

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 1999.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
CHAPITRE PREMIER : L'EFFORT DE LA FRANCE EN FAVEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	7
I. LA SINGULARITÉ FRANÇAISE EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT	7
A. LE POIDS RELATIF DE L'AIDE FRANÇAISE	7
1. <i>L'aide publique au développement de la France : la première place du G7</i>	7
2. <i>La décroissance de l'aide bilatérale</i>	10
3. <i>Les évolutions de l'aide multilatérale</i>	12
B. L'ACTION AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	12
1. <i>Les institutions de Bretton-Woods</i>	13
2. <i>Les banques régionales de développement</i>	17
3. <i>La particularité de la zone franc</i>	18
II. LA PART TRÈS IMPORTANTE DE LA FRANCE DANS LE CADRE EUROPÉEN	19
A. L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT	19
1. <i>Le budget général de l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement</i>	19
2. <i>Le Fonds européen de développement</i>	22
B. L'INSUFFISANTE VALORISATION DE L'INTERVENTION FRANÇAISE	24
III. LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LA QUESTION DE LA DETTE	25
A. LES NOMBREUX DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE	25
1. <i>Le traitement bilatéral de la dette</i>	25
2. <i>Le traitement multilatéral de la dette</i>	27
B. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE L'EFFORT FRANÇAIS	30
C. LES COMPTES DE PRÊTS	31
DEUXIÈME CHAPITRE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	35
I. LA MONTÉE EN CHARGE DE LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE	36
A. L'ACHÈVEMENT DE LA MISE EN PLACE DES OUTILS DE LA RÉFORME	36
1. <i>Le Comité interministériel à la coopération internationale et au développement</i>	36
2. <i>L'extension de la zone géographique</i>	37
3. <i>Le Haut conseil à la coopération internationale</i>	39
B. LES ORIENTATIONS DE LA DGCID	39

II. 9 MILLIARDS DE FRANCS POUR LA COOPÉRATION DANS LE BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	42
A. L'EXÉCUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS	42
1. <i>L'exécution de 1998</i>	42
2. <i>L'exécution de 1999</i>	42
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2000	44
1. <i>Les crédits</i>	44
2. <i>Les personnels</i>	46
III. LA BAISSÉ DES MOYENS D'INTERVENTION (TITRE IV)	50
A. LES CONCOURS FINANCIERS	52
B. LA COOPÉRATION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE	54
C. LA COOPÉRATION TECHNIQUE AU DÉVELOPPEMENT	57
D. L'APPUI À DES INITIATIVES PRIVÉES OU DÉCENTRALISÉES	59
E. LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS DE L'ACTION AUDIOVISUELLE	60
F. LE TRANSPORT ET LES DÉPENSES D'AIDE ALIMENTAIRE.....	61
G. LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE.....	62
H. LE FONDS D'URGENCE HUMANITAIRE	64
IV. LA RÉFORME DES CONCOURS AUX INVESTISSEMENTS (TITRE VI)	65
A. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT À L'ACTION EXTÉRIEURE ET À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT.....	66
B. LA TRANSFORMATION DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION.....	67
C. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.....	70
1. <i>Les crédits du chapitre 68-93</i>	70
2. <i>Les interventions publiques de l'AFD dans les pays en développement</i>	72
TROISIÈME CHAPITRE : LES RISQUES PESANT SUR L'AVENIR DE NOTRE COOPÉRATION	75
I. LA COOPÉRATION AU SECOURS DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ?	75
A. LES ECONOMIES ENTREPRISES.....	75
1. <i>La rationalisation vertueuse des moyens de fonctionnement</i>	75
2. <i>La diminution inquiétante des crédits d'intervention propres aux pays de la ZSP</i>	78

B. ... NE PROFITENT GUÈRE AUX PAYS DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE	82
1. <i>La zone de solidarité prioritaire apparaît comme sacrifiée dans le budget du ministère des affaires étrangères</i>	82
2. <i>Les instruments de la réforme ne sont pas encore complètement utilisés</i>	82
3. <i>La réforme de la coopération tardant encore à se mettre véritablement en place, plus que jamais les moyens de l'action de la France dans le monde se situent hors du budget des affaires étrangères</i>	83
II. LA NOUVELLE NOMENCLATURE PEU RESPECTUEUSE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	85
A. DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION AU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE	85
B. LE NOUVEAU CHAPITRE BUDGÉTAIRE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	86
CONCLUSION : QUEL AVENIR POUR NOTRE COOPÉRATION	89
ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ AVANT L'ARTICLE 64 A	91
EXAMENS EN COMMISSION	92
I. EXAMEN DES COMPTES-RENDUS DE MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	92
A. MISSION DU 14 FÉVRIER AU 1 ^{ER} MARS 1999 : LA BARBADE, LA GRENADE, SAINT-VINCENT, SAINTE-LUCIE, LA DOMINIQUE, LA RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, HAÏTI ET CUBA	92
B. MISSION DU 30 JUIN AU 8 JUILLET : LIBAN ET TERRITOIRES AUTONOMES PALESTINIENS	97
II. EXAMEN DES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION	102
ANNEXES	106
I. AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES	106
II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	107
III. COMPTE-RENDU DE MANDAT AU COMITÉ DIRECTEUR DU FAC - ANNÉE 1999 -	108
LISTE DES SIGLES UTILISÉS	110

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2000 concernant la coopération marque **la première année d'entrée en vigueur pleine et entière de la réforme de la politique française de coopération et de développement**. Votre rapporteur spécial souhaite ainsi formuler quatre observations.

1) **La réforme de la coopération ne se traduit pas par des moyens supplémentaires accordés dans les pays ayant été admis dans la zone de solidarité prioritaire**, ni par la mise en place, dans ces pays des instruments propres au ministère des affaires étrangères, à la différence de l'Agence française de développement. La réforme de la coopération se traduit donc par une diminution des moyens accordés à l'ancien champ, qui ne profite guère aux nouveaux Etats de la ZSP.

2) **Les crédits consacrés à la coopération et au développement sont en baisse par rapport à 1999**. L'ampleur de cette diminution dépend des choix de nomenclature opérés mais il est impossible de contester que si les crédits de paiement du titre VI augmentent, les moyens d'intervention du titre IV diminuent dans des proportions supérieures¹.

3) **Les économies et synergies réalisées par la réforme ainsi que les réductions de moyens d'intervention permettent au budget des affaires étrangères de financer ses priorités** (l'audiovisuel extérieur et la culture pour les interventions, les moyens en personnel des services consulaires et de l'administration centrale pour le fonctionnement) sans que cela ne se traduise par des gains pour les nouveaux pays admis dans la ZSP.

¹ En outre, l'arrêté d'annulation du 24 novembre 1999, en vue du collectif budgétaire de la fin de l'année 1999, procède à l'annulation de 461 millions de francs d'autorisations de programme sur le FAC (dont 210 millions pour le Kosovo et 251 millions pour le reste du monde) et de 78 millions de francs de crédits de paiement (dont 83 millions de francs pour le Kosovo, mais 5 millions sont ouverts pour l'AFD). L'année 1999 annonce donc d'une certaine façon l'année 2000 !

4) Le budget pour 2000 est l'occasion de deux réformes de nomenclature qui ont pour conséquence un recul inacceptable du contrôle parlementaire sur les sommes engagées par l'AFD et l'ancien Fonds d'aide et de coopération devenu Fonds de solidarité prioritaire. Votre rapporteur spécial n'accepte pas cette diminution des moyens de contrôle du Parlement qui ne peut que nuire à la clarté, à la transparence et au caractère irréprochable de notre coopération au moment où il convient d'être plus vigilant que jamais sur l'extension de notre aide à beaucoup de nouveaux pays.

Votre rapporteur spécial estime donc que le « budget de la coopération » n'aurait pas été exempt de vives critiques s'il s'agissait encore d'un « vrai » budget. Mais comme les crédits sont désormais fondus au sein de ceux des affaires étrangères et que leur montant résulte d'un choix commun des principaux responsables de l'exécutif, il ne remet pas en cause la proposition de leur adoption faite par la commission des finances à l'initiative du rapporteur spécial des crédits affaires étrangères, Monsieur Jacques Chaumont.

Votre rapporteur spécial proposera cependant au Sénat d'adopter un amendement visant à maintenir et à renforcer le contrôle parlementaire sur les crédits mis en œuvre par l'AFD et le FSP.

CHAPITRE PREMIER : L'EFFORT DE LA FRANCE EN FAVEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'action menée par la France dans les pays en développement ne se limite pas aux crédits au budget du ministère des affaires étrangères, mais recouvre les sommes engagées par de très nombreux partenaires français (ministères, Agence française de développement, collectivités locales, associations, organisations non gouvernementales, etc) et les institutions internationales que soutient la France (Union européenne, banques régionales de développement, institutions de Bretton-Woods).

I. LA SINGULARITÉ FRANÇAISE EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

A. LE POIDS RELATIF DE L'AIDE FRANÇAISE

1. L'aide publique au développement de la France : la première place du G7

L'effort d'aide publique au développement (APD) est mesuré par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il n'inclut par exemple pas les dépenses d'assistance militaire, mais intègre les sommes versées dans les Territoires d'outre mer. L'APD de la France atteindra en 2000 33,9 milliards de francs soit 0,37 % du produit intérieur brut (PIB), contre 35,2 milliards de francs en 1999 (0,4 % du PIB)¹.

¹ Ces données ne tiennent pas compte de la majoration de 140 millions de francs d'autorisations de programme pour l'AFD décidée l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2000. Elles ne tiennent pas compte non plus des nombreux crédits de paiement ouverts par la loi de finances rectificative pour 1999 en faveur de la dette des pays les plus pauvres et d'institutions internationales.

Effort d'aide publique au développement

(en millions de francs)

	1998 (1)	1999 (2)	2000 (3)
1 - Aide bilatérale	19.804	21.732	18.697
Affaires étrangères et Coopération	5.718	5.946	5.817
Ministre des Finances et AFD	6.944	8.564	5.548
Autres ministères et frais administratifs	7.142	7.221	7.332
Pour mémoire :			
Prêts	1.296	677	187
dons	14.340	14.668	14.744
annulations et consolidations	4.168	6.387	3.766
2 - Aide multilatérale	9.186	8.614	10.214
Aide européenne	4.613	4.598	5.461
Banques et fonds de développement	2.324	2.470	2.903
Institutions des Nations Unies	708	737	745
FAS renforcée du FMI	1.540	809	1.105
Total Etats étrangers	28.900	30.346	28.911
PIB (en MdsF)	8.564	8.816	9.169
APD (hors TOM) rapportée au PIB	0,34 %	0,34 %	0,32 %
3. Territoires d'outre-mer			
Divers ministères	4.882	4.911	4.970
Total APD (TOM inclus)	33.872	32.257	33.881
APD (TOM inclus) rapportée au PIB	0,40 %	0,40 %	0,37 %
APD (hors TOM) rapportée au PIB	0,34 %	0,34 %	0,32 %

(1) Chiffres définitifs

(2) Prévisions d'exécution à fin septembre

(3) Prévision d'exécution associée au PLF.

Source : « jaune budgétaire »

Cet effort, quoique en régression, place cependant toujours la France au premier rang des pays du G 7 au titre de l'APD en montant rapporté au produit intérieur brut, l'aide internationale ayant tendance à diminuer dans tous les pays riches.

Evolution de l'aide publique au développement des pays du CAD

(en millions de dollars)

	1996		1997		1998	
	en volume M\$	APD/PNB %	en volume M\$	APD/PNB %	en volume M\$	APD/PNB %
Allemagne	7.601	0,33	5.857	0,28	5.589	0,26
Australie	1.074	0,28	1.061	0,28	998	0,28
Autriche	557	0,24	527	0,26	506	0,24
Belgique	913	0,34	764	0,31	878	0,35
Canada	1.795	0,32	2.045	0,34	1.684	0,29
Danemark	1.772	1,04	1.637	0,97	1.704	0,99
Espagne	1.251	0,22	1.234	0,23	1.383	0,25
Etats-Unis	9.377	0,12	6.878	0,09	8.130	0,10
Finlande	408	0,34	379	0,33	390	0,32
France	7.451	0,48	6.307	0,45	5.742	0,40
Irlande	179	0,31	187	0,31	205	0,31
Italie	2.416	0,20	1.266	0,11	2.356	0,20
Japon	9.439	0,20	9.358	0,22	10.683	0,28
Luxembourg	82	0,44	95	0,55	106	0,61
Norvège	1.311	0,85	1.306	0,86	1.321	0,91
Nouvelle Zélande	122	0,21	154	0,26	130	0,27
Pays Bas	3.246	0,81	2.947	0,81	3.049	0,80
Portugal	218	0,21	250	0,25	nc	nc
Royaume-Uni	3.199	0,27	3.433	0,26	3.835	0,27
Suède	199	0,84	1.731	0,79	1.551	0,71
Suisse	1.026	0,34	911	0,34	888	0,33

Source : OCDE

Depuis 1990, la France a considérablement réduit son aide publique au développement, en dehors du pic de 1994 lié aux mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA puisqu'elle est passée de 47 milliards de francs en 1994 à 35,2 milliards de francs en 1999.

Répartition de l'aide publique au développement entre aide multilatérale et aide bilatérale depuis 1990

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
APD	39.178	41.661	43.779	44.819	47.004	42.140	38.119	36.808	33.872	35.257	33.881
En % du PIB	0,60	0,62	0,63	0,63	0,64	0,55	0,55	0,48	0,45	0,40	0,37
Aide bilatérale	30.729	32.558	33.362	34.845	36.706	32.085	29.438	27.877	24.686	26.643	23.667
Aide multilatérale	8.449	9.103	10.417	9.974	10.298	10.055	8.681	8.931	9.186	8.614	10.214

Source : Ministère de l'économie et des finances

Il convient de compléter ces sommes par l'évaluation des montants engagés par le secteur privé. La dernière enquête réalisée en 1997 montre que ceux-ci s'élevaient à 44,5 milliards de francs auxquels s'ajoutaient les contributions des ONG soit 1,9 milliard de francs. Cette année là, la France avait ainsi consacré plus de 84 milliards de francs à l'aide au développement.

Apports de la France aux pays en développement en 1997

(en millions de francs)

	Europe	Afrique	Amérique	Moyen-Orient	Asie	Océanie	Total
APD bilatérale	231	16.388	1.014	696	1.560	252	27.877
APD multilatérale							8.931
Autres appels publics	354	2.283	- 1.766		41	- 106	806
Appels privés	7.892	1.364	11.706	- 3.759	27.804	- 611	44.496
ONU							1.896
Total	8.477	20.035	10.954	- 3.069	29.535	- 465	84.006

Source ministère de l'économie et des finances

2. La décroissance de l'aide bilatérale

L'aide publique bilatérale décroît de façon continue depuis 1994. Elle a connu en 1999 une hausse ponctuelle de 1,9 milliard de francs, qui s'explique pour partie par les concours de la France dans les Balkans (340 millions de francs) et, principalement, par la comptabilisation d'un milliard de francs d'annulation de dettes de la Côte d'Ivoire intervenue en 1998. La France accentue cependant son mouvement à la baisse des concours aux pays en voie de développement engagé en 1994.

Evolution géographique des ressources accordées au titre de l'APD bilatérale

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998
APD bilatérale totale	36.706	32.085	29.438	27.877	24.688
ZSP	19.241	15.112	14.198	13.879	11.025
Autres zones géographiques	17.465	16.973	15.240	13.998	13.663
Part de la ZSP dans l'APD bilatérale	52 %	47 %	48 %	50 %	45 %

Source : Ministère de l'économie et des finances

En 2000, elle devrait s'élever à 23,7 milliards de francs, dont 4,97 milliards de francs pour les TOM. La part réservée aux pays étrangers passera ainsi de 21,7 milliards de francs en 1999 à 18,7 milliards de francs en 2000, soit une diminution de 14 %.

Dans une aide publique bilatérale décroissante, la priorité accordée à la ZSP n'apparaît pas avec force puisqu'elle est passée de 52 % en 1997 à 45 % en 1998. Cependant, au sein de la ZSP, l'Afrique reste très fortement prioritaire avec 14,2 milliards de francs en 1997.

L'aide publique au développement dans la ZSP

(en millions de francs)

	1994		1995		1996		1997	
	Aide bilatérale	Aide multilatérale imputée						
Afrique	17.555	3.138	13.887	2.260	12.944	2.089	12.674	1.586
Amérique	174	52	215	161	253	103	238	64
Asie	1.450	265	959	256	955	275	923	188
Océanie	61	1	51	2	46	1	44	1
Total	19.241	3.457	15.112	2.679	14.198	2.468	13.879	1.839

Source : Ministère de l'économie et des finances

3. Les évolutions de l'aide multilatérale

En 2000, l'aide multilatérale devrait s'élever à 10,2 milliards de francs (en hausse de 18,6 %)

Elle sert principalement (50 %) à la contribution française à l'Union européenne, puis aux interventions du FMI et de la Banque mondiale.

L'aide multilatérale française de 1990 à 1998

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CEE									
Budget général	2.131	2.572	2.109	2.218	2.242	2.299	2.835	3.219	2.513
FED	2.032	2.482	2.684	2.510	2.841	2.613	1.486	1.927	2.101
Total	4.163	5.054	4.793	4.728	5.083	4.912	4.321	5.145	4.613
Banque mondiale	1.774	2.457	2.435	2.491	2.470	2.459	2.4162	1.705	1.381
Banques régionales	51	53	55	55	58	52	51	48	60
Fonds spéciaux	704	186	1.362	1.170	1.278	726	697	1.086	883
SH	8								
MIGA									
FCPB	17	36							
Soutien aux pays en arriérés	9	105	16	187					
Total banques et fonds	2.561	2.837	3.868	3.904	3.807	3.237	3.210	2.838	2.324
ONU									
Contributions obligatoires	282	299	325	358	367	328	426	414	446
Contributions bénévoles	510	523	664	593	542	233	320	254	262
Total ONU	792	822	989	951	909	562	746	668	708
FASR du FMI	933	390	766	391	500	1.345	405	279	1.540
Total	8.449	9.103	10.416	9.974	10.298	10.055	8.682	8.931	9.186

B. L'ACTION AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La réforme de la coopération a notamment pour conséquence de davantage inscrire l'action de la France dans celle des institutions internationales.

1. Les institutions de Bretton-Woods

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale interviennent l'une à côté de l'autre, la première afin de couvrir les déséquilibres des balances des paiements, la seconde pour favoriser la croissance économique.

a) *Le Fonds monétaire international*

Les facilités du FMI

- **Tranche de réserve** : un Etat membre dispose d'une tranche de réserve si les avoirs du Fonds dans sa monnaie nationale sont inférieurs à la quote-part de l'Etat (cette règle limite en pratique son montant à 25 % de la quote-part). La tranche de réserve peut être assimilée à un dépôt de réserves de change auprès du FMI, qui reste immédiatement disponible pour l'Etat membre concerné. Un tirage dans la tranche de réserve ne constitue donc pas un crédit de la part du FMI et peut être effectué à tout moment, sans condition.

- **Accord de confirmation** : le but de cette facilité est de fournir aux pays membres une aide à la balance des paiements à court terme (versements sur 12 à 18 mois) pour leur permettre de financer des déficits de nature temporaire ou conjoncturelle. Le montant maximum est égal à la quote-part.

- **Accord élargi de crédit** : ce mécanisme vise à aider les membres à surmonter des difficultés de balance des paiements dues principalement à des facteurs structurels et qui nécessitent par conséquent une période d'ajustement plus longue. Les versements sont effectués sur une durée de trois ans, et leur montant total est limité à trois fois la quote-part.

- **Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus** : le volet financement compensatoire permet d'aider les pays faisant état d'un besoin de balance des paiements imputable à une baisse temporaire de leurs recettes d'exportation, ou à une hausse excessive temporaire du coût de leurs recettes d'exportation, dues à des facteurs indépendants de leur volonté. Le volet financement pour imprévus a pour objet d'aider les membres qui sont parties à des accords avec le FMI à maintenir leurs programmes dans la voie tracée lorsque surviennent des perturbations extérieures imprévues. L'utilisation de cette facilité est essentiellement liée à l'évolution du prix des matières premières.

- **Mécanisme de financement de stocks régulateurs** : le FMI peut aider les membres pouvant faire état d'un besoin de balance des paiements à s'acquitter de leurs contributions à la constitution de stocks régulateurs internationaux.

- **Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR)** : créée en 1987 et prorogée et élargie en 1994, la FASR est destinée aux pays membres à faible revenu qui sont aux prises avec des difficultés persistantes de balance des paiements. Le pays sous programme avec le FMI au titre de la FASR bénéficie d'un prêt versé en trois ans à un taux d'intérêt concessionnel de 0,5 %, remboursable en dix ans après une période de grâce de 5 ans et demi, à condition de mettre en œuvre un programme d'ajustement macro-économique qui conduit à améliorer sensiblement sa situation de balance des paiements et favoriser la croissance à moyen terme de son économie. Le montant total est limité à trois fois la quote-part.

• **Facilité supplémentaire de réserve (FSR)** : créé en décembre 1997, ce mécanisme est destiné aux pays membres qui éprouvent des difficultés de balance des paiements exceptionnelles en raison de forts besoins de financement à court terme résultant d'une perte soudaine et déstabilisatrice de la confiance du marché, dont se ressentent le solde de leurs opérations en capital et leurs réserves. Les concours de la FSR sont engagés pour une durée maximale d'un an. Les prêts FSR sont à rembourser dans les douze à dix-huit mois suivant la date de leur versement, mais le Conseil peut prolonger ce délai de douze mois au maximum. Pour les douze premiers mois suivant la date d'approbation, le taux d'intérêt est fixé à 300 points de base au-dessus du taux des facilités classiques. Ce taux est majoré de 50 points de base au bout de cette période et tous les six mois suivants, à concurrence de 500 points de base.

• **Ligne de crédit conditionnel (LCC)** : cette facilité a été créée en 1999 pour prévenir les crises. Elle est destinée d'une part à inciter les pays membres qui pourraient faire l'objet d'une déstabilisation financière liée à un phénomène de contagion à effectuer les ajustements nécessaires avant que la crise ne puisse se déclencher, et d'autre part à marquer le soutien de la communauté internationale et limiter ainsi le risque d'un mouvement de défiance des marchés financiers. Cette facilité est très différente des précédentes dans le sens où elle peut être accordée, en tant que ligne de crédit, avant toute difficulté de balance des paiements. Elle est en contrepartie conditionnée notamment par le respect des normes internationales en matière de transparence et en matière financière (ratio de solvabilité des banques par exemple). Le montant de la LCC n'est pas limitée, mais les engagements doivent a priori se situer dans une fourchette de 300 à 500 % de la quote-part. La ligne de crédit est mise en place pour un an. Le délai de remboursement est de 12 à 18 mois à compter de la date de chaque décaissement et peut être prolongé de 12 mois au maximum. Les caractéristiques financières des éventuels tirages sont identiques à ceux de la FSR.

Source : Les programmes économiques et financiers soutenus par le FMI

La Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) a été créée en 1988 afin d'ajouter des ressources aux Facilités d'ajustement structurel (FAS) mises en place pour accorder des prêts concessionnels pour les pays ayant des problèmes persistants de financement de la balance des paiements. Les ressources de la FASR viennent de contributions bilatérales aux comptes de prêts et de bonifications du FMI.

La France est le premier contributeur à la FASR en ce qui concerne les bonifications d'intérêt, à égalité avec le Japon (250 millions de DTS), et le second contributeur au compte de prêts (750 millions de DTS) derrière le Japon. La France apportera en 1999 une participation additionnelle de 350 millions de DTS sous forme de prêts non concessionnels, en complément à d'autres contributions bilatérales, pour financer la FASR actuelle jusqu'en 2000-2001. Ce nouveau besoin est justifié par l'accélération des prévisions d'engagements au profit des pays éligibles à la FASR, notamment en relation avec la mise en œuvre de l'initiative sur la dette PPTE (voir *infra*). A partir de 2001, le bon fonctionnement de la FASR et l'absence de défaut de paiement des pays qui en ont bénéficié devraient lui permettre de s'autofinancer.

Pays de la ZSP : accords avec le FMI au 31 mai 1999

(en millions de DTS)

Pays membres	Montant approuvé	Solde non tiré
Accord de confirmation	2,50	2,50
Cap Vert	2,50	2,50
Facilité d'ajustement structurel renforcée	1.706,08	815,64
Bénin	27,18	14,50
Burkina Faso	39,78	-
Cameroun	162,12	54,04
République Centrafricaine	49,44	41,20
République du Congo	69,48	55,58
Côte d'Ivoire	285,84	161,98
Ethiopie	88,47	58,98
Gambie	20,61	17,18
Ghana	155,00	132,84
Guinée	70,80	23,60
Madagascar	81,36	54,24
Mali	62,01	-
Mozambique	75,60	-
Niger	57,96	9,66
Rwanda	71,40	47,60
Sénégal	107,01	71,34
Tanzanie	181,59	29,38
Ouganda	100,43	43,52
Total	1.708,58	818,14

(1 DTS = 1,36 \$)

19 pays de la ZSP bénéficient donc des instruments du FMI : la FASR pour 18 d'entre eux (sur un ensemble de 35 pays sous FASR), l'accord de confirmation pour le Cap Vert. L'ensemble représentait un volume d'engagements de 1,7 milliard de droits de tirage spéciaux (DTS).

L'aide budgétaire française s'inscrit dans le cadre macro-économique soutenu par la communauté financière internationale. Les concours à l'ajustement structurel octroyés par la France depuis 1997 et 1998 diminuent en raison du redressement économique des pays concernés et de la réussite des plans d'ajustement structurels. Ces financements prennent la forme de subventions pour les pays les moins avancés et de prêts bonifiés pour les pays à revenus intermédiaires. Ils sont consentis aux nom et risques de l'Etat. Les subventions sont inscrites au budget des affaires étrangères tandis que les prêts sont financés par l'AFD sous la forme d'emprunts sur les marchés financiers, avec bonification du ministère des affaires étrangères (taux de sortie maximum de 5%).

**Répartition par pays des concours de l'AFD au titre de l'ajustement structurel
(prêts et subventions)**

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	Type
Cameroun	600	250	500	Prêt
Centrafrique	-	20	40	Subvention
Côte d'Ivoire	-	300	-	Prêt
Djibouti	30	25	25	Subvention
Guinée Bissau	-	-	20	Subvention
Guinée Conakry	30	-	-	Subvention
Madagascar	80	-	80	Subvention
Mozambique	-	-	30	Subvention
Niger	90	115	100	Subvention
Tchad	20	40	40	Subvention
Togo	20	-	10	Subvention
Total	850	725	845	

* *Prévisions*

Source : Ministère de l'économie et des finances

b) La Banque mondiale

La Banque mondiale (banque internationale pour la reconstruction et le développement) intervient quant à elle en matière de financement des pays en développement. Elle dispose à cet effet de quatre institutions qui la complètent : la société financière internationale (SFI) pour les investissements privés, l'Association internationale pour le développement (AID), le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA). **Le collectif budgétaire de 1999 a prévu l'octroi de 742 millions de francs de crédits de**

paiement (et 90 millions de francs d'autorisations de programme) **en faveur de l'AID.**

Les objectifs de la Banque mondiale

Article 1^{er} des statuts

« *La Banque a pour objectif :*

1) D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats-membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives -y compris la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés.

2) De promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par les fournisseurs privés de capitaux : et, à défaut de capitaux privés disponibles à des conditions raisonnables, de compléter l'investissement privé sous des modalités appropriées et en fournissant à des fins productives des moyens financiers tirés de son propre capital, des fonds qu'elle s'est procurés et de ses autres ressources.

3) De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des Etats-membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs.

4) De combiner les prêts accordés ou garantis par elle avec les prêts internationaux d'autre provenance, en donnant la priorité aux projets les plus utiles et les plus urgents, quelle qu'en soit l'envergure.

5) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des Etats-membres et de faciliter, pendant les premières années de l'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix.

Dans toutes ses décisions, la Banque s'inspirera des objectifs énoncés ci-dessus. »

Source : Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998.

2. Les banques régionales de développement

La France est le quatrième actionnaire des banques régionales de développement et le bailleur bilatéral de référence pour les pays de la ZSP.

Elle constitue donc un partenaire très important des banques multilatérales de développement et, singulièrement, de la Banque africaine de développement.

La coordination de l'action de la France avec celle de ces institutions s'effectue d'abord en permanence par la présence au siège de l'administrateur représentant la France. Puis, elle passe par la réunion, le plus souvent à Paris, des groupes consultatifs réunissant l'ensemble des bailleurs de fonds et le Gouvernement du pays de la ZSP concerné. Enfin, dans chaque pays, cette coordination passe par les contacts entre nos services, les agents de l'AFD et ceux des banques de développement.

3. La particularité de la zone franc

L'accord de coopération monétaire entre la France et les pays de la zone franc institue pour chacune des trois banques centrales (Banque des Etats de l'Afrique centrale, Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et Banque centrale des Comores) un compte courant ouvert à l'agence comptable centrale du Trésor. Les soldes positifs de ces comptes d'opérations, où les banques sont tenues de déposer l'essentiel (au moins 65 %) de leurs avoirs extérieurs, sont rémunérés trimestriellement par l'Etat français à un taux de référence calculé sur la base des taux d'intervention de la Banque de France. Suite à la dévaluation du franc CFA et aux mesures d'allègement de la dette, les balances des paiements des Etats de la zone franc se sont améliorées ce qui a eu pour conséquence de redresser le niveau de leurs disponibilités et de celui de leur compte d'opérations. Cela a représenté une dépense nette de 985 millions de francs en 1998.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'euro a remplacé, de fait, le franc comme ancre monétaire du franc CFA et du franc comorien sans affecter les mécanismes de coopération de la zone franc. Il n'y a eu qu'un simple aménagement technique, à savoir la fixation d'une parité fixe entre l'euro et les francs CFA d'un euro pour 655,957 francs CFA. Le Conseil de l'Union a décidé le 23 novembre 1998 que la France « *pouvait maintenir des accords sur des questions de change qui la lient actuellement à l'UEMOA, à la CEMAC et aux Comores* ». Une décision du Conseil serait cependant nécessaire pour admettre un nouvel Etat dans la zone franc ou pour modifier la nature intrinsèque de l'accord (par exemple en cas de remise en cause du principe de convertibilité des francs CFA et comorien).

Cet ancrage à l'euro devrait avoir des conséquences positives pour les pays de la zone franc. Ils se trouvent en effet désormais adossés à la zone euro. De plus, ils ont un accès plus facile au marché européen des capitaux par le libre transfert des capitaux entre les pays de la zone et les membres de l'euro. Le marché de l'euro sera plus profond et plus liquide et cette monnaie devrait

s'imposer comme instrument de réserve internationale. Les pays de la zone franc bénéficieront enfin d'une pression à la baisse de leurs taux d'intérêt.

II. LA PART TRÈS IMPORTANTE DE LA FRANCE DANS LE CADRE EUROPÉEN

A. L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT

La politique communautaire d'aide au développement prend la forme de deux canaux : les crédits inscrits au budget général et les contributions volontaires au Fonds européen de développement (FED). Cette politique représente la moitié de l'aide publique au développement dans le monde.

Les aides communautaires sont gérées par la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI). L'aide programmée passe par le Fonds européen de développement et s'adresse aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), et l'aide non programmée par le budget général dans sa sous section B. La politique communautaire s'inscrit dans le cadre des accords de Lomé IV bis entrés en vigueur le 1^{er} juin 1998 et en cours de renégociation.

1. Le budget général de l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement

L'aide non programmée du budget général s'élèvera en 2000 à 7,9 milliards d'euros contre 6,2 milliards dans le budget de 1999 soit une hausse de plus de 25% qui correspond en grande partie aux dépenses de pré-adhésion des pays d'Europe centrale. Les crédits plus spécifiquement affectés aux pays en développement stagnent en réalité. Les programmes du budget général répondent à des critères géographiques ou thématiques. L'agenda 2000 décidé à Berlin en 1999 a prévu de maintenir en termes réels les crédits de cette rubrique du budget de l'Union européenne.

Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1999 et projet de budget pour l'exercice 2000 (actions extérieures)

(en millions d'euros)

	1999	2000
B7-0 - Stratégie de préadhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale associés	1.317,6	3.166,7
B7-2 - Aide alimentaire et humanitaire	835,8	844,6
dont aide humanitaire	330,8	460,6
aide alimentaire	505	384
B7-3 - Coopération avec les pays en développement d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique australe, y compris l'Afrique du sud		
- Asie	438,5	402,7
- Amérique latine	314	287,7
- Afrique du sud	127,5	112,5
B7-4 - Coopération avec les pays tiers méditerranéens et du Proche et Moyen Orient	1.094	1.035,6
- Protocoles financiers	23,5	67,9
- MEDA	980	882,4
- Programme d'actions en faveur du Proche et Moyen Orient	88.000	85,4
B7-5 - Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale, les nouveaux Etats indépendants et la Mongolie	826,4	1.186,3
- BERD	33,7	
- NEI et Mongolie	440,2	441,4
- Autres interventions	38	35,7
- Balkans	314,5	709,2
B7-6 - Autres actions de coopération au développement	375,9	294
- Aide aux ONG	200	144
- Formation et sensibilisation	12,8	5
- Environnement, santé et drogue	87,3	23,8
- Population et démographie	8	
- Autres, dont réhabilitation	19	
- Lutte contre la fraude	5	10,8
- Actions spécifiques avec les pays tiers	43,8	43,4
B7-7 - Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme	101	84,6
B7-8 - Volets externes de certaines politiques communautaires, notamment contribution aux accords internationaux en matière de pêche	395,2	368,9
B7-9 - Réserve d'aide d'urgence	346	203
Total	6.226,8	7.934,2

Source : Ministère de l'économie et des finances

L'Union européenne finance notamment sur ces lignes budgétaires les organisations non gouvernementales de façon très importante.

Crédits européens accordés directement aux ONG au titre du cofinancement

(en millions d'euros)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
90,2	104,6	110	145	135	174	174	170	174	200	160

Source : Ministère de l'économie et des finances

A cette ligne spécifique s'ajoutent d'autres ressources budgétaires aux ONG.

Ensemble des crédits européens accordés aux ONG en 1997

(en millions d'euros)

Ligne de cofinancement	170
Aide alimentaire	87
Aide humanitaire	306
Réhabilitation	35,8
Assistance aux réfugiés	35,4
Afrique du Sud	21
Autres lignes	20
Total	675,2

Source : Ministère de l'économie et des finances

Elle apporte également une forte contribution à l'aide humanitaire, même si cette dernière a tendance à diminuer, suscitant l'ire des députés du Parlement européen lors de la discussion du projet de budget pour 2000.

Aide humanitaire de l'Union européenne

(en millions d'euros)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
692	657	442	518	480,8	473

Source : Ministère de l'économie et des finances

La Banque européenne d'investissement (BEI) octroie des prêts à partir des lignes budgétaires ouvertes dans le cadre des conventions de Lomé IV. La convention en cours porte sur la période 1991-2000. La BEI gère un montant de 1,03 milliard d'euros de capitaux à risques provenant du FED auxquels s'ajoutent 1,7 milliard d'euros de prêts sur ses ressources propres.

Intervention de la BEI en 1998 dans les pays ACP et les TOM

(en millions d'euros)

ACP-PTOM	Prêts accordés en 1998	
	Total	Dont capitaux à risques
Afrique	473	234
Australe	277	110
Orientale	115	83
Occidentale	81	41
Caraïbes	61	12
Pacifique	4	4
Projets régionaux	20	20
PTOM	2	2
ACP-PTOM	560	272

Source : Rapport annuel de la BEI

2. Le Fonds européen de développement

Le FED accorde des aides non remboursables finançant les plans et programmes de développement économique et social des États ACP. Ces actions s'inscrivent dans le cadre des interventions des institutions de Bretton-Woods. Le VIIIème FED atteint 13,3 millions d'euros et passe par une aide budgétaire directe en cas d'appui à l'ajustement structurel.

Contributions européennes aux facilités d'ajustement structurel en 1998

(en millions d'euros)

Pays	Montants engagés en 1998
Bénin	20,1
Burkina Faso	27
République Centrafricaine	7,2
Tchad	16,8
Cameroun	25
Cap Vert	9,4
Djibouti	2,6
Ethiopie	74,4
Gabon	2,7
Ghana	21,4
Guinée	21,4
Côte d'Ivoire	32,4
Malawi*	8,5
Mauritanie	11,2
Mali	29,4
Mozambique	52,8
Niger	15,8
Sénégal	27,9
Sierra Leone	8,5
Tanzanie	71,2
Ouganda	41,1
Zambie*	46,7
Total	573,4

* Hors ZSP

Source : Ministère de l'économie et des finances

Suite à de nombreuses critiques, le rythme d'engagement du FED s'accélère. La plupart des financements vont au secteur des infrastructures routières, au développement rural et à la décentralisation.

B. L'INSUFFISANTE VALORISATION DE L'INTERVENTION FRANÇAISE

La France contribuait à ces actions communautaires à hauteur de 4,6 milliards de francs en 1998. Cette part diffère selon la voie empruntée par l'aide au développement : elle de 24,3 % des crédits du FED et de 17,1 % de ceux du budget général de l'Union européenne.

On peut donc estimer pour 2000 que la France supportera 1.356,7 millions d'euros, soit environ 8,9 milliards de francs.

Contribution de la France à la coopération européenne au développement

(en millions de francs)

Année	FED	Budget	Total
1994	2.841	2.242	5.083
1995	2.613	2.299	4.912
1996	1.485	2.835	4.321
1997	1.927	3.219	5.146
1998	2.101	2.513	4.614
Part française dans les dépenses totales	24,3 %	17,1 % en 2000	-

Source : Ministère de l'économie et des finances

Le collectif budgétaire pour 1999 prévoit une dotation supplémentaire de 376 millions de francs de crédits de paiement au Fonds européen de développement, pour financer une partie de la part prise en charge par ce dernier dans l'initiative sur la dette des pays les plus pauvres.

III. LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LA QUESTION DE LA DETTE

La France détenait, au 31 décembre 1998 73,9 milliards de francs de créances sur les Etats étrangers au titre des protocoles du Trésor, et 53,5 milliards de francs de créances au titre des autres acteurs que sont la Banque de France (8,4 milliards), la Coface (34,9 milliards), l'AFD (4,3 milliards) et Natexis (5,9 milliards).

Encours de dette et remboursements des principaux débiteurs de la France

(en millions de francs)

Créanciers	Encours principal au 31.12.1998	Remboursements 1999	Remboursements 2000
Banque de France	8.380,2	816,1	648,44
Coface	34.933,5	7.646,73	6.320,66
AFD	4.325,35	393,15	389,84
Natexis	5.872,04	279,02	350,93
Total	53.510,77	9.135	7.709,87

Source : Ministère de l'économie et des finances

A. LES NOMBREUX DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE

La France consent un effort particulier dans le traitement de la dette des pays les plus pauvres. Depuis dix ans, pas moins de neuf dispositifs ont été élaborés qu'il s'agisse de traitement bilatéral ou multilatéral.

1. Le traitement bilatéral de la dette

En matière de traitement bilatéral, l'effort de la France est plus particulièrement orienté vers les pays de la zone franc.

A la suite du sommet de Dakar de mai 1989, la France a décidé d'accorder aux 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne, dont dix PMA de la zone franc, une annulation partielle de leur dette. Cette annulation a pris effet à compter du 1^{er} janvier 1989.

Au sommet de La Baule de juin 1990, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon ont obtenu une réduction de 5% par an des taux d'intérêt des prêts qui leur avaient été accordés par la Caisse française de développement (CFD).

La France a créé suite au sommet de Libreville de septembre 1992 un Fonds de conversion de créances pour le développement doté de quatre milliards de francs. Dans ce cadre, la France procède à des annulations de créances à la hauteur de l'effort des gouvernements concernés en faveur de projets précis, liés à la protection de l'environnement, au soutien des activités productives de base et au développement social.

Bilan financier actuel du Fonds de conversion de créances

(en millions de francs)

	Total des engagements d'annulation de créances	Créances annulées
Cameroun	414,7	356
Congo	192,5	117
Côte d'Ivoire	959,3	628
Gabon	800,0	659
Total	2.366,5	1.760

Source : Ministère de l'économie et des finances

Répartition sectorielle des projets financés par le Fonds de conversion des créances

(en millions de francs)

	Montant	Répartition
Social et développement local	1.086,4	45,9 %
Production de base	504,4	21,3 %
Environnement	385,5	16,3 %
Restructuration et privatisation	240,2	10,2 %
Routes	150	6,3 %
Total	2.366,5	100 %

Source : Ministère de l'économie et des finances

Afin d'accompagner la dévaluation du franc CFA, lors du sommet de Dakar de janvier 1994, la France a décidé l'annulation complète des encours de dette d'APD et de prêts de la CFD pour les pays les moins avancés, et

l'annulation bilatérale de 50 % de la dette du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire et du Gabon.

2. Le traitement multilatéral de la dette

La France s'inscrit également dans le cadre du traitement multilatéral de la dette effectué par le Club de Paris.

En 1988, à l'issue du sommet du G 7 de Toronto, la France a décidé de l'annulation d'un tiers des échéances faisant l'objet de consolidation en Club de Paris pour le Bénin, le Burkina-Faso, la Guinée équatoriale, le Mali, la République Centrafricaine, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

Annulation « TORONTO » concernant les différents organismes

(en millions de francs)

	AFD (Chap. 44.98 Art. 36 § 13)	BFCE (chap. 14.01 Art. 90 § 21)²	Trans. Déc. du Trésor (CST 903)	Total
1989	299,79	226,36	11,32	537,47
1990	73,16	379,50	257,35	710,01
1991	27,33	302,05	37,82	367,20
1992	8,11	156,70	25,13	189,94
1993	12,90	115,28	79,17	207,35
1994	4,37	880,46	398,48	1.283,31
1995	0,38	117,93	227,55	345,86
1996	0,00	219,78	1.016,59	1.236,37
1997	0,00	189,25	449,01	638,26
1998	0,00	0,00	74,53	74,53
1999	0,00	51	62	113
2000	0	10	24	34
Total	426,04	2.648,31	2.662,95	5.737,3

Source : Ministère de l'économie et des finances

En décembre 1991, lors du sommet de Londres, la France a accordé un allègement de 50 % des échéances consolidées pour le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée équatoriale, le Mali, le Niger, la République Centrafricaine, le Sénégal et le Togo.

Le sommet du G 7 à Naples a permis l'élaboration d'un nouveau traitement : un allègement de 50 % à 67 % de la dette non APD par action sur le principal ou sur les intérêts ; un rééchelonnement de la dette APD dont 50 à 67 % de réduction de l'encours. Ce dispositif a bénéficié notamment au Bénin, au Burkina-Faso, au Cameroun, au Congo, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, en Guinée Conakry, au Mali, en Mauritanie, en Ouganda, au Sénégal, en Sierra Leone, au Rwanda, à la Tanzanie, au Tchad, au Togo et à la Zambie.

Lors du sommet du G 7 de Lyon de juin 1996, a été décidée l'initiative sur la dette des pays les plus pauvres (PPTE) qui porte le taux d'annulation de la dette jusqu'à 80 % pour les pays qui ont mis en œuvre de façon continue et satisfaisante une politique d'ajustement et qui ont besoin d'un traitement exceptionnel pour que leur dette soit définitivement ramenée à un niveau soutenable. La dette APD se trouve rééchelonnée sur 40 ans dont 16 ans de grâce, et la dette non APD réduite de 80 %. En ont bénéficié la Bolivie, la Côte d'Ivoire, le Guyana, l'Ouganda et le Mozambique.

Le sommet du G 8 de Cologne de juin 1999 a amélioré l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés. Le taux d'annulation de la dette commerciale devrait dans ce cadre être porté à 90 %. L'effort total de la communauté financière internationale s'élèvera ainsi à 65 milliards de dollars en valeur nominale et 30 milliards de dollars en valeur actuelle nette. Par ailleurs, la France annulera ses créances d'aide publique au développement sur ces pays. Les modalités techniques de mise en œuvre sont en voie de discussion.

D'ores et déjà, le projet de loi de finances rectificative pour 1999 prévoit une double participation française : 376 millions de francs de crédits de paiement pour financer la part prise en charge par le FED et 157 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement pour financer la part prise en charge par le FMI.

Pays devant être examinés au titre de l'initiative HIPC

	Valeur actuelle nette de la dette / exportations au point de décision	Valeur actuelle nette de la dette / recettes fiscales au point de décision
Angola	99	184
Bénin	173	260
Bolivie*	239	180
Burkina-Faso	389	219
Burundi	658	377
Cameroun	206	329
Centrafrique	233	357
RD du Congo	336	577
Congo	243	656
Côte d'Ivoire	184	356
Ethiopie	33	126
Ghana	236	185
Guinée	175	243
Guinée Bissau	259	493
Guinée équatoriale	926	794
Guyane*	158	412
Honduras*	147	323
Kenya	115	112
Laos	179	441
Madagascar	272	488
Malawi*	238	443
Mali	220	315
Mauritanie	253	414
Mozambique*	555	665
Myanmar*	214	711
Nicaragua*	422	661
Niger	247	430
Ouganda	294	285
Rwanda	513	258
Sao Tome & Principe	739	1.165
Sénégal	131	273
Sierra Leone	361	1.062
Tanzanie	254	282
Tchad	151	298
Togo	188	396
Vietnam	57	122
Yemen*	149	196
Zambie*	428	798

* Hors ZSP

Source : Ministère de l'économie et des finances

B. LA TRADUCTION BUDGÉTAIRE DE L'EFFORT FRANÇAIS

La charge des allègements bilatéraux pour le budget de l'Etat s'élèvera à plus de 2,5 milliards de francs en 1999. Il convient de préciser que les décisions du sommet de La Baule ne se traduisent pas par une charge budgétaire mais par des moindres recettes non évaluées.

Charge annuelle pour le budget de l'Etat des annulations de dette bilatérale

(en millions de francs)

	Dakar I	Dakar II	Conférence de Paris	Mitch	Total
1998	1.559,18	1.583,97	93,53	782,00	4.018,68
1999	1.373,21	1.371,94	97,09	-	2.842,24
2000	1.155,01	1.305,38	90,85	-	2.551,24
Au-delà de 2001	6.488,15	9.912,60	879,99	-	17.280,74

Source : Ministère de l'économie et des finances

Sur le plan multilatéral, le coût dépend des passages en Club de Paris des différents pays. En 1998 et 1999, neuf pays ont bénéficié d'une procédure et en 2000 devraient être examinées les situations du Cameroun, de l'Ethiopie ; de la Guinée Conakry, de Madagascar, de la Mauritanien du Niger et de la Tanzanie.

Accords bilatéraux signés depuis 1998

(en millions de francs)

Pays	Date de signature	Montant réaménagé (hors int. de retard)	Montant annulé (Naples)
Cameroun	20.03.98	2.089,66	880,24
Jordanie*	18.05.98	496,79	-
Nicaragua*	09.10.98	190,00	29,24
Côte d'Ivoire	26.11.98	4.093,03	2.377,25
Rwanda	13.10.98	153,17	29,18
Centrafrique	08.01.99	11,82	5,56
Sénégal	11.06.99	1.409,90	678,90
Bosnie-Herzégovine*	06.07.99	895,52	594,96
Zambie*	24.08.99	534,60	251,49

* Hors ESP

Source : Ministère de l'économie et des finances

Les décisions du sommet de Cologne se traduiront par l'annulation de la totalité des créances d'APD de la France sur les pays concernés. Son coût total pour la France s'élèvera à une vingtaine de milliards de francs, soit montant de l'encours. L'échéancier de ces annulations de créances n'est pas encore déterminé.

C. LES COMPTES DE PRÊTS

Le budget de l'Etat comprend deux comptes de prêts servant aux opérations sur les créances détenues par la France sur les Etats étrangers.

- le compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement » ;
- le compte n° 903-17 « Prêts à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France ».

Le compte n° 903-07 « Prêts à l'Agence française de développement et à des Etats étrangers » est l'un des instruments importants de la politique étrangère de la France.

Il retrace donc les opérations sur les protocoles. Le niveau de ceux-ci a baissé. L'encours des prêts sur protocole s'élevait fin 1998 à 73,9 milliards de francs, les plus gros débiteurs étant le Maroc (7,3 milliards), l'Indonésie (6,5 milliards), la Chine (5,9 milliards) et l'Inde (5 milliards). Pour 2000, le projet de loi de finances a inscrit 1,45 milliard de francs d'autorisations de programme et 750 millions de francs de crédits de paiement. Les nouveaux engagements devraient bénéficier à une quinzaine d'Etats.

Le compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (n° 903-17) est l'un des instruments budgétaires de prise en charge des impayés constatés sur des crédits accordés à des Etats étrangers, soit au titre des grands contrats, soit dans le cadre de la politique d'aide au développement. Il assure ainsi le refinancement par l'Etat, des créances les plus compromises, mais son intervention est subordonnée à la conclusion d'un accord en Club de Paris avec le pays défaillant qui est subordonné à l'agrément du fonds monétaire international.

Concrètement, il retrace, en dépenses, les versements effectués par le Trésor en vue d'honorer, à la place du pays emprunteur, les échéances :

- d'un prêt précédemment accordé par le Trésor ou l'AFD ;
- d'un prêt de refinancement précédemment accordé par Natexis pour le compte de l'Etat ou du Trésor.

En contrepartie de la prise en charge des échéances ainsi consolidées, le Trésor constate une créance sur le pays emprunteur, créance dont les modalités de remboursement sont adaptées à la situation du débiteur (délai de grâce de 5 ans, taux d'intérêt réduit). Les remboursements en capital viennent alors en recettes du compte n° 903-17, tandis que les intérêts alimentent le budget général (par exemple, les créances du compte 930-07 ont apporté 115,15 millions de francs en 1998).

Les conséquences de la crise de la dette sur les comptes de prêts

L'impact des comptes de prêts sur le budget de l'Etat n'est pas négligeable. Ainsi, le tableau suivant retrace l'évolution des recettes et des dépenses du compte n° 930-17, et illustre l'impact de la crise de l'endettement sur le budget de l'Etat.

	DEPENSES		RECETTES	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7.650	7.646	500	660
1991	9.000	9.006	500	732
1992	9.000	9.000	600	1.024
1993	11.383	5.883	1.000	535
1994	9.000	6.935	1.000	313
1995	10.000	2.079	1.250	768
1996	3.000	3.507	1.300	2.914,5
1997	1.000	3.672,2	1.600	2.793,9

Alors que de 1990 à 1992, les dépenses effectuées correspondaient aux crédits autorisés en loi de finances initiale, les dépenses sont devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995. Cette décélération brutale des dépenses était le résultat :

- d'une part, des pays sortis de la crise de la dette, qui avaient respecté leurs engagements envers leurs créanciers (Brésil, Maroc, Mexique et les pays d'Asie du sud-est) ;
- d'autre part, des pays dont, à l'inverse, la viabilité financière demeurait insuffisante et qui n'avaient pas obtenu un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris (Madagascar, Nigeria, Soudan et Zaïre). L'exécution en 1995 (2.079 millions de francs), très nettement inférieure aux prévisions, s'était expliquée par le faible nombre de pays passés en Club de Paris ;

Le projet de loi de finances pour 1997 avait tiré les conséquences de cette évolution et fixé à 1 milliard de francs le montant des dépenses du compte. En conséquence, la charge nette se trouvait ainsi annulée et le compte devait dégager un excédent de 600 millions de francs. Mais une inversion de tendance s'est produite en 1996. Les crédits ouverts en 1996 s'élevaient à 3 milliards. La consommation de crédits s'est montée à 3.507 millions de francs. Elle a été permise par un report de crédits de 3.446,4 millions de francs de l'exercice 1995 sur l'exercice 1996. Au terme de cette dernière année, le report de crédits s'élevait à 2.939,4 millions de francs. Ils devraient être entièrement mobilisés pour financer les dépenses

effectuées en 1997 qui, avec 4 milliards excéderaient les crédits ouverts en loi de finances (1 milliard de francs).

L'absence de crédits reportables en 1998 a nécessité d'ajuster les dotations aux besoins réels estimés alors à 4 milliards de francs. Ces besoins correspondaient à des accords déjà conclus et à des accords bilatéraux en cours de négociation (Bosnie, Cameroun, Congo, Gabon, Côte-d'Ivoire...).

En fait, l'exécution 1997 a permis de dégager un solde de 267 millions de francs. Mais, le montant des besoins pour 1998 dépasserait le disponible. Il s'est élevé à 5,8 milliards de francs, soit un déficit de moyens qui a contraint à un abondement de crédits en loi de finances rectificative à hauteur de 1,3 milliard. Les besoins ont été couverts par une inscription en loi de finances rectificative.

L'estimation des dépenses réelles de 1999 et 2000 est à l'évidence délicate. L'effet des diverses annulations des dettes consenties à de nombreux pays, en particulier l'annulation consentie aux Etats victimes du cyclone « Mitch » et des pays les plus pauvres, devrait se poursuivre et alléger les dépenses du compte. Un tel scénario qui pèse sur ses recettes devrait se reproduire en 2000. Les prévisions concernant les opérations du compte en témoignent avec une réduction des crédits de 1,7 milliard de francs. Mais, au-delà des aléas ponctuels liés aux dates de passage en Club de Paris, à l'avenir, la décroissance des charges du compte sera sans doute extrêmement progressive du fait de la situation de nombre de pays à revenus intermédiaires, ou des problèmes aujourd'hui posés par certains Etats potentiellement riches, mais au comportement de paiement incertain.

En termes de mouvements budgétaires, il convient de distinguer les trois opérations pouvant se produire sur ces créances. Une évolution des intérêts vient abonder le budget général, et une réduction de leur montant constitue donc une moindre recette de l'Etat. Une remise de la dette diminue les remboursements et constitue ainsi une dépense du compte de prêts. Enfin, un rééchelonnement affecte le rythme d'évolution des remboursements en capital et constitue donc une moindre recette du compte de prêts.

Estimée à 1.829 millions de francs en 1998, la charge nette des comptes de prêts s'est transformée en exécution en une charge limitée à 0,6 milliard grâce au redressement du solde du compte de prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de leurs dettes envers la France. Pour 1999, un modeste excédent de 86,5 millions de francs était prévu. Celui-ci s'accroîtrait encore l'an prochain pour s'établir à 1,9 milliard de francs.

Evolution des opérations des comptes de prêts aux Etats étrangers¹

(en millions de francs)

	1999	2000	Ecart 2000/1999
Compte n° 903-07			
Recettes	1.443,5	2.675,4	+ 1.231,9
Dépenses	208	850	+ 642
Charge nette	- 1.235,5	- 1.825,4	- 589,9
Compte n° 903-17			
Recettes :	3.900	3.500	- 400
Dépenses :	5.200	3.500	- 1.700
Charge nette	1.300	0	- 1.300
Totaux :			
Recettes	5.343,5	6.157,4	+ 813,9
Dépenses	5.408	4.300	- 1.108
Charge nette	64,5	- 1.825,4	- 1.889,9

Dans un contexte de gonflement modéré des recettes résultant de la progression des remboursements des prêts aux Etats étrangers, la charge nette des comptes de prêts à l'étranger se réduirait donc de 1.956,4 millions de francs et dégagerait ainsi un fort excédent.

La loi de finances rectificative a prévu d'augmenter les ressources du compte 930-17 de 1,6 milliard de francs. Cette hausse tient compte des passages au Club de Paris de 1999. Les échéances du Pérou, du Sénégal et de la Bosnie ont pu être refinancées en 1999 (générant 2,9 milliards de francs de recettes de remboursement en capital), alors que les passages du Congo, du Gabon et de l'Equateur, qui devaient apporter 1,3 milliard de francs sont reportés en 2000. Ces différences expliquent la révision des prévisions de recettes à hauteur de 1,6 milliard de francs.

¹ *En crédits de paiement.*

DEUXIÈME CHAPITRE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

La réforme de la coopération annoncée par le Gouvernement le 4 février 1998 a fait du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie les deux piliers du dispositif administratif de l'aide publique au développement française : deux pôles ont donc été affirmés, le pôle diplomatique et le pôle financier.

Le pôle diplomatique résulte de la mise en œuvre du regroupement des services du ministère des affaires étrangères et de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération. Le projet de loi de finances pour 1999 tirait les premières conséquences de cette réforme en organisant la fusion des lignes budgétaires. Depuis le 1^{er} janvier 1999, sont donc acquis :

- la fusion complète des administrations centrales : direction du développement (de l'ancien secrétariat d'Etat) et direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (du ministère des affaires étrangères) ;
- la transformation des missions de coopération et d'action culturelle en services de coopération et d'action culturelle intégrés au sein des ambassades ;
- la présentation dans le budget unique du ministère des affaires étrangères de l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères et de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération

Pour la première fois, le projet de loi de finances pour 2000 ne permet donc plus d'avoir une vue globale du dispositif français de coopération : il n'y a plus de lignes budgétaires pour le fonctionnement mais seulement pour les moyens d'intervention.

Ceci ne pose guère de problème s'agissant de l'administration centrale, la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) concentrant les moyens d'animation du ministère des affaires étrangères en la matière. En revanche, la question se pose pour l'ancien réseau à l'étranger de la Coopération : les nouveaux services de coopération et d'action culturelle, les anciens centres médico-sociaux, les missions militaires de coopération, les coopérants techniques. Il est

particulièrement difficile cette année d'établir une comparaison exacte des nouveaux moyens mis en œuvre, et de chercher à apprécier s'ils sont suffisants, particulièrement dans les nouveaux pays de la zone de solidarité prioritaire.

I. LA MONTÉE EN CHARGE DE LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE

A. L'ACHÈVEMENT DE LA MISE EN PLACE DES OUTILS DE LA RÉFORME

1. Le Comité interministériel à la coopération internationale et au développement

Le premier Comité interministériel de la coopération et du développement (Cicid), institué par le décret du 4 février 1998¹, s'est tenu le 28 janvier 1999. Il a pour mission de définir « *les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement* » (article 3 du décret) et ainsi :

- détermine la zone de solidarité prioritaire ;
- fixe les orientations de la politique de coopération et d'aide au développement ;
- assure la cohérence sectorielle et géographique des interventions ;
- effectue le suivi et l'évaluation.

Son article 5 prévoit notamment qu'un « *rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement sera élaboré chaque année par un groupe de travail interministériel (...). Après approbation par le comité interministériel, il sera communiqué aux présidents et rapporteurs des commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale.* »

La première décision du Cicid fut de déterminer les contours de la zone de solidarité prioritaire.

¹ Décret n° 98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement, Journal officiel du 6 février 1998.

Les instruments de la coopération française

Les outils de la coopération française ont vocation à être utilisés de façon spécialisée.

Le principe est que le choix des outils de coopération internationale est adapté aux caractéristiques des projets ou à la nature des objectifs poursuivis par cette coopération (appui au développement durable, soutien à l'ajustement structurel, renforcement de l'Etat de droit, justice, etc...).

- AFD	ZSP et interventions ponctuelles extérieures possibles
- FAC	ZSP et interventions ponctuelles extérieures possibles
- Protocoles financiers	Pays émergents et interventions ponctuelles extérieures possibles
- FASEP	Pays hors ZSP
- Assistance technique	Ensemble du monde
- Coopération culturelle, scientifique et technique	Ensemble du monde
- Annulation de dettes	Ensemble du monde
- Aide alimentaire	Ensemble du monde

2. L'extension de la zone géographique

L'objectif affiché de la réforme de la coopération étant de renforcer la cohérence des actions de coopération et d'aide au développement de la France, elle a donné lieu à une restructuration administrative du dispositif de coopération qui s'est manifestée par la fusion du secrétariat d'Etat à la coopération au sein du ministère des affaires étrangères. Par voie de conséquence, les anciennes missions de coopération et d'action culturelle sont devenues de simples services des ambassades concernées. Par ailleurs, le champ du secrétariat d'Etat a disparu. La ZSP concentre désormais l'aide publique bilatérale au développement française. Elle rassemble 60 Etats souverains et les Territoires palestiniens et manifeste ainsi le souhait de la France de faire preuve à la fois de fidélité à l'égard des anciens pays du champ mais aussi d'ouverture vers d'autres pays.

Le Cicid a pris acte de l'élargissement de la zone de solidarité prioritaire à de nouveaux pays.

Zone de solidarité prioritaire en 1999

Anciens pays du champ				Extension en 1999
1959	Bénin	1978	Djibouti	Liban
	Burkina-Faso	1980	Guinée Equat ^{ale}	Palestine
	Cameroun		Gambie	Afrique du Sud
	Centrafrique		Saint Lucie	Algérie
	Congo	1983	Grenade	<i>RD Congo</i>
	Côte d'Ivoire		Dominique	Erythrée
	Gabon		Saint-Vincent	Ethiopie
	Madagascar		St Kittes et Neviez	Ghana
	Mali	1984	Guinée Conakry	Guinée
	Mauritanie	1985	Angola	Kenya
Niger	Mozambique		Libéria	
Sénégal	1990	Namibie	Maroc	
Tchad	1993	Cambodge	Ouganda	
Togo			Sierra Léone	
1964	Zaire		Tanzanie	
	Rwanda		Tunisie	
	Burundi		Zimbabwe	
1971	Maurice		Laos	
1973	Haïti		Vietnam	
1975	Comores		Cuba	
1976	Cap Vert		République dom ^{caine}	
	Guinée Bissao		Petites Antilles	
	Sao Tomé		Surinam	
	Seychelles		Vanuatu	

Cette extension s'est faite sans augmentation des moyens d'intervention et donne donc lieu à des réaffectations de ressources budgétaires qui ne se font pas encore sentir avec toute leur rigueur dans les pays de l'ancien champ, suite aux délais de mise en place des circuits de financement dans les nouveaux entrants de la ZSP.

3. Le Haut conseil à la coopération internationale

La réforme de la coopération a prévu la création du Haut conseil de la coopération internationale qui participe à la réflexion sur la coopération internationale et l'aide au développement en permettant à des représentants de toutes les composantes de la coopération (fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, journalistes, enseignants, collectivités locales) de donner un avis consultatif et d'améliorer la coordination de leurs travaux.

Installé le 26 novembre 1999, le Haut conseil à la coopération internationale a commencé ses travaux le 30 novembre 1999. Il est présidé par Monsieur Jean-Louis Bianco et comprend notamment parmi ses membres, outre votre rapporteur spécial, nos collègues sénateurs Jacques Pelletier, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin.

B. LES ORIENTATIONS DE LA DGCID

La réforme de la coopération du 4 février 1998, prolongée par les conclusions de la première réunion du Cigid, le 28 janvier 1999, ont conduit la DGCID à élaborer son « cadrage des interventions dans la ZSP ».

Le premier élément est bien sûr le cadrage géographique. « Il serait artificiel de vouloir arrêter d'emblée et pour une période donnée un ordre de priorités entre pays membres de la ZSP. Il convient en revanche de se doter de moyens d'analyse et de comparaison entre ces pays, utilisés comme aides à la décision, au côté de la part irréductible d'orientations proprement politiques.

La DGCID prévoit donc de mettre en place à cet effet un groupe chargé de conduire l'élaboration et la tenue à jour d'un recueil de tableaux de bord sur les pays considérés, en utilisant des données disponibles auprès des organisations internationales et de l'administration, et en mobilisant le monde de la recherche.

Ce recueil, à la constitution duquel d'autres administrations et des opérateurs pourront être conviés, devra en particulier refléter :

- le niveau de pauvreté et de développement humain (établi sur la base des rapports du PNUD, qui pourra être géographiquement affiné pour certains pays à économie duale -Maroc, Liban, République sud-africaine...- de façon à saisir au plus près le phénomène, ainsi que les caractéristiques des politiques sociales menées dans les pays membres de la ZSP ;

- la qualité et l'intensité des efforts dans le sens de l'intégration régionale ;

- enfin, le montant et le détail de l'aide publique internationale et de l'aide française dans le pays.

Le croisement de ces différents facteurs devrait aboutir à une typologie des pays de la ZSP, faisant notamment apparaître :

1) les pays en très grande difficulté (institutions en crise ou d'une très faible légitimité, niveau de développement très faible des systèmes productifs...) dans lesquels la priorité devrait être donnée à l'aide d'urgence, à la reconstruction et à la réinsertion, aux projets de proximité au profit direct des populations ;

2) les pays au niveau de développement très faible, mais disposant d'institutions mobilisables et de politiques sectorielles. La priorité y serait donnée aux secteurs structurants : santé, éducation, infrastructures. Les projets de proximité au profit des populations seront encouragés. Par ailleurs, des efforts de soutien aux institutions seront destinés à accroître leurs capacités à agir, avec pour but d'amorcer des perspectives crédibles d'évolution ;

3) les pays ayant atteint un certain niveau de développement de leurs systèmes productifs, disposant d'institutions actives et de politiques sectorielles. Dans ces pays, outre le renforcement des secteurs structurants de base, une attention particulière sera accordée à l'appui à l'investissement productif ;

4) les pays se trouvant dans une situation proche de celle des pays émergents, dans lesquels les problématiques de compétitivité en vue de leur insertion dans l'économie internationale et de développement équilibré du territoire constituent des enjeux décisifs. »

La définition du cadrage est également sectorielle. « Conformément aux orientations arrêtées par les pays membres de l'OCDE1, notre politique de coopération dans la ZSP, notamment dans les pays les moins avancés, s'efforcera de répondre de mieux en mieux aux trois grandes priorités suivantes :

- le développement durable, articulé en trois dimensions :

- le développement d'une économie diversifiée, servant en priorité les besoins fondamentaux des populations, avec la constitution de nouvelles

¹ Cf notamment le document du CAD « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle (mai 1996°.

capacités de financement, de production et de gestion, notamment pour les petites et moyennes entreprises ;

- le renforcement des capacités institutionnelles à niveau régional, national et local, en privilégiant les intégrations régionales, le renforcement de l'Etat de droit, la création et le renforcement d'administrations locales, déconcentrées et décentralisées ;

- la gestion rationnelle du territoire et des ressources naturelles, en tenant compte de l'équilibre à maintenir entre espaces urbains et espaces ruraux, entre objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

• l'éducation de base (acquisition des savoirs fondamentaux, absence de discrimination entre filles et garçons) et la formation professionnelle. Le développement d'un enseignement de base mieux adapté à la situation réelle de nos partenaires doit constituer le premier et principal volet des évolutions attendues. Le développement de l'enseignement technique et professionnel en fonction des besoins réels des économies en est le second.

Notre coopération en matière d'enseignements secondaire et supérieur qui sera, bien entendu, maintenue, devra concourir à la mise en œuvre de ces priorités (notamment par la formation de cadres et d'enseignants) ;

• les soins de santé primaires. L'ensemble de nos moyens dans le domaine de la santé doit directement contribuer aux progrès de l'hygiène publique, à la lutte contre les grandes endémies, à l'amélioration de l'offre de soins primaires. La création, l'extension et l'amélioration de services de proximité constitueront l'un des axes importants de notre coopération. Nos efforts devront viser la baisse de la mortalité maternelle et infantile en même temps que le développement de l'accès à la santé génésique. »

Ces grandes orientations permettent à la coopération française de s'exercer désormais pleinement dans leur nouveau cadre.

Votre rapporteur spécial estime ainsi que plus rien ne saurait retarder la concrétisation, dans la ZSP, de cette réforme. Elle doit désormais prouver son efficacité et expliquer dans les faits comment elle permettra d'aider davantage, d'aider mieux, et d'aider plus de pays dans le monde.

II. 9 MILLIARDS DE FRANCS POUR LA COOPÉRATION DANS LE BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. L'EXÉCUTION DES BUDGETS PRÉCÉDENTS

1. L'exécution de 1998

L'exécution du budget 1998 a en apparence préservé les crédits du secrétariat d'Etat à la coopération et à la francophonie.

Exécution du budget 1998 de la coopération et de la francophonie

(en millions de francs)

	Titre III	Titre IV	Titres V et VI	Total CO + CP	AP
LFI	989	3.445	2.055,9	6.489,9	2.321,8
Reports 1997	12,2	1.286,9	194,8	1.493,9	42
Annulations	-	- 32	- 17	- 49	- 85,8
Annulations LFR	-	- 2,1	- 139	- 141,1	- 50
Ouvertures LFR	-	13	16,3	29,3	16,3
Fonds de concours	-	55,7	7,8	63,5	7,8
Transferts	11,8	- 0,4	-	11,4	-
Crédits ouverts	1.013	4.765,9	2.118,8	7.897,8	2.252,2

Source : Ministère des affaires étrangères

Cette apparence de stabilité des crédits ne doit pas cacher les mouvements qui ont conduit à annuler le 18 novembre 1998 les crédits du Fonds d'aide et de coopération (FAC) pour 49,95 millions de francs d'autorisations de programme et 139 millions de francs de crédits de paiement, sur l'article 20 « Premier ministre » pour 53,15 millions de francs en autorisations et crédits, et sur le FAC proprement dit pour 86 millions de francs en crédits de paiement.

2. L'exécution de 1999

Le budget de 1999 fut le premier de la mise en œuvre des fusions des services affaires étrangères / coopération. La réorganisation de certaines directions, particulièrement la DGCID, et la confrontation de méthodes de travail différentes ont engendré, de l'aveu même du ministère, des retards dans

l'exécution qui expliquent des niveaux d'engagements et d'ordonnancements plus faibles que ceux des années précédentes.

Le financement des interventions au Kosovo ne s'est d'abord pas fait par une régulation budgétaire mais par virements de crédits à l'intérieur du périmètre déterminé par la loi de finances pour 2000. 235 millions de francs ont ainsi été dégagés pour le Kosovo sur le reste des crédits, ce qui justifie notamment les craintes de certains partenaires africains de voir les crédits destinés à leur continent utilisés au conflit en Yougoslavie. Ces 235 millions viennent en effet pour 82 millions de francs des crédits du FAC (sur les trois articles), pour 72,5 millions de francs sur le chapitre 42-12 de la coopération technique au développement, 20 millions sur les concours financiers du chapitre 41-43, 8,5 millions de francs du chapitre 42-13 destiné à la coopération décentralisée et 10 millions de francs sur le chapitre 42-29 de la coopération militaire. **Au moins 193 millions de francs sur les 235 millions de francs bloqués (soit plus de 82 %) ont donc été prélevés sur les chapitres destinés aux pays les plus pauvres pour financer les interventions au Kosovo.**

Par ailleurs, l'exécution de 1999 montre plusieurs mouvements de transferts dont deux principaux :

- 40 millions de francs du chapitre 42-12 coopération technique et au développement vers le chapitre 42-11 coopération culturelle et scientifique pour pallier le mauvais calibrage des besoins de chaque chapitre en loi de finances initiale ;
- 75 millions du FAC vers l'AFD pour les nouvelles compétences de cette dernière en matière d'infrastructures de santé et d'éducation.

Enfin, l'arrêté du 24 novembre 1999 a annulé 461 millions de francs d'autorisations de programme sur le chapitre 68-91 du FAC, ainsi que 78 millions de francs de crédits de paiement.

Les annulations d'autorisations de programme concernent pour 50 millions de francs la réserve du Premier ministre de l'article 20, pour 160 millions de francs ce qui correspond aux crédits de paiement du Kosovo et pour 250 millions de francs le solde d'autorisations de programme du FAC.

Les 78 millions de crédits de paiement annulés concernent pour 83 millions de francs le Kosovo, avec à l'inverse 5 millions supplémentaires pour l'article 40 délégué à l'AFD au titre de ses nouvelles compétences.

A l'issue de ces annulations, le comité directeur du FAC du 14 décembre 1999 qui devait porter sur 410 millions de francs d'autorisations de programme, notamment en faveur des nouveaux entrants dans la ZSP,

n'engagera plus que 160 millions de francs en laissant sans doute beaucoup de désillusions parmi les nouveaux partenaires privilégiés de l'aide française.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2000

1. Les crédits

Les crédits de la structure « Coopération » isolée au sein du Ministère des Affaires étrangères **sont en baisse de 1,5 % en moyens de paiement** (DO + CP des titres IV et VI)¹, **en passant de 9,19 milliards de francs** (LFI 1999) à **9,05 milliards** (PLF 2000) si on retient la nomenclature de l'aide publique au développement².

Les autorisations de programme demandées sont constantes et s'élèvent à 2,313 milliards de francs.

Cette diminution provient de :

- la poursuite de la baisse de l'assistance technique, soit - 174 millions de francs ;
- la baisse de la coopération militaire et de défense (- 25,7 millions de francs) ;
- la baisse des concours financiers (- 105 millions de francs) ;
- la baisse des crédits affectés au transport et dépenses diverses de l'aide humanitaire (- 10 millions de francs) ;
- la baisse des crédits de paiement de l'ancien Fonds d'aide et de coopération devenu Fonds de solidarité prioritaire (- 96 millions de francs) ;

En revanche, les dons-projets délégués à l'AFD (ancien article 40 du FAC) augmentent en crédits de paiement de 196 millions de francs soit 27 % de hausse, tandis que les dotations des chapitres consacrés à la coopération culturelle et technique et à l'audiovisuel progressent.

¹ La comparaison se limite aux crédits inscrits aux titre IV et VI puisque ceux du titre III ne sont plus individualisables.

² Votre rapporteur spécial estime cependant que ce choix méthodologique est trop large pour refléter avec exactitude les crédits propres à la coopération.

Structure « coopération » du budget des affaires étrangères

(en millions de francs)

	1999		2000	
	Crédits ouverts en LFI		Prévisions de crédits	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
1. Coûts des services centraux				
31-02 Administration centrale - Indemnités et allocations diverses		12,25		20,50
31-90 Rémunérations principales		101,25		90,36
31-96 Autres rémunérations		1,56		2,23
33-90 Cotisations sociales - Part de l'Etat		20,22		19,63
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat		2,64		6,28
34-98 Matériel et fonctionnement courant		74,05		66,96
57-10 Equipement administratif	7,00	7,00	3,50	3,50
Sous-total 1	7,00	218,97	3,50	209,46
2. Action bilatérale				
2.1. Coûts des services déconcentrés à l'étranger				
31-12 Services à l'étranger - Indemnités et allocations diverses		10,30		9,56
31-90 Rémunérations principales		671,16		625,00
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat		1,02		0,93
34-98 Matériel et fonctionnement courant		110,97		99,57
36-30 Subventions aux établissements publics		576,80		580,19
37-95 Etablissements culturels, de coopération et de recherche		255,84		287,73
57-10 Equipement administratif	56,97	40,00	50,00	40,00
Sous-total 2.1	56,97	1.718,50	50,00	1.695,35
2.2. Dépenses d'intervention				
41-43 Concours financiers		265,00		160,00
42-11 Coopération culturelle et scientifique		1.121,57		1.193,43
42-12 Coopération technique et au développement		1.696,95		1.539,33
42-13 Appui à des initiatives privées ou décentralisées		188,51		186,33
42-14 Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle		576,20		590,23
42-26 Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire		105,00		95,00
42-29 Coopération militaire et de défense		694,52		671,58
42-37 Autres interventions de politique internationale		57,71		63,13
Sous-total 2.2	0,00	4.705,46	0,00	4.499,03
2.3. Dépense en capital				
68-80 Action extérieure et aide au développement - Subventions d'investissement	13,00	17,00	13,00	17,00
68-91 Fonds de solidarité prioritaire	2.303,50	1.797,90	1.300,00	972,00
68-93 Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD			1.000,00	922,00
Sous-total 2.3	2.316,50	1.814,90	2.313,00	1.911,00
Sous-total 2	2.373,47	8.238,86	2.363,00	8.105,38

	1999		2000	
	Crédits ouverts en LFI		Prévisions de crédits	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
3. Action multilatérale				
3.1. Coûts des délégations auprès d'organisations intergouvernementales				
31-12 Services à l'étranger - Indemnités et allocations diverses		1,02		1,06
31-90 Rémunérations principales		14,97		15,10
31-98 Autres rémunérations		2,60		2,62
33-90 Cotisations sociales - Part de l'Etat		0,08		0,08
34-98 Matériel et fonctionnement courant		9,38		9,38
3.2 Contributions de la France aux organisations intergouvernementales				
42-31 Contributions obligatoire		445,73		445,00
42-32 Contributions volontaires		262,06		262,00
Sous-total 3	0,00	735,87	0,00	735,24
TOTAL (1 + 2 + 3)	2.380,47	9.193,70	2.366,50	9.050,08

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

2. Les personnels

S'il n'est plus possible d'établir un tableau récapitulatif des personnels relevant de la coopération, il reste permis de s'interroger sur l'état d'avancement de la fusion des corps et sur la répartition géographique des effectifs.

a) *La réorganisation de l'administration centrale semble avoir produit les économies attendues.*

La création de la DGCID d'une part, et l'intégration de la direction de l'administration générale de la coopération au sein de la direction générale de l'administration d'autre part, permettent **d'identifier les premiers effets de synergie, que l'on peut estimer à une centaine d'agents redéployés.**

En termes d'intégration, les agents des services de la coopération ont rejoint, dans leur grande majorité, les services homologues du Département. Ainsi, un grand nombre des agents de la direction du développement de la coopération a été affecté à la DGCID.

De même, la fusion de la direction de l'administration générale et de la direction générale de l'administration s'est traduite par une économie de 37 emplois redéployés vers d'autres services du Département.

Il devrait résulter de la mise en œuvre définitive de l'organigramme de la direction générale de l'administration des gains supplémentaires qui sont déjà identifiés, mais ne pourront être quantifiés qu'au fur et à mesure des réaffectations au Département. En effet, compte tenu du dispositif réglementaire préparé permettant d'intégrer les personnels de la coopération à compter du 1^{er} janvier prochain, la sous-direction de l'administration des personnels de la coopération devrait disparaître en 2000, marquant le début de l'unification de la gestion de l'ensemble des personnels du Département et d'une « approche globale et harmonisée » en matière de recrutement et de déroulement des carrières.

Economies de personnel tirées de la réforme de l'administration centrale

Mise en place de la DGCID	50 agents
Fusion de la DAG et de la DGA	37 agents
Future disparition de la sous-direction des personnels de la coopération	13 agents
Total	100 agents redéployés

La réforme se traduit donc par des économies de personnel en administration, conséquence logique des économies d'échelle réalisées.

b) Le rapprochement des statuts des agents du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération.

L'intégration des personnels de la coopération dans les corps homologues du département à la suite de la fusion des deux administrations s'est accompagnée d'une réflexion approfondie, menée avec les ministères de la fonction publique et du budget, sur le regroupement des personnels de centrale et de ceux de chancellerie et une réforme de chaque corps.

L'objectif de cette modernisation des corps et des statuts des personnels du département est « *de répondre aux exigences de professionnalisation des carrières, de pluralité des fonctions diplomatiques et administratives des agents et de souplesse dans l'organisation et la gestion des statuts* ».

Pour les agents de catégorie A, cette réforme semble aujourd'hui en voie d'achèvement et le projet de loi de finances pour 2000 en tire toutes les conséquences financières.

Rapprochement des statuts des personnels de catégorie A

Ancien corps	Futur corps
Administrateurs civils de la coopération	Intégration dans le futur corps des conseillers des affaires étrangères avec les anciens conseillers et secrétaires des affaires étrangères
Attachés d'administration centrale de la coopération Agents contractuels de catégorie A titulaires	Intégration dans le futur corps des secrétaires des affaires étrangères avec les anciens secrétaires adjoints et attachés d'administration centrale des affaires étrangères

Dans la même perspective de modernisation de l'ensemble des corps du Département, la démarche applicable aux corps des catégories B d'une part, et C d'autre part, demeure à l'étude. Au-delà de l'intégration des agents de la coopération dans les corps homothétiques des affaires étrangères, deux options restent à explorer :

- une réforme similaire à celle du nouveau corps des secrétaires des affaires étrangères ;

- une voie intermédiaire pérennisant les corps actuels pour les agents en fonction et proposant un nouveau corps unique pour les agents intéressés et pour ceux qui rejoindraient à l'avenir le ministère.

De même, le rapprochement des situations contractuelles est également à l'étude et l'harmonisation des régimes de rémunération des personnels contractuels de la coopération avec ceux des affaires étrangères en service à l'étranger devront se traduire par l'abrogation et la modification des textes correspondants. **Il faut espérer que le rapprochement aura pour conséquence de mettre fin à l'écart injustifiable de rémunération entre recrutés locaux relevant de l'ancien secrétariat d'Etat à la coopération et du ministère des affaires étrangères** : dans un même pays, l'écart moyen entre les deux était de 20% (en moyenne 2.777 F par mois pour les missions diplomatiques et 2.243 F pour les missions de coopération).

c) L'extension de la ZSP ne se lit pas dans les moyens en personnel des postes

L'extension de la ZSP aurait dû avoir pour conséquence une adaptation des moyens en personnel dans les services de coopération et d'action culturelle de ces pays. Il n'en est rien.

On constate cependant la création de trois postes de conseillers de coopération et d'action culturelle (Cuba - par transformation du poste d'attaché de coopération et d'action culturelle - , Ouganda et Tanzanie), la création d'un poste d'attaché de coopération décentralisée au Viêt-nam, la transformation d'un poste de secrétaire général en poste d'attaché de coopération en Afrique du Sud et d'un poste de chargé de mission en poste d'attaché de coopération en Tunisie. Par ailleurs a été réactivé un poste de directeur adjoint du centre culturel d'Alger.

Etat des personnels de coopération dans les nouveaux pays de la ZSP

	Nombre d'agents antérieurs à la ZSP	Nombre d'agents affectés depuis la définition de la ZSP
Afrique du Sud	16	-
Algérie	5	1
Cambodge	9	-
Cuba	3	-
République dom ^{caine}	8	-
Erythrée	1	-
Ethiopie	6	-
Gambie	1	-
Ghana	7	-
Jérusalem	7	-
Kenya	7	-
Liban	23	-
Liberia	0	-
Maroc	41	-
Ouganda	2	1
Sierra Leone	0	-
Surinam	0	-
Tanzanie	1	1
Tunisie	23	-
Vanuatu	3	-
Vietnam	13	1
Total	176	+ 4

Au total, l'extension de la ZSP à 21 nouveaux pays s'est traduite par la création de 4 emplois pour nos postes dans ces Etats. En 2000, il serait prévu de doter d'autres postes à Cuba, au Nigéria, au Laos, au Ghana et à Jérusalem.

Dans le même temps, les effectifs de l'administration centrale du ministère devraient bénéficier de l'apport de plus de 190 agents : la centaine d'agents redéployés en provenance de l'ancienne administration centrale de la coopération, auxquels s'ajouteront 92 emplois budgétaires qui seront effectivement pourvus. Ces postes sont utilisés au sein des services affectés par la disparition progressive des coopérants du service national et dans l'administration consulaire.

Même si le ministère a d'autres priorités (par exemple dans le réseau consulaire), votre rapporteur spécial estime qu'il aurait peut-être été possible, sans accroître les effectifs globaux du département, de faire un effort vis à vis des nouveaux entrants dans la ZSP.

III. LA BAISSSE DES MOYENS D'INTERVENTION (TITRE IV)

Les dépenses ordinaires inscrites au titre IV et qui pourraient relever de la structure coopération internationale s'élèveront pour 2000 à 5,93 milliards de francs contre 6,1 milliards de francs en 1999 soit une diminution de 2,9 %.

En revanche, si on en ôte les crédits relatifs à la coopération culturelle et à l'audiovisuel, les crédits à proprement parler affectés à l'aide au développement s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2000 à trois milliards de francs en baisse de 9,4 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale 1999.

Chapitres du titre IV affectés à la coopération internationale

(en millions de francs)

Intitulé du chapitre	Crédits votés en 1999	Mesures acquises pour 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000
Concours financiers (41-43)	265	-	- 105	160
Coopération culturelle et scientifique (42-11)	1.746,7	- 5,9	+ 117,8	1.858,6
Coopération technique au développement (41-12)	1.887,1	- 1	- 174,4	1.711,7
Appui à des initiatives privées ou décentralisées	221,8	- 2,2	- 0,3	219,3
Subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (42-14)	1.039,7	-	+ 25,3	1.065
Transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire (42-26)	105	-	- 10	95
Coopération militaire et de défense	780,5	-	-25,7	754,8
Fonds d'urgence humanitaire (sur le chapitre 42-37 Autres interventions internationales)	57,1	-	+ 6	63,1
Total	6.102,9	- 9,1	- 166,3	5.927,5 soit - 2,9 %
Total hors coopération culturelle et audiovisuel	3.316,5	- 3,2	- 309,4	3.003,9 soit - 9,4 %

En effet, il paraît hasardeux de considérer que la forte augmentation de la coopération culturelle et scientifique - pour un montant total de 111 millions de francs supplémentaires, soit 14 millions pour le personnel de coopération, 50 millions de francs pour les bourses, 46,5 millions de francs pour l'appui aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique et 3,5 millions de francs pour la recherche et les échanges - et celui plus mesuré de l'audiovisuel extérieur - 25,3 millions de francs - doivent s'intégrer dans l'aide au développement. En effet, ces actions ne sont pas spécifiques à la ZSP et bénéficient à l'ensemble des pays avec lesquels la France entretient des relations dans ces domaines et relèvent davantage de l'action extérieure de la France que de son effort à l'aide publique au développement.

Votre rapporteur spécial estime ainsi que, même s'il vous les présentera, il convient dans l'analyse des crédits relatifs à l'aide au développement d'en extraire les concours culturels et audiovisuels.

A. LES CONCOURS FINANCIERS

Les concours financiers du chapitre 41-43 s'élèveront en 2000 à 160 millions de francs contre 265 millions de francs en 1999, soit une baisse de 40 %. Cette diminution touche chacun des articles du chapitre.

Evolution du chapitre 41-43 « Concours financiers »

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000	Evolution (en %)
Aide budgétaire : opérations exceptionnelles (article 10)	85	85	- 25	60	- 29,4 %
Bonification des prêts d'ajustement structurel (article 20)	90	90	- 40	50	- 44,4 %
Dons en faveur de l'ajustement structurel (article 30)	90	90	-40	50	- 44,4 %
Total	265	265	- 105	160	- 40 %

La régression du montant des concours financiers tient en partie à des redéploiements, en partie à la volonté de diminuer les reports de crédits sur cette ligne (qui s'élèveront à plus de 740 millions de francs à la fin de 1999), et, principalement, à la volonté de la France de faire transiter le maximum de ses aides à l'ajustement structurel par la voie des institutions de Bretton-Woods.

Par ailleurs, le Gouvernement justifie cette diminution par le redressement économique des pays d'Afrique de l'Ouest et la réussite des plans d'ajustement structurel.

Ces crédits iront aux bonifications de prêts (50 millions de francs auxquels s'ajoutent 250 millions de francs de reports) et aux subventions (50 millions de francs auxquels s'ajoutent 300 millions de francs de reports). Il devrait donc rester 290 millions de francs de crédits non consommés à la fin de 2000. S'agissant des opérations exceptionnelles (60 millions de francs), les prévisions font état d'un besoin de 70 millions de francs en 2000 qui devrait être couvert par le transfert des dépenses correspondant aux dépenses d'aide au logement de l'assistance technique (environ 13 millions de francs par an).

Pays éligibles aux concours financiers en 2000

(en millions de francs)

	Art. 10	Art. 20 (*)	Art. 30
Angola	2,0		
Bénin	1,0		
Burkina Faso	3,0		
Burundi	2,4		
Cameroun	3,1	100,0	
Centrafrique	1,5		40,0
Congo (Brazza)	5,0	500,0	
Djibouti	1,5		30,0
Ethiopie	2,0		
Gabon		150,0	
Guinée Conakry			20,0
Guinée Equatoriale	1,2		
Madagascar			120,0
Mali	1,3		
Mauritanie	0,3		
Mozambique	10,0		
Niger	2,0		
Sao Tomé et Príncipe	5,0		50,0
Sénégal	1,0		
Seychelles	6,0		
Tchad			40,0
Togo	1,0		
Provision non affectée	20,0		
S/T Zone franc	20,1	750,0	80,0
dont UEMOA	9,3		
BEAC	10,8	750,0	80,0
S/T hors Zone franc	49,2		220,0
Total	69,3	750,0	300,0

(*) Ce montant reflète l'encours de la dette concernée par les bonifications
 Source : Ministère des affaires étrangères

Il convient de remarquer que l'aide budgétaire ne limite pas ses interventions à la ZSP puisque, en 1999, 45 millions de francs ont été prélevés pour la Macédoine. En 1999 et dans la programmation prévue pour 2000 aucune ligne n'est prévue pour les nouveaux pays de la ZSP.

B. LA COOPÉRATION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE

Le Gouvernement a fait du chapitre 42-11 « Coopération culturelle et scientifique » une de ses priorités budgétaires pour 2000. **Les crédits inscrits augmentent en effet de 117,8 millions de francs, soit une hausse de 6,75 %.**

Evolution du chapitre 42-11 « Coopération culturelle et scientifique »

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Mesures acquises 2000	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000	Ecart (en %)
Personnel de coopération (article 10)	345,6	-	645,6	14,3	359,9	+ 4,1 %
Bourses, formation, échanges de transferts de savoir-faire (article 20)	545,8	-1	544,8	51	595,8	+ 9,1 %
Appui aux organismes concourant à la coopération culturelle et scientifique (article 30)	663,9	- 2,3	661,6	48,7	710,4	+ 7%
Recherche et échanges scientifiques et technologiques (article 40)	25	-	25	3,7	28,7	+14,8 %
Appui local aux projets de coopération (article 50)	104,7	- 2,6	102,1	-	102,1	- 2,5 %
Service des affaires francophones (article 80)	61,6	-	61,6	-	61,6	-
Total	1.746,7	- 5,9	1.740,8	117,8	1.856,6	+ 6,4 %

Le nombre de boursiers étrangers est stable depuis 1994 et varie entre 23.000 et 23.500 boursiers par an. En revanche, on constate que le nombre total de mensualités accordées n'a cessé de décroître : 37 % de baisse depuis 1990 pour s'élever en 1998 à 80.194 mensualités. Les boursiers proviennent de plus en plus d'Europe de l'Est tandis que la part des pays de l'ex-champ n'a cessé de diminuer : de 22,4 % en 1989 à 18,9 % en 1998. 2000 marque l'inversion de la tendance à la baisse des crédits en faveur des bourses. Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit ainsi de doter de 35 millions

supplémentaires le programme Eiffel de bourses d'excellence qui est destiné à former des dirigeants étrangers d'entreprise et d'administration dans les grandes écoles françaises.

Le service des affaires francophones, constitué de treize agents, voit reconduite à 61,6 millions de francs la dotation de l'année précédente qui sert pour 53,7 millions de francs à financer le Fonds multilatéral unique de la francophonie en exécution des décisions prises à l'occasion des conférences des chefs d'Etat ou de Gouvernement ayant en commun l'usage de la langue française. 7,9 millions de francs vont à la subvention de différentes associations francophones. Le service des affaires francophones a notamment pour mission de rendre compte de l'utilisation des fonds affectés par la France aux opérateurs de la francophonie : Agence de la francophonie, Agence universitaire de la francophonie (qui a fait l'objet de fortes critiques de la part d'audits extérieurs ce qui a conduit à des changements à sa tête), etc.

Les institutions de la francophonie

Le secrétariat général de la francophonie

Au sommet de Hanoï a été créé un secrétariat général de la francophonie, élu pour quatre ans par les chefs d'Etat et de gouvernement, placé sous l'autorité du sommet, de la conférence ministérielle et du Conseil permanent.

Le secrétaire général assume deux grandes missions. Il est le porte-parole politique et le représentant officiel de la francophonie au niveau international. Il anime aussi la coopération francophone, proposant aux conférences ministérielles et aux sommets des orientations et des arbitrages. La France a contribué à l'installation du secrétaire général pour 3,5 millions de francs en 1998. En 1999, 2,5 millions de francs ont été inscrits de nouveau au budget du service des affaires francophones.

Le Haut conseil de la francophonie

Le Haut conseil de la francophonie a été institué le 12 mars 1984. Il réunit 34 personnalités francophones, françaises ou étrangères, nommées par le Président de la République pour cinq ans. Le Haut conseil de la francophonie a pour missions l'organisation d'une session annuelle regroupant tous ses membres autour d'un thème retenu par le Président de la République et l'établissement d'un rapport annuel sur l'état de la francophonie dans le monde. La quinzième session de 1999 a été consacrée à « la philosophie et la stratégie du projet francophone ». Le champ de cette évaluation était global, concernant aussi bien la qualité scientifique des programmes que le mode de fonctionnement de l'institution. Ce rapport a fait apparaître un bilan fortement contrasté des actions menées par l'AUF. Il reconnaît à l'AUF le mérite d'avoir lancé des programmes appréciés de leurs bénéficiaires, dans une approche résolument multilatérale, mais il critique le pilotage approximatif, voire erratique, de l'institution et son mode de fonctionnement opaque et excessivement centralisé. Enfin, au titre de l'administration et de la gestion financière, il dénonce de sérieuses carences. En conclusion, les experts ont notamment recommandé de mettre fin au plus vite à la confusion des rôles existant entre celui d'association d'universités et celui d'opérateur des sommets ; ils ont également préconisé un audit budgétaire et financier complet de l'AUF. Ces observations seront prises en compte fortement pour 2000. Cet organisme dispose de moyens décroissants

(755.000 F sur le chapitre 34-98 en 1999) alors que ses activités et le nombre de ses membres augmentent.

L'Agence universitaire de la francophonie

Avec près de 85 % de l'ensemble des moyens qui lui sont consentis, la France est le principal bailleur de fonds de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), dont le budget annuel pour le *biennium* 1998-1999 était de 231,5 millions de francs. Cette contribution prend la forme d'engagements financiers et de mises à disposition de personnels. En principe, les engagements financiers de la France octroyés via le Fonds multilatéral unique (FMU) pour la seconde année du *biennium* 1998-1999 s'élevaient à 135,2 millions de francs, dont 92,5 millions de francs au titre du FAC et 26,7 millions de francs du reste du ministère des affaires étrangères. En réalité, pour l'année 1999, les financements ont connu des retards en raison d'une évaluation externe globale de l'institution, réalisée à partir de janvier 1999.

Le coût des personnels mis à disposition de l'AUF peut être évalué à 15 millions de francs, dont 13 millions de francs à la charge de la nouvelle DGCID. Pas moins de 30 fonctionnaires français se trouvent ainsi mis à disposition.

En 1999, l'Agence universitaire de la francophonie a fait l'objet d'une évaluation externe qualitative et multilatérale, dont l'initiative revient largement à la France.

Source : Ministère des affaires étrangères

Votre rapporteur spécial entend cependant formuler trois remarques sur cette forte progression :

- elle ne profite aucunement à la Zone de solidarité prioritaire et ne saurait se voir comme un effort supplémentaire en matière d'aide au développement ;
- elle est en réalité « gonflée » par 40 millions de francs¹ qui correspondent à des transferts effectués en cours d'année depuis le chapitre 42-11 « coopération technique au développement » ; **la progression nette est donc de 77,8 millions de francs soit une hausse non négligeable (un peu moins de 4,5 %) par rapport à l'exécution de 1999 ;**
- elle permet principalement un développement des bourses conformément aux demandes répétées du Sénat depuis plusieurs années.

¹ La somme initialement prévue était de 92 millions de francs. Elle a été ramenée à 40 millions de francs en gestion.

C. LA COOPÉRATION TECHNIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Les crédits destinés à l'assistance civile poursuivent leur décroissance et baisseront en 1999 de 174,4 millions de francs. Cette baisse résulte principalement de la diminution des crédits à l'assistance technique (181,9 millions de francs) et aux bourses techniques (22,9 millions de moins). Au total, les crédits du chapitre 42-12 s'élèveront en 2000 à 1,7 milliard de francs, en baisse de 9,3 %.

Crédits du chapitre 42-12 « coopération technique et au développement »

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Mesures acquises 2000	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000	Ecart
Assistance technique (article 10)	1.224,8	-	1.224,1	- 181,9	1.042,9	- 14,9 %
Bourses formation, échanges et transferts de savoir-faire (article 20)	284,3	-	284,3	- 22,9	261,4	- 8 %
Appui aux organismes concourant à la coopération au développement (article 30)	297,1	- 0,9	296,2	16,5	312,7	- 5,2 %
Appui local aux projets de coopération (article 50)	63	-	63	13,9	76,9	22%
Hôpital de Dakar (article 60)	-	-	-	-	-	-
Fonds de coopération régionaux (article 70)	17,8	-	17,8	-	17,8	-
Total	1.887,1	- 0,9	1.886,2	- 174,4	1.711,8	- 9,3 %

Cette réduction des crédits affectés à l'assistance technique rejoint la réforme de la coopération technique engagée depuis quelques années et qui consiste à réduire fortement le nombre d'assistants techniques. En 2000, il devrait s'élever à 9.448 agents dont 975 relèvent du service national.

Effectifs du personnel d'assistance technique

	1 ^{er} juillet 1999			1 ^{er} juillet 2000		
	ZSP	Hors ZSP	Total	ZSP	Hors ZSP	Total
Enseignants	3.942	1.555	5.497	3.980	1.589	5.569
Administrations générale	96	11	107	96	10	106
Economie et finances	417	669	1.086	418	671	1.089
Travail et santé	394	20	414	394	20	414
Agriculture	332	77	409	332	77	409
Energie		0			0	
Equipement	127	8	135	126	9	135
Défense	470	18	488	385	38	423
Divers	961	321	1.282	965	327	1.292
Total	6.750	2.679	9.429	6.707	2.741	9.448
dont service national actif	701	333	1.034	647	328	975

Source : ministère de l'économie et des finances

Cette diminution des crédits recouvre en réalité deux mouvements. D'une part 40 millions de francs sont transférés sur le chapitre coopération culturelle et scientifique ; ils correspondent à des actions sur-dimensionnées lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1999 qui était le premier exercice de la réforme¹. D'autre part, 135 millions de francs correspondent à une diminution des crédits. Le ministère a décidé de passer de la comptabilisation d'emplois d'assistants à celle de crédits de rémunération permettant ainsi une plus grande souplesse d'utilisation.

De plus, la baisse est accentuée par l'augmentation des dépenses du chapitre de 18 millions de francs, dont 5 millions correspondent à des mesures nouvelles :

- transfert depuis le chapitre 41-43 (article 10) de 13 millions de francs de dépenses non couvertes par des crédits supplémentaires, pour les frais d'hébergement des assistants techniques ;
- mesure nouvelle de 5 millions de francs pour l'agence Edufrance dont il est trop tôt d'évaluer les premiers résultats mais qui devront être examinés avec soin l'année prochaine.

¹ Le ministère des affaires étrangères avait estimé ce mauvais calibrage des crédits à 92 millions de francs mais est revenu en gestion sur 52 millions de francs.

D. L'APPUI À DES INITIATIVES PRIVÉES OU DÉCENTRALISÉES

Le chapitre 42-13 d'appui à des initiatives privées ou décentralisés voit ses moyens réduits de 2,5 millions de francs par rapport à 1999 et s'élever à 219,34 millions de francs contre 221,84 en 1999 (soit une baisse de 1,1 %). Cette faible réduction cache en réalité un transfert de 7,2 millions de francs de l'article 20 (associations de volontaires) vers l'article 10 (coopération avec les organisations de solidarité internationale).

Crédits du chapitre 42-13 « appui à des initiatives privées ou décentralisées »

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Mesures acquises 2000	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000	Ecart
Coopération avec les organisations de solidarité internationale (article 10)	41,34	-	41,34	+ 7,2	48,54	+ 17,4 %
Associations de volontaires (article 20)	140,6	-	140,6	- 7,5	133,1	- 5,3 %
Coopération décentralisée : crédits déconcentrés (article 30)	39,9	- 2,2	37,7	-	37,7	- 5,5 %
Coopération décentralisée : crédits non déconcentrés (article 40 nouveau)	-	-	-	-	-	-
Total	221,84	- 2,2	219,64	- 0,3	219,34	- 1,1 %

Les crédits de l'article 10 servent en réalité à financer les ONG. Ceux de l'article 20 vont à des associations de volontariat dont 71 millions de francs en 1999 pour l'AFVP (Association française des volontaires pour le progrès). Le rééquilibrage des crédits de l'article 20 vers l'article 10 doit permettre, d'après le département, la mobilisation d'acteurs privés et la mise en place de programme d'ampleur significative.

Seuls ceux de l'article 30 vont directement aux collectivités locales. L'objectif de cette ligne budgétaire est de soutenir les efforts de concertation et de coordination des collectivités locales au travers de leurs organes fédérateurs, de contribuer à la formation de responsables locaux et de participer au financement de projets orientés dans trois directions : développement municipal et décentralisation ; développement économique réciproque ; multipartenariat. Les crédits en leur faveur ont augmenté jusqu'en 1997 et connaissent, depuis, une décroissance :

Crédits affectés à la coopération décentralisée

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crédits de l'actuel 42-13 (*)	31,1	34,3	38	41,3	36,7	39,9	37,7
AP ouvertes sur le FAC	12	20	25	24	25	30	nd

(*) 42-13 depuis 2000 ; auparavant, la ligne se partageait entre budget de la coopération et budget des affaires étrangères.

Les perspectives d'utilisation de ces crédits en 2000 confirment celles des exercices précédents à savoir la déconcentration des crédits, leur structuration régionale, rédaction de contrats d'objectifs afin d'inscrire ces crédits dans une démarche contractuelle. Par ailleurs, le ministère attend du Haut conseil à la coopération internationale « *la constitution d'un lieu inédit où les démarches des pouvoirs publics et des partenaires de la société civile oeuvrant pour le développement et participant à l'animation de l'échange international, empreintes de dialogue, de partenariat et de transparence* »¹.

Votre rapporteur spécial, s'il se réjouit de cette démarche contractuelle, souhaite qu'elle constitue l'occasion de s'interroger sur l'évaluation de l'utilisation de ces sommes et la réalité des apports des organisations soutenues ainsi que de la destination finale des sommes allouées qui ne doivent pas servir au financement du siège central de ces organisations ni aboutir à des prestations dont le coût final serait supérieur à celui du service public.

E. LES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS DE L'ACTION AUDIOVISUELLE

Les crédits consacrés à l'action audiovisuelle extérieure (42-14) constituent une priorité du gouvernement. Ils passent ainsi de 1,04 milliard de francs en 1999 à 1,065 milliard de francs en 2000, soit une progression de 2,4 %.

Cette orientation recouvre cinq priorités d'actions définies par le ministre des affaires étrangères le 30 avril 1998 :

- préserver un espace mondial culturellement diversifié ;

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

- accroître de façon significative l'exportation des produits culturels français, et notamment la part des programmes français dans les grilles des télévisions étrangères ;

- encourager la présence de chaînes françaises sur les réseaux câblés et les bouquets satellitaires étrangers, ainsi que la diffusion en dehors du territoire national des bouquets d'origine française ;

- assurer la présence mondiale de programmes français et en français ;

- préparer l'entrée de la France dans la société de l'information.

L'essentiel de la hausse des crédits va au financement du « plan Stock » de redynamisation de TV5 (19 millions de francs) ainsi qu'à Canal France international (11 millions de francs) tandis que la contribution à la diffusion internationale de France Télévision diminue (8 millions de francs).

F. LE TRANSPORT ET LES DÉPENSES D'AIDE ALIMENTAIRE

Les crédits consacrés au transport et dépenses diverses au titre de l'aide alimentaire (42-26) passeront de 105 millions de francs en 1999 à 95 millions en 2000 soit une baisse de 9,5 %.

Ces crédits servent à financer le transport des 200.000 tonnes d'équivalent céréales que la France s'est engagée à fournir dans la Convention de Lomé. Ce programme d'aide alimentaire, en liaison avec le programme alimentaire mondial (PAM), poursuit plusieurs objectifs : promouvoir la sécurité alimentaire des bénéficiaires ; contribuer au développement des zones rurales ; aider à l'équilibre de la balance des paiements des bénéficiaires ; promouvoir la libéralisation de certaines filières. L'essentiel prend la forme de livraisons de céréales. Ponctuellement la France peut verser une participation financière. Par ailleurs, la France surveille attentivement la gestion des fonds de contreparties par l'Etat bénéficiaire.

Cette baisse de 10 millions de francs des crédits consacrés au transport de l'aide alimentaire résulte de la réforme, après intervention de la Cour des comptes, du mode de passation des marchés.

Auparavant, chaque ministère passait un appel d'offres. Désormais un seul appel d'offres sera lancé conjointement avec le ministère de l'agriculture (chargé de l'achat des denrées). Ce système devrait permettre :

- la mise en conformité des aspects concurrentiels du transport de l'aide avec les réglementations européennes ;

- la réduction des délais de livraison et donc une amélioration de la qualité ;
- des économies par : l'élimination des risques de surcoûts grâce à un système de pénalités strictes et la prise en charge des surcoûts éventuels par l'adjudicataire ; l'élargissement au marché européen du transport de l'aide alimentaire nationale ; la possibilité de définir un cahier des charges strict et global, en cohérence avec le ministère de l'agriculture.

G. LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE

Le chapitre 42-29 « Coopération militaire et de défense » voit ses crédits diminuer pour 2000 de 25,8 millions de francs pour s'établir à 754,75 millions de francs (soit 3,3 % de baisse par rapport à 1999).

Crédits du chapitre 42-29 « coopération militaire et de défense »

(en millions de francs)

	Crédits votés 1999	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000	Ecart
Coopération technique, aide en personnel (article 10)	431,87	431,87	- 15,87	416	- 3,7 %
Formation de stagiaires étrangers (article 20)	156,95	156,95	6	162,95	+ 3,8 %
<i>Appui aux missions de coopération (ancien) (article 30)</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>- 19</i>	<i>-</i>	<i>- 100 %</i>
Aide en matériel et entretien des infrastructures (article 40 nouveau)	172,7	172,7	3,1	175,8	+ 1,8 %
Total	780,53	780,34	- 25,77	754,75	- 3,3 %

La baisse générale des crédits recouvre en réalité plusieurs mouvements de transferts et de diminution. L'article d'appui aux missions de coopération militaire est supprimé pour un montant de plus de 19 millions de francs, dont une partie (16 millions de francs) est transférée sur le titre III en faveur de l'administration centrale de la Direction de la coopération militaire et de défense au titre des frais de représentation ce qui paraît normal eu égard à la nomenclature budgétaire.

Mesures nouvelles sur le chapitre 42-29
Coopération militaire et de défense

(en millions de francs)

Aide en personnel	- 15,8
Formation des stagiaires étrangers	+ 6
Appui aux missions de coopération militaire (article supprimé)	- 19
Aide en matériel et infrastructures	+ 3,1
Total	- 25,7

Le ministère des affaires étrangères indique dans sa présentation du projet de loi de finances pour 2000 que « *hors transferts les moyens dédiés à la coopération militaire demeurent à leur niveau de 1999* »¹. Ceci paraît pour le moins hasardeux puisque hormis les 16 millions de francs transférés au titre III, le chapitre 42-29 diminue de 10 millions de francs soit 1,3 %.

L'aide en matériel bénéficie de moyens nouveaux afin de prendre en compte l'élargissement de la ZSP. Les priorités du Gouvernement en la matière sont le développement des écoles nationales à vocation régionale, la mise à niveau des forces de sécurité intérieure, la réorganisation des forces armées, l'équipement des unités appelées à participer à des opérations de maintien de la paix et la création de systèmes centralisés de réparation de matériel.

En 2000, la DCMD devrait poursuivre le redéploiement et le développement de la politique de défense. Il a ainsi été décidé de réaliser un redéploiement annuel de 3 % sur les trois prochains exercices. Ainsi que l'indique le ministère, en 2000, la politique de coopération militaire « s'ouvrira à d'autres zones géographiques telles que l'Europe de l'Est et l'Asie ». Ainsi, la diminution des crédits alloués à la coopération militaire et de défense cache de plus une diminution plus importante s'agissant des pays de la ZSP puisque les effectifs dans ces Etats devraient diminuer de 21 alors que les pays hors ZSP verront les effectifs français stationnés chez eux augmenter de 18. La même évolution se lit dans l'évolution de la destination géographique des sommes consacrées à la formation des stagiaires étrangers.

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Dotation en faveur de la formation des cadres nationaux (article 20 du chapitre 42-29)*(en millions de francs)*

	1999		2000		Evolution ex-champ	Evolution hors ex-champ
	Ex- champ	Hors ex- champ	Ex- champ	Hors ex- champ		
Biens et services, transfert et subventions en France	94,6	46,65	93,8	49,65	- 0,9 %	+ 6,43 %
Biens et services, transfert et subventions à l'étranger	4	1	11,5	4	+ 187,5 %	+ 300 %
Programmes de formation multilatéraux	2,7	4	0	4	- 100 %	0 %
Total	105,3	51,65	105,3	57,65	0 %	+ 11,6 %

Source : Ministère des affaires étrangères

Il s'agit donc également d'un redéploiement en personnel et en cadres nationaux formés de notre coopération militaire révélateur de l'évolution de notre coopération militaire avec un désengagement de l'ancien champ..

H. LE FONDS D'URGENCE HUMANITAIRE

Les crédits du Fonds d'urgence humanitaire figurent à l'article 50 du chapitre 42-37 « autres interventions de politique internationale ».

Ils augmentent de 5,98 millions de francs, soit une hausse de 10,5 % les portant à 63,1 millions de francs en 2000.

IV. LA RÉFORME DES CONCOURS AUX INVESTISSEMENTS (TITRE VI)

Le titre VI montre que si les autorisations de programme se maintiennent à un niveau constant (2,313 milliards de francs), les crédits de paiement augmentent (de 100 millions de francs) mais que leur répartition se fait au bénéfice de l'AFD et au détriment de l'ancien Fonds d'aide et de coopération.

Chapitres du titre VI affectés à la coopération internationale

(en millions de francs)

Intitulé du chapitre	AP en 1999	AP demandées pour 2000	CP en 1999	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000
Action extérieure et aide au développement, subventions d'investissement (68-80)	13	13	17	6	11	17
Fonds de solidarité prioritaire (nouvel intitulé) (68-91) dont Premier ministre	2.300 50	1.300 50	1.068 50	672 50	300 50	972 50
Ancien FAC devenu FSD	1.250	1.250	1.018	672	250	922
Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD (nouveau chapitre 68-93)	-	1.000	-	772	150	922
Anciens dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres	1.000	-	726	-	-	-
Total ancien 68-91	2.300	2.300	1.794	1.444	450	1.894
Total	2.313	2.313	1.811	1.450	461	1.911

Il y aura ainsi un double mouvement sur le titre VI :

- les transferts à l'AFD sont désormais mieux isolés (chapitre budgétaire au lieu d'un article au sein d'un chapitre) tandis que le FAC change de nom pour devenir Fonds de solidarité prioritaire ;
- les crédits de paiement des dons pour l'AFD augmentent (196 millions de francs supplémentaires) tandis que ceux de l'ancien FAC diminuent (96 millions de francs en moins).

A. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT À L'ACTION EXTÉRIEURE ET À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les crédits du chapitre 68-80 « Action extérieure et aide au développement, subventions d'investissement » s'élèveront en 2000 à un niveau identique à celui de 1999, soit à 17 millions de francs en crédits de paiement et à 13 millions de francs en autorisations de programme

Crédits du chapitre 68-80 « Action extérieure et aide au développement. Subventions d'investissement »

(en millions de francs)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000
Aide à des projets de coopération (article 10)	10,5	-	11,82	2	-	2
Aide technique au développement pour la communication (article 20)	-	-	-	-	-	-
Alliances françaises (article 40)	2,5	5	5,18	4	3	7
Recherche. Coopération multilatérale (article 50)	-	-	-	-	-	-
Aide à des projets de coopération militaire (nouveau) (article 60)	-	8	-	-	8	8
Total	13	13	17	6	11	17

Cette stabilité des montants inscrits correspond en réalité à un mouvement de transfert. Le projet de loi de finances pour 2000 crée ainsi un article distinct en faveur de l'aide à des projets de coopération militaire (article 60) qui est abondé par les dotations qui figuraient auparavant à l'article 10 « aide à des projets de coopération ».

B. LA TRANSFORMATION DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION

Le chapitre 68-91 connaît un profond changement de nomenclature puisque son intitulé est modifié et une partie des articles le composant est transféré au nouveau chapitre 68-93. Le changement de nomenclature recouvre ainsi un changement de libellé puisque le Fonds d'aide et de coopération (FAC) devient Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Il n'héberge plus les crédits autrefois destinés à l'Agence française de développement qui sont désormais isolés dans le chapitre 68-93. **Hormis ces transferts, les autorisations de programme de 1999 sont reconduites à 1,25 milliard de francs et les crédits de paiement diminuent de 96,7 millions de francs à 922 millions de francs (baisse de 9,4 %).**

Crédits du chapitre 68-91 « Fonds de solidarité prioritaire » (libellé modifié)

(en millions de francs)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
	Dotations 1999	Demandées pour 2000	Dotations 1999	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000
Fonds de solidarité prioritaire (article 10)	1.250	1.250	1.018,7	672	250	922
Opérations exceptionnelles (article 20)	50	50	50	-	50	50
<i>Dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres (ancien article 40)</i>	<i>1.000</i>	-	<i>726</i>	-	-	-
<i>Subventions et participations d'investissement. Ecoles françaises de droit local (ancien article 50)</i>	<i>3,5</i>	-	<i>3,16</i>	-	-	-
Coopération et développement. Recherche (nouveau) (article 60)	-	-	-	-	-	-
Total	2.303,5	1.300	1.797,9	672	300	972

Les crédits du FAC ont connu une baisse continue depuis 1995, qu'il s'agisse des dotations initiales ou des régulations intervenues en cours d'exercice.

Situation des autorisations de programme et crédits de paiement de l'article 10

(en milliers de francs)

Autorisations de programme	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Crédits ouverts en LFI	1.397	1.397	1.195	1.247	1.250	1.250
Report	1,85	12,5	4,9	11	19	-
Mouvements de crédits (abond/virement)	17	- 16	11	3,2	0	-
Annulation de crédits	- 250	- 271,2	- 177,9	- 46,1	- 460	-
Total des crédits ouverts	1.165,8	1.122,2	1.033	1.215,1	819,1	1.250
Réintégrations	69	16	33,6	67,1	37,9	-
Affectations d'AP	1.222,4	1.133,4	1.055,6	1.263,1	343,9	-
Blocage de crédits	0	0	0	0	0	-
AP disponibles pour affectation	12,5	4,9	11	19,1	503	-
Crédits de paiement						
Crédits ouverts en LFI	1.329	1.323	1.095	1.073,8	1.018,7	922
Report	51,8	18	36,3	59,5	3,3	-
Mouvements de crédits (abond/virement)	39,4	21,2	4	3,2	0	-
Annulation de crédits	- 90,7	- 91,7	- 32	- 98,2	- 32	-
Total des crédits ouverts	1.329,5	1.270,4	1.104,3	1.038	690	922

* *Projet de loi de finances*

Pour 2000, la régulation a porté sur les crédits du Fonds d'aide et de coopération avec vigueur puisque 82 millions de francs de crédits de paiement (160 millions d'autorisations de programme) ont été prélevés sur l'article 10 pour financer les opérations du Kosovo. Par ailleurs, en exécution, 75 millions de francs ont été transférés de l'article 10 vers l'article 40 pour tenir compte du transferts de la compétence des infrastructures d'éducation et de santé à l'AFD. Ce transfert a été décidé au comité directeur du FAC d'octobre 1999 sous réserve d'une procédure d'information de ce dernier sur l'utilisation des sommes en cause par l'AFD.

Cette vigueur a été renforcée par l'arrêté du 24 novembre 1999 qui a annulé 461 millions de francs d'autorisations de programme sur le FAC et 78 millions de francs de crédits de paiement.

Les projets financés par les crédits de l'article 10 ont une durée de vie moyenne théorique de 34 mois qui se trouve allongée à 44 mois en exécution.

Les crédits du FAC consacrés au Fonds social de développement s'élèvent à environ 12 millions de francs. Il s'agit de ressources déconcentrées divisées en deux guichets : le premier, doté au maximum du tiers des crédits, sert à financer les projets bénéficiant à l'Etat ; le second sert aux projets présentés par les acteurs de la société civile et des collectivités locales et constitue *stricto sensu* le Fonds social de développement. Il s'agit ici de rapprocher la prise de décision et la mise en œuvre des projets FAC de petite taille de leur bénéficiaire sur le terrain. Les projets éligibles visent en priorité des réalisations physiques de petite dimension dans les secteurs sociaux et les services collectifs.

Evolution des crédits déconcentrés / Fonds social de développement

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999 (*)
Nombre de pays bénéficiaires	22	16	16	15
Montant programmé	129,05	75,3	87,5	82,5

(*) *prévisions*

Depuis le 1^{er} janvier 1999, le FAC est engagé dans une réforme de ses modalités de paiement. Il s'agit en effet d'intégrer les opérations du fonds dans le circuit du Trésor public en y appliquant, pour l'essentiel, le droit commun de la comptabilité publique. Aujourd'hui, les tâches de paierie sont effectuées par le réseau de l'AFD. L'expérimentation lancée cette année a porté sur le Burkina-Faso, le Congo, le Cap Vert, la Guinée Bissao, le Sénégal, le Togo et le Bénin. A partir de 2000, tous les nouveaux projets bilatéraux se verront appliquer la réforme. La réforme devrait s'achever à l'extinction des stocks de projets soit vers 2005-2007.

Les crédits de l'article 20 constituent la « réserve » du Premier ministre. Ils sont reconduits à leur niveau de 1999.

Evolution de l'article 20 : réserve du Premier ministre

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000
Crédits ouverts en LFI	90	90	80	50	50	50
Report de crédits	29,5	3,9	0	5	0	
Mouvements de crédits (abond/virement)	0	0	0	0	0	
Annulation de crédits	0	- 42,5	- 50,7	- 1,8	- 50	
Total des crédits ouverts	119,5	51,4	29,3	53,1	0	50

* 1999 : situation au 11 août 1999

Enfin, le projet de loi de finances pour 2000 a créé un nouveau chapitre concernant la recherche, non doté cette année.

C. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

1. Les crédits du chapitre 68-93

Le projet de loi de finances pour 2000 crée un chapitre 68-93 destinés à accueillir les sommes destinées à financer sous forme de dons des projets de développement économique et social mis en œuvre par l'AFD. **Ce chapitre voit ses autorisations de programme augmenter de près de 136,5 millions de francs après une majoration de 140 millions de francs introduite en seconde délibération à l'Assemblée nationale (13,6 % supplémentaires). Les crédits de paiement augmentent quant à eux de 196 millions de francs (26,9 % de hausse).**

Crédits du chapitre 68-93 « Dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement » (nouveau)

(en millions de francs)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			
	Dotations 1999 (*)	Demandées pour 2000 (**)	Dotations 1999 (*)	Services votés 2000	Mesures nouvelles 2000	Total pour 2000
Dons destinés à financer des projets de développement économique social (article 10)	1.003,5	1.140	729,16	772	150	922
Total	1.003,5	1.140	729,16	772	150	922

(*) Crédits inscrits aux anciens articles 40 et 50 du chapitre 68-91

(**) Après adoption d'une majoration de 140 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale

Cette forte progression et cet isolement des crédits recouvre également un changement du champ d'intervention de l'AFD. En effet, cette dernière est compétente depuis 1999 pour les infrastructures de santé et d'éducation. A cet effet, elle a reçu 75 millions de francs supplémentaires en 1999 en autorisations de programme et crédits de paiement, ce qui réduit la hausse pour 2000 à respectivement à 61,5 et 121 millions de francs.

Evolution des crédits de l'article 40

(en millions de francs)

Autorisation de programme	1995	1996	1997	1998	1999 *	2000
Crédits ouverts en LFI	1.046	1.300	1.100	1.000	1.000	1.000
Report de crédits de l'année antérieure	0	0	0	0	0	0
Mouvements de crédits (abond/virement)	0	0	0	0	0	0
Annulation des crédits	- 170	347,3	- 25	- 37	- 167	
Total des crédits ouverts	876	856	1.075	963	300	
Crédits de paiement						
Crédits ouverts en LFI	952	708	716	900	726	
Report de crédits de l'année antérieure	0	440,6	312,8	36,8	132,1	
Mouvements de crédits (abond/virement)	- 22,4	- 7,22	0	0	0	
Annulation de crédits	- 15	- 71,05	0	0	0	
Total des crédits ouverts	914,6	1.070,4	1.028,8	931,2	833,1	

* 1999 : situation au 11 août 1999

(1) transfert sur cet article des sous-projets AFD auparavant inscrits sur les charges communes.

(2)

La hausse initiale pour 2000 des crédits de paiement était justifiée par cet élargissement du champ géographique (Liban et Territoires autonomes palestiniens) et sectoriel de l'activité de l'agence. Le projet de loi de finances initial ne prévoyait qu'une progression des crédits de paiement. L'amendement de seconde délibération permet une mesure parallèle s'agissant des autorisations de programme(80 millions de francs pour les infrastructures de santé et d'éducation et 60 millions pour le Liban et les Territoires autonomes palestiniens)¹.

¹ Votre rapporteur ne peut qu'être satisfait de voir la ZSP se concrétiser fortement au Liban et dans les Territoires autonomes palestiniens comme il l'avait demandé au retour de sa mission de contrôle dans ce secteur du Proche-Orient en juillet 1999.

2. Les interventions publiques de l'AFD dans les pays en développement

L'activité de l'AFD ne se limite pas aux interventions liées aux crédits du titre VI du budget des affaires étrangères¹. Les missions publiques de l'agence concernent la mise en œuvre de l'aide projets en complément au FAC et celle des programmes d'ajustement structurel renforcé auxquels participe la France.

Notification des plafonds d'engagement de l'AFD de 1995 à 1999

(en millions de francs)

Pays étrangers	1995	1996	1997	1998	1999
Ressources de marchés bonifiées	2.900	2.500	2.300	2.000	1.950
Ressources auprès du Trésor	825	775	785	750	900
Crédits budgétaires pour subventions projets	1.269	957	1.155	1.014	1.135*
Ressources de marché	647	600	300	400	500
Total	5.641	4.832	4.540	4.164	4.485

* Dont le transfert de 75 millions de francs pour les secteurs de la santé et l'éducation

Source : AFD

Ainsi, l'Etat aura versé en 1998 à l'AFD plus de 2,8 milliards de francs au titre de son activité institutionnelle. Ces ressources budgétaires sont versées à l'AFD au fur et à mesure des décaissements qu'elle effectue. Les bonifications d'intérêts sur emprunts sont une bonification versée par le Trésor par le biais du chapitre 44-98. Les emprunts auprès du Trésor correspondent aux flux nets des remboursements et viennent du compte de prêt n° 930-07. L'ajustement structurel est financé par le chapitre 41-43 Concours financiers du budget du ministère des affaires étrangères. Enfin, l'AFD est rémunérée sur la base des charges affectables aux activités institutionnelles (chapitre 37-01). Enfin, l'AFD verse à l'Etat une contribution aux remises de dette ou rééchelonnements décidés en Club de Paris sur les prêts de l'agence.

¹ Il ne revient pas à votre rapporteur spécial de développer l'action de l'agence outre-mer ni l'activité de soutien au secteur privé de sa filiale Proparco.

Versements de l'Etat à l'AFD en 1998

(en millions de francs)

Bonifications d'intérêts sur emprunts (RCO)	1.286,8
Garanties de change	- 5,9
Tirages nets emprunts du Trésor	258,8
Fonds de bonification PAS et subventions d'ajustement structurel	270,7
Financement des subventions projets	876,9
Rémunération subventions et ajustement structurel	159,3
Révisions relations financières	- 23,2
Total	2.823,3

Source : AFD

Ces ressources permettent à l'agence d'exercer l'ensemble de ses missions qu'il s'agisse de l'aide projet (85,6 % de l'activité en 1998) ou de l'ajustement structurel (14,4 %).

Activité de l'AFD

(en millions de francs)

	1998 (un an)	1999 (sept mois)
Aide projet		
Subventions	1.013,2	556,5
PCO	1.633,2	1.169,2
PCA	52,2	137,7
PCI	201	104,9
PPG	-	52,1
PPM	1.550,6	839,6
Total aide projet	4.450,2	2.860,2
Ajustement structurel	750	330,6
Total des engagements	5.200,2	3.190,9

Source : AFD

L'agence exerce ses activités publiques principalement dans la zone franc (60,9 % de l'activité de 1998).

Répartition géographique des subventions de l'AFD

(en millions de francs)

	Ajustement structurel		Aide projet		Associées à des prêts		Total	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Zone franc	110	175	609,4	553,3	245	26,1	964,4	754,4
Hors zone franc	140	25	383,5	459,9	85,5	-	609	484,9
Total	250	200	992,9	1.013,2	330,5	-	1.573,4	1.239,3

Source : AFD

Les projets de l'AFD s'étalent en moyenne de 3 à 7 ans, avec un rythme de décaissement de 25 % les deux premières années et de 65 % sur les quatre premières années. Ces projets font l'objet d'une évaluation interne régulière (un projet sur six) qui montre un bilan plutôt satisfaisant puisque 59 % des projets en montant et 58 % en nombre sont estimés satisfaisants et très satisfaisants.

Appréciation globale des projets de l'AFD

	Nombre de projets		Montant	
	Nombre	En %	En millions de francs	En %
Très satisfaisant	17	13 %	902	17 %
Satisfaisant	58	45 %	2.315	42 %
Peu satisfaisant	35	27 %	1.371	25 %
Non satisfaisant	20	15 %	855	16 %
Total	130	100 %	5.443	100 %

Source : AFD

Enfin, l'exécution de la loi de finances pour 1999 et le projet de loi de finances rectificative pour 1999 ont été favorables à l'agence qui, après le transfert de 75 millions de francs obtenu au titre de ses nouvelles compétences en matière d'éducation et santé, a obtenu 85 millions de francs : 5 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires depuis le FAC, 71,8 millions de francs au titre d'une commission pour la gestion de la garantie d'un emprunt marocain, et 8,2 millions de francs au titre de la rémunération de l'agence.

TROISIÈME CHAPITRE : LES RISQUES PESANT SUR L'AVENIR DE NOTRE COOPÉRATION

I. LA COOPÉRATION AU SECOURS DU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ?

Le budget « coopération » présente de fortes économies, les unes vertueuses (fruit de la réforme des services), les autres plus contestables (fruit de la contraction de 4,3 % des moyens d'intervention) qui viennent abonder le budget général des affaires étrangères.

Il paraît donc légitime d'écrire que ce budget procède à des économies importantes sur les pays pauvres, qui servent à augmenter non pas, comme on aurait pu le penser en 1999, les crédits au Kosovo ou à l'humanitaire, mais les moyens ordinaires du quai d'Orsay et ses priorités que sont l'audiovisuel et la culture.

Parallèlement, ces crédits d'interventions en baisse seront destinés à une zone considérablement accrue.

A. *LES ECONOMIES ENTREPRISES...*

1. La rationalisation vertueuse des moyens de fonctionnement

a) Les importants transferts sur les dépenses ordinaires...

Le titre III (moyens des services) n'identifie plus aucune ligne pour la coopération puisque celle-ci n'existe plus en tant que telle. L'examen des crédits inscrits permet cependant de se rendre compte à la fois des transferts dont bénéficie le titre III sur des crédits relevant du titre IV auparavant et des économies faites grâce aux restructurations de services.

24 millions de francs provenant d'anciennes interventions du titre IV « coopération » abonderont en 2000 le titre III. Ces mesures concernent :

Mesures de transfert du titre IV vers le titre III

(en millions de francs)

Nom de la mesure nouvelle	Montant
Crédits pour la rémunération de collaborateurs susceptibles d'être sollicités par la DGCID	0,6
Moyens de fonctionnement de la Direction de la coopération militaire et de défense	16,3
Crédits destinés aux publications de la DGCID	2,2
Moyens de fonctionnement des centres culturels franco-africains	4,9
Total	24

Ces réajustement peuvent paraître le plus souvent légitimes. Cependant, ils ont pour conséquence de réduire le volume des interventions titre IV, tout en augmentant les moyens du ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, s'agissant des restructurations de services, 15 millions de francs ont été économisés sur l'enveloppe globalisée de fonctionnement des postes grâce au nouveau mode de gestion et à l'intégration des missions de coopération et d'action culturelle dans les ambassades (chapitre 34-98).

De plus, des économies en personnel ont été effectués, d'une part sur le nombre d'agents permettant des redéploiements dans l'administration centrale du ministère, d'autre part sur la masse des traitements puisque l'intégration des corps a permis d'économiser déjà près de 10 millions de francs.

Economies tirées des transformations d'emplois (en millions de francs)

Nom de la mesure	Montant
Transformation d'emplois de chefs de mission (mesure 008)	- 1,8
Transformation d'emplois d'administrateurs civils (mesure 009)	+ 2,2
Transformation d'emplois des services culturels (mesure 012)	- 0,7
Transformation d'emplois des services de coopération et des centres médico-sociaux (mesure 013)	- 7,9
Réorganisation des établissements culturels	- 1,7
Total	- 9,9

Au total, la réforme de la coopération permet donc des économies de fonctionnement dont on ne peut que se réjouir, surtout lorsqu'elles mettent un terme à des « doublons » fâcheux. Cependant elles ne sont pas utilisées pour financer des redéploiements dans les nouveaux pays de la ZSP ni pour accroître certains moyens d'intervention. Elles participent à l'augmentation générale des moyens des services du quai d'Orsay qui progressent de plus de 122 millions de francs.

b) ... accentuent la réduction des moyens d'intervention

Le titre IV du ministère des affaires étrangères diminue de plus de 194 millions de francs. Or, les lignes concernant la coopération sur le titre IV diminuent, elles, de 312,7 millions de francs. Les interventions « coopération » baissent donc pour permettre d'augmenter certaines dépenses d'intervention dans un contexte général de réduction du titre IV au profit du titre III. **La coopération offre donc au ministère un volant d'action pour augmenter ses autres moyens de fonctionnement sans réduire ses moyens d'intervention hors de la ZSP, voire en revalorisant certains d'entre eux au détriment des pays les plus pauvres !**

Ainsi, les 318,7 millions de francs d'économies sur le titre IV se répartissent ainsi :

- 105 millions de francs justifiés par la diminution de l'ajustement structurel au bénéfice des dons-projets (chapitre 41-43) ;
- 174,5 millions de francs au titre de l'assistance technique (chapitre 42-12) dont 137 millions correspondent à une réelle diminution;
- 10 millions de francs sur l'aide alimentaire en raison de la signature à venir de la convention faisant de l'ONIC l'opérateur unique de l'aide alimentaire programmée (chapitre 42-26) ;
- 25,7 millions de francs pour la coopération de défense (chapitre 42-29) dont 16 sont un transfert vers le titre III ;
- 3,5 millions de francs sur l'appui à la coopération décentralisée.

A l'inverse, les lignes coopération ne bénéficient d'aucune progression des crédits, mise à part celle du Fonds humanitaire d'urgence mais seulement pour un montant de 6 millions de francs.

Enfin, l'apparente stabilisation des subventions publiques accordées sur titre VI cache mal une baisse très importante du volume des crédits de paiement dont bénéficiera l'ancien FAC devenu Fonds de solidarité prioritaire. Ceux-ci passent en effet de 1.018 millions de francs à 922 millions.

Parallèlement, la direction du Trésor a obtenu que les dons transitant par l'AFD soient désormais isolés. Les crédits de paiement à ce titre ont d'ailleurs augmenté, s'élevant pour 2000 à 922 millions de francs contre 726 millions de francs en 1999.

2. La diminution inquiétante des crédits d'intervention propres aux pays de la ZSP

a) La diminution de nos moyens d'intervention se fait d'abord au profit de l'audiovisuel extérieur et de la coopération culturelle

Les crédits en faveur de l'aide technique au développement (42-12) ont diminué de 174,4 millions de francs tandis que ceux de la coopération culturelle et scientifique (42-11) ont augmenté de 117,8 millions de francs. Ainsi que l'indiquait le ministre délégué à la coopération et à la francophonie devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale aux députés : *« vous avez observé une baisse des crédits du chapitre 42-12 au bénéfice du 42-11. C'est le résultat d'un arbitrage qui a été rendu en faveur de la coopération culturelle et au détriment de la coopération technique »*¹.

Le ministre délégué aurait pu compléter son propos en y ajoutant la baisse des crédits en faveur des concours financiers (105 millions de francs) et celle des crédits de la coopération militaire (25,8 millions de francs), et en plaçant en regard la seconde priorité du Gouvernement qui est l'action audiovisuelle extérieure (25,3 millions de francs supplémentaires).

Le Gouvernement fait le choix d'opérer des réductions de crédits sur l'aide au développement et d'affecter une partie des économies réalisées à la culture et à l'audiovisuel.

En réalité, ces priorités sont plus chichement dotées que ne l'indique le Gouvernement.

En effet, selon que l'on effectue des comparaisons en gestion ou bien de loi de finances initiale à loi de finances initiale, les ordres de grandeur changent en raison du transfert de 40 millions de francs (92 millions de francs étaient prévus à l'origine) de crédits du chapitre de la coopération technique au développement vers celui de la coopération culturelle et scientifique. Il convient donc d'être cohérent en retenant le même mode de calcul pour évaluer la baisse des crédits de l'assistance technique. Soit la coopération culturelle progresse de 6,4 % et alors la coopération technique diminue de

¹ *Compte-rendu analytique de la réunion de la commission des affaires étrangères du 4 novembre 1999, page 27.*

9,3 % ; soit la coopération culturelle augmente de 4 % et alors la coopération technique diminue de 7,9 %.

Transferts de la coopération technique vers la coopération culturelle

(en millions de francs)

	LFI 1999	Exécution 1999 (*)	LFI 2000	Changement de périmètre (**)	LFI 2000 / LFI 1999	LFI 2000 / exécution et changement de périmètre
Coopération culturelle et scientifique (42-11)	1.746,7	1786,7	1.858,6	-	+ 111,9 + 6,4 %	+ 71,9 + 4 %
Coopération technique et au développement (42-12)	1.887,1	1.847,1	1.711,8	- 13	- 175,3 - 9,3 %	- 135,3 % - 7,9 %
Total	3.633,8.	3.633,8	3.570,4	- 13	- 63,4 - 1,7 %	- 76,4 - 2,1 %

(*) Transfert de 40 millions de francs pour mauvaise estimation des crédits la première année de la réforme de la coopération

(**) Transfert des dépenses d'hébergement des assistants techniques du chapitre 41-43 vers le chapitre 42-12

Il s'agit bien de montrer des priorités et d'y affecter des crédits supplémentaires. Votre rapporteur spécial ne contestera jamais au Gouvernement le droit de choisir. Il compte cependant éclairer ces choix et les discuter.

b) Elle se fait également au profit du budget des affaires étrangères

L'analyse globale des grandes masses du budget des affaires étrangères et de la structure « coopération » montre que les économies réalisées sur cette dernière permettent d'augmenter les moyens du quai d'Orsay et de financer les investissements de l'Etat comme la construction des ambassades de France à Berlin et Abuja, la réhabilitation du Palais Farnèse, celle du lycée français de Milan ou des Instituts français de Mexico et Tunis.

Evolutions des budgets des affaires étrangères et de la coopération

(en millions de francs)

	Variation totale du budget des affaires étrangères PLF 2000/LFI 1999	Variation « structure coopération » (*) PLF 2000/LFI 1999
Titre III	+ 112 soit + 1,3 %	n.d.
Titre IV	- 195 soit - 2 %	- 312,6 soit - 9,4 %
Titre V		
AP	+ 197 soit + 70,1 %	- 30 soit - 100 %
CP	+ 120 soit + 43,2 %	- 27 soit - 100 %
Titre VI		
AP	- 3 soit - 0,1 %	0
CP	+ 96 soit + 5,3 %	+ 96
Total DO + CP	+ 133	- 243,6

() Hors coopération culturelle et scientifique et action audiovisuelle extérieure*

Le ministère des affaires étrangères ne peut en réalité effectuer sa réforme, présenter un budget en légère hausse et financer ses priorités (audiovisuel, bourses) que grâce aux fortes économies en personnel réalisées par l'intégration du ministère de la coopération d'une part, par la baisse des moyens d'intervention de l'ancienne structure « coopération » d'autre part. Ce ne sont pas les économies qui sont contestables mais le redéploiement des crédits ainsi libérés.

c) La coopération reste la première cible des mesures de régulation budgétaire.

En 1999, les crédits du FAC ont subi 460 millions de francs d'annulation d'autorisations de programme et 78 millions de francs d'annulation de crédits de paiement.

La régulation budgétaire en 1999 sur le chapitre 68-91

(en millions de francs)

	Article 10 (FAC)	Article 20 (Premier ministre)	Article 40 (dons-projets AFD)
Autorisations de programme			
Crédits ouverts en LFI	1.250	50	1.000
Report	19	0	0
Mouvements de crédits	0	0	0
Annulation de crédits	- 410	- 50	- 167
Total des crédits ouverts	859	0	833
Crédits de paiement			
Crédits ouverts en LFI	1.018	50	726
Report	3	5	132
Mouvements de crédits	0	0	5
Annulation de crédits	- 28	- 50	- 25
Total des crédits ouverts	990	0	838

Ces mesures de régulation portent donc sur 32,8 % des AP ouvertes en loi de finances initiale sur l'article 10. Elles ont pour origine principale les besoins en aide humanitaire pour le Kosovo (210 millions de francs en AP et 83 millions de francs en CP). Une partie de l'effort humanitaire de la France pour les Balkans a donc pesé sur les pays du Tiers Monde.

Cette régulation s'est moins fait sentir s'agissant des crédits de paiement puisque « seulement » 83 millions de francs ont été touchés (soit en net 78 millions de francs si on intègre 5 millions de francs de crédits ouverts à l'AFD par le décret du 24 novembre 1999 au titre de ses nouvelles compétences). Il ne faut pas se réjouir de cette moindre diminution. Elle révèle que l'écart entre les autorisations de programme et les crédits de paiement ouverts en loi de finances impose des contraintes qui deviennent insurmontables. Il était de 232 millions pour le FAC et de 274 millions de francs pour l'AFD en loi de finances initiale pour 1999.

Le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement commence à devenir vraiment délicat comme le montrent certaines mesures :

- bien plus forte régulation sur les autorisations de programme que sur les crédits de paiement ;

- augmentation des reports de crédits d'une année sur l'autre ;
- allongement des délais de vie des projets FAC pour atteindre en moyenne 44 mois (même si d'autres raisons s'ajoutent aux difficultés et lenteurs des décaissements).

Ainsi la France engage-t-elle de plus en plus sa parole et suscite de plus ne plus d'en allongeant les délais de réalisation, quand il ne s'agit pas de revenir sur certaines décisions pour des raisons de régulation.

Pour la loi de finances 2000, il est à espérer qu'une future régulation ne touche pas à nouveau à ces crédits de paiement. Rien n'est moins sûr puisque les autorisations de programme de l'AFD ont été augmentées de 140 millions de francs en seconde délibération, sans que ses crédits de paiement n'augmentent en parallèle.

B. ... NE PROFITENT GUÈRE AUX PAYS DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

1. La zone de solidarité prioritaire apparaît comme sacrifiée dans le budget du ministère des affaires étrangères

La zone de solidarité prioritaire, elle, ne profite en rien de ces évolutions :

- les effectifs en place dans les nouveaux pays y sont en hausse insignifiante (4 agents supplémentaires) par rapport aux nouvelles tâches (dossiers de l'ancien FAC par exemple) ;
- les outils financiers de la réforme du point de vue du ministère ne sont pas en œuvre dans les nouveaux pays ;
- alors que dans le même temps les pays de l'ancien champ voient que déjà les moyens d'intervention dont ils bénéficiaient se réduisent comme en témoignent les différentes mesures d'annulation.

2. Les instruments de la réforme ne sont pas encore complètement utilisés

Les procédures d'admission aux crédits du FAC n'ont pas encore permis aux nouveaux pays de bénéficier en masse de leur entrée dans la ZSP.

Le comité directeur du FAC n'a par exemple connu, au 9 décembre 1999, que de deux projets (Viet-nam et Petites Antilles¹) pour 12,15 millions de francs dans un nouveau pays de la zone de solidarité prioritaire.

Or les effets d'annonce ont été nombreux. Il n'est qu'à prendre celle à l'automne 1998 d'accorder 15 millions de francs à Cuba pour 1999. De plus, l'entrée dans la ZSP fut l'argument invoqué auprès des autorités des pays bénéficiaires pour justifier la fin des protocoles financiers du Trésor (par exemple au Liban et dans les Territoires autonomes palestiniens).

Il paraît évident qu'à la fin de 1999, aucun décaissement n'aura eu lieu dans le nouveaux pays du champ. Ceci est à mettre sur le compte des délais de formation des personnels locaux et sur les conséquences de la réforme de la comptabilité du ministère des affaires étrangères. Les annulations d'autorisations de programme sur le FAC devraient rendre la situation apparente encore plus délicate.

On ne sait si la situation s'améliorera rapidement puisque :

- les nouveaux pays de la ZSP n'ont pas été particulièrement favorisés dans le projet de loi de finances pour 2000 du point de vue des effectifs : seulement 4 créations d'emploi alors que les services de coopération et d'action culturelle auront à assumer des tâches nouvelles importantes ;
- la réforme comptable n'est pas encore effective dans les pays choisis pour l'expérimenter, qui se trouvent justement être des nouveaux entrants. Ainsi, des projets prêts pour le Nigeria ne pouvaient être réalisés faute de mise en place des outils adéquats à la paie.

3. La réforme de la coopération tardant encore à se mettre véritablement en place, plus que jamais les moyens de l'action de la France dans le monde se situent hors du budget des affaires étrangères

Plus que jamais, l'essentiel des moyens d'action publics en faveur du développement se situent hors du budget des affaires étrangères.

La réforme de la coopération a le mérite d'avoir fait progresser la lisibilité de ces interventions et notamment le rôle respectif du quai d'Orsay et du ministère de l'économie et des finances.

¹ Mais le Viêt-nam n'a pas attendu d'entrer dans la ZSP pour bénéficier du FAC, de même que Sainte-Lucie.

Cependant, il serait erroné de penser que le ministère des affaires étrangères en a profité pour rendre effective l'arrivée de la coopération française dans les nouveaux pays.

En revanche et heureusement, l'AFD a été plus prompte à s'implanter dans les nouveaux pays de la ZSP. Une agence a été ouverte au Liban ainsi qu'un bureau de représentation dans les Territoires autonomes palestiniens. Plusieurs projets ont dès lors été engagés.

Dans les Territoires autonomes palestiniens, un premier concours de 7,77 millions d'euros (51 millions de francs) a été accordé fin 1998 pour le renforcement de réseaux d'eau à Gaza et en Cisjordanie. En 1999, un financement de 0,53 millions d'euros (3,5 millions de francs) a été accordé dans le cadre de l'opération Bethléem 2000. De même, le conseil de surveillance d'octobre 1999 a décidé d'accepter un projet d'électrification rurale en Cisjordanie pour un montant de 12 millions d'euros environ

Au Liban, différentes voies d'intervention sont en cours d'exploration dans les secteurs productifs. En octobre 1999, le conseil de surveillance de l'agence a décidé de financer un projet de réhabilitation du secteur de l'eau à Jezzine pour un montant de 1,5 million d'euros, et un fonds d'étude et de préparation de projets pour un montant de 1,2 million d'euros.

Proparco a effectué une première mission au Liban du 27 juillet au 3 août 1999 qui a permis d'avancer dans la définition du cadre juridique d'intervention de cette société. Un premier contact a également été pris avec des établissements bancaires.

Par ailleurs, le directeur général de l'AFD a été associé au voyage du Président de la République qui s'est rendu au Nigeria les 23 et 24 juillet 1999, ce pays faisant partie de la ZSP. Les contacts ont ainsi pu être renoués avec les autorités nigérianes et d'éventuelles perspectives de collaboration, notamment avec le secteur privé, ont été évoquées.

Votre rapporteur spécial n'ignore pas les difficultés propres à la mise en place de procédures nouvelles, à la formation des personnels, ni les délais nécessaires à nos services et à nos partenaires pour se familiariser avec les nouvelles règles d'intervention. Il se félicite que la souplesse dont bénéficie l'AFD permette à la France de pallier quelque peu les retards constatés du côté du quai d'Orsay.

En revanche, il ne peut que regretter fermement que tout cela donne l'image d'une France faisant beaucoup de promesses mais les honorant fort peu pour le moment.

Enfin, il ne peut accepter le prix qu'on tente sournoisement de nous imposer : la régression de l'exercice du contrôle parlementaire par le biais des changements de nomenclature budgétaire.

II. LA NOUVELLE NOMENCLATURE PEU RESPECTUEUSE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

A. DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION AU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

La réforme de la coopération conduit cette année le Gouvernement à changer la dénomination du Fonds d'aide et de coopération, institution âgée de quarante ans, pour l'appeler désormais Fonds de solidarité prioritaire.

Votre rapporteur spécial prendrait acte sans plus de développements de ce changement de nom qui correspond aux nouvelles orientations de notre politique de coopération, s'il ne voilait pas une inacceptable remise en cause du contrôle parlementaire.

En vertu des décrets constitutifs du FAC actuel, aucun projet ne peut être mis en œuvre quel que soit son montant qu'**après l'accord préalable du comité directeur**, présidé par le ministre et auquel siègent des représentants des administrations concernées, mais aussi trois députés, un sénateur, un membre du Conseil économique et social et une personnalité qualifiée.

Ce mode de fonctionnement ancien, que l'on retrouve pour d'autres fonds mis en place à la même époque notamment pour l'outre-mer, a ceci d'exceptionnel que la décision du ministre est liée à l'avis du comité directeur. Il trouve son origine dans le souci légitime d'assurer la plus grande transparence en des domaines où de nombreuses et vives critiques se faisaient jour lors des premières années de la mise en œuvre de la coopération en direction de l'ancienne Communauté. La présence de personnalités extérieures à l'administration limite ainsi les risques de décisions trop discutables. Elle participe à la clarté du débat, à l'information démocratique, à la compréhension d'actions extérieures de la France dont la légitimité a pu être contestée.

Or, le futur Fonds de solidarité prioritaire doit fonctionner selon un schéma différent qui n'associerait plus les parlementaires à la décision mais les ferait seulement participer à un comité stratégique de bavardages, informé des seuls dépassant un certain seuil.

Cette évolution s'apparente donc à un véritable recul du contrôle parlementaire que le Parlement ne peut accepter. La coopération se doit toujours d'apparaître comme irréprochable de façon absolue faute de quoi reviendront certains débats qui ne demandent qu'à reflleurir sur l'opportunité de l'aide au développement dès lors que le « camouflage » redevient la règle. Il ne comprend pas comment le Gouvernement peut ainsi considérer que le départ des parlementaires de l'instance de décision du FSP garantira davantage de clarté, alors même que la procédure précédente lui a toujours donné satisfaction.

Votre rapporteur spécial estime donc indispensable que les futurs décrets constitutifs du FSP maintiennent les parlementaires dans l'organe de décision de ce fonds afin que, comme la femme de César, la coopération ne soit plus jamais soupçonnée et que les Français ne cèdent pas à la facilité de la tentation du repli.

B. LE NOUVEAU CHAPITRE BUDGÉTAIRE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Le projet de loi de finances pour 2000 isole au sein d'un chapitre spécifique les sommes versées par le budget du ministère des affaires étrangères à l'Agence française de développement pour financer les dons-projets qu'elle effectue en matière de développement économique et social. Cette distinction du FSP et de l'AFD est guidée, selon le Gouvernement, par un souci de clarification et de simplification. Ce changement de nomenclature s'accompagne de transferts de crédit

On peut se demander si ce mouvement ne constitue pas une sorte de reconnaissance de la plus grande efficacité de l'AFD pour se mettre en place dans les nouveaux pays de la ZSP en comparaison aux structures mettant en oeuvre l'ancien FAC. **Cette évolution laisse pendant le problème de la réintégration des autorisations de programme libérées par l'abandon d'un projet décidé par l'AFD (alors que le FAC récupère les autorisations de programme correspondantes).**

Votre rapporteur spécial ne remet pas en cause cette priorité que semble donner le Gouvernement à l'AFD dont il a eu l'occasion de constater l'efficacité et la souplesse.

En revanche, il entend dénoncer avec la plus grande force ce changement de nomenclature qui a deux conséquences lourdes. D'une part elle revient à priver les parlementaires membres du comité directeur du FAC du contrôle *a priori* de sommes sur lesquels ils exerçaient auparavant leur contrôle. D'autre part, elle risque de concentrer les mesures de

régulation sur le seul FSP, Bercy préservant l'instrument privilégié de son action internationale.

En effet, jusqu'à présent, le transfert des sommes à l'agence donnait lieu à débat en comité directeur du FAC où siègent des parlementaires. Dorénavant ; leur examen sera soumis aux seuils de l'AFD qui ne fait décider en Conseil de surveillance que les projets supérieurs à certains montants, 9 millions d'euros étant le montant de droit commun.

Seuils d'examen des dossiers de financement décidés par le Conseil de surveillance de l'AFD le 28 juin 1999

	Concours financiers	Prises ou cessions de participation
Comité des Etats étrangers	de 1,5 à 9 millions d'euros	de 0,15 à 2,5 millions d'euros
Comité de l'outre-mer	de 1,5 à 15 millions d'euros	de 0,15 à 2,5 millions d'euros
Directeur général		
Etats étrangers	jusqu'à 1,5 million d'euros	jusqu'à 0,15 million d'euros
Outre-mer	jusqu'à 1,5 million d'euros	jusqu'à 0,15 million d'euros

Source : AFD

Or les projets en question constituent le plus souvent des projets de faible montant qui n'auront donc pas besoin du passage au Conseil de surveillance de l'AFD, seul organisme de l'agence auxquels siègent des parlementaires (deux députés et un sénateur).

Votre rapporteur spécial est conscient des délais que créerait une procédure de décision préalable du FSP, d'autant plus s'il faut saisir le comité stratégique auquel participeront les parlementaires.

Il se félicite cependant que, conformément aux décisions du comité directeur du FAC du 14 octobre 1999, le comité directeur du 14 décembre examine deux projets mis en œuvre par l'AFD et financés par les crédits qui lui ont été transférés pour 1999 (75 millions de francs, avec 5 millions de francs de crédits supplémentaires le 24 novembre dernier)¹.

Pourtant, votre rapporteur spécial estime que rien ne saurait justifier un recul du contrôle parlementaire : l'ensemble des projets financés sur le chapitre 68-93, comme l'ensemble de ceux financés sur le chapitre 68-91, doivent être soumis, préalablement, à leur mise en œuvre,

¹ *Le comité directeur a accepté le transfert de 75 millions de francs de crédits du FAC à l'AFD sous réserve d'une information : « l'AFD informera les membres du comité directeur du FAC de la liste et du contenu des projets qu'elle envisage de mettre en œuvre »*

c'est à dire lorsqu'ils sont prêts, à un organisme comportant des parlementaires. Toute procédure ne respectant pas cette règle jusque là observée reviendrait à un recul de l'information du Parlement et à une atteinte non acceptable aux droits de la représentation nationale.

CONCLUSION : QUEL AVENIR POUR NOTRE COOPÉRATION ?

Les crédits pour 2000 de la « coopération » sont donc globalement en diminution et non pas globalement préservés comme l'indique le Gouvernement.

Il est permis de penser qu'à la fin de l'année 2000 cette réduction sera encore plus importante, le décalage croissant entre autorisations de programme et crédit de paiement pour le Fonds de solidarité prioritaire ouvrant des voies de plus en plus larges à des régulations budgétaires qui deviennent à ce point habituelles qu'elles fragilisent excessivement la nature et la portée de l'autorisation budgétaire, transformée de plus en plus en « affichage » sans lendemain.

Ces réductions de crédits sont en effet d'autant plus difficiles à déceler que, restant au sein d'un même ministère - les affaires étrangères - elles permettent à celui-ci d'afficher une hausse globale modeste de ses dotations. Pour 2000, le budget du ministère des affaires étrangères apparaîtra certainement comme un bon budget alors que celui de la coopération serait apparu comme un très mauvais. Il s'agit d'un habile paradoxe qui tient au fait que le quai d'Orsay traditionnel se nourrit sur la « bête » coopération.

Par ailleurs, l'utilisation de ces crédits s'effectuerait, en l'état actuel des choses, dans des conditions d'opacité quasi absolue constituant un véritable recul par rapport aux procédures existantes et une atteinte presque provocatrice portée au pouvoir constitutionnel de contrôle du Parlement.

En définitive, il est permis de se demander si la réforme de la coopération n'est pas devenue un subtil moyen de faire accepter par l'opinion publique, par les intervenants de l'aide au développement et par nos partenaires étrangers certaines évolutions de fond :

- les moyens consacrés par la France au développement sont appelés à diminuer, faisant les frais d'autres priorités gouvernementales. Il serait plus honnête politiquement et intellectuellement d'afficher plus cette orientation qui peut être inévitable ;
- l'aide française se fondera progressivement dans un cadre de plus en plus multilatéral, s'associant à d'autres bailleurs de fonds pour

cofinancer des projets d'une importance croissante et sur lesquels la France, qui paiera parfois cher, pèsera de moins en moins ;

- ces cofinancements s'effectueront en accord (sous la surveillance ?) avec les institutions de Bretton-Woods ;
- à l'inverse, le financement de projets adaptés à des attentes ponctuelles et précises de certains pays, définis par des « professionnels du développement », est amené à disparaître ;
- les pays traditionnellement bénéficiaires doivent partager les sommes restantes avec de nouveaux pays où l'influence de la France est moins importante mais qui présentent des besoins équivalents ou bien une charge politique plus importante.

Pour 2000, ces évolutions sont à l'œuvre dans le cadre du ministère des affaires étrangères. Elles constituent incontestablement des choix politiques des autorités chargées de conduire la politique extérieure de la France.

ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ AVANT L'ARTICLE 64 A

Votre rapporteur spécial, au nom de la commission des finances, propose l'introduction d'un article additionnel placé avant l'article 64 A du projet de loi de finances, qui tend à renforcer le contrôle parlementaire (voir le texte *infra* en annexe).

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit en effet un double changement de nomenclature budgétaire qui :

- d'une part isole dans un chapitre distinct (68-93) les sommes déléguées à l'Agence française de développement pour le financement de dons-projets dans la Zone de solidarité prioritaire, alors qu'auparavant elles n'étaient transférées à l'AFD qu'après accord du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération (FAC) au sein duquel siègent quatre parlementaires (3 députés et un sénateur) ;
- d'autre part change la dénomination du Fonds d'aide et de coopération (FAC) en Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et scinde le comité directeur, organe de décision, en un comité d'orientation auquel siègeront les parlementaires, et un comité de décision duquel ils seront exclus.

Ces changements de nomenclature portent gravement atteinte à l'exercice du contrôle parlementaire, puisqu'il n'y aura plus de contrôle *a priori*, ni des sommes transférées à l'AFD, ni des sommes mises en œuvre par l'ancien FAC devenu FSP. Certes, trois parlementaires (deux députés et un sénateur) siègent au comité de surveillance de l'AFD, mais ce dernier n'examine que les projets supérieurs à 9 millions d'euros.

Cet amendement vise donc à assurer le plein exercice du contrôle parlementaire, en prévoyant que toute somme mise en œuvre dans la ZSP, par le ministère ou par l'agence française de développement, pour le financement de projets, exigera une décision préalable de l'organe de décision du FSP, au sein duquel siègeront les parlementaires.

EXAMENS EN COMMISSION

I. EXAMEN DES COMPTES-RENDUS DE MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

A. *MISSION DU 14 FÉVRIER AU 1^{ER} MARS 1999 : LA BARBADE, LA GRENADE, SAINT-VINCENT, SAINTE-LUCIE, LA DOMINIQUE, LA RÉPUBLIQUE DOMINICAINE, HAÏTI ET CUBA*

Le 2 juin 1999, la commission a entendu, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, une **communication** de **M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de la coopération**, sur la **mission de contrôle** sur pièces et sur place des services du ministère délégué à la coopération et à la francophonie, et de l'Agence française de développement, qu'il a effectuée, du 14 février au 1^{er} mars dernier, dans les neuf **pays** suivants : **La Barbade, la Grenade, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, La Dominique, la République Dominicaine, Haïti et Cuba.**

Dans un propos liminaire, **M. Michel Charasse** a précisé que cette mission de contrôle l'avait conduit dans l'ensemble des pays relevant de notre coopération pour 1999 dans la zone Caraïbe, tels qu'ils ont été définis par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement réuni le 28 janvier 1999, à l'exception du Surinam, que son éloignement géographique n'avait pas permis d'inclure dans un périple déjà long, et de deux des pays des Petites Antilles : Saint-Kitts et Nevis, et Antigua et Barbuda, où notre coopération, bien que présente, n'est que faiblement développée.

Il a rappelé que les pays dans lesquels il s'était rendu étaient, hormis Cuba, déjà inclus dans le champ de notre coopération avant 1999, mais que notre aide n'y était effective que dans les Petites Antilles et à Haïti.

Il a décrit les motifs spécifiques de notre coopération envers les six pays de la Caraïbe orientale qui se sont regroupés, en 1981, dans l'OECS - Organisation of Eastern Caribbean States- et qui sont, du nord au sud, Saint-Kitts et Nevis, Antigua et Barbuda, la Dominique, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, et la Grenade.

Il a souligné que ces six pays ont une monnaie commune, le dollar de la Caraïbe Est, et des difficultés similaires : la chute des revenus tirés de la

production bananière et l'emprise croissante du trafic de la drogue sur leur économie.

La coopération française qui s'y est développée depuis 1984 répond donc à deux objectifs principaux : améliorer l'insertion de nos départements français d'Amérique (DFA) dans leur environnement géopolitique, et promouvoir la culture et la langue françaises, non comme une alternative à l'univers anglo-saxon, ce qui serait irréaliste, mais comme le témoignage d'une autre réalité culturelle.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a estimé que le caractère atypique de ces objectifs, comme l'inégale aptitude de nos DFA à appuyer ces orientations, conduisent à un bilan contrasté de notre action dans cette zone, et s'est interrogé sur les résultats de notre coopération. En effet, les pays de l'OECS sont bien conscients que l'aide française qui leur est destinée ne constitue qu'une part infime de notre action extérieure (en 1998, les 7 MF affectés à notre action dans cette zone ne représentaient que 0,67 % des 52 % des crédits du fonds d'aide et de coopération -FAC- attribués aux Etats) et, à plus forte raison, de l'appui financier que nous apportons à nos départements des Antilles.

Or, ces derniers ne semblent avoir ni la volonté, ni les moyens en projets et en hommes, pour relayer l'action de la métropole.

Il a souligné que, de surcroît, l'essentiel de l'aide française apportée aux pays de l'OECS passe par les canaux européens et a rappelé que la France finance le 7^e fonds européen de développement (FED) à hauteur de 25 %. Or, notre pays -pas plus qu'un autre d'ailleurs- ne semble avoir de maîtrise sur les projets conçus dans l'obscurité des bureaux de la Commission de Bruxelles. De plus, l'aide européenne est reçue comme une entité anonyme, jamais reliée aux pays qui la composent.

Evoquant ensuite notre coopération avec Haïti, il a rappelé que ce pays est le principal destinataire de notre coopération dans la zone Caraïbe. Cette coopération a repris après la levée de l'embargo décidé par la communauté internationale pour isoler le régime militaire du général Cédras, d'octobre 1991 à septembre 1994. Le pays a été naturellement intégré dans la zone de solidarité prioritaire, définie en janvier 1999.

La France est le troisième bailleur de fonds en termes bilatéraux, après les Etats-Unis et le Canada, avec une aide annuelle totale de 15 millions de dollars.

Les motifs de l'aide française sont multiples : ils tiennent d'abord à une solidarité culturelle avec un pays dont l'inventivité artistique, dans les

domaines littéraires et picturaux, notamment, est inégalée dans la région, et passe par notre langue en matière littéraire.

Souhaitée par les Haïtiens en dépit des besoins criants de leur économie, cette solidarité francophone est, a-t-il rappelé, naturellement menacée par la proximité des Etats-Unis, et leur implication continue dans la vie politique d'Haïti. Le rapporteur spécial a souligné que cette implication, à la différence d'autres endroits du monde, s'accompagne à Haïti d'une aide massive.

L'extrême pauvreté de la population et les difficultés à édifier un Etat fondé sur les principes de la démocratie, constituent le deuxième motif de notre aide.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a précisé qu'en 1998, le total de l'aide française à Haïti était de 79,6 millions de francs dont 38,6 millions de francs transitaient par l'Agence française de développement, 36 millions de francs par le FAC, les 5 millions de francs restants relevant de l'appui aux Alliances françaises.

A ces chiffres, s'ajoutent 14 millions de francs d'aide alimentaire.

Il a rappelé que la construction de l'Etat de droit était la priorité de notre coopération, au contraire de l'aide américaine visant à mobiliser une « société civile » aux contours mal définis. Dans cette perspective, quatre actions principales ont été définies : l'appui à la justice, l'appui à la police judiciaire, l'appui à la formation des cadres de l'administration, et, enfin, le soutien aux administrations financières de Haïti.

La lutte contre la pauvreté, outre l'aide alimentaire, comporte également un soutien au réseau de santé publique.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a estimé que l'ensemble de ces actions se déroulait de façon aussi satisfaisante que possible, car la paralysie des décisions qu'entraînait l'interminable crise politique où se débat le pays ne facilite pas la tâche de notre coopération.

Il a conclu en évoquant le projet, surdimensionné à ses yeux, de reconstruction totale de l'Institut français d'Haïti, lui préférant une modernisation des locaux, d'un coût bien inférieur.

Il a considéré que notre coopération avec Haïti était considérée comme une référence dans la zone des Caraïbes.

Puis il a évoqué la République dominicaine, où la France dispose de deux atouts capitaux pour occuper une place plus conforme à son importance internationale : tout d'abord, sa forte implication dans l'aide à Haïti constitue

une vitrine pour notre coopération, à laquelle les Dominicains sont attentifs. Le second atout tient à l'excellente réputation du secteur public français et des entreprises qui y concourent, alors que ce sont précisément les carences de ce secteur public qui entravent la poursuite de l'expansion économique dominicaine.

Le dynamisme économique de la République dominicaine est, en effet, extrêmement prometteur, avec une croissance continue depuis 1992.

Cependant, la perspective des prochaines échéances à la tête de l'Etat (les élections présidentielles auront lieu en août 2000) contribue à radicaliser les affrontements politiques internes et à paralyser d'importantes décisions internationales, notamment en matière de prêts.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a rappelé que les crédits bilatéraux français se résument à 2,08 MF en 1999, les précédentes actions françaises ayant été financées par des protocoles du Trésor.

Il a conclu en regrettant que la France laisse passer de nombreux marchés potentiels, par manque d'attention et de dynamisme, citant l'exemple du marché du tramway de Saint-Domingue, qui vient d'être élargi à Siemens et Bombardier, en sus d'Alstom.

Evoquant Cuba, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a décrit la dégradation de la situation économique de l'île qui a résulté de sa rupture avec l'Union soviétique.

Il a rappelé que cette situation était devenue si critique que le gouvernement cubain a décrété en 1990 une « Période spéciale d'état de guerre en temps de paix », qui s'est traduite par de sévères privations pour la population.

Parallèlement, le régime castriste a mis un terme à son prosélytisme révolutionnaire, et a, de ce fait, renoué des relations plus cordiales avec les pays de la région.

Cette ouverture diplomatique s'est accompagnée, en 1993, d'une ouverture économique avec la reconnaissance de l'initiative privée, la légalisation du dollar et l'accueil d'investisseurs étrangers. Le Canada, le Mexique et l'Espagne sont ainsi devenus les principaux pays fournisseurs de Cuba, la France occupant en 1997 la sixième place en ce domaine.

Selon **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, l'appui apporté par la France vise, dans ce contexte de blocage, à conforter la place de notre pays dans la zone Caraïbe, et à soutenir l'émergence d'un Etat de droit et d'une économie plus performante.

Il a précisé que notre coopération avec Cuba était régie jusqu'en 1993 par l'accord de coopération culturelle, scientifique et technique du 16 janvier 1975, auquel se sont substituées les règles de la zone de solidarité prioritaire.

Il a rappelé que les crédits consacrés à Cuba en 1998 se montaient à 2.320.000 francs en crédits d'intervention auxquels s'est ajouté le coût de fonctionnement de l'Ecole Française de la Havane (0,570 million de francs), pris en charge par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Il s'est félicité que, pour 1999, l'enveloppe de crédits d'intervention ait été réévaluée et portée à 3 millions de francs et qu'en outre, le ministre délégué à la coopération et à la francophonie ait annoncé, lors de la visite à Paris en octobre 1998 du Premier ministre cubain, M. Carlos Lage, que l'enveloppe de coopération bilatérale serait fixée, dans le cadre de la réforme en cours de la coopération française, à 15 millions de francs pour 1999.

Il a jugé souhaitable que cette somme soit effectivement disponible dès 1999, et que soit précisé si elle s'ajoute ou non aux 3 millions de francs déjà mis en oeuvre.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a précisé qu'à ces crédits du ministère des affaires étrangères s'était ajouté un protocole du Trésor de 30 millions de francs, dégagé à sa demande en 1992, et affecté, en 3 tranches annuelles, à la réhabilitation du secteur énergétique.

Ces travaux ont largement fait appel aux entreprises françaises (Babcock, Spie-Batignolles), leur offrant des marchés d'un montant global de 300 millions de francs environ.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a conclu sa communication en indiquant que le niveau économique de Cuba justifierait pleinement son intégration dans la convention de Lomé, alors que ce pays n'est actuellement qu'observateur dans cette enceinte.

Au terme de cet exposé, **M. Alain Lambert, président**, a rappelé que les contrôles sur pièces et sur place constituaient l'une des principales missions de la commission, et a remercié M. Michel Charasse de la qualité et de la continuité de son action en ce domaine.

Puis, un débat s'est ouvert sur les éléments d'information apportés par le rapporteur spécial.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a regretté la faible présence économique française à Cuba, alors que le Canada et l'Espagne y sont très actifs.

M. François Trucy s'est félicité de la sympathie que valait à la France dans la région Caraïbe son attitude ferme dans les discussions sur l'ouverture de l'Union européenne aux exportations de « bananes dollars ».

M. Henri Torre a souligné les effets contrastés de la « dollarisation » de l'économie cubaine, et a déploré que les niveaux de salaires dans l'île soient bien supérieurs à ceux prévalant dans la région, privant ainsi Cuba des avantages comparatifs qui découleraient de salaires plus réduits.

Il a également interrogé le rapporteur spécial sur sa vision de l'avenir de Cuba, et sur l'apport aux habitants de l'île des transferts financiers en provenance de la diaspora cubaine.

En réponse, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a regretté que nos postes diplomatiques ne s'impliquent pas davantage dans la promotion des entreprises françaises. Il a rappelé que certaines entreprises françaises étaient bien implantées à Cuba, et que le Président Castro avait déjà investi la moitié des avoirs financiers cubains en euro, monnaie dans laquelle il voit une alternative au dollar. Il a estimé que les transferts financiers en provenance de cubains exilés, tout comme l'économie souterraine, permettaient à la population de l'île de disposer d'un niveau de vie supérieur à celui évoqué par les statistiques officielles.

En conclusion, il a rappelé que la classe politique cubaine était assez intègre, ce qui permettrait peut-être au pays d'échapper à l'emprise des mafias qui marque l'évolution de la Russie post-communiste.

Le président Alain Lambert a alors évoqué une lettre reçue de M. le Président du Sénat lui demandant d'étudier les modalités d'une plus grande publicité donnée aux contrôles budgétaires de la commission, afin d'accroître leur efficacité. Un échange de vues s'est instauré sur ce point, et la commission a chargé son président de lui présenter des suggestions.

B. MISSION DU 30 JUIN AU 8 JUILLET : LIBAN ET TERRITOIRES AUTONOMES PALESTINIENS

Le 13 octobre 1999, sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a entendu une communication de **M. Michel Charasse**, rapporteur spécial des crédits de la coopération, sur la **mission de contrôle**, sur pièces et sur place, qu'il a effectuée du 30 juin au 8 juillet 1999 au **Liban** et dans les **Territoires autonomes palestiniens**.

M. Michel Charasse a expliqué que cette mission était motivée par son souci de voir comment se mettaient en place les outils de la réforme de la coopération dans deux nouveaux pays admis dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Il a dit qu'il avait expliqué les conséquences de cette réforme aux autorités locales, contrôlé les crédits d'intervention de nos postes, fait le point sur l'utilisation des autres crédits accordés au titre des protocoles financiers et de l'AFD (l'Agence française de développement), et vérifié si nos services étaient prêts pour la mise en place effective des nouveaux instruments.

Sur le Liban, il a rappelé que ce pays sortait d'une guerre qui a exacerbé ses fractures religieuses et géographiques. Il a estimé qu'il cumulait presque tous les obstacles au retour de la prospérité économique : occupation israélienne, dépendance politique à la Syrie, état délabré des finances publiques, démembrement de ce qui reste de l'Etat, absence de confiance dans l'avenir. Il a exposé les changements politiques qu'a connus le Liban en novembre 1998, avec l'arrivée du président de la République le général Lahoud et le premier ministre Sélim Hoss, qui ont défini de nouvelles priorités donnant la première place à la lutte contre le déficit budgétaire, la diminution de la dette et l'action sociale. Il a indiqué que la croissance économique avait fortement ralenti, laissant persister les inégalités sociales et les problèmes budgétaires. Dans un climat de relative incompréhension, l'intégration à la ZSP constitue un signal fort envers le Liban. Il a expliqué que sa mission avait été marquée par les bombardements israéliens sur Beyrouth et le Liban sud, qui avaient détruit plusieurs installations financées par la France. Il s'est réjoui de l'accueil chaleureux des autorités libanaises et de l'intérêt qu'elles ont montré aux nouvelles procédures de coopération avec la France. Enfin, il a précisé qu'il avait eu l'occasion de se rendre dans la zone de Jezzine à peine libérée de l'occupation israélienne. Il a fait part des récriminations des opérateurs français envers la lenteur, la complexité, voire la vénalité de l'administration libanaise, et l'instabilité fiscale et réglementaire, tout en constatant les formidables opportunités que recélait ce pays. Il a conclu cette présentation sur l'état d'esprit curieux des Libanais qui possèdent 90 % des créances de l'Etat, tout en éprouvant vis-à-vis de l'institution étatique une vive indifférence.

Retraçant l'effort de coopération de notre pays, il a expliqué que l'ambassade de France mettait en œuvre plus de 42 millions de francs en 1999 de crédits d'intervention, principalement dirigés vers la coopération scientifique et universitaire et la francophonie. Il a formulé plusieurs remarques sur l'utilisation de ces crédits : le poids trop important du personnel récurrent rémunéré sur titre IV, le fonctionnement pas complètement satisfaisant du programme de recherche, et l'utilisation à ses yeux peu judicieuse des sommes consacrées à la promotion de l'audiovisuel. Il a conclu en estimant un peu routinière la coopération menée par l'ambassade.

Il a ensuite tiré un bilan de mise à disposition de plus d'un milliard de francs de prêts mixés et de 65 millions de francs de dons au titre des protocoles financiers, principalement affectés aux secteurs de l'eau, de l'électricité, de l'aviation civile et de l'enseignement. Il a vigoureusement déploré l'utilisation à moins de 50 % de ces sommes. Il a indiqué par ailleurs qu'un recensement exhaustif de chaque ligne lui avait permis de constater que l'ambassade disposait encore de 2,8 millions de francs de dons. Il s'est enfin réjoui de l'installation rapide de l'AFD et s'est demandé s'il n'était pas possible de transférer à cette dernière des possibilités de prêts encore non utilisées.

S'agissant des territoires autonomes palestiniens, **M. Michel Charasse** a rappelé qu'ils se trouvaient au moment de sa mission dans l'attente de la formation du nouveau gouvernement israélien et de l'annonce de ses intentions quant à la relance du processus de paix. Il a dit qu'il s'était rendu compte du climat de tension extrême dans lequel vivent les Palestiniens des territoires : espace morcelé à l'infini, surveillance policière quasi inquisitoriale, présence massive choisie et provocatrice d'implantations israélienne au cœur même des villes palestiniennes. Il s'est félicité que les Palestiniens se dotent des instruments de la souveraineté et d'une administration dont les Français expatriés louent la compétence, le sérieux, la relative absence de vénalité, et l'exigence absolue quant aux prestations fournies. Il a expliqué qu'ils avaient à gérer une situation économique très délicate (récession, crise sociale massive, difficultés budgétaires considérables) . Il a vu néanmoins un facteur d'espoir dans les liens étroits entre les économies palestinienne et israélienne. Il a également rapporté le souhait du président Arafat de la poursuite de l'aide française et de l'implication des européens aux côtés des Etats-Unis dans le cadre des négociations de paix.

M. Michel Charasse a ensuite exposé les grandes lignes de l'aide française à l'Autorité nationale palestinienne, mise en œuvre par le consulat général de Jérusalem. Il a détaillé les crédits d'intervention de ce dernier qui s'élevaient à 18 millions de francs en 1999, principalement consacrés aux actions culturelle set éducatives. Il s'est félicité des francs succès obtenus par notre coopération dans le domaine du droit et de la formation de professeurs francophones. Il a formulé plusieurs observations sur l'utilisation des crédits du poste, parmi lesquelles la part trop importante des rémunérations permanentes financées sur titre IV, l'affectation de 300.000 francs à l'Alliance française de Jérusalem, virtuellement en faillite, et ne proposant ses activités qu'aux Israéliens, et la présence d'un reliquat élevé de sommes non utilisés qu'il conviendrait de réaffecter. Par ailleurs, il a constaté sur place que notre poste manquerait de personnel pour la mise en place de futurs projets de coopération.

Puis il a expliqué que sur les 332,5 millions de francs de dons accordés depuis 1993 sur protocoles financiers (principalement affectés à l'eau et aux infrastructures publiques), 106 millions de francs restaient bloqués pour le financement du port de Gaza. Il a constaté, après un recensement exhaustif de ces protocoles, qui restaient par ailleurs à imputer près de 10 millions de francs, ce que semblaient ignorer nos services. Enfin, il a félicité l'AFD de la rapidité de son installation et de ses premières interventions dans le secteur de l'eau à Gaza, dans la vieille ville de Hébron et pour l'électrification rurale du nord de la Cisjordanie.

M. Michel Charasse a formulé plusieurs conclusions sur ces deux pays. Il s'est réjoui de la rapidité avec laquelle l'AFD intervenait, alors que le quai d'Orsay ne semblait pas en mesure d'apporter le moindre financement nouveau d'ici au milieu de l'année 2000. Il a rapporté l'incompréhension des autorités libanaises et palestiniennes aux yeux desquelles l'entrée dans la ZSP s'est traduite, en 1999, par une année blanche du point de vue de la coopération. Observant que le contrôle budgétaire n'avait révélé aucune irrégularité, il a regretté que trop souvent des crédits qui devraient relever du titre III se trouvent affectés sur le titre IV, ce qui revient à minorer nos opérations effectives, et que l'examen précis de l'utilisation de chaque protocole ait montré l'existence de marges de manoeuvre inconnues de nos services. Il a conclu que cette mission pouvait illustrer à nouveau le paradoxe de la réforme de la coopération : si la ZSP s'étend, les pays qui bénéficient de cette expansion constatent une baisse des crédits qui leur sont accordés, et, comme sœur Anne, ne voit en rien venir.

M. Jacques Oudin a remercié le rapporteur spécial pour l'intérêt de son compte rendu qui montre, si besoin en était, l'importance du contrôle parlementaire. Il a salué la présence de Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis des crédits de l'aide publique au développement.

Le rapporteur général a demandé à **M. Michel Charasse** quelles étaient les masses du budget de l'autorité nationale palestinienne et la nature de l'ordre juridique qu'elle mettait en place.

Le rapporteur spécial a indiqué que l'autorité palestinienne escomptait en 1999 750 millions de dollars d'aide internationale et plus de 300 millions de dollars de recettes fiscales. Il a fait remarquer que 160 millions de dollars échappaient cependant au ministère des finances palestinien et servaient (hors budget) à financer des projets ponctuels décidés par le président Arafat et, probablement, le fonctionnement de l'Organisation de libération de la Palestine. Il a dit son sentiment que cet argent n'était pas gaspillé, ni les responsables palestiniens corrompus.

Il a indiqué que l'Institut de droit de Birzeit mettait en place deux fichiers législatifs, l'un recensant l'ensemble du droit en vigueur, depuis que le

monde, est monde dans les territoires palestiniens, l'autre de législation comparée. Il a rapporté l'opinion des opérateurs français comme quoi en matière de droit privé il n'y avait aucune remarque à faire de conflit juridique, de mauvais fonctionnement de la justice ou de vénalité. Il a constaté que les autorités palestiniennes mettaient tout en œuvre pour que les investissements étrangers soient nombreux et bien traités.

M. François Trucy s'est demandé si la diaspora libanaise jouait un rôle pour la reconstruction du pays et si la reconstruction de la résidence des pins pouvait être considérée comme une réussite.

M. Michel Charasse lui a fait part des liens distendus entre la diaspora et le Liban. Il a d'ailleurs remarqué que si les meilleurs Palestiniens revenaient chez eux, les meilleurs Libanais s'en gardaient bien. Il a estimé par ailleurs merveilleuse la reconstruction de la résidence des pins qui constitue un symbole brillant des relations franco-libanaise. Il a rappelé l'attachement des Libanais à ce lieu où fut proclamé par le général Gouraud l'Etat libanais.

M. Maurice Blin a expliqué l'incivisme financier libanais par l'histoire et les occupations, et l'a qualifié de réflexe de sauvetage. Il s'est demandé si les Israéliens comprenaient vraiment que l'avenir de la Palestine conditionnait le leur. Partageant le point de vue du rapporteur spécial sur la très bonne réputation des Palestiniens, il lui a demandé quels investisseurs privés ces derniers attendaient.

M. Michel Charasse s'est dit d'accord sur l'analyse historique de M. Maurice Blin. Il a estimé que le gouvernement israélien de M. Netanyahu avait traité de façon indigne les territoires palestiniens. Evoquant la présence policière, les colonies et le poste frontière de Gaza, il a décrit les obstacles mis au développement d'un peuple très compétent et à la constitution d'un environnement national palestinien. Il a indiqué qu'aux demandes fortes d'investissements d'équipements de l'Etat, s'ajoutait aujourd'hui une forte demande sociale envers les entreprises privées. Il a rapporté que les entrepreneurs français se disaient prêts à y répondre mais que les conditions actuelles de vie quotidienne limitaient sérieusement leur action.

Mme Paulette Brisepierre, après avoir remercié la commission des finances de l'avoir invitée à participer à ses travaux, a indiqué qu'elle faisait la même analyse de la situation au Liban et dans les territoires palestiniens que le rapporteur spécial.

M. Jacques Oudin s'est demandé si l'influence syrienne au Liban n'était pas de nature à atténuer l'enthousiasme des entreprises.

M. Michel Charasse lui a répondu que ce qui se passait avec la Syrie semblait indifférent aux yeux des chefs d'entreprise, plus préoccupés par les

carences de l'administration libanaise et l'évolution du processus de paix dans l'ensemble de la région.

II. EXAMEN DES CRÉDITS DE LA COOPÉRATION

Le 13 octobre 1999, la commission a procédé, sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, à l'**examen du rapport de M. Michel Charasse** sur les crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2000, à la coopération.

M. Michel Charasse rapporteur spécial, a tout d'abord expliqué que la réforme de la coopération avait entraîné la fusion des ministères et des budgets et qu'il n'y avait donc plus à proprement parler de crédits individualisés de la coopération.

Il a indiqué que le budget des affaires étrangères connaissait une modeste progression de 0,8 %, mais que, à l'intérieur de celui-ci, les dotations en moyens de paiement de la coopération diminuaient de 4,3 %. Il en a conclu que les crédits des affaires étrangères augmentaient en bénéficiant de la baisse de ceux de la coopération.

Il s'est félicité que la fusion des deux ministères ait permis des redéploiements de personnel importants et la disparition de coûteux doublons.

Il a regretté que les interventions figurant au titre IV connaissent une forte diminution de 9,3 %, alors même que le champ d'intervention augmenta avec l'extension de la zone de solidarité prioritaire. Il a constaté que les lignes du titre IV bénéficiant d'une hausse de crédits, comme l'audiovisuel extérieur et la coopération scientifique bénéficiaient à l'ensemble des pays dans lesquels ces actions sont menées, et non plus seulement à la zone de solidarité prioritaire.

S'agissant du titre VI, il a constaté qu'il restait inchangé, mais contenait une astuce comptable aux conséquences lourdes pour l'exercice du contrôle parlementaire. Il a ainsi fortement regretté la création d'un chapitre budgétaire spécifique aux dons projets mis en œuvre par l'AFD (Agence française de Développement) remplaçant l'article budgétaire spécifique au sein du Fonds d'aide et de coopération (FAC) qui permettait d'assurer un meilleur contrôle des opérations réalisées. Il a estimé que ce changement était une manière pour la direction du trésor de reprendre la maîtrise sur des sommes qui lui avaient échappé. Il a donc expliqué qu'il envisageait une initiative pour exiger une information du Parlement sur les sommes transférées. Il a par ailleurs fait remarquer que cette séparation des articles budgétaires faciliterait

à l'avenir l'exercice de la régulation budgétaire sur les seuls crédits de l'ancien FAC.

Il a conclu en constatant que ce budget n'avait fait l'objet d'aucune remarque critique de l'exécutif chargé de conduire la politique extérieure de la Nation. Il a fortement regretté que les moyens d'intervention diminuent pour plus de pays tandis que le titre VI stagne, mais avec un moindre contrôle parlementaire. Il a estimé que ce budget rendrait plus difficile le respect des engagements de la France vis-à-vis de ses partenaires.

Après avoir remercié le rapporteur spécial, **M. Jacques Oudin** lui a demandé comment se situait la France vis-à-vis des autres pays du G7 s'agissant de l'aide publique au développement.

M. Michel Charasse a indiqué que la France restait en pourcentage du PIB le premier contributeur du G7 en aides bilatérales au développement. Il a rappelé qu'il fallait ajouter à ces sommes la participation de la France à hauteur de 24 % de tous les fonds engagés par l'Union européenne à ce titre. Il a également précisé que les critères internationaux ne prenaient pas en compte les efforts de coopération militaire des différents pays. Enfin, il a expliqué qu'en termes bruts la France occupait la troisième place du G7 derrière le Japon et, pour la première fois depuis longtemps, les Etats-Unis.

Le rapporteur général s'est interrogé sur l'opportunité d'une présentation d'ensemble de l'action de la France en faveur du développement intégrant ses contributions bilatérales et multilatérales, et sur les processus de décision européens d'engagement du Fonds européen de développement (FED). Enfin, il s'est dit prêt à soutenir toute initiative permettant une plus grande transparence des relations financières avec l'Agence française de développement, par exemple sous la forme d'un contrat d'objectifs entre celle-ci et le ministère des affaires étrangères.

M. Michel Charasse a estimé que le mode de fonctionnement absurde de l'Europe donnait un caractère « apatride » aux crédits du FED. Il a fortement regretté que nos ambassadeurs ne valorisent pas davantage cette forte participation financière de la France dans les actions européennes. De même, il a déploré que les ministres de la coopération n'examinent jamais les projets financés par le FED, se limitant, en conseil des ministres de l'Union européenne, à recueillir une information sur les masses et les pays bénéficiaires. Il a estimé anormal que la DG VIII décide seule de ces attributions de fond.

S'agissant des relations avec l'AFD, il a estimé qu'il fallait se garder de porter atteinte aux marges de manoeuvre de l'exécutif. Il en a conclu que l'information sur les transferts financiers ne devrait pas être trop détaillée.

M. Jacques Oudin a demandé que la commission des finances recommande au ministre de la coopération et au Comité des représentants permanents (COREPER) d'exercer leur droit de regard sur les projets financés par le FED. Il a estimé par ailleurs que le contrôle parlementaire ne pouvait pas souffrir de recul.

M. Henri Torre s'est interrogé sur le suivi apporté aux nombreuses études financées sur crédits de la coopération.

M. Michel Charasse a indiqué que le nombre de ces études avait pu baisser, même si la manie du rapport avait tendance à persister. Il a rappelé néanmoins le caractère indispensable des études préalables.

M. Joël Bourdin a demandé au rapporteur spécial pourquoi les crédits en faveur de la coopération décentralisée baissaient dans le projet de loi de finances.

M. Michel Charasse lui a indiqué que cela faisait partie de la baisse générale des moyens d'intervention qu'il déplorait à nouveau. Il a ainsi rappelé que ce sont les pays aidés au titre de la coopération qui permettaient de relayer la voix de la France à l'Organisation des nations unies (ONU).

M. Jacques Oudin a alors demandé à Mme Paulette Brisepierre, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense sur les crédits de l'aide publique au développement, la position de la commission des affaires étrangères et de la défense sur le projet de loi de finances.

Mme Paulette Brisepierre. a indiqué que la commission des affaires étrangères et de la défense étudierait prochainement le projet de loi de finances. A titre personnel, elle a dit partager totalement l'analyse du rapporteur spécial et ses craintes face aux baisses de crédits, alors que les zones augmentent. Elle a fait part de sa vive inquiétude devant les risques de saupoudrage et estimé qu'avec ce budget la France deviendrait médiocre partout au lieu d'être la meilleure dans certains pays.

M Michel Charasse a conclu que ce budget relevait d'un choix politique commun aux deux têtes de l'exécutif.

M. Jacques Oudin a indiqué que la commission se prononcerait sur l'ensemble des crédits attribués au ministère des affaires étrangères la semaine prochaine.

Au cours de sa séance tenue le 20 octobre 1999, sous la présidence de **M. Alain Lambert**, président, la commission a, sur le rapport de **M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial**, décidé de proposer au Sénat l'**adoption des crédits du ministère des affaires étrangères**.

*

Au cours de sa séance tenue le 25 novembre 1999 relative à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a additionnel avant l'article 64 A

La commission a confirmé son vote favorable à l'adoption du budget des **affaires étrangères** tel qu'amendé à l'Assemblée nationale, sous réserve d'explications du Gouvernement sur les crédits de l'Agence française de développement.

Elle a ensuite adopté un article additionnel avant l'article 64 A (nouveau) présenté par M. Jacques Chaumont au nom de M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits à la coopération, visant à développer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des sommes déléguées à l'AFD.

ANNEXES

I. AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES

I. Avant l'article 64 A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Afin d'assurer l'exercice du contrôle parlementaire, tous les projets, quel que soit leur montant, financés dans la Zone de solidarité prioritaire sur les crédits figurant au budget du Ministère des affaires étrangères ne peuvent être mis en œuvre par celui-ci directement ou par l'intermédiaire de l'Agence française de développement qu'après l'accord préalable du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération ou de l'organe de décision qui lui sera substitué, au sein duquel siègent des représentants de chaque assemblée.

II. En conséquence, faire précéder cet article par une division ainsi rédigée :

Affaires étrangères

II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté dans la soirée du lundi 22 novembre un amendement du Gouvernement majorant de 140 millions de francs les autorisations de programme du chapitre 68-93 « dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'AFD ».

Selon le Gouvernement dans l'exposé des motifs : « *cette majoration des AP est destinée, à titre non reconductible, à financer le coût de l'extension de compétence géographique (Palestine) et sectorielle (infrastructures d'éducation et de santé) de l'AFD* ». La répartition serait de 60 millions de francs pour la Palestine et de 80 millions de francs pour les infrastructures.

La méthode du Gouvernement est critiquable car l'amendement n'a fait l'objet d'aucune explication par le ministre en séance ou en commission, et porte sur un chapitre dont la création est déjà fortement contestée puisque visant à entraver le contrôle parlementaire(voir *supra*).

De plus, il abonde des autorisations de programme alors que le projet de loi initial était sensé déjà tenir compte des nouvelles compétences et des nouveaux pays. Le projet de loi initial était donc erroné sur ce point.

Enfin, il ne prévoit aucun crédit de paiement. Il conviendrait d'obtenir des assurances en séance sur les crédits de paiement nécessaires et leur origine. La pratique des années antérieures pourrait laisser craindre que ces crédits de paiement soient prélevés sur le Fonds de solidarité prioritaire.

Pour critiquer la méthode peu respectueuse à la fois de l'information préalable du Parlement, de la discussion budgétaire et du contrôle des sommes engagées, il paraît souhaitable d'obtenir des explications de la part du Gouvernement. La commission des finances proposant un article additionnel rattaché visant à assurer l'effectivité du contrôle parlementaire, sa discussion pourrait en fournir l'occasion.

III. COMPTE-RENDU DE MANDAT AU COMITÉ DIRECTEUR DU FAC - ANNÉE 1999 -

Au cours de ses deux premières les 14 mai et 12 octobre, le comité directeur du FAC a examiné 54 projets représentant 603,4 millions de francs.

Le comité directeur du 14 décembre 1999 devrait achever l'examen des engagements de 1999.

Les projets déjà adoptés se répartissent entre 18 Etats.

Pays	Montants (en millions de francs)	Nombre de projets
Intérêt général	337,55	19
Inter Etats	28	2
Etats	237,85	33
Sénégal	36	4
Côte d'Ivoire	30	3
Burkina-Faso	28,7	4
Tchad	21	3
Cameroun	17	3
Mauritanie	16	2
Niger	15	2
Madagascar	12	2
Haïti	10	1
Bénin	6	1
Viet-nam	9,25	1
Burundi	9	2
Congo (RDC)	9	1
Congo	7	1
Cap-Vert	4,5	1
Rwanda	3	1
Petites Antilles	2,9	1
Djibouti	1,5	1

Projets examinés par le comité directeur du FAC

(en millions de francs)

	Montant 1999	Répartition 1999	Répartition 1998
Opérations inter-Etats	28	4,65 %	2,56 %
Opérations d'intérêt général	337,5	55,95 %	45,47 %
Opérations affectées	237,85	39,4 %	51,98 %
Total	603,4	100 %	1.044,3

La répartition sectorielle montre la part importante de la francophonie, du développement rural et de la santé et du développement social (environ 15 % chacun).

	Montants (en millions de francs)	Nombre de projets	Part relative (en %)
Francophonie	99	3	16,4
Développement rural et environnement	96	11	15,9
Santé et développement social	88,7	8	14,7
Enseignement, formation recherche, jeunesse et sports	61,15	7	10,15
ONG	56,25	1	9,3
Action culturelle et information	54,3	4	9
Crédits déconcentrés (Fonds social de développement)	50,1	10	8,3
Coopération décentralisée	30	1	5
Développement institutionnel	26	4	4,35
Crédits déconcentrés (soutien à l'initiative privée)	19	2	3,15
Infrastructures	10	1	1,65
Développement industriel et minier	8	1	1,35
Evaluation et contrôle	4,5	1	0,75
Total	603,4	54	100

LISTE DES SIGLES UTILISÉS

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AFD	Agence française de développement
AP	Autorisation de programme
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BFCE	Banque française du commerce extérieur
CAD	Comité d'aide au développement
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CFD	Caisse française de développement
CICID	Comité interministériel à la coopération internationale et au développement
CP	Crédit de paiement
DCMD	Direction de la coopération militaire et de défense
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DO	Dépenses ordinaires
DTS	Droits de tirage spéciaux
FCC	Fonds de conversion de créances
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Initiative sur la dette des pays les plus pauvres
TOM	Territoire d'outre-mer
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

Lors de sa réunion du 13 octobre 1999, sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission des finances a examiné les crédits des affaires étrangères : coopération, sur le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial.

Lors de sa réunion du 20 octobre 1999, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, **elle a décidé de proposer d'adopter les crédits du ministère des affaires étrangères.**

Elle a confirmé sa position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 1999, tenue sous la présidence de M. Alain Lambert, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.