

N° 90

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

### AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Par Mme Paulette BRISEPIERRE,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Xavier de Villepin, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, André Dulait, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Jean-Paul Delevoye, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pen, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 2) (2001-2002)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES FLUX FINANCIERS EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</b> .....	4
A. UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DÉSORMAIS TRÈS FRAGILISÉE .....	4
B. LES ENJEUX CONSIDÉRABLES DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT .....	7
C. UNE ACTION TOUJOURS EN QUÊTE DE RÉELLES PRIORITÉS .....	13
D. UNE INFORMATION TRÈS LACUNAIRE SUR NOTRE AIDE .....	14
E. L'INDISPENSABLE RÉFORME DE L'AIDE EUROPÉENNE.....	15
F. LE RÔLE MAJEUR DES OPÉRATEURS PRIVÉS ENCORE TROP MÉCONNUS PAR LES POUVOIRS PUBLICS.....	21
<b>II. COMMENT ÉVITER LE RISQUE DE DISPARITION DE NOTRE SAVOIR-FAIRE DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION ?</b> .....	22
A. L'INDISPENSABLE RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT.....	23
1. <i>Une cohérence problématique</i> .....	23
2. <i>L'intérêt d'une grande Agence de développement</i> .....	24
B. LE RENFORCEMENT IMPÉRATIF DE LA COORDINATION .....	25
<b>III. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002 : UNE OPACITÉ QUI DÉGUISE MAL LA DISSOLUTION PROGRESSIVE DES MOYENS</b> .....	26
A. L'ÉROSION CONTINUE DE L'APPUI FINANCIER ET ÉCONOMIQUE.....	28
1. <i>Les risques possibles de tension sur les concours financiers</i> .....	28
2. <i>L'érosion continue de l'aide projet</i> .....	29
B. L'AVENIR INCERTAIN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE.....	33
1. <i>L'assistance technique civile</i> .....	34
2. <i>Le déclin de notre présence militaire en Afrique</i> .....	37
<b>CONCLUSION</b> .....	40
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>ANNEXE - VENTILATION DE L'APD DE LA FRANCE PAR PAYS BÉNÉFICIAIRE</b> .....	44

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'absorption du ministère de la coopération par le Quai d'Orsay en 1998, votre rapporteur s'était fait l'écho de certaines interrogations : les moyens propres de la coopération pourraient-ils être préservés au sein de l'enveloppe globale du ministère des affaires étrangères ? Au fil des exercices budgétaires, ces interrogations sont devenues de véritables appréhensions. Aujourd'hui le doute n'est malheureusement plus de mise : le Quai d'Orsay ne peut sauvegarder ses dotations qu'au prix d'une réduction de l'aide au développement. Les changements récurrents de nomenclature depuis 1999 ne permettent désormais plus de prendre la juste mesure de ces redéploiements qui s'opèrent ainsi **à l'insu du contrôle parlementaire**.

Sans doute est-il essentiel de donner à notre diplomatie les moyens de ses ambitions. Mais en aucun cas, cette priorité ne doit se faire au détriment de notre action de coopération qui participe directement à notre rayonnement international.

Ce rapport tentera de le démontrer une fois encore dans un contexte de tension internationale où l'impératif de solidarité du Nord vis-à-vis du Sud s'impose avec une acuité encore plus grande.

## I. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES FLUX FINANCIERS EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

### A. UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DÉSORMAIS TRÈS FRAGILISÉE

Les pays en développement ont connu une forte croissance en 2000 (+ 5 %). Les risques d'une récession américaine pèseront cependant sur leurs évolutions économiques. Avant même les événements du 11 septembre dernier, **le ralentissement de la conjoncture aux Etats-Unis** et les conséquences négatives induites pour les exportations des pays du sud avaient conduit à ramener les projections de croissance pour les pays en développement à 3 % en 2001. Parallèlement cependant, la **demande intérieure** bénéficie d'un redressement de la consommation privée sous l'effet d'une inflation durablement maîtrisée et de la reprise de l'investissement productif encouragé par la baisse des taux d'intérêt.

Ces données générales jouent de manière très différente en fonction de l'évolution du **cours des matières premières** dont le rôle reste encore déterminant pour les pays en développement. Si l'orientation des prix pétroliers (25 dollars le baril en moyenne en 2001) bénéficie aux pays producteurs, la chute du cours des autres produits de base représente un facteur potentiel de crise. Les prix ont en effet atteint, pour de nombreux produits, leur **niveau le plus bas** depuis dix ans ; les stocks accumulés et une production souvent excédentaire ne laissent guère présager une reprise à prochaine échéance.

Ainsi les pays en développement apparaissent de plus en plus comme une **zone hétérogène**.

En **Asie du sud-est**, les perspectives de croissance –autour de 3 % en 2001- devraient être moins favorables pour les pays comme Singapour ou la Malaisie dont les exportations représentent 100 % du PIB, en raison notamment du ralentissement cyclique dans le secteur de l'électronique. Moins dépendant des exportations, le Cambodge, le Vietnam et le Laos devraient, pour leur part, connaître une amélioration de la production agricole après les effets sévères des inondations et de la sécheresse en 2000, ainsi que d'une progression des investissements étrangers (en particulier au Vietnam) et de la mise en place de réformes économiques.

Au **Moyen-Orient et au Maghreb**, la reprise de l'activité amorcée en 2000, demeure feinée par l'aggravation des tensions dans la région, et en particulier l'acuité du conflit israélo-palestinien. Cependant, la conjoncture se présente sous des auspices plus favorables pour les Etats du Maghreb. L'Algérie continue de tirer parti de recettes pétrolières substantielles. Au

Maroc, après deux années de stagnation dues à la sécheresse, la croissance devrait s'élever à 6 % en 2001 (contre 0,3 % en 2000) en raison de l'amélioration de la production agricole à la faveur de meilleures conditions climatiques. En Tunisie, l'activité reste soutenue (+ 5 %) dans un environnement macroéconomique plutôt équilibré.

**L'Afrique subsaharienne** qui compte **41 pays** sur les 61 **de la zone de solidarité prioritaire** –ZSP- regroupant les bénéficiaires de l'aide française, devrait être moins touchée que les autres régions du monde en développement, par le ralentissement de l'activité industrielle mondiale en raison de sa faible intégration au commerce international des produits manufacturés. Même si les cours des produits de base (à l'exception du pétrole) demeurent déprimés, la croissance devrait atteindre 3 % en 2001 contre 2,7 % en 2000.

Les deux géants de l'économie africaine -l'Afrique du Sud et le Nigeria- connaissent des évolutions contrastées. Soutenue par la demande intérieure, la croissance de **l'Afrique du Sud** (40 % du PIB de la zone) devrait s'élever à 3,2 %. Parallèlement, l'amélioration des termes de l'échange –en particulier grâce à la stabilisation du prix de l'or- permettra sans doute le retour à des comptes extérieurs excédentaires. Quant au **Nigeria** (12 % du PIB de la zone), la hausse des recettes pétrolières ne semble pas s'être diffusée aux revenus des ménages qui ont plutôt pâti d'une recrudescence de l'inflation (liée à la hausse des dépenses publiques et au renchérissement des coûts du transport). L'atonie de la consommation intérieure, conjuguée au moindre dynamisme des échanges extérieurs, pèsera sur la croissance, ramenée de 2,8 % en 2000 à 2 % en 2001.

Les partenaires traditionnels de la France en Afrique subsaharienne – les **pays de la zone franc**- qui sont aussi les principaux bénéficiaires de notre aide, ont connu une embellie en 2001. Le taux de croissance devrait en effet s'élever à 4,4 % contre 2 % en 2000, mais il recouvre en fait de **fortes disparités** entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale.

La conjoncture au sein de **l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest** (UEMOA) a connu un **net ralentissement** en 2000. Après avoir atteint 4 % en 1999, la croissance ne devrait pas dépasser 1,3 % en 2001, en raison, principalement, de la profonde récession ivoirienne. La Côte d'Ivoire, en effet, pèse de manière déterminante dans son environnement régional (22 % de la population, 40 % du PIB, 50 % des exportations). Indépendamment des répercussions économiques de la crise politique ivoirienne, la zone dans son ensemble, souffre de la faiblesse des cours des cultures de rente (café, cacao, coton).

L'orientation défavorable des prix conjuguée à la baisse de la production, en particulier dans les Etats sahéliens particulièrement touchés par la sécheresse, a pesé sur les revenus ruraux et, par conséquent, sur la

consommation intérieure. Le pouvoir d'achat pâtit par ailleurs de certaines tensions inflationnistes (hausse des prix de 3,7 % au terme du premier trimestre 2001 contre 0,5 % pour la même période de l'année précédente) liée aux augmentations successives du prix du pétrole, ainsi qu'à la hausse des prix des denrées alimentaires induites par les mauvaises récoltes.

La contraction de la production agricole s'est traduite par une réduction des exportations de produits primaires (- 9,6 % en 2001 contre 7,1 % en 2000), sauf pour le Sénégal qui a, au contraire, bénéficié d'une progression de ses exportations (+ 5,6 %) -notamment pour le coton, l'arachide et les phosphates. Le solde de la balance commerciale de la zone UEMOA, légèrement excédentaire en 2000, s'est ainsi dégradée en 2001 (- 1,7 %).

Dans ce contexte défavorable, les finances publiques, tributaires de la réduction des recettes fiscales, se dégradent (le solde budgétaire des Etats de la zone devrait représenter 0,8 % du PIB contre 2,1 % en 2001). Enfin, l'investissement public recule, singulièrement en Côte d'Ivoire et au Togo.

Les perspectives économiques demeurent largement subordonnées à l'évolution de la conjoncture en Côte d'Ivoire et en particulier au retour espéré des financements internationaux consécutifs à la normalisation des relations entre Abidjan et les institutions de Bretton Woods.

Bénéficiaires de la hausse du cours du pétrole, les Etats de la **Communauté économique et monétaire en Afrique centrale** devraient connaître une **croissance de 6 %** contre 3,2 % en 2000. Outre l'évolution très favorable des prix, la **production de pétrole brut** devrait progresser en raison de l'exploitation de nouveaux gisements au Congo et de l'extension des puits en activité en Guinée équatoriale (ainsi, dans ce dernier pays, la croissance pourrait atteindre 70 %).

Les recettes budgétaires bénéficieront de l'augmentation des revenus pétroliers mais aussi, dans le cadre d'une politique budgétaire devenue **plus rigoureuse**, des mesures engagées par les régies financières pour améliorer le recouvrement des impôts et des taxes.

L'excédent extérieur courant devrait, quant à lui, se contracter sous l'effet du dynamisme des importations lié à la croissance.

Après la récession des années 80, les pays africains ont montré leur capacité à renouer durablement avec la croissance. Cette évolution dément l'« afropessimisme » trop souvent répandu dans notre pays. Il n'en reste pas moins que **l'augmentation du PIB n'est pas à la mesure d'une progression démographique très rapide**. Certes, la Banque mondiale projette une hausse annuelle de 1,3 % du revenu par habitant pendant les dix prochaines années, soit un renversement significatif des tendances observées au cours de la

dernière décennie, mais cette évolution ne représente encore que le tiers des résultats enregistrés en moyenne pour l'Asie.

L'accélération de la croissance dépend pour une large part de la mobilisation de l'épargne intérieure mais aussi d'une **hausse des financements extérieurs**.

***B. LES ENJEUX CONSIDÉRABLES DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT***

Si le fléchissement ininterrompu de l'aide publique au développement depuis dix ans ne devrait malheureusement pas être durablement enrayé, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés représente, pour les pays créanciers, un **effort considérable** dont les implications soulèvent cependant encore beaucoup d'inconnues.

*. L'aide publique au développement*

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT COMPARATIVE DE LA FRANCE ET DES PAYS DU G7**

(Montants en millions d'euros)

	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000*	
	Montant	% du PIB												
<b>France</b>	7.159	0.64	6.533	0.55	5.950	0.48	5.584	0.45	5.122	0.40	5.291	0.39	4.454	0.32
<b>Royaume Uni</b>	2.703	0.31	2.443	0.28	2.555	0.27	2.985	0.26	3.447	0.27	3.238	0.24	4.837	0.31
<b>Japon</b>	95.757	0.29	11.211	0.28	7.537	0.20	8.286	0.22	9.491	0.28	14.382	0.35	14.174	0.27
<b>Allemagne</b>	5.765	0.34	5.822	0.31	6.070	0.33	5.236	0.28	4.978	0.26	5.176	0.26	5.462	0.27
<b>Canada</b>	1.903	0.43	1.599	0.38	1.433	0.32	1.900	0.36	1.508	0.29	1.595	0.28	1.869	0.25
<b>Italie</b>	2.287	0.27	1.256	0.15	1.929	0.20	1.090	0.11	2.032	0.20	1.695	0.15	1.484	0.13
<b>Etats-Unis</b>	8.394	0.14	5.700	0.01	7.488	0.12	5.461	0.08	7.837	0.10	8.583	0.10	10.396	0.10
<b>Total CAD</b>	50.023	0.30	45.559	0.27	44.270	0.25	42.129	0.22	46.444	0.23	52.975	0.24	57.573	0.22

\* chiffres provisoires

Les comparaisons précédentes le montrent, la **position éminente de la France parmi les autres grands bailleurs bilatéraux tend à s'estomper**. Or l'effort financier de notre pays lui donnait un crédit certain pour peser sur les grandes orientations retenues de la communauté internationale dans le domaine du développement.

L'érosion régulière de notre aide permettra-t-elle encore à notre pays de faire entendre sa voix à l'avenir ?

D'après les données du comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), l'aide publique au développement versée par la France s'est élevée en 2000 à 30,043 milliards de francs, représentant 0,33 % du PIB, soit une réduction de 13,9 % par rapport à l'année précédente.

Cette réduction s'explique pour partie, il est vrai, par le retrait des montants destinés aux territoires d'outre-mer qui n'ont en effet que peu de rapport avec l'aide au développement. A structure constante (hors territoires d'outre-mer), la réduction est ainsi ramenée à 2,1 %.

Toutefois, cette nouvelle diminution apparaît **à rebours des choix de deux de nos partenaires européens** qui, à l'instar de la France, entendent conduire une vraie diplomatie mondiale : le Royaume-Uni (+ 35,6 % -hausse qui s'explique par la rapide montée en puissance du nouveau ministère de la coopération) et l'Allemagne (+ 6 %).

La diminution de la contribution française s'explique par trois séries de facteurs : la baisse des aides financières (les concours d'ajustements structurels sont ainsi passés de 2,6 milliards de francs en 1994 à 0,6 milliard de francs en 1999) ; la diminution du volume des annulations de dettes de 8,7 milliards de francs en 1994 à 5,2 milliards de francs en 1999 ; la contraction drastique de nos effectifs d'assistance technique au cours des dix dernières années.

D'après les informations transmises par le gouvernement, les perspectives pour 2001 devraient se présenter sous des auspices plus favorables en raison des mesures prises en faveur du traitement de la dette extérieure. Ainsi l'aide publique pourrait croître de 3 milliards de francs tandis que sa part au sein du PIB passerait de 0,33 % à 0,35 %

*. la dette*

Lancée au sommet du groupe de sept pays les plus industrialisés à Lyon en 1996, **l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE)** cherche à rétablir la solvabilité des pays bénéficiaires en annulant, par des mesures de caractère exceptionnel, la part de leur dette extérieure jugée incompatible avec leur développement économique. Cette initiative a été

renforcée en juin 1999 afin d'accroître le montant des créances annulées et d'étendre le champ des pays bénéficiaires.

Les créances concernées représentent les **créances commerciales** éligibles à un traitement en Club de Paris (qui regroupe les créanciers publics). Sont exclus : les crédits accordés dans le cadre de l'aide au développement, les crédits à court terme ou à vue, les crédits au secteur public ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat et les crédits au secteur privé.

La mise en œuvre se déroulera en deux étapes :

- le « **point de décision** », date à laquelle le pays est déclaré éligible à l'initiative par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ;

- deux ou trois ans plus tard, le « **point d'achèvement** », date d'application effective des mesures de réduction de dette.

Toutefois, pour ne pas pénaliser les pays déclarés éligibles, des mesures dites « intérimaires » seront prises dès le point de décision pour alléger le service de la dette jusqu'au point d'achèvement.

Quel bilan peut-on aujourd'hui dresser de l'effort ainsi consenti par les créanciers ?

En juin 2001, 23 pays<sup>1</sup> avaient atteint leur « point de décision » qui leur permet de bénéficier d'allègements intérimaires du service de la dette sous la forme d'accords de rééchelonnement au sein du Club de Paris ou de refinancement par dons du service de la dette due aux institutions financières internationales. Ils bénéficient d'ores et déjà d'un allègement du service de leur dette (20 milliards de dollars en valeur actuelle nette et 34 milliards de dollars en valeur nominale) correspondant aux **deux tiers** de l'allègement total qui sera accordé dans le cadre de l'initiative PPTTE et à près de la moitié de l'encours total de la dette extérieure de ces pays.

Les ressources dégagées par l'allègement de dette ont vocation à réduire la pauvreté dans les pays bénéficiaires. D'après certaines estimations, les dépenses à caractère social devraient augmenter dans ces pays d'environ 1,7 milliard de dollars pendant les années 2001-2002 -à raison de 40 % pour l'éducation, 25 % pour la santé, le solde se répartissant principalement entre la lutte contre le sida, le développement rural, l'approvisionnement en eau, la bonne gouvernance, la construction d'infrastructures routières.

---

<sup>1</sup> Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Namibie, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sao Tomé, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Zambie.

Deux pays ont aujourd'hui atteint leur point d'achèvement –qui permet l'annulation définitive de la partie du stock de dette concernée par l'initiative PPTE : l'Ouganda et la Bolivie. Sept autres pourraient l'atteindre d'ici à la fin de l'année 2001 et 12 en 2002.

L'initiative PPTE devrait représenter un coût global de 29,3 milliards de dollars en valeur actuelle (53 milliards de dollars en valeur nominale) dont la moitié à la charge des créanciers multilatéraux (2,4 milliards de dollars pour le FMI, 7 milliards de dollars pour la Banque Mondiale, 6 milliards de dollars pour les banques régionales de développement)<sup>1</sup>.

Parallèlement, de nombreux pays créanciers annulent la dette au titre de l'aide publique et certains d'entre eux –dont la France- réduisent également la dette commerciale au-delà du niveau requis dans le cadre de l'initiative PPTE.

L'allègement global de la dette issue de la conjonction de l'initiative PPTE et des mécanismes traditionnels s'élèvera à **plus de 53 milliards de dollars sur la base d'un stock de dette initial de 74 milliards de dollars** ;

Le service de la dette devrait ainsi passer de 27 % des recettes publiques des pays pauvres à **moins de 10 %** d'ici 2005.

*. Une forte implication de la France*

Notre pays supportera environ **2 milliards d'euros** en valeur nominale du coût global de l'initiative PPTE.

La France qui a joué un rôle moteur dans le lancement de l'initiative PPTE à Lyon en 1996, s'est engagée en outre, comme la plupart des créanciers bilatéraux, à annuler la totalité des créances d'aide publique au développement (Cologne, juin 1999), soit 3,5 milliards d'euros, ainsi que la totalité des créances commerciales éligibles au Club de Paris, et non la seule partie de ces créances considérée comme non « soutenable » par les pays endettés (Tokyo, janvier 2000), soit 1 milliard d'euros.

Par ailleurs, lors de la clôture du sommet Afrique-France à Yaoundé le 19 janvier 2001, le Président de la République a annoncé la décision de la France d'accélérer une partie des allègements pour les pays bénéficiaires à l'initiative PPTE : le taux d'annulation des créances commerciales sera porté de 90 à 100 % dès qu'un pays sera reconnu éligible par le FMI et la Banque Mondiale. Cette mesure devrait conduire à annuler plus tôt environ 500 millions d'euros de créances.

---

<sup>1</sup> Le coût de l'allègement de dette pour les 23 pays ayant atteint le point de décision à mi-2001 représente 20,3 milliards de dollars dont 10,6 milliards de dollars à la charge des créanciers multilatéraux –1,7 milliard de dollars pour le FMI, 4,9 milliards de dollars pour la banque Mondiale.

Compte tenu de l'effort additionnel bilatéral français dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative PPTE (plus de 5 milliards d'euros) ainsi que des mesures liées aux décisions du Club de Paris indépendantes de l'initiative PPTE (3,5 milliards d'euros), le coût total des allègements et annulations de dettes devrait donc dépasser pour la France **10 milliards d'euros**.

L'utilisation des capacités financières dégagées par les annulations de dettes représentent un enjeu essentiel au regard de la politique de développement.

A la différence de l'aide-projet affectée à une opération précise dans un objectif en principe bien déterminé, l'annulation de la dette laisse une marge de manœuvre complète aux pays bénéficiaires. Par le passé, certaines dérives ont été observées (laxisme de la gestion publique, accaparement de la marge dégagée par une poignée de privilégiés) qui ne doivent pas se renouveler. Ce serait en effet donner une prime aux mauvais payeurs aux dépens des Etats qui se sont scrupuleusement acquittés de leurs obligations au prix, souvent, de lourds sacrifices pour leur population.

Sans doute, depuis plusieurs années, les conditions posées par la communauté internationale se sont multipliées. Mais elles ont tendu davantage à enserrer les pays bénéficiaires dans un **formalisme** consommateur de temps et de personnels, qu'à assurer un contrôle vraiment efficace.

L'équilibre entre un contrôle légitime des ressources libérées par les annulations de créance et la nécessaire souplesse de gestion –qui seule peut responsabiliser les Etats bénéficiaires- représente l'un des principaux défis de la mise en œuvre de l'initiative PPTE.

Notre pays a, pour sa part, conçu pour le volet bilatéral d'annulation de la dette, un système original sous la forme du **contrat de désendettement et de développement** (C2D).

Plutôt que des annulations au sens strict, ce mécanisme permettra le refinancement par dons des échéances dues au titre des créances. Il ne s'appliquera qu'au service de la dette contractée dans le cadre de l'aide publique au développement. Les autres créances seront simplement annulées.

Le contrat sera conclu entre le gouvernement français et les autorités de l'Etat bénéficiaire de l'initiative PPTE lorsque ce pays aura atteint son point d'achèvement. Il devra, d'une part, poser le principe de refinancement par dons des remboursements dus au titre de la dette, d'autre part, définir les modalités d'utilisation des sommes budgétaires ainsi libérées. Il faut souligner, pour s'en féliciter, que Bercy ne sera pas le seul maître d'œuvre de cette négociation : le Quai d'Orsay y sera en effet étroitement associé.

Au reste, la mise en œuvre du contrat relèvera d'un comité d'orientation et de suivi coprésidé par l'ambassadeur et le gouvernement local.

L'instruction des opérations financées par les contrats de désendettement et de développement sera répartie entre l'Agence française de développement et le service de coopération et d'action culturelle selon leurs compétences respectives.

Les priorités définies par les contrats de désendettement et de développement –conclu en principe pour une durée de trois ans- varieront naturellement d'un pays à l'autre. Elles devront toutefois tenir compte des quatre grands domaines d'affectation retenus par le comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

La mise en œuvre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés, soulève **trois séries d'interrogations** :

- d'une part, alors que le ralentissement de la croissance pèsera inévitablement sur les enveloppes budgétaires des Etats industrialisés, l'effort consenti pour la réduction de la dette n'aura-t-il pas, pour contrepartie, la **contraction de l'aide-projet** ? Les principaux bailleurs et, en particulier la France, se sont engagés sur le **principe d'additionnalité** : l'allègement de la dette ne se substituera pas aux versements de l'aide-projet, mais la complètera ;

- d'autre part, les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE pourront-ils obtenir de **nouveaux prêts** ? La question n'a pas encore été tranchée mais les instances multilatérales inclinent vers l'exclusion de nouveaux crédits, même concessionnels. Une telle position aurait cependant pour conséquence un tarissement des transferts financiers en particulier vers certains pays à revenu intermédiaire comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun ou le Congo qui verraient dès lors leurs capacités de développement sérieusement entravées ;

- compte tenu de l'implication de nombreux intervenants dans des cadres différents –multilatéral, bilatéral- les modalités de contrôle de l'affectation des ressources dégagées par l'initiative PPTE devraient faire l'objet d'une **concertation** afin d'harmoniser, dans la mesure du possible, les procédures et les objectifs.

Enfin, compte tenu des sommes en jeu, votre rapporteur juge indispensable que les conditions d'affectation des ressources fassent l'objet d'une **information régulière et précise des commissions intéressées du Parlement**.

### ***C. UNE ACTION TOUJOURS EN QUÊTE DE RÉELLES PRIORITÉS***

La réduction de l'aide devrait contraindre à une plus grande sélectivité. Or, la réforme de la coopération française a conduit à privilégier une tout autre voie : le nombre de bénéficiaires théoriques de l'aide a été élargi dans le cadre de la zone de solidarité prioritaire tandis que les domaines d'action qu'entend privilégier notre pays n'apparaissent pas clairement.

*. A quoi sert le CICID ?*

La définition de vraies priorités géographiques et sectorielles relève de l'autorité politique. Or, il faut le reconnaître, le comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) chargé précisément par la réforme d'assumer cette mission, ne joue absolument pas son rôle.

La rareté et l'irrégularité de ses réunions (le CICID s'est tenu deux fois depuis 1998 – le ministre délégué à la coopération et à la francophonie a indiqué qu'il se réunirait avant la fin de l'année...), la composition inadaptée de cette instance : aucune condition n'est réunie pour permettre à cette instance de donner à notre politique de coopération l'impulsion indispensable.

*. La zone de solidarité prioritaire est-elle vraiment prioritaire ?*

La zone de solidarité prioritaire réunit 61 pays alors que l'ancien champ de notre politique de coopération, avant 1998, se limitait à 37 pays.

L'extension du cadre d'action ne s'est pourtant accompagnée d'aucun moyen supplémentaire. Au contraire, la part de la ZSP au sein de l'aide totale a tendu à décliner depuis la réforme de la coopération, passant de 50 % à 44 %.

Parallèlement, la part de l'Afrique au sein de l'aide bilatérale totale n'a cessé de se réduire : de 56,5 % en 1995 à 50,2 % en 1999, et pour l'Afrique subsaharienne sur la même période, de 38,7 % à 34,2 %.

#### **Aide publique au développement reçue par les pays de la zone de solidarité prioritaire**

*(en millions de dollars)*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
APD française reçue	3 037	2 775	2 378	1 861	1 821
APD globale reçue	19 003	17 608	15 727	16 107	14 195

La mise en œuvre de moyens réduits dans un cadre géographique élargi constitue la **principale incohérence de la réforme**. Incohérence dont

nous devons payer le prix dans les années à venir si le champ d'action de notre coopération n'est pas révisé.

En effet, ce décalage entre les ambitions et les moyens ne met pas seulement en cause la cohérence interne de la réforme. Il soulève un **double risque. Risque d'inefficacité** d'abord : l'application de moyens réduits à un plus grand nombre de pays entraîne la multiplication d'opérations peu significatives, l'éparpillement, la dispersion et finalement la dilution de notre aide. **Risque politique** ensuite ; en effet, l'espoir suscité dans certains pays par leur incorporation dans la zone de solidarité prioritaire peut être déçu et nourrir une certaine amertume vis-à-vis de la France tandis que certains des anciens pays du « champ » appréhendent la banalisation de nos relations bilatérales. A vouloir être présent partout, ne risque-t-on pas de ne compter nulle part ? L'influence de la France n'a rien à gagner à cette dispersion.

#### ***D. UNE INFORMATION TRÈS LACUNAIRE SUR NOTRE AIDE***

La réforme de la coopération a privilégié davantage les modifications de structures qu'une réflexion de fond sur le développement. Votre rapporteur regrette que notre politique de coopération conduite sur plusieurs décennies n'ait pas donné lieu à une analyse rétrospective des faiblesses mais aussi des succès. Un tel travail aurait contribué à mieux éclairer les choix actuels des gouvernants.

Aujourd'hui encore, les données relatives à notre aide apparaissent fragmentaires et disparates. Elles ne rendent pas justice à certains résultats remarquables et ne permettent pas en tout cas de porter un regard d'ensemble sur notre politique.

Il est ainsi impossible de disposer de données complètes permettant d'établir des comparaisons de secteur à secteur, de pays à pays où les interventions des autres bailleurs seraient également prises en compte. Tout ou presque reste à faire pour établir un « **tableau de bord** » de la coopération. Or un tel instrument constitue une condition indispensable pour permettre aux pouvoirs publics de fixer des priorités réelles.

Pourquoi la coopération ne disposerait-elle pas, à l'instar d'autres administrations ou ministères, d'un « observatoire » ? Il y a là aujourd'hui une lacune considérable dont le brouillage actuel de nos actions apparaît une conséquence directe.

### ***E. L'INDISPENSABLE RÉFORME DE L'AIDE EUROPÉENNE***

L'aide communautaire a plus que doublé au cours de la dernière décennie, passant d'un total de 4,2 milliards d'euros engagés en 1988 à 8,6 milliards d'euros en 1998 (soit 6,8 milliards d'euros pour les pays en développement et 1,8 milliard pour les autres pays). Elle est financée, d'une part, par le **budget communautaire** (6,5 milliards d'euros en 1999 gérés par la voie de programmes géographiques<sup>1</sup> ou thématiques), d'autre part, par le **Fonds européen de développement** (FED) créé par la convention de Lomé. Ce fonds destiné exclusivement aux 71 pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) est alimenté par des contributions spécifiques de la part des Etats membres.

L'aide européenne souffre d'une faiblesse majeure : l'**excessive lenteur des décaissements**. Le montant des **reliquats** sur le FED s'élève à près de dix **milliards d'euros** – que les Quinze ont décidé d'engager au cours des sept prochaines années, en complément des fonds accordés au titre du neuvième FED (13,5 milliards d'euros). Le volume des crédits engagés mais non décaissés apparaît encore plus élevé pour les zones non couvertes par le FED – principalement l'Amérique latine et la Méditerranée. Il atteignait en effet, fin 1999, plus de 20 milliards d'euros. Les délais de mise en œuvre des projets peuvent dans certains cas excéder 8 ans.

En fait, 35 à 40 % seulement des ressources disponibles ont été à ce jour dépensés.

La Commission avait admis elle-même que la « *gestion est devenue extrêmement complexe et onéreuse en raison de l'hétérogénéité des procédures et l'éclatement ou l'inadéquation des systèmes de communication* ».

Ces dérives ont jeté un discrédit certain sur l'aide extérieure communautaire. Une réorientation s'imposait. Les Etats membres et la Commission en ont récemment pris conscience. Ils ont souhaité, en novembre 2000, à l'initiative de la **présidence française**, jeter les **nouveaux fondements** d'une politique européenne de développement. Parallèlement, la Commission a engagé un réel effort de rénovation et de rationalisation de la gestion de l'aide extérieure sur lequel vos rapporteurs ont pu recueillir certains éclaircissements lors de leur déplacement à Bruxelles.

Une **déclaration commune** du Conseil et de la Commission, adoptée lors du Conseil « développement » du 10 novembre 2000, a permis de fixer en quelque sorte la charte de l'action de l'Union en matière de développement.

---

<sup>1</sup> PHARE pour les dix pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, TACIS pour les 14 pays issus de l'éclatement de l'URSS, OBNOVA pour les pays de l'ex-Yougoslavie, MEDA pour les Etats du bassin méditerranéen, ALA pour les pays d'Asie et d'Amérique latine.

Deux orientations majeures se dégagent de ce texte. En premier lieu, il pose pour principe une **division du travail** entre la Commission et les Etats membres en fonction de leurs **avantages comparatifs**. Il recentre l'activité de la Communauté sur **dix domaines d'intervention prioritaires** : le lien entre le commerce et de développement<sup>1</sup>, la promotion de l'intégration et des coopérations régionales, l'appui aux politiques macroéconomiques et l'accès équitable aux services sociaux, le développement des moyens de transport, la sécurité alimentaire et le développement rural durable, le renforcement des capacités institutionnelles et de la démocratie. Au vu de cette liste, la Communauté continue d'embrasser, il est vrai, un champ très large d'activités. La définition de vraies priorités représente décidément un exercice difficile. Ce constat appliqué à la politique nationale vaut aussi, on le voit, à l'échelle européenne.

Ce « recentrage » doit, en second lieu, s'accompagner d'un **changement de méthode** : la recherche d'une **coordination** et d'une **complémentarité accrues** entre les opérations des Etats membres et celles de la Communauté, d'une part, entre la Communauté et les autres donateurs internationaux, d'autre part. La déclaration prévoit notamment la « possibilité de **déléguer** la gestion des crédits communautaires aux Etats membres ou à leurs agences d'exécution en cas de cofinancements, comme le prévoit l'accord interne sur le 9<sup>ème</sup> FED ».

Les Quinze ont apporté par ailleurs leur soutien au processus de refonte de la gestion de l'aide extérieure engagé par la Commission. Celle-ci a, en effet, décidé d'engager en 2000 une réforme de la gestion de son aide extérieure visant trois objectifs principaux :

- **réduire** de manière significative **le temps nécessaire à la mise en œuvre des projets approuvés** ;

- améliorer la **qualité de gestion** des projets et leur condition de contrôle ;

- renforcer l'impact et la **visibilité** de la coopération européenne.

Le plan d'action envisagé par la Commission repose sur **trois grands volets** :

- l'unification de la programmation de l'aide extérieure conformément aux objectifs des politiques de l'Union européenne ;

---

<sup>1</sup> Cette priorité a trouvé sa première traduction avec l'initiative « tout sauf les armes » adoptée par le Conseil du 26 février 2001 afin d'étendre le libre accès au marché communautaire en franchise de droits et contingents à tous les produits originaires des pays les moins avancés à l'exception des armes et des munitions.

- le développement d'une culture administrative commune au sein des services de la direction des relations extérieures ;

- la **création d'un organe unique, Europeaid**, chargé de la gestion du projet depuis l'identification jusqu'à l'exécution et, parallèlement, une plus grande déconcentration de l'aide (tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas l'être à Bruxelles). A la fin 2003, les 128 délégations de la Commission dans le monde devraient gérer les programmes d'aide extérieure dans les pays relevant de leur compétence.

La mise en place, en janvier 2001, d'Europeaid constitue incontestablement la pièce maîtresse de cette réforme.

Europeaid a pris la place du Service commun des relations extérieures institué en 1998 pour assurer une exécution plus efficace du programme d'aide aux pays tiers. Le nouvel organisme s'est vu chargé de la mise en œuvre de 80 % de l'aide extérieure de l'Union (les exceptions concernent les instruments de pré-adhésion tels que Phare, la politique étrangère et de sécurité commune et l'aide d'urgence). Il assure en conséquence la responsabilité de **toutes les phases du cycle d'opérations** décidées dans le cadre des programmations établies par la direction générale du développement et par la direction générale des relations extérieures : identification et instruction des projets, préparation des décisions de financement, mise en œuvre, évaluation.

L'Office disposera d'un effectif total de 1 200 personnes. Lorsque le transfert des responsabilités et des personnels vers les délégations sera achevé, la moitié environ de ces personnels sera redéployé vers les délégations.

Europeaid est placé sous la double autorité des commissaires en charge des relations extérieures d'une part, du développement et de l'aide humanitaire d'autre part, l'un et l'autre membres du Comité de direction (respectivement avec le titre de président et d'administrateur général).

Votre rapporteur, à l'issue d'une mission accomplie à Bruxelles, destinée à réunir les informations complémentaires sur la réforme engagée de l'aide communautaire, souhaiterait présenter ses réflexions sous la forme de trois observations.

#### *. Le chantier de la simplification*

L'efficacité de l'aide communautaire dépendra, dans une large mesure, de la simplification des procédures. Or, le chantier est immense : 27 000 contrats en cours dans 132 pays avec 2 000 appels d'offre par an ; 70 lignes budgétaires sur quelque 87 bases juridiques différentes. Plusieurs de ces lignes ont été créées sous la pression du Parlement européen. Cette multiplicité est source de lourdeurs bureaucratiques et de nombreux délais. Quelques progrès ont d'ores et déjà été accomplis ; ainsi le nombre de

procédures de passation de marché est passé en deux ans de 80 à 8... Mais c'est, aujourd'hui, l'architecture d'ensemble des lignes budgétaires qui doit être revue.

Un effort de simplification et de rationalisation particulier doit porter sur les **relations nouées entre la Commission et les ONG**. L'aide versée à ces dernières dépasse 200 millions d'euros par an. Cependant, le nombre des dossiers traités par les services de la Commission –de l'ordre du millier– ne leur permet pas toujours d'assurer un contrôle rigoureux des fonds.

En outre, les conditions d'éligibilité d'une ONG à l'aide communautaire restent très ouvertes –une ONG doit être légalement enregistrée et bénéficier d'une certaine notoriété. Cette dernière condition se prête à une marge d'appréciation très large. Lié à la diversité des droits nationaux en matière d'association, ce cadre souple conduit parfois à accorder une aide à des organisations dont la vocation ne correspond pas aux objectifs poursuivis par l'Union.

*. Les interrogations soulevées par l'augmentation des effectifs et le renforcement du rôle des délégations de l'Union.*

La réforme de l'aide communautaire reposera sur une déconcentration, sous la responsabilité d'Europeaid.

Le renforcement du rôle des délégations de l'Union représente, on l'a vu, un axe fort de la réforme. Il reposera sur une déconcentration, organisée sous les auspices d'Europeaid, vers les délégations de l'ensemble des opérations qui peuvent être mieux gérées sur place, ainsi que sur une **augmentation progressive de leurs effectifs**. En effet, la Commission procédera à la création de 400 postes supplémentaires dont 250 pour la direction des relations extérieures –en raison de la mise en place d'Europeaid. Dans un deuxième temps, sur une période de 3 ans, 600 fonctionnaires seront redéployés vers les délégations. Jusqu'à présent, le manque de moyens humains sur le terrain pouvait constituer pour l'Union une incitation assez forte à recourir aux services des Etats membres, favorisant ainsi la recherche des complémentarités. Désormais dotée de ressources nécessaires, ne sera-t-elle pas conduite à mener seuls les projets qu'elle finance ?

Le Conseil « affaires générales » du 22 janvier 2001 a certes fixé des lignes directrices pour le renforcement de la coordination sur le terrain entre les Etats membres de la Commission –réunions régulières, coordination appliquée à toutes les étapes non seulement de la programmation mais aussi des projets, désignation, le cas échéant, d'un « chef de file » pour suivre la coordination dans un secteur particulier. Le Conseil avait déjà adopté en 1998, des orientations sur le renforcement de la coordination opérationnelle. La réitération, trois ans plus tard, des mêmes principes montre la difficulté de l'exercice.

La volonté de recentrer l'activité de l'Union sur les six domaines où elle offre une valeur ajoutée permettra-t-elle d'avancer dans cette voie ? Incontestablement elle marque une prise de conscience par les Etats membres et la Commission des risques d'un éparpillement excessif. On l'a vu cependant, le champ ouvert à la Communauté demeure très large. En outre, il **recoupe** sur plusieurs aspects les priorités que la France a assigné à sa politique de développement, qu'il s'agisse de l'intégration et de la coopération régionale, de l'accès équitable aux services sociaux ou encore du développement rural durable. Enfin, comme l'a souligné le commissaire européen devant votre rapporteur, l'Union n'entend pas se laisser enfermer dans le rôle de simple payeur, voué aux projets les plus dispendieux. Elle souhaite faire prévaloir une démarche plus exigeante : « On ne veut pas payer des coûts récurrents ».

L'accroissement des moyens des délégations concourra à cette nouvelle ambition. Une fois encore, la perspective de transformation des délégations en véritables missions de coopération, loin de favoriser les complémentarités, risque d'aiguiser la concurrence avec les représentations nationales. Trop souvent, l'Union européenne est perçue par les bénéficiaires comme un seizième Etat membre. L'action communautaire doit être encore plus sélective. Compte tenu des compétences reconnues à la Commission dans le domaine des négociations commerciales, elle pourrait concentrer son action sur l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale (coopération dans les domaines liés au commerce et à la préparation aux négociations multilatérales).

#### *. Quel rôle pour la France ?*

La participation française à l'aide européenne représente actuellement 14 % du montant total de notre aide publique au développement contre 11 % en 1994. Cette évolution s'explique principalement par l'importance de la quote-part française -24,3 %- au Fonds européen de développement qui place notre pays au premier rang des contributeurs européens.

A l'occasion des discussions relatives au financement du neuvième FED dans le cadre des accords de Cotonou signés le 23 juin 2000, notre pays aurait souhaité un rééquilibrage de sa clé de contribution dans un sens plus conforme à sa part dans le budget communautaire.

Pour préserver l'enveloppe destinée aux pays ACP, contestée par une partie de nos partenaires européens, la France a cependant dû consentir, à l'heure où elle prenait la présidence de l'Union, au maintien des clés de répartition.

Toutefois, la Commission a récemment fait part de son intention de soumettre au Conseil avant 2003 un examen des avantages et des inconvénients d'une **budgetisation** du FED. L'intégration de l'aide aux pays

ACP au sein du budget communautaire permettrait un partage des charges proportionnel aux participations des Etats membres au budget et donc une répartition plus équitable que celle retenue dans le cadre d'un fonds dont les dotations doivent régulièrement être renégociées.

La relative inefficacité de l'aide communautaire dont témoigne la part considérable des engagements non liquidés a conduit certains à se demander s'il était opportun pour la France de maintenir son effort financier et s'il ne serait pas plus efficace de privilégier le canal bilatéral. Le rapport de M. Yves Tavernier au Premier ministre<sup>1</sup> s'est fait l'écho de cette interrogation : *« l'Europe n'est pas à la hauteur de ses engagements et de ses responsabilités. Son cadre fonctionnel, sa bureaucratie centralisée, ses lourdeurs procédurières et ses contradictions limitent son influence dans le débat sur les valeurs, les objectifs et les moyens. La France, premier contributeur au FED, est en droit de s'interroger sur la lisibilité et l'efficacité de sa dotation ».*

Le renforcement de l'influence française peut prendre différentes formes. Il est possible et souhaitable en premier lieu d'étendre les **délégations de crédit** comme le permet le neuvième FED sur la base de procédures qu'a encouragées, comme on l'a vu, la déclaration commune du Conseil et de la Commission de novembre 2000. L'AFD a déjà participé à des dispositifs de ce type : elle a signé deux accords financiers lui déléguant la gestion de crédits multilatéraux : ligne de financement de projets PME/PMI pour le compte de la société financière internationale (20 millions de dollars), facilités de refinancement PROPARCO pour le compte de la Banque européenne d'investissement (20 millions d'euros). En juin 1999, l'AFD et la Commission ont signé un protocole d'accord relatif au cofinancement, à la gestion de projets, d'échanges de personnels, de rapprochement des procédures et d'évaluation conjointe des projets. La généralisation de ce dispositif peut toutefois rencontrer certains obstacles : on a déjà dit la réticence de la Commission à jouer le rôle de simple guichet ; en outre, nos autres partenaires européens dont beaucoup restent faiblement représentés dans les pays de la zone ACP soupçonnent parfois la France de privilégier ses intérêts diplomatiques et économiques. Les services de la Communauté leur apparaissent comme une garantie utile de neutralité. C'est pourquoi, la voie des délégations de crédit, qu'il convient de développer, doit être utilisée avec un souci constant d'explication et de transparence tant vis à vis de la Commission que des autres Etats membres.

Aussi conviendrait-il de ne pas négliger l'**influence indirecte** qui peut s'exercer en amont du processus de décision auprès des cadres de la Commission. Le Royaume-Uni est passé maître dans un exercice destiné à influencer sur les « décideurs » communautaires, à les convaincre si bien de la pertinence de ses positions qu'ils les font leurs. Cet exemple devrait être

---

<sup>1</sup> Yves Tavernier, *la coopération française au développement, rapport au premier ministre, 1999, La documentation française.*

médité par la France. Les Britanniques procurent aux services communautaires des dossiers d'information très documentés et des analyses qui contribuent à nourrir leur réflexion. Plus encore, au cours de 2001, ils ont adressé à une cinquantaine de fonctionnaires de la Commission un document intitulé « Comment influencer l'aide communautaire ? » et organisé par la suite des réunions individuelles avec chacun des destinataires. Les interlocuteurs de votre rapporteur ont reconnu que ces efforts, conduits intelligemment, avaient pour résultat une certaine imprégnation des choix communautaires par les idées britanniques. La France ne semble pas avoir suffisamment pris la mesure de l'intérêt de ce type de démarche.

#### ***F. LE RÔLE MAJEUR DES OPÉRATEURS PRIVÉS ENCORE TROP MÉCONNUS PAR LES POUVOIRS PUBLICS***

Dans un contexte de tarissement de l'aide publique, la progression des flux financiers privés représente un enjeu absolument capital pour le ponde en développement.

Or, l'attention accordée par les pouvoirs publics au secteur privé n'est pas à la mesure du rôle primordial que nos investisseurs jouent dans le développement.

Non seulement les investissements des entreprises génèrent des ressources nouvelles, mais ils sont aussi un aiguillon de la modernisation économique et juridique des pays bénéficiaires.

Cependant les pays en développement et, parmi eux, les pays les moins avancés restent très largement à l'écart des flux mondiaux d'investissements : ils reçoivent chaque année **moins du quart des investissements directs étrangers**.

La part des flux de capitaux privés **tend, il est vrai, à progresser** par rapport à l'aide publique au développement : ils représentent en effet 60 % des financements externes à long terme destinés aux pays en développement, alors que l'APD n'en assure plus que 16 %. En 1991 la répartition apparaissait quasiment inverse : la moitié des financements destinés aux PED provenait de l'aide publique et 29 % seulement des investissements directs étrangers.

Nos entreprises, il faut le souligner, ont joué un rôle important dans ces évolutions positives. 1 300 filiales de sociétés françaises sont établies en Afrique subsaharienne ; elles représentent à elles seules 65 % du secteur privé. Cette présence contribue d'une manière décisive à la création de richesses, d'emplois, à l'amélioration des conditions de vie, ainsi qu'à l'émergence d'une classe moyenne. En outre, elle participe à la diffusion d'un modèle d'organisation –souci de la rentabilité, respect du droit du travail, de

la fiscalité- dont les mérites peuvent se diffuser progressivement au sein de la société.

De son côté, la France, il faut le souligner, bénéficie de ces liens économiques privilégiés : elle a ainsi réalisé en 2000 **9,2 milliards de francs d'excédent avec les seuls pays de la zone franc**, soit 15,7 % de l'excédent commercial total.

Si le rôle de certains grands groupes doit être salué, le dynamisme de notre présence économique repose aussi, pour une très large part, sur les petites et moyennes entreprises.

Or les pouvoirs publics quels qu'ils soient, n'ont pas su prendre la juste mesure des enjeux importants que représente ce réseau dense d'entrepreneurs pour le développement de l'Afrique comme pour l'économie française. En particulier ils n'apportent pas à nos compatriotes, qui prennent le risque de s'expatrier et de parier sur le continent, les garanties nécessaires. Aux yeux de votre rapporteur, une double initiative s'impose aujourd'hui.

- Il convient d'abord de favoriser la mise en place d'un **dispositif d'indemnisation** lorsque les ressortissants français subissent des dommages à l'occasion de crises ou d'événements dans lesquels ils n'ont évidemment aucune part. Pourquoi la solidarité nationale ne s'exercerait-elle pas aussi en faveur des Français expatriés ? Aujourd'hui l'absence de toute mesure réparatrice peut laisser nos compatriotes, victimes d'exactions sur leurs biens ou sur leur personne, ruinés et désespérés.

- Il faut ensuite agir de manière beaucoup plus déterminée en faveur des ressortissants qui ont régulièrement cotisé auprès des systèmes sociaux africains et ne peuvent bénéficier des prestations correspondantes compte tenu de la faillite financière de beaucoup de ces structures. La mise en place des contrats de désendettement et de développement dans le cadre des **annulations de dette** doit impérativement être utilisée pour exiger de nos partenaires que leurs organisations sociales honorent leurs obligations vis-à-vis de leurs populations et de nos ressortissants.

## II. COMMENT ÉVITER LE RISQUE DE DISPARITION DE NOTRE SAVOIR-FAIRE DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION ?

Votre rapporteur a participé, avec deux de ses collègues, à une mission d'information approfondie sur la réforme de la coopération<sup>1</sup>. Il reviendra sur certaines des conclusions de cette étude en insistant sur les aspects qui lui paraissent les plus importants.

---

<sup>1</sup> Guy Penne, André Dulait, Paulette Brisepierre – *La réforme de la coopération à l'épreuve des faits* – Sénat 2001-2002.

Le ministère des affaires étrangères a toujours manifesté une certaine ambivalence vis-à-vis de la coopération où un certain dédain se combinait avec une réelle envie pour les moyens financiers dont bénéficiait l'aide au développement. La fusion a très largement répondu aux vœux des diplomates. La situation actuelle –l'effacement de la coopération au sein du Quai d'Orsay et les redéploiements des crédits- ne sont que la suite logique des motivations profondes à l'origine de la réforme.

## ***A. L'INDISPENSABLE RECONNAISSANCE DE LA SPÉCIFICITÉ DES MÉTIERS DU DÉVELOPPEMENT***

### **1. Une cohérence problématique**

L'absorption des services du Secrétariat d'Etat à la coopération par le Quai d'Orsay avait pour vocation d'assurer une plus grande complémentarité entre l'action diplomatique et la politique de coopération.

Cette ambition s'est traduite sur le plan institutionnel par la création d'une nouvelle direction générale au Quai d'Orsay –la **direction générale de la coopération internationale et du développement** (DGCID) qui réunit dans un même ensemble les attributions de l'ancienne direction du développement de la rue Monsieur et celles de l'ancienne direction générale des relations culturelles et scientifiques (DGRCSST) du ministère des affaires étrangères.

Un bilan de trois ans de fonctionnement de la DGCID appelle un triple constat.

- D'abord, la DGCID représente un **ensemble institutionnel très lourd** du fait de l'étendue de ses compétences qui va de la promotion de l'audiovisuel en Amérique du Nord à la lutte contre le SIDA en Afrique centrale, du fait aussi des procédures de décision complexes et du poids de ses effectifs.

- Ensuite **le brassage des cultures diplomatique et de coopération n'a reçu qu'une application limitée**. Il n'a vraiment fonctionné que dans un sens. Si plusieurs diplomates se sont investis dans les actions de développement, très peu des personnels issus de la coopération se sont vu affectés à des postes diplomatiques. De là ce sentiment « d'absorption » de la coopération par le quai d'Orsay dont plusieurs des interlocuteurs de la délégation sénatoriale se sont fait l'écho.

- Enfin, la réforme avait pour objectif de renforcer notre politique de coopération grâce à notre influence diplomatique et réciproquement. Or elle risque d'affaiblir l'une et l'autre. D'un côté, comme l'a d'ailleurs reconnu l'un

des inspireurs de la réforme, l'énergie des agents de la DGCID est accaparée par la mise en œuvre d'une **multiplicité d'opérations**, au détriment de notre capacité à intervenir de manière méthodique et persévérante dans les instances multilatérales. De l'autre côté, la somme de compétences souvent remarquables réunies en matière de coopération n'a pas été valorisée comme elle l'aurait mérité. En outre, et c'est peut-être encore plus grave, ce **vivier d'expertises risque de se tarir** car les règles statutaires du Quai d'Orsay ne favorisent ni les détachements, ni l'emploi de contractuels. Or l'aide au développement requiert des spécialités pointues –médecine, économie, agronomie...- qui ne se trouvent pas au ministère.

## 2. L'intérêt d'une grande Agence de développement

La diplomatie et le développement sont **deux métiers différents**. Leur spécificité doit être reconnue. Si ces deux activités apparaissent à bien des égards complémentaires, cette complémentarité n'implique pas nécessairement qu'elles soient fusionnées au sein d'un même ensemble.

La spécificité du développement suppose une **grande diversité de formations** et donc un **cadre institutionnel souple**. A cet égard l'exemple britannique doit être médité : le Royaume-Uni a en effet suivi une option aux antipodes du choix français : il a retiré au Foreign Office ses responsabilités en matière du développement et créé un nouveau département ministériel confié à un secrétaire d'Etat chargé de la coopération. Cette nouvelle structure a été affranchie des règles propres à la fonction publique afin de bénéficier d'une **grande souplesse de recrutement**.

La France dispose avec l'**Agence française de développement** dotée du statut d'établissement public, d'une structure souple à même de faire appel à des compétences diversifiées. En outre, l'Agence française de développement a vu ses attributions étendues par la réforme aux infrastructures dans les secteurs sociaux. Pourquoi ne pas aller au bout de cette logique et confier à l'AFD l'**ensemble des projets d'aide au développement** ? La culture de projet est en effet commune aux agents de l'Agence française de développement et à ceux de la coopération. C'est pourquoi votre rapporteur plaide pour une **grande agence de développement**.

Deux pôles seraient ainsi constitués : d'une part, autour de l'Agence française de développement, un **pôle développement** –réunissant aux compétences actuelles de l'AFD celles dévolues aujourd'hui à deux sous-directions de la DGCID : développement économique et de l'environnement, développement social- d'autre part, autour de la DGCID, un pôle **diplomatie d'influence** appuyé notamment sur les **outils traditionnels de la coopération culturelle et la francophonie**.

L'Agence doit rester un organe d'exécution. La préparation et l'élaboration des grandes orientations de notre politique de coopération incombent au Quai d'Orsay. La DGCID devra ainsi participer de manière déterminante au cadrage des priorités géographiques et sectorielles de notre aide. De même, dégagée de toute fonction d'exécution, elle pourra se concentrer sur sa mission prioritaire de préparation des grandes réunions internationales dans le domaine du développement afin de mieux défendre les positions françaises.

Cette réorganisation suppose que trois conditions soient satisfaites : le maintien de « **passerelles** » entre les personnels du Quai d'Orsay et ceux de l'Agence afin que les fonctions de conception puissent être nourries en permanence par les leçons de l'expérience ; une **adaptation** importante des structures de l'AFD dans le sens, notamment, d'une plus grande déconcentration et un **renforcement de la tutelle** du ministère des affaires étrangères sur l'AFD.

D'une manière générale, le **contrôle politique** sur l'agence doit être renforcé. Le **Parlement** devrait être **mieux représenté** au sein du Conseil de surveillance.

## ***B. LE RENFORCEMENT IMPÉRATIF DE LA COORDINATION***

La multiplicité des responsabilités dans le domaine du développement a souvent été cause de dispersion et donc d'inefficacité. Un effort de coordination s'imposait mais il rencontre de difficultés.

- A l'**échelon gouvernemental**, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) n'est pas en mesure de jouer le rôle d'impulsion qui lui incombe. En outre, même si la part respective des ministères des finances et des affaires étrangères tend à se rééquilibrer, le **poids déterminant de Bercy** sur des aspects décisifs de notre politique de coopération inscrit les relations entre les deux administrations davantage dans le cadre d'un rapport de forces que d'un partenariat réel.

- **Sur le terrain**, le souci d'une coordination plus efficace s'est traduit par un **renforcement de l'autorité de l'ambassadeur**. La transformation des missions de coopération en service de coopération et d'action culturelle a atténué le risque de « dyarchie » –ambassadeur, chef de mission– au sein de nos représentations. En outre, l'ambassadeur est désormais appelé à donner son avis d'opportunité sur les projets mis en œuvre par l'AFD.

Toutefois, il semble que l'AFD continue de conduire ses projets d'une manière indépendante et considère encore l'avis de l'ambassadeur comme théorique.

Il importe de rappeler qu'il appartient au ministère des affaires étrangères et non à Bercy de conduire notre politique de coopération. Cette prééminence peut se traduire sous deux formes : d'abord une part accrue des dotations consacrées au développement doit figurer au budget du Quai d'Orsay. A cet égard, l'inscription des crédits du Fonds européen de développement au budget du ministère des affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 2002 va dans le bon sens. Ensuite, la tutelle du Quai d'Orsay sur l'AFD doit recevoir une application effective : en particulier la consultation de l'ambassadeur sur les projets de l'AFD doit revêtir la forme d'un avis conforme.

### III. LE PROJET DE BUDGET POUR 2002 : UNE OPACITÉ QUI DÉGUISE MAL LA DISSOLUTION PROGRESSIVE DES MOYENS

Il est devenu aujourd'hui extrêmement difficile d'isoler les crédits dévolus spécifiquement à l'aide au développement au sein du budget du ministère des affaires étrangères. Les modifications de nomenclature budgétaire récurrentes depuis la mise en œuvre de la réforme de la coopération en 1998 ont conduit à une **confusion croissante entre les dotations de la coopération culturelle et l'aide au développement**.

Le brouillage devient presque complet dans le projet de budget pour 2002 avec la fusion, au sein d'un chapitre unique (42-15), des crédits de la coopération culturelle, scientifique et technique (42-11) et de la coopération technique et du développement (42-12). Ces modifications dans la présentation du budget apparaissent extrêmement **critiquables** à trois titres :

- sur le plan des principes, elles confondent des crédits dont la **vocation** est très différente ; à titre d'exemple, il sera désormais difficile de distinguer le coût respectif de l'assistance technique classique et des coopérateurs culturels : les uns comme les autres dépendront d'un article budgétaire unique, le « transfert de savoir-faire : expertise de longue durée ». Il faut le répéter, l'action culturelle et l'action du développement impliquent des buts, des méthodes d'action et des compétences tout à fait différents ;

- ensuite elles interdisent des **comparaisons** fiables d'une année sur l'autre ;

- enfin, elles permettent des **redéploiements** invisibles ex-ante de crédits entre aide au développement et coopération culturelle, favorisant, à enveloppe globalement constante, le glissement de l'effort de la première vers la seconde.

Sous couvert d'une rationalisation de caractère purement technique, les modifications de nomenclature budgétaire recouvrent ainsi des enjeux politiques autrement importants. La présentation commune des crédits d'action

culturelle et d'aide au développement s'inscrit dans la logique de l'« absorption » du secrétariat d'Etat à la coopération par le ministère des affaires étrangères. Dans ces conditions, **l'enveloppe consacrée à la coopération culturelle, n'a pu être sauvegardé qu'au prix d'une réduction, inadmissible, de l'aide au développement.**

Aussi bien, si les modifications de la présentation budgétaire compliquent beaucoup le contrôle parlementaire, elles ne sauraient dissimuler une **baisse tendancielle et très préoccupante de l'aide au développement.**

Le tableau qui suit identifie les principaux volets de notre politique de coopération : il intègre toutefois, dans le cadre du « transfert de savoir-faire » et des « actions de coopération internationale et de développement », des crédits qui ne concernent que le volet culturel de nos interventions.

	Crédits votés en 2001	Loi de finances 2002	évolution en %
Concours financier (41-43)	22 867	22 867	
Transfert de savoir-faire expertise longue durée (42-15-11)	199 457	189 134	- 5
Transfert de savoir-faire expertise courte durée (42-15-12)	15 024	15 184	1
Bourses, échange et formation (42-15-20)	112 797	114 322	1,3
Appui aux organismes privés à la coopération (42-15-30)	146 146	137 980	- 5,5
Appui local aux projets de coopération crédits délégués (42-15-51)	11 891	17 679	48
Appui local aux projets de coopération crédits déconcentrés (42-15-52)	29 506	31 030	5,1
Appui à des initiatives privées ou décentralisées (42-13)	34 392	34 453	-
Coopération militaire et de défense (42-21)	109 825	103 665	- 5,6
Action extérieure et aide au développement (68-80)	(AP 5 124) CP 5 734	(4 803) 5 337	- 6,2 - 6,9
Fonds de solidarité prioritaire (68- 91)	(AP 174 943) CP 116 250	(150 163) 112 202	- 14,16 - 3,5
Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD (68-93)	(AP 173 792) CP 137 204	(152 449) 137 204	- 12,2 -
	941 093	921 057	

Par ailleurs, la participation de la France au **Fonds européen de développement** auparavant inscrite au budget des charges communes figure désormais au budget des affaires étrangères. Ce transfert, souhaité par les parlementaires, apparaît opportun : dans l'ensemble très hétérogène formé par les charges communes, la contribution de la France à l'aide européenne, n'apparaissait pas clairement ; en outre, il était naturel que ces crédits, compte

tenu de leur importance, soient attachés au ministère chargé de conduire notre politique de coopération. Aussi, l'intégration du Fonds européen de développement au budget du ministère aurait incontestablement conforté la visibilité de notre action en faveur du développement si la confusion croissante entre diplomatie culturelle et coopération technique n'en altérait pas, par ailleurs, la nature.

Votre rapporteur analysera successivement les deux volets essentiels de notre politique de coopération : d'une part, le soutien financier et économique, d'autre part, l'assistance technique.

## ***A. L'ÉROSION CONTINUE DE L'APPUI FINANCIER ET ÉCONOMIQUE***

### **1. Les risques possibles de tension sur les concours financiers**

#### *. Les concours à l'ajustement structurel*

Les concours financiers, rappelons-le, participent au soutien des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par les pays bénéficiaires pour équilibrer leurs finances publiques. En contrepartie d'un soutien de la communauté des bailleurs de fonds à l'équilibre de leurs budgets et de leurs balances de paiements courants, les pays sous ajustement structurel s'engagent à respecter les objectifs inclus dans le document cadre de la politique économique élaborée par les autorités nationales avec l'aide des services du FMI et de la Banque mondiale.

Les financements d'ajustement structurel prennent deux formes :

- les dons en faveur de l'ajustement structurel pour les pays les moins avancés ;
- les prêts pour les pays à revenu intermédiaire consentis par l'Agence française de développement au nom et au risque de l'Etat, à partir des ressources procurées par emprunts sur le marché financier et bonifiés par l'article 20 du chapitre 41-43.

L'enveloppe retenue pour l'ajustement structurel (répartie à part égale entre les dons et les bonifications dotés respectivement de 6,8 millions d'euros) reste stable par rapport à l'année précédente. Ces ressources pourraient se révéler insuffisantes pour deux raisons :

- la stabilisation politique en cours dans certains pays comme la Côte d'Ivoire et le Congo devrait conduire les bailleurs de fonds multilatéraux à lever les verrous interdisant encore l'octroi de nouveaux financements ;

- par ailleurs, le contenu des programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale traditionnellement axé sur les équilibres budgétaires prend mieux en compte désormais la dimension sociale de l'ajustement. Cette orientation rejoint les positions défendues de longue date par la France dans le cadre de l'emploi des concours financiers. Elle devrait donc amener notre pays à s'impliquer davantage –avec des moyens financiers renforcés en conséquence- dans cette politique d'ajustement « nouvelle manière ».

#### *. L'aide budgétaire*

L'aide budgétaire est en principe destinée au financement d'opérations exceptionnelles. La dotation attribuée en 2001, soit 6,8 millions d'euros, est reconduite pour 2002.

L'aide budgétaire, inscrite avant 1998 au budget de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération, bénéficiait exclusivement aux pays du « champ ». A la suite de la fusion des budgets de la coopération et des affaires étrangères, elle a vu son champ d'utilisation s'élargir aux dimensions du monde entier, alors même que les crédits diminuaient ou, dans le meilleur des cas, stagnaient.

Ainsi, en 2000, plus du tiers des opérations avaient concerné la seule Macédoine (7,5 millions d'euros). Au 20 septembre 2001, les deux-tiers de l'enveloppe ont bénéficié aux pays de l'ex-Yougoslavie (soit 15 millions d'euros sur 22 millions d'euros –dotation initiale complétée par les reports de crédits). Les mesures consacrées aux Etats de la zone de solidarité prioritaire qui devraient être en principe les destinataires privilégiés de l'aide budgétaire n'ont reçu, à ce jour, qu'un million d'euros.

Il y a là une évolution très préoccupante et un problème de fond. L'aide budgétaire traduit un effort de solidarité particulier. Est-il normal de la consacrer à des pays situés hors de la zone de solidarité prioritaire ?

Votre rapporteur ne le croit pas. Le recours aux ressources disponibles au titre des instruments d'aide au développement pour répondre aux situations d'urgence qui peuvent survenir à tout moment dans toute partie du monde altère profondément la cohérence et la portée de notre politique de coopération.

## **2. L'érosion continue de l'aide projet**

L'aide projet repose sur deux instruments principaux : les dons destinés à financer des projets de développement institutionnel, social et culturel sur les ressources du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les dons affectés aux projets de développement économique et social mis en œuvre par l'Agence française de développement.

*. L'évolution préoccupante des autorisations de programme du Fonds de solidarité prioritaire*

Les dotations prévues par le Fonds de solidarité prioritaire s'élèvent à 150 millions d'euros en autorisations de programme (soit une baisse de 14,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001) et à 112 millions d'euros en crédits de paiement (- 3,5 %). La réduction des autorisations de programme qui constituent le seul indicateur de l'effort consenti sur la durée pour l'aide projet apparaît particulièrement alarmante. Elle confirme en effet la réduction tendancielle de notre effort dans ce domaine depuis plusieurs années, alors même que l'élargissement du nombre de pays bénéficiaires de notre coopération à la suite de la mise en place de la zone de solidarité prioritaire aurait du, tout au contraire, conduire à inverser cette évolution.

Par ailleurs, l'orientation de l'aide projet inspire deux autres motifs de préoccupation majeure :

- L'enveloppe toujours plus restreinte du FSP bénéficie à un nombre croissant de pays **y compris hors de la zone de solidarité prioritaire**. En effet, le décret du 11 septembre 2000 qui a posé les nouvelles bases de l'organisation du FSP autorise le Fonds à « financer, à titre exceptionnel, des opérations d'aide et de coopération situées, le cas échéant, hors de la ZSP ». Cette exception s'est aujourd'hui banalisée. A titre d'exemple, 4,5 millions d'euros ont été financés sur le FSP au titre de la mise en œuvre du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Notre action dans les Balkans ne peut être financée au détriment de notre aide dans les pays en développement. Il y a là une **dérive tout à fait inadmissible** par rapport à la vocation du FSP. Une clarification devrait intervenir à partir de 2002 avec la création, dans le projet de loi de finances, d'un article (42-37-50) dédié aux sorties de crise, doté de 7,6 millions d'euros. Dès lors, l'appui au retour à la stabilité ne devrait entraîner aucun prélèvement sur le FSP.

- Par ailleurs, la mise en œuvre des projets souffre encore de nombreux retards ; ainsi la durée prévue des projets en cours, de l'ordre de 35 mois, se trouve prolongée de 11 mois. Ces délais interviennent à plusieurs niveaux : entre la décision du comité directeur et la signature des conventions de financement (cinq à six mois séparent parfois ces deux étapes) mais aussi entre la décision d'attribution des fonds et le déblocage effectif des crédits. L'impéritie des administrations locales ne saurait toujours exonérer notre pays de ses propres responsabilités dans ces retards : évaluation insuffisante des projets, lourdeur du circuit de décision et, surtout, régulation budgétaire dont les effets conduisent souvent à bloquer une opération. Or l'intérêt d'une opération, votre rapporteur a souvent été appelé à le souligner, se trouve remis en question lorsque l'exécution en est retardée. **Raccourcir les délais demeure une priorité absolue.**

**Décisions ouvertes en 2001 – Répartition par pays**

	<b>Total (en €)</b>	<b>%</b>
Projets mobilisateurs	17 121 534,07	65,18
Projets Etats	9 146 442,23	34,82
<i>Cambodge</i>	<i>1 219 592,14</i>	<i>4,64</i>
<i>Liban</i>	<i>1 524 700,00</i>	<i>5,80</i>
<i>Mali</i>	<i>1 219 592,14</i>	<i>4,64</i>
<i>Tunisie</i>	<i>1 600 000,15</i>	<i>6,09</i>
<i>Vietnam</i>	<i>3 582 557,80</i>	<i>13,64</i>
Total général	26 267 976,30	100

**Décisions ouvertes en 2001 – Répartition par secteurs**

	<b>Total (en €)</b>	<b>%</b>
Opérations intersectorielles	0,00	0,00
Développement rural et environnement	0,00	0,00
Développement industriel et minier	1 499 999,97	5,71
Santé et développement social	3 886 735,41	14,80
Enseignement-formation	2 667 857,80	10,16
Action culturelle et information	1 829 400,00	6,96
Développement institutionnel	3 959 184,28	15,07
Recherche	0,00	0,00
Crédits déconcentrés/Fonds social de développement	610 000,00	2,32
Evaluations et contrôle	0,00	0,00
ONG/Coopération décentralisée	11 814 798,84	44,98
Total général	26 267 976,30	100,00

Par ailleurs, il convient aussi de regretter que la nouvelle organisation du FSP se soit traduite par un affaiblissement du contrôle parlementaire. En effet, dans le dispositif antérieur, les représentants du Parlement pouvaient se prononcer au sein d'un comité directeur sur chacun des projets envisagés. Ils ne sont désormais représentés qu'au sein d'un Conseil d'orientation stratégique chargé de formuler des recommandations de caractère général « sur l'utilisation des crédits du Fonds par secteurs d'activités et par zones géographiques », tandis que l'examen au cas par cas des opérations est renvoyé à un comité des projets composé des seuls représentants de l'administration.

Le contrôle parlementaire, faut-il le souligner, à l'heure où l'aide au développement se trouve de plus en plus contestée, apparaît indispensable pour en renforcer la légitimité.

*. Les dons destinés aux projets de développement économique et social*

La mise en œuvre des projets de développement économique, sur les ressources du budget du ministère des affaires étrangères, incombe à l'Agence française de développement.

Le champ d'attribution de l'AFD a été étendu à la suite de la réforme de la coopération aux infrastructures de santé et d'éducation. Malgré l'élargissement de ses compétences, l'AFD voit les autorisations de programme réservées aux dons-projets se réduire de plus de 12 % (de 173,7 millions d'euros en 2001 à 152,4 millions d'euros en 2002) tandis que les crédits de paiement restent stables.

Au 31 juillet 2001, le montant des engagements de l'AFD au titre des dons-projets atteignait 123 millions d'euros. Au rythme d'engagement actuel, les plafonds d'engagement annuels fixés par les tutelles de l'AFD pour l'année 2001 devraient être atteints, soit au total 174 millions d'euros.

Alors que les ressources dont disposera l'AFD sont appelées à se réduire, il est inacceptable que les dons-projets -comme c'est aussi le cas pour le FSP- concernent des pays hors de la ZSP. L'Albanie a ainsi bénéficié à la fin de l'année 2000 d'une subvention de 4,5 millions d'euros pour la construction d'une clinique à Tirana.

*. La participation à l'aide projet mise en œuvre par les acteurs non gouvernementaux*

Depuis plusieurs années, les organisations non gouvernementales, comme les collectivités territoriales, jouent un rôle accru dans le développement. Les évolutions du budget des affaires étrangères portent la marque modeste de ces évolutions.

*. La coopération avec les organisations de solidarité internationale*

Les dotations destinées aux organisations de solidarité internationale progressent de 8 % par rapport à 2001. Elles devraient principalement permettre le renforcement de la présence française dans les instances internationales où interviennent les ONG, la valorisation des actions soutenues par le Quai d'Orsay –publications, communication- ainsi que le renforcement des actions de terrain en Amérique latine.

La part dévolue aux ONG dans la mise en œuvre de l'aide publique au développement demeure plus faible en France que dans les autres pays de l'Union européenne (4 % contre 12 % en moyenne). C'est pourquoi les ONG souhaitent mettre en œuvre directement un volume plus important de fonds publics. Une telle évolution n'est toutefois guère envisageable sans un contrôle plus approfondi des ressources et de la gestion de ces organisations.

### *. La coopération décentralisée*

Les crédits dévolus à la coopération décentralisée passent de 7 341 millions d'euros à 6 813 millions d'euros, soit une réduction de 7,2 %. Cette évolution contredit la priorité affichée par le gouvernement, lors des rencontres nationales de la coopération décentralisée en 1999 au cours desquelles cette forme de coopération avait été reconnue comme un « volet important de l'action internationale de la France ».

Le dialogue entre collectivités territoriales et Etat a pour cadre privilégié la Commission nationale de la coopération décentralisée où élus locaux et représentants des pouvoirs publics se retrouvent à parité pour formuler « toute proposition tendant à renforcer la coopération décentralisée ». Cette commission a élaboré un « guide de la coopération décentralisée » publié en novembre 2000 destiné à donner des informations pratiques à l'ensemble des partenaires intervenant dans le cadre de la coopération décentralisée. Il paraît aujourd'hui essentiel de mener à bien le travail relatif au « tableau de la coopération décentralisée » : en effet le foisonnement des initiatives rend indispensable un effort de coordination et, partant, une meilleure information des différents intervenants.

La coopération décentralisée intéresse, rappelons-le, un nombre croissant de collectivités territoriales (les 26 régions, 55 départements, la totalité de grandes villes, une part importante des villes moyennes et aussi, désormais, des institutions intercommunales). Le nombre de partenaires dans les pays en développement dépend de la taille de la collectivité française : en moyenne plus de 5 pour les régions, près de 3 pour les départements, entre 4 et 5 pour les grandes villes.

Les dépenses d'action extérieure des collectivités locales représentaient en 1999 environ 230 millions d'euros hors cofinancements, dont 115 millions se rattachant à des opérations de coopération dans les pays en développement. Sur le montant total, la part des régions représente 36 % (82 millions d'euros), celle des départements 10,6 % (24 millions d'euros), celle des communes et de leurs groupements 53,4 % (environ 122 millions d'euros). Les départements, les communes et leurs groupements consacrent plus de la moitié de leur dépense extérieure au développement alors que les régions tendent à privilégier les actions de promotion économique vers les pays émergents ou développés.

### ***B. L'AVENIR INCERTAIN DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE***

Grande oubliée de la réforme de la coopération, l'assistance technique civile devrait connaître, à partir de 2002, une profonde mutation. Il n'est pas sûr cependant, une fois de plus, que les perspectives budgétaires pour l'année prochaine donnent au gouvernement les moyens de ses ambitions. A terme

plus rapproché, le principal motif de préoccupation porte sur le volet militaire de notre assistance technique dont les moyens enregistreront en 2002 une sévère contraction.

### 1. L'assistance technique civile

Le ministre délégué à la coopération et à la francophonie a annoncé en avril 2001 une importante réforme de l'assistance technique. Ces changements se traduiront d'abord par l'harmonisation du statut des coopérants. Ces derniers relevaient jusqu'à présent de deux régimes de gestion : celui hérité de l'ancien ministère de la coopération pour les personnels affectés dans les pays de l'ancien « champ » (décret de 1992), celui du ministère des affaires étrangères pour les autres pays (décret de 1967). Au terme d'une période transitoire de trois ans, l'ensemble de l'assistance technique sera placée sous le régime du décret de 1967.

Le nouveau dispositif présenté au Comité technique paritaire du 27 février 2001, pourrait s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 aux nouveaux contrats. Le renouvellement des contrats en 2001 est intervenu sur la base du décret de 1992. Toutefois, il semble d'ores et déjà acquis que les assistants techniques relevant du régime de 1992 et dont le contrat arrivera à expiration au 1<sup>er</sup> janvier 2002 –après la mise en place du nouveau système- ne pourront voir leur contrat renouvelé dans les mêmes conditions au-delà de cette date.

La réforme a aussi pour objet d'organiser au côté de l'assistance technique traditionnelle, dite « résidentielle », une nouvelle forme de coopération. Cette dernière s'articule autour de cinq axes principaux :

- la prise en compte des situations relativement nouvelles où le savoir-faire français a jusqu'à présent été trop peu mobilisé, telles que les sorties de crise ou la mise en place des programmes européens ou multilatéraux ;

- la diversification de l'origine des assistants techniques non seulement au sein de l'administration mais aussi à travers le recrutement de cadres du secteur privé, de ressortissants des pays bénéficiaires de la coopération française ;

- une capacité de mobilisation rapide de l'expertise nécessaire ;

- enfin et surtout, la mise en œuvre de missions dont la durée, variable, se caractérise cependant par une grande **brièveté**.

Le ministre délégué à la coopération a affirmé que cette forme d'expertise courte viendrait non pas en substitution mais en complément de l'assistance technique résidentielle (la part de l'expertise courte pourrait, à

terme, représenter le tiers des effectifs de l'assistance technique). Elle portera sur des interventions « ciblées » de plusieurs semaines ou de plusieurs mois de façon parfois fractionnée.

Le nouveau système relèverait d'une structure rattachée au ministère des affaires étrangères mais gérée selon les règles de droit privé. Elle prendrait en charge toutes les opérations liées à la mise en place de la mission d'expertise (billets, assurance, prise en charge de tous les frais relatifs au séjour dans le pays étranger, éventuellement logistique du séjour, paiement éventuel d'honoraires ainsi que, dans certains cas, remboursement du salaire principal de l'expert). Un tel organisme pourrait également gérer un vivier d'experts. Il est entendu que l'employeur resterait, dans le cas d'un agent public, l'administration d'origine qui pourrait alors recourir à la position de mise à disposition.

Le dispositif devra intégrer les compétences du secteur privé, des associations et aussi de la coopération décentralisée. De même, il pourrait bénéficier à l'ensemble des intervenants qui inscrivent leur action dans une logique d'intérêt général : coopération européenne ou multilatérale, coopération décentralisée.

Le système pourrait être mis en place de manière expérimentale à compter du quatrième trimestre de cette année.

Il peut d'ores et déjà s'appuyer sur une nomenclature budgétaire refondue depuis l'adoption de la loi de finances pour 2001 : en effet, l'intitulé « assistance technique » a disparu pour être remplacé par deux rubriques inédites : d'une part, « transfert de savoir-faire-expertise de longue durée » ; d'autre part, « transfert de savoir-faire-missions d'experts de courte durée ».

Dans la perspective de ces évolutions, les postes ont été sollicités afin d'estimer les besoins qui pourraient être éligibles à la nouvelle forme d'expertise et de prévoir également la durée des contrats de l'assistance technique proposée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 –un an, deux ans ou trois ans.

De nombreuses questions demeurent cependant en suspens :

- comment mobiliser les expertises du secteur privé que l'on juge, à juste titre, indispensables dans le cadre de la diversification des missions de coopération ?

- comment valoriser, pour les agents du secteur public, dans le déroulement de leur carrière, une mission de coopération à l'étranger ?

- Quelle forme prendra concrètement la structure de portage ? En particulier, la souplesse absolument indispensable à l'organisation d'une assistance technique efficace est-elle compatible avec les règles et principes

statutaires en vigueur dans une administration d'Etat comme le ministère des affaires étrangères ?

L'évolution des crédits réservés à l'expertise de longue durée pour 2002 suscite une certaine préoccupation ; elle se traduit en effet par une nouvelle diminution de 5 %. Cette contraction de 10,323 millions d'euros s'expliquerait principalement par un transfert des crédits de rémunérations correspondant au reclassement des coopérants bénéficiaires d'une titularisation dans la fonction publique au titre de la loi Le Pors vers d'autres ministères (9,4 millions d'euros) et, pour le solde, par le regroupement au titre III de l'ensemble des formations incluant celle des coopérants et de l'assistance technique.

Les moyens affectés à l'expertise de courte durée restent, quant à eux, stables (15 millions d'euros).

Le gouvernement a rappelé en avril dernier qu'il s'était fixé pour objectif «le maintien global des moyens budgétaires dévolus à l'assistance technique ».

Or, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire contrainte, le développement d'une expertise de courte durée ne se fera-t-il pas au détriment de l'assistance technique de longue durée qui représente la vraie valeur ajoutée de la coopération française ? Une récente enquête conduite auprès de nos ambassadeurs dans les pays de la zone de solidarité prioritaire a d'ailleurs confirmé que la présence de nos coopérants techniques représentait un avantage comparatif très fort par rapport aux autres bailleurs de fonds. Il apparaît d'ailleurs significatif que la Commission européenne ait décidé cette année de renforcer les effectifs d'experts au sein des différentes délégations de l'Union européenne dans les pays en développement.

Compte tenu de l'évolution des dotations, le nombre de coopérants sera encore sans doute appelé à décroître en 2002.

Cette orientation sera encore aggravée par la disparition des coopérants du service national (CSN). Parmi les 484 CSN en 2001 (soit un coût de 8,99 millions d'euros), 202 sont affectés dans les pays de l'ex-champ (3,20 millions d'euros). Cependant, à compter du mois de novembre 2002, il n'y aura plus aucun appelé participant à l'assistance technique. Sans doute, les CSN doivent-ils être, en théorie, progressivement remplacés par des volontaires internationaux. Toutefois, le volontariat ne se met que lentement en place. En outre, comme l'a d'ailleurs admis le ministre délégué à la coopération et à la francophonie devant notre commission, le recrutement dans certaines disciplines –informatique et médecine en particulier- rencontre beaucoup de difficultés. Il importe donc aujourd'hui d'accorder une attention particulière à l'attractivité des emplois proposés et donc aux conditions de

rémunérations. De ce point de vue, le projet de budget n'apporte pas de réponse satisfaisante.

**Effectifs des assistants techniques civils dans les pays ex-champ juin 2001**

	<b>Enseignants</b>	<b>Non-enseignants</b>	<b>Total</b>
Angola	7	4	11
Bénin	15	23	38
Burkina Faso	41	52	93
Burundi	2	4	6
Cameroun	40	62	102
Cap Vert	3	5	8
Centrafrique	31	43	74
Côte d'Ivoire	90	56	146
Congo	1	10	11
Comores	0	9	9
Djibouti	78	32	110
La Dominique	0	1	1
Gabon	101	37	138
Gambie	3	0	3
Guinée Bissau	0	1	1
Guinée équatoriale	5	12	17
Guinée	16	27	43
Haï ti	10	14	24
Ile Maurice	9	4	13
La Grenade	0	1	1
Sainte Lucie	1	2	3
Madagascar	36	65	101
Mauritanie	55	40	95
Mali	18	42	60
Mozambique	6	8	14
Namibie	2	9	11
Niger	9	33	42
République démocratique du Congo	0	1	1
Rwanda	3	6	9
Sénégal	78	86	164
Seychelles	4	5	9
Sao Tomé et Príncipe	3	5	8
Saint Vincent	0	1	1
Tchad	26	41	67
Togo	8	11	19
Trinité	0	1	1
Total	701	753	1 454

**2. Le déclin de notre présence militaire en Afrique**

Le projet de budget pour 2002 se caractérise dans le domaine de l'assistance technique militaire par deux évolutions préoccupantes :

- la baisse globale des crédits de 23,9 millions d'euros en 2001 à 22,1 millions d'euros en 2002 (soit – 7,5 %) :

- la poursuite du redéploiement des dotations de l'Afrique subsaharienne vers d'autres pays du monde.

*. La contraction globale des crédits*

Les trois principaux postes de la « coopération militaire –aide en personnel, formation des stagiaires étrangers, appui aux matériels- sont affectés par cette contraction.

**Coopération militaire et de défense  
Evolution des dotations**

Libellé	Dotation 2001 <sup>1</sup>	Dotation 2002 <sup>2</sup>	Evolution	
			Euros courants	Euros constants
Coopération technique				
Aide en personnel (art 10)	62 428 370	57 854 402	- 7,33 %	- 8,79 %
Formation des stagiaires étrangers (art 20)	23 973 635	22 105 107	- 7,79 %	- 9,25 %
Appui aux projets de coopération : matériels, services et entretien d'infrastructures (art 40)	22 760 638	22 186 000	- 2,52 %	- 4,05 %
Appui aux coopérants militaires (art 50)	663 306	1 219 592	+ 83,87 %	+ 80,97 %
Coopération militaire et de défense avec les organisations régionales (art 60)	-	304 898	-	-
Total Chapitre 42-29	109 825 949	103 670 000	- 5,51 %	- 7,1 %
Chapitre 68-80	1 219 592	1 219 592	-	-
Total général	111 045 141	104 889 592	- 5,54 %	- 7,03 %

(1) Loi de finances initiale

(2) Projet de loi de finances

(Source : Ministère des affaires étrangères)

*. Le redéploiement des crédits au détriment de l'Afrique subsaharienne*

La réforme de la coopération militaire s'est traduite par le redéploiement sur les années 1999-2001 de 10 % des crédits d'Afrique subsaharienne vers les nouveaux partenaires de la France en Europe centrale. Ainsi les crédits réservés aux personnels affectés dans les pays de l'ancien champ ont été réduits –dans une proportion d'ailleurs plus importante que celle initialement prévue compte tenu de l'arrêt de la coopération avec la Mauritanie, les Comores, le Niger et, dans une moindre mesure, la Côte d'Ivoire. Parallèlement, les crédits affectés à l'Europe centrale et orientale ont triplé entre 1998 et 2001 (passant de 3 à 9 millions d'euros) ; ceux destinés au reste du monde ont également sensiblement augmenté pendant la même période de 70 à 90 millions de francs.

Le mouvement de redéploiement se poursuit alors même que l'enveloppe globale se contracte. Notre présence militaire en Afrique est donc appelée décliner. Il s'agit pourtant d'un volet fondamental de notre politique de coopération : elle contribue à la mise en place de forces de sécurité efficaces, soumises au pouvoir civil, et participent à ce titre à la consolidation de l'Etat de droit qui apparaît aujourd'hui comme l'une des clés de développement économique. Notre pays peut-il prendre la responsabilité de sacrifier notre action dans ce domaine ?

## CONCLUSION

Ce n'est pas seulement la réduction constante de la part consacrée par le budget des affaires étrangères au développement qu'il faut aujourd'hui dénoncer, mais la **forme insidieuse** que prend ce lent déclin : les redéploiements de crédits se font de manière invisible à la faveur des changements de nomenclature dont les aspects techniques ne doivent pas dissimuler les profondes conséquences politiques. Le débat est ainsi délibérément escamoté et la représentation nationale dessaisie de son pouvoir de contrôle.

Les évolutions budgétaires nous livreraient-elles ainsi la clé des intentions sous-jacentes de la réforme de la coopération : une lente dissolution des moyens autrefois dévolus au ministère de la coopération au sein du dispositif du Quai d'Orsay ? Ce processus d'absorption recouvre un enjeu diplomatique majeur : quelle place la France souhaite-t-elle encore accorder à l'Afrique ?

Au vu de la lente mais constante dégradation des moyens budgétaires, la réponse, malheureusement, risque de s'imposer d'elle-même.

Est-ce conforme à l'intérêt de notre Nation ? Non à l'évidence. Nous perdrons les fruits d'une présence constante et d'efforts continus depuis plusieurs décennies pour des résultats très aléatoires dans d'autres parties du monde. A-t-on pesé les conséquences d'une telle orientation pour l'influence de la France et son rayonnement international ?

Les choix français apparaissent d'autant plus paradoxaux que certains de nos partenaires, comme le Royaume-Uni et, à une échelle multilatérale, l'Union européenne, suivent une voie strictement inverse.

La dispersion de nos actions, conjuguée à l'intérêt renouvelé d'autres puissances pour l'Afrique, portent en germe l'effacement progressif de notre position privilégiée sur le continent.

Plus encore, c'est en Afrique –qui comptera dans 25 ans plus d'un milliard d'habitants- que se jouera le combat contre cette fracture Nord-Sud dont les conséquences pourraient être désastreuses pour la stabilité internationale.

Face aux tensions qui s'exacerbent, notre pays pourra-t-il faire entendre sa voix comme sa vocation le lui commande ? L'évolution des moyens financiers risque d'entamer la portée de nos positions.

Non, décidément, le projet de budget pour 2002 n'est pas à la mesure de ces enjeux pourtant décisifs pour notre avenir.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent avis au cours de sa réunion du 8 novembre 2001.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est alors instauré entre les commissaires.

M. André Dulait s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles les différents pays créanciers contrôlent l'affectation des ressources dégagées par les annulations de dettes à la suite de l'initiative pour les pays pauvres très endettés. Il a regretté, par ailleurs, la réduction des moyens consacrés à l'assistance technique en rappelant l'importance de l'aide au développement dans le cadre d'une meilleure maîtrise des flux migratoires.

Mme Monique Cerisier ben-Guiga, après avoir marqué son accord avec les principales conclusions du rapporteur pour avis, a déploré la diminution régulière des crédits d'aide au développement quels que soient les gouvernements en place. L'intégration du secrétariat d'Etat à la coopération au sein du ministère des affaires étrangères devait, en principe, a-t-elle poursuivi, renforcer notre politique de coopération. Elle s'est traduite, en réalité, par un redéploiement des dotations permettant de préserver les moyens de notre action culturelle au détriment de l'aide au développement. Elle a souligné les risques de dispersion de nos interventions à la suite de l'extension du nombre de pays bénéficiaires de l'aide française dans le cadre de la zone de solidarité prioritaire. Elle a regretté que notre pays n'encourage pas suffisamment la capacité réelle des populations à promouvoir le développement de leur économie.

M. Xavier de Villepin, président, a observé que l'effort consacré à l'aide au développement devait s'apprécier dans le cadre plus large de la réforme de l'Etat et des priorités assignées à la dépense publique. Avec M. Michel Caldaguès, il a invité les responsables politiques à contribuer à cette réflexion sur les grands choix qui doivent être faits dans ce domaine. M. Michel Caldaguès a rappelé à cet égard que les secteurs couverts par la Commission avaient tous supporté, au cours des dernières années, d'importants transferts de ressources au profit d'autres actions de l'Etat.

Mme Danielle Bidard-Reydet a regretté que les synergies que l'on pouvait espérer de la réforme de la coopération n'aient pas encore donné de résultats probants. Citant le cas du Burkina Faso où la moitié des enfants ne sont pas scolarisés, elle a déploré la faiblesse de l'action de la France dans le domaine de l'éducation de base. Elle a également souligné que les moyens mis en œuvre dans la lutte contre le sida n'étaient pas à la mesure de la gravité du fléau.

Après avoir critiqué la réduction régulière des crédits d'aide au développement depuis plusieurs années, M. Hubert Durand-Chastel a souligné la réduction du niveau de vie dans les pays en développement liée à la croissance démographique. Il a rappelé la vocation particulière de notre pays en matière d'aide au développement et insisté sur l'excellence de l'instrument que constituait l'assistance technique, aujourd'hui menacée.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné la nécessité de définir des secteurs prioritaires d'intervention pour l'aide au développement en rappelant l'intérêt de pouvoir mettre en valeur des résultats visibles en matière de coopération. Il a observé, avec le rapporteur pour avis, et Mme Monique Cerisier ben-Guiga, que l'éducation, la santé et la sécurité intérieure devaient constituer des champs d'action privilégiés.

M. André Rouvière a estimé que les aspects financiers ne représentaient pas la seule clé du développement, mais que les pays du sud devaient également surmonter de nombreux blocages structurels de caractère social. Il a jugé, par ailleurs, utile que l'action de la France puisse être présente dans le plus grand nombre de pays.

M. Xavier de Villepin, président, a alors évoqué l'infléchissement de la politique des Etats-Unis vis-à-vis de l'Afrique, davantage orientée vers les transferts de ressources pour satisfaire les besoins les plus urgents dans le domaine social plutôt que sur le rappel des principes de bonne gouvernance. Il a également souligné que l'Afrique était devenue le premier fournisseur de pétrole des Etats-Unis, devant le Moyen-Orient, et que cette situation conduirait les Etats-Unis à observer un intérêt pragmatique pour ce continent. Il a relevé que, d'après le Conseil français des investisseurs en Afrique, l'attention nouvelle des Etats-Unis pour cette partie du monde correspondait aux intérêts français dans la mesure où il était indispensable de conjuguer les efforts des uns et des autres pour contribuer à une Afrique pacifique et prospère.

\*

\*\*

Au cours de la réunion du 21 novembre 2001, la commission a examiné l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères.

M. Xavier de Villepin, président, a estimé que le projet de budget du ministère des affaires étrangères pour 2002 était insuffisant. Globalement, en effet, a-t-il précisé, les crédits du ministère, en francs constants, marquaient une stagnation par rapport à l'an passé. Déjà, l'année dernière, la commission avait sévèrement jugé les crédits dédiés à notre action diplomatique. Espérant un effort réel pour l'exercice suivant, elle avait cependant, a-t-il rappelé, voté les crédits proposés. Cet effort n'était pas, malheureusement, au rendez-vous

aujourd'hui, malgré une actualité internationale, et pas seulement depuis le 11 septembre, qui pouvait légitimement faire de l'action diplomatique une priorité gouvernementale. Cela, a ajouté M. Xavier de Villepin, président, en dépit de l'action du ministre lui-même, qui n'a pas ménagé ses efforts auprès de son collègue de l'économie et des finances pour dégager des ressources supplémentaires, indispensables à un meilleur fonctionnement de ses services et, d'une façon générale, à l'influence extérieure de notre pays.

Ce projet de budget ne paraissait pas, selon M. Xavier de Villepin, président, à la hauteur de nos ambitions ni même de l'action conduite, avec talent, a-t-il estimé, par le ministre des affaires étrangères lui-même, sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre.

Les moyens de fonctionnement, a-t-il déploré, étaient trop chichement mesurés. Malgré de louables efforts de modernisation et de rationalisation de la gestion, cette situation compliquait toujours davantage le travail des agents du ministère, tant à l'administration centrale que dans nos postes diplomatiques et consulaires. Les crédits d'action internationale, pour leur part, avec une masse de crédits globalement inchangée par rapport à l'an passé, permettaient certes d'augmenter certains crédits d'action culturelle, ce qui était une bonne chose. Cela se faisait cependant aux dépens de notre action en faveur du développement ou de la coopération militaire, dont les crédits diminuaient encore cette année, malgré une réforme de nos structures de coopération qui aurait justifié une tendance inverse.

Pour cet ensemble de raisons, M. Xavier de Villepin, président, a indiqué que, pour sa part, il se résoudrait à émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Claude Estier s'est étonné de ce qui semblait être l'intention de la majorité sénatoriale de rejeter les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2002. Ce budget ne lui paraissait pas plus insuffisant que celui de l'an passé que le Sénat avait pourtant voté. Un tel rejet interviendrait par ailleurs dans des circonstances internationales qui conduiraient, à l'extérieur, à une mauvaise interprétation de ce vote et comme un désaveu de l'action du ministre.

M. Michel Caldaguès a estimé que le fait, pour des parlementaires, de ne pas voter un budget ne devait pas conduire à les placer en situation d'accusés. Au demeurant, le fait de pouvoir choisir entre le pour et le contre constituait, en dernier ressort, la principale liberté de tout Parlement.

La commission a alors émis un avis défavorable sur l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.

**ANNEXE -  
VENTILATION DE L'APD DE LA FRANCE  
PAR PAYS BENEFICIAIRE**