérations de renforcement de la sécurité civile, de construction d'un état de droit et d'appui sanitaire et social.

¹ de « *peace-maintening* » à « *peace-building* »

CHAPITRE IV

LE FINANCEMENT DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

L'intégralité des crédits inscrits au titre VI du budget des Affaires étrangères est considéré comme relevant à 100 % des actions de coopération avec les pays en développement.

Evolution des crédits du titre VI

(millions de francs)

		LFI 2000	Crédits PLF 2001	Evolution (MF)
1. Subventions d'investissement (chapitre 68-80)				
- financement de projets de développement (art.10)	AP			
	CP	2,0	3,5	+1,5
- établissements culturels et de coopération (art.40)	AP	5,0	23,5	+22,5
	CP	7,0	24,0	+17,0
- projets de coopération militaire (art.60)	AP	8,0	8,0	0
	CP	8,0	8,0	0
2. Fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-91)				
- Fonds de solidarité prioritaire (art.10)	AP	1 250,0	1 097,0	-154
	CP	922,0	712,0	-210
- opérations exceptionnelles (art.20)	AP	50,0	50,0	0
	CP	50,0	50,0	0
3. Projets mis en œuvre par l'AFD sous forme de dons (chapitre 68-93)				
	AP	1 000,0	1 140,0	140,0
	CP	922,0	900,0	-22,0
Total	AP	2 313,0	2 318,5	+5,4
	CP	1 911,0	1 697,5	-213,5

L'essentiel de ces crédits financent les projets mis en œuvre sur dons à partir du Fonds de solidarité prioritaire et par l'Agence française de Développement, en fonction des secteurs de compétence qui leur ont été respectivement dévolus par la réforme.

I. LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT MIS EN ŒUVRE PAR L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

A. « OPÉRATEUR-PIVOT » OU OPÉRATEUR UNIQUE ?

La parité observée jusqu'à présent entre les dotations respectives du Fonds de solidarité prioritaire et de l'Agence française de développement est désormais rompue au bénéfice de l'Agence, dont les autorisations de programme sont majorées pour 2001 de 140 millions de francs, tandis que les crédits de paiement n'enregistrent qu'une très faible diminution de 22 millions de francs.

Ceci contribuera certainement à améliorer encore la situation financière de l'Agence. En effet, ainsi que le relève la Cour des comptes dans son *Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999*, le fait que les crédits ne sont versés que sur appels de fonds permet à l'Agence de se constituer en cours d'exercice une trésorerie importante, évaluée pour 1999 à un minimum de 200 millions de francs, en surplus du fonds de roulement.

L'Agence, désormais qualifiée d'« *opérateur-pivot* » de l'aide bilatérale au développement, a vu son champ d'activité étendu à l'ensemble des secteurs de compétence des banques de développement classiques, y compris les infrastructures de santé et d'éducation, précédemment financées sur l'ex-FAC.

Or, dans ces domaines, hormis le secteur « bâtiment » et « équipements », l'Agence ne dispose pas encore de savoir-faire particulier, la médecine et la pédagogie n'étant pas de ses compétences naturelles, même si elle a récemment mis en place, avec raison, un nouveau « département des projets sociaux », appelé à se répartir progressivement au sein des départements géographiques.

De fait, les missions de contrôle exercées sur le terrain ont conduit votre rapporteur à constater que la fourniture d'immeubles « clés en mains », ne suffit pas s'il n'y a pas d'équipe médicale ou pédagogique pour les remplir. Or, sans doute par manque de coordination avec les nouveaux Services de coopération et d'action culturelle, on ne sait plus qui s'en occupe désormais.

B. LE FINANCEMENT D'OPÉRATIONS HORS ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

Le champ d'intervention géographique de l'Agence est, en principe, limité à la zone de solidarité prioritaire (ZSP).

En réalité, la mise en œuvre de « *décisions prises dans le cadre des délégations données au directeur général* » l'autorise à financer des opérations hors ZSP avec les moyens destinés à la ZSP. A ainsi été financée en 2000 la réhabilitation du pont de Mitrovica pour un montant total d'environ 10 millions de francs au profit de la MINUK.

De même, dans le cadre de projets ne donnant pas lieu à présentation ou débat devant le Conseil de surveillance, figure en 2000 le financement de la réalisation d'une clinique de spécialités à Tirana (subvention de 30 millions de francs).

La « zone de solidarité prioritaire »

La ZSP a été définie par le Premier ministre en février 1998 comme *la « zone dans laquelle l'aide bilatérale doit être sélective et concentrée »* et « *où la France peut disposer d'un effet significatif en termes économiques et politiques* ».

La ZSP est également censée être limitée aux « *pays les moins développés en termes de revenu et n'ayant pas accès aux marchés de capitaux* ».

La liste est établie, et peut être révisée, par le Comité interministériel de coopération internationale au développement.

II. LE FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE : UNE DISPARITION PROGRAMMÉE

Les moyens proposés pour 2001 au bénéfice du Fonds de solidarité prioritaire diminuent sensiblement : 1.096 millions de francs en autorisations de programme, - soit moins 153 millions de francs - et 711 millions de francs en crédits de paiement, - soit moins 210 millions de francs, pour se situer clairement en deçà des moyens de l'Agence.

Cette diminution s'explique essentiellement par le transfert au titre IV des crédits affectés à la francophonie. Mais ceci souligne également que les moyens réellement mis en œuvre au profit des pays de la zone de solidarité prioritaire étaient en réalité sensiblement inférieurs à l'enveloppe annoncée.

En réalité, tout concourt à un affaiblissement progressif, voire à la disparition programmée, de cet instrument pourtant qualifié d'« *emblématique* »¹ par le gouvernement.

¹ Voilà pourquoi peut-être il convient précisément de le voir disparaître...

De fait, le projet de loi de finances rectificative de fin d'exercice annule 28,2 millions de francs de crédits (crédits de paiement et autorisations de programme) sur la dotation du FSP.

A. UNE COMPÉTENCE RÉSIDUELLE

En effet, le Fonds de solidarité prioritaire conserve compétence sur les secteurs qualifiés d' *institutionnels et de souveraineté*. Mais ce qualificatif est plus abstrait que véritablement opérationnel, et cette compétence risque de devenir rapidement résiduelle. En particulier, toute intervention dans le secteur productif est désormais exclue.

En outre, les actions relevant des secteurs institutionnels et de souveraineté, ou même les actions de « formation », de « valorisation des ressources humaines » ou de « renforcement des capacités d'administration », liées à la santé et à l'éducation, relèvent davantage du titre IV que du titre VI.

Persister à les inscrire au titre VI, en diminuant souvent à due concurrence les crédits du titre IV, risque de les faire tomber rapidement sous le couperet du contrôle financier, pour non conformité à la loi organique, ce qui est peut-être la forme d' « euthanasie » des moyens qu'attend impatiemment tout un chacun à Bercy et à Matignon...

De fait, l'analyse de la répartition des décisions ouvertes en 1999 et 2000 (exercice il est vrai non clos) ne traduit pas une réelle appétence pour cette nouvelle répartition des compétences. On note ainsi sur l'exercice 2000 le maintien de projets d'infrastructures et de développement rural et la division par deux de la part prise par les projets de « développement institutionnel ».

Répartition sectorielle (en %)
(décisions ouvertes en 1999 et 2000)

	1999	2000
- Intersectoriel	3,1	7,0
- Développement rural et environnement	13,8	10,9
- Développement industriel et minier	1,8	-
- Infrastructures	1,2	2,5
- Santé et développement social	13,0	10,7
- Enseignement, formation, jeunesse et sports	13,2	7,0
- Action culturelle et information	10,2	11,2
- Développement institutionnel	7,5	4,1
- CDI/FSD	11,4	7,9
- Evaluation et contrôles	0,6	1,6
- Francophonie	12,2	21,3
- ONG	6,9	4,0
- Coopération décentralisée	3,7	1,4

B. L'INAPPÉTENCE DES NOUVEAUX PAYS DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

L'évolution « géographique » du FSP ne semble pas non plus respecter les objectifs fixés : à vrai dire, la mise en place localement de gestionnaires du FSP généralement ignorants de cette procédure très spécifique, jointe aux difficultés de mise en œuvre de la réforme comptable, a contribué à discréditer davantage un instrument qui, en l'état actuel, n'est pas en mesure d'être utilisé au plein de ses capacités.

Aucun projet concernant les nouveaux « entrants » de la zone de solidarité prioritaire n'a été adopté par le Comité directeur en 1999, à l'exception du Vietnam¹, et 7 projets seulement ont été passés en juillet 2000 pour un montant total de 46 millions de francs -dont à nouveau 13 millions de francs pour le Vietnam- soit 7 % du total de l'enveloppe.

¹ Qui bénéficie d'un ambassadeur parfaitement rompu aux procédures, pour avoir été longtemps directeur-adjoint de la Direction du développement.

Evolution de la répartition des projets FSP

(en millions de francs)

Projets	1999	2000
- Opérations d'intérêt général	364 (45%)	399,3 (64%)
- Opérations inter-Etats	28 (3,5%)	3 (0,48%)
- Opérations bilatérales	417 (51,5%)	221,5 (35,5%)
dont nouveaux pays de la ZSP		
Afrique du Sud	0	3
Algérie	0	0
Cuba	0	6,3
Erythrée	0	0
Ghana	0	2
Kenya	0	0
Laos	0	0
Liban	0	6
Liberia	0	0
Maroc	0	0
Nigeria	0	0
Ouganda	0	0
Palestine	0	13
République dominicaine	0	3
Sierra Leone	0	0
Surinam	0	0
Tanzanie	0	0
Tunisie	0	0
Vietnam	9,2	13

C. LA DISPARITION DE LA SPÉCIFICITÉ GÉOGRAPHIQUE

Ensuite, « en catimini », le nouveau décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000, relatif au Fonds de solidarité prioritaire indique que si « le FSP est chargé de contribuer au développement des pays figurant dans la ZSP », « il peut financer, à titre exceptionnel, des opérations d'aide et de coopération situées, le cas échéant, hors de la ZSP ». Mais qui sera juge du caractère « exceptionnel » des interventions et, en termes d'enveloppe budgétaire, jusqu'où ira-t-on dans l'exception ?

En réalité, la spécificité du FSP, instrument privilégié d'intervention dans les pays de la ZSP, est ainsi supprimée.

D. DES DÉLAIS EXCESSIFS DE MISE EN OEUVRE

Enfin, de façon générale, la crédibilité du FSP souffre d'une durée de réalisation des projets exceptionnellement élevée.

L'analyse du portefeuille des projets « vivants » fait ressortir une durée prévisionnelle moyenne d'exécution de 35 mois, qui se trouve prolongée en exécution de 11 mois en moyenne, soit une durée totale moyenne d'exécution de 46 mois.

Plusieurs facteurs sont évoqués pour justifier ce défaut, constaté sur le terrain par votre rapporteur à chacune de ses missions : « les délais de signature de conventions de financement liés aux lenteurs administratives sur le plan local, l'exigence de réalisation effective des conditions prévues au déblocage des faits, les aléas politiques, administratifs ou techniques (?) qui peuvent intervenir au cours de la vie d'un projet »

Ces explications, valables ou non, ne suffisent pas pour autant à justifier un tel retard, qui risque surtout de rendre le projet totalement démodé ou dénué d'intérêt au moment de son achèvement, lorsqu'il n'est pas totalement rejeté ou ignoré par le pays partenaire, dont les dirigeants ont pu changer entre-temps plusieurs fois.

III. L'AIDE « EXCEPTIONNELLE » DE L'ARTICLE 20

Les crédits de *l'article 20* n'ont, en réalité, rien à voir avec ceux du Fonds de solidarité prioritaire. Il s'agit d'un article-réservoir, qui gagnerait, pour la clarté de compréhension de tout un chacun, à être transformé en chapitre spécifique, au même titre que celui finançant les projets mis en œuvre par l'AFD, ou, éventuellement, à être remonté au sein du *chapitre 68-80 - « subventions d'investissement »*

Affectés à des « opérations exceptionnelles » -généralement par virement sur d'autres chapitres- ces crédits bénéficient d'un montant de 50 millions de francs, régulièrement reconduit.

Leur affectation sur les exercices 1999 et 2000 fait apparaître une utilisation exclusive au bénéfice des pays situés hors de la ZSP :

1999 :

- 25 MF pour l'aide au Kosovo (virement sur le *chapitre 42-31 des contributions obligatoires*)
- 18 MF pour l'aide à la Chine au moment des inondations
- 7 MF pour la contribution de la France à ONUSIDA (virement sur le *chapitre 42-32 des contributions volontaires*)

2000 (à la mi juillet):

- 5 MF pour l'aide à la reconstruction des zones sinistrées du Venezuela (virement sur le *chapitre 42-12 de la coopération technique et au développement*)
- 2 MF pour la modernisation de l'hôpital Saint-Joseph de Jerusalem.

Actions en faveur des Balkans : près de 750 millions de francs en deux ans pour le seul budget des Affaires étrangères

Récapitulatif à partir des données disponibles

Total 2000 : 433,2 MF

Total 1999 : 310 MF

- Mise en œuvre AFD

Exercice 2000 : Reconstruction du pont de Mitrovica : environ 10 MF

- Aide budgétaire exceptionnelle (chapitre 68-91, article 20)

Exercice 1999 : 25 MF d'aide Balkans non spécifiée

- FSP : (chapitre 68-91, article 10)

Exercice 2000 : 30 MF pour « la mise en œuvre du pacte de stabilité en Europe du Sud-Est »

- Concours financiers (chapitre 41-43)

Exercice 1999 - aide budgétaire Macédoine (article 10) : 45 MF

Exercice 2000 - subvention d'ajustement structurel Macédoine (article 20) : 50 MF

- Coopération décentralisée (sur FSP)

Exercice 2000 : 2 MF pour « actions dans les Balkans »

- Fonds d'urgence humanitaire (chapitre 42-37, article 50)

Exercice 1999

- aide humanitaire Kosovo : 215 MF

Exercice 2000

- aide budgétaire Kosovo : 12 MF

- Agenda pour la paix-minorités : 3 MF

- dotation complémentaire : « Toits pour le Kosovo » : 0,14 MF

- Contributions internationales (chapitre 42-31)

- Financement de la MINUK (chapitre 42-31)

Exercice 1999 : 25 MF⁽¹⁾

Exercice 2000 : 275 MF sur crédits en loi de finances initiale + 51 MF demandés au collectif de fin d'année.

⁽¹⁾ HCR : 13 MF, CICR : 7 MF, PAM : 2 MF, UNICEF : 3 MF

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, la commission a procédé à **l'examen des crédits d'aide au développement**, sur le **rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial**.

Résumant les principales observations issues de l'analyse des crédits, M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a d'abord souligné la baisse, depuis 1982, de l'aide française aux pays en développement et aux organismes multilatéraux, revenue de près de 2 % à moins de 0,6 % du PIB en 1998.

Surtout considérable à partir de 1996, cette évolution résulte, certes, en grande partie, du retrait massif des capitaux privés. Mais elle recouvre également une sensible diminution de la seule aide publique puisqu'entre 1996 et 1998, celle-ci est amputée de près d'un tiers. Dans ce domaine, la France est, parmi les pays de l'OCDE, un de ceux qui a le plus régressé (- 6 % par an en moyenne). L'aide publique française se caractérise en outre par un apport relativement important et croissant aux pays à niveau élevé et à revenu intermédiaire, au détriment des pays les moins avancés. De fait, la prééminence accordée en principe à l'Afrique subsaharienne diminue clairement, alors même que le « monopole » français y est aujourd'hui de plus en plus vivement concurrencé.

L'aide française apparaît enfin caractérisée par le maintien de la priorité historique accordée à l'enseignement, tandis que la France est relativement peu présente, par rapport à ses partenaires, dans les secteurs de la santé et du développement économique (eau, assainissement, transports, télécommunications, énergie).

Analysant ensuite l'évolution la plus récente, M. Michel Charasse a indiqué qu'en 2001, le total des crédits d'aide publique française s'élevait à 32,5 milliards de francs, non comprise l'aide destinée aux territoires d'outre-mer. La diminution globale près de 3 milliards de francs de l'aide publique entre 1999 et 2001 recouvre en réalité une sensible progression de l'aide multilatérale, de l'ordre de 4 milliards de francs, tandis que l'aide bilatérale continue de diminuer.

Relevant que le renforcement de l'aide multilatérale se faisait essentiellement au profit du prélèvement communautaire ainsi qu'au bénéfice de divers fonds et banques de développement régionaux, tandis que ne cessait de diminuer la part relative accordée aux organismes onusiens, M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a estimé qu'une telle évolution ne contribuait ni à la lisibilité de l'action de la France, ni même à l'efficacité des crédits affectés, compte tenu d'une mise en oeuvre souvent aléatoire, sinon parfois tout à fait inexistante.

M. Michel Charasse a ensuite indiqué que la part gérée par le ministère des affaires étrangères (après fusion en son sein des crédits de la coopération), soit 9,2 milliards de francs, était à peine supérieure à celle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (8,2 milliards de francs), tandis qu'une dizaine d'autres ministères intervenaient dans ce secteur de façon croissante et souvent très autonome, pour un montant global de près de 2 milliards de francs, sans qu'on dispose d'une vision précise des instruments mis en œuvre et de leurs objectifs.

Il a estimé que ceci ne pouvait, en aucune façon, contribuer à la cohérence du dispositif et de la politique suivie et que si la mise en place du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) constituait une étape importante, elle demeurait insuffisante, tant qu'elle ne serait pas dupliquée au niveau des administrations centrales et des services à l'étranger.

Evoquant ensuite le poids croissant de la contribution française à l'aide au développement mise en œuvre au niveau communautaire, soit près de 8 milliards de francs en 2001, c'est-à-dire près du quart du total de l'aide publique française aux Etats étrangers, M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a souligné que la lourdeur des procédures de décisions communautaires, tant au niveau des engagements qu'à celui des décaissements, se traduisait aujourd'hui par l'existence d'un reliquat de près de 65 milliards de francs (9,5 milliards d'euros) non dépensés sur le fonds européen de développement (FED), soit plus de deux fois le montant annuel global de l'aide française. De fait, le chapitre budgétaire « porteur » de la contribution française au FED (inscrite au budget des charges communes) dispose aujourd'hui de 65 milliards de francs d'autorisations de programme en compte et de près de 28 milliards de francs de crédits de paiement en compte.

De même, les quelque 4,2 milliards de francs affectés au programme MEDA-I (1996-1999), destinés à financer l'adaptation des pays sudméditerranéens à la mondialisation, ne sont, au terme de leur « mandat », décaissés qu'à peine à hauteur du tiers de façon globale, voire pas du tout dans certains pays.

M. Michel Charasse a, de fait, estimé éminemment regrettable, d'une part, que la représentation nationale ne puisse pas contrôler l'utilisation de ces fonds, d'autre part, que la présidence française de l'Union européenne n'ait toujours pas mis à profit son mandat pour remettre de l'ordre dans ce dossier.

Abordant ensuite le bilan de l'intégration, désormais définitive, de l'ancienne « rue Monsieur » au sein du ministère des affaires étrangères, M. Michel Charasse a considéré que le terme de « dissolution » lui paraissait plus approprié que celui de « fusion ». Il a également estimé que cette opération se

traduisait par une illisibilité accrue de l'instrument « aide au développement », qui ne parvenait pas toutefois à pleinement masquer la diminution de cette aide.

Rappelant que le projet de loi de finances pour 2001 se caractérisait par la banalisation définitive de la composante « coopération technique et aide au développement », M. Michel Charasse a d'abord relevé que la coopération militaire et de défense était désormais « sortie » de l'agrégat « coopération internationale » pour être intégrée dans l'« action diplomatique », avec des moyens nettement diminués et un champ d'intervention géographique devenu illimité.

Il a ensuite souligné que la baisse de 3 % des crédits d'intervention du titre IV affectait, pour l'essentiel, les instruments de la « coopération » traditionnelle.

Il a, à cet égard, particulièrement déploré la poursuite de la diminution des effectifs de l'assistance technique, pourtant considérée comme un incontestable « avantage comparatif » de l'aide française par les autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

Il a estimé que la nouvelle conception de l'aide française, telle qu'il avait notamment pu la percevoir lors de ses différentes missions sur le terrain, mais aussi telle qu'elle se concrétisait dans l'évolution des moyens budgétaires, évoluait clairement d'une logique de « projets » vers une logique de « subventions ». Relevant que cette tendance se traduisait par un appel croissant à des « opérateurs » et à des organisations non gouvernementales (ONG), il s'est montré généralement critique à l'égard de cette multiplication d'intermédiaires pas toujours fiables et pas nécessairement efficaces.

Qualifiant ensuite la nouvelle Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) de « Leviathan administratif », il a indiqué que le jugement porté sur son bilan, certes extrêmement récent, restait pour le moins mitigé.

Evoquant enfin le fonds de solidarité prioritaire (FSP), instrument longtemps privilégié, voire « emblématique » de la coopération française, il a estimé que son évolution provoquait de sérieuses inquiétudes, allant bien au-delà de la réserve suscitée par les modifications de procédure. Il a en effet indiqué que, depuis le transfert à l'Agence française de développement (AFD) de l'essentiel des compétences d'investissement, y compris sur les secteurs santé et éducation, la régularité budgétaire des projets présentés au FSP lui paraissait se fragiliser, en ce qu'ils correspondaient de moins en moins à des opérations ressortant du titre VI et de plus en plus à des opérations du titre IV.

M. Michel Charasse a enfin vivement déploré que les contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) ne soient pas respectés, tant en ce qui concerne les

opérations financées sur le fonds de solidarité prioritaire que les projets mis en œuvre par l'Agence française de développement. Il a ainsi estimé à plus d'un demi-milliard de francs le total de l'aide accordée à la région des Balkans sur les deux exercices 1999-2000, à travers l'ensemble des instruments d'aide publique au développement.

Concluant, il a considéré que le projet de budget pour 2001 signalait la disparition programmée des «coopérants », du «FSP », et même d'une «zone d'intervention privilégiée », et douté vivement, de ce fait, que l'aide publique française y trouve, à terme, véritablement son compte.

M. Jacques Pelletier a déploré à son tour la considérable diminution du montant global de l'aide publique française, alors même que son « champ » géographique était parallèlement élargi. Il a rappelé l'objectif fixé en 1992 d'atteindre 0,7 % du PIB, pour constater que le taux était aujourd'hui inférieur à 0,4 %. Il a particulièrement critiqué la diminution de l'assistance technique présente sur le terrain, alors qu'elle était unanimement saluée par nos partenaires européens et qu'elle exerçait un impact incontestable, tant sur les pays partenaires que pour les personnels français qui en faisaient l'expérience. Enfin, il a souhaité atténuer la sévérité générale du jugement porté par M. Michel Charasse sur les ONG, estimant que beaucoup accomplissaient un excellent travail dans des conditions difficiles, notamment en Amérique latine. Il s'est en conclusion interrogé sur l'évolution de l'Agence française de développement, qui lui donnait le sentiment de se détourner de son métier initial pour faire de plus en plus de dons et de moins en moins de prêts.

Répondant sur ce dernier point à M. Jacques Pelletier, M. Michel Charasse a indiqué qu'avec la réforme du système français d'aide publique au développement, l'AFD était devenue «opération-pivot » du système, et qu'il ne fallait, en réalité, sans doute pas exclure qu'elle en devienne, à terme, l'opérateur unique, sur le modèle par exemple de l'agence canadienne (ACDI).

M. Jacques Chaumont a tenu à son tour à saluer le travail accompli par les ONG, tout en précisant qu'elles éprouvaient des difficultés croissantes à travailler de manière efficace avec les services de l'ancien ministère de la coopération, dont les procédures paraissaient inutilement bureaucratiques et peu opérationnelles. Il s'est interrogé sur l'avenir de la DGCID qu'il a estimé «ingérable », quelles que soient les éminentes qualités de ses directeurs successifs. Il s'est enfin inquiété des conséquences de la disparition des protocoles, évoquant en particulier le cas du Népal, dont il préside le groupe d'amitié sénatorial. Sur ce dernier point, M. Michel Charasse a tenu à rappeler l'ampleur tout à fait considérable des reliquats et des annulations régulièrement constatées sur les protocoles financiers.

M. Henri Torre a souligné que ses derniers déplacements chez nos partenaires africains l'avaient conduit à relever une recrudescence du nombre d'études diverses, au détriment évident des projets de développement, en chute libre.

Critiquant à son tour cette tendance générale à la multiplication des études, M. Alain Lambert, président, a souhaité savoir si la baisse de l'aide française s'inscrivait dans une tendance générale de la part des pays développés.

Sur ce point, M. Michel Charasse a confirmé que la baisse était effectivement générale, et que la France demeurait au premier rang des pays donateurs du groupe des sept pays les plus industrialisés (G7). Il a toutefois souhaité souligner l'effort croissant, à rebours de tous les autres pays, consacré par le Royaume-Uni à l'aide au développement.

Une part prépondérante des crédits d'aide publique au développement étant inscrite au budget des affaires étrangères, la **commission** a alors **décidé de réserver son vote jusqu'à l'examen du budget des affaires étrangères.**

Au cours d'une séance tenue le 22 novembre 2000, la commission a examiné les **crédits du budget des affaires étrangères, sur le rapport de M. Jacques Chaumont.**

A l'issue du débat, la **commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des affaires étrangères.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et à titre non reconductible, les crédits du *chapitre 68-80, article 30* : « *Subventions d'investissement pour les établissements culturels et de coopération* » ont été majorés de 200.000 francs. Ces crédits devraient financer la construction de l'alliance française de Penang.

De même, les crédits du *chapitre 42-11, article 30* : « *Appui aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique* » ont été majorés de 400.000 francs.

De même, les crédits du *chapitre 42-13, article 20* « *Appui aux associations de volontaires* » ont été majorés de 85.000 francs.

De même enfin, les crédits du *chapitre 42-13, articles 30 et 40* : « *Appui à la coopération décentralisée* », ont été majorés de 4.265.000 francs.