

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les crédits d'aide publique au développement affectés aux pays du Maghreb,

Par M. Michel CHARASSE,

Sénateur.

(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.

Aide au développement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS	6
RÉPONSE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	11
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	11
<i>a) La « culture de projet »</i>	11
<i>b) La dispersion de nos actions nuit à leur visibilité</i>	12
<i>c) Les nouveaux enjeux</i>	12
<i>d) Maintenir et développer une relation unique</i>	13
B. REMARQUES SPÉCIALES	14
II. OBSERVATIONS SUR L'ALGÉRIE	16
A. APPRÉCIATION GLOBALE DE LA SITUATION DU PAYS	16
B. LE DISPOSITIF D'AIDE	21
1. <i>La coopération économique et financière</i>	23
a) Protocoles financiers	23
b) Aide au secteur privé	23
c) Conversion de dettes	23
2. <i>Le rôle de l'Agence française de développement</i>	24
3. <i>La coopération culturelle et technique</i>	26
a) Evolution depuis 1997	26
b) Mise en œuvre de l'enveloppe 2000	31
4. <i>Les contributions multilatérales</i>	40
5. <i>Le recours au Fonds de solidarité prioritaire</i>	44
6. <i>La réouverture du Lycée international et des centres culturels</i>	46
III. OBSERVATIONS SUR LA TUNISIE	48
A. APPRÉCIATION GLOBALE DE LA SITUATION DU PAYS	48
B. LE DISPOSITIF D'AIDE	51
1. <i>La coopération économique et financière</i>	52
a) Protocoles financiers	53
b) Aide au secteur privé	54
2. <i>Le rôle de l'AFD</i>	56
a) Activités pour compte d'autrui	57
b) Activités pour compte propre	59
3. <i>La coopération culturelle, scientifique et technique</i>	61
a) Evolution depuis 1997	61
b) Mise en œuvre de l'enveloppe 2000	65
4. <i>Les contributions multilatérales</i>	79
5. <i>Le recours au Fonds de solidarité prioritaire</i>	83
IV. OBSERVATIONS SUR LE MAROC	87
A. APPRÉCIATION GLOBALE DE LA SITUATION DU PAYS	87

B. LE DISPOSITIF D'AIDE	91
1. <i>La coopération économique et financière</i>	91
a) Protocoles financiers.....	91
b) Aide au secteur privé.....	93
c) Conversion de dettes.....	94
d) Coopération administrative.....	95
2. <i>Le rôle de l'Agence française de développement</i>	96
a) Activités pour compte propre	96
b) Activités pour compte d'autrui	99
3. <i>La coopération culturelle et technique</i>	101
a) Évolution depuis 1997.....	101
b) Mise en œuvre de l'enveloppe 2000.....	105
4. <i>La contribution européenne</i>	120
5. <i>Le recours au Fonds de solidarité prioritaire</i>	122
ANNEXE Note de la Mission pour la coopération non gouvernementale du ministère des Affaires étrangères	126
EXAMEN EN COMMISSION	129
PROGRAMME DE LA MISSION	141

COMPTE-RENDU DE MISSION DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

18 - 27 JUILLET 2000

(Achevé de rédiger en octobre 2000)

Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, le compte rendu du contrôle soumis à la commission des finances et dont elle a décidé la publication, a été très largement expurgé de toutes les observations, même les plus justifiées, relatives à des « sujets de caractère secret concernant (...) les affaires étrangères » (art. 164-IV précité) et plus généralement de tous les éléments dont la publication serait de nature à compromettre les relations de la France avec les pays du Maghreb.

De même, ne sont pas rendues publiques les observations parfois très sévères mettant en cause des personnes physiques ou morales nommément désignées, et plus généralement, toutes les mentions susceptibles de nuire, par leur publication, aux intérêts français.

Dans sa version intégrale, le compte rendu du contrôle a été transmis, pour réponse éventuelle, aux autorités compétentes de l'Etat, -notamment au ministre des Affaires étrangères, au ministre délégué à la Coopération et au ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie-, ainsi qu'au Président de la République, au Premier ministre, et au Premier président de la Cour des comptes.

Seul, le ministère des Affaires étrangères a renvoyé, le 8 mars 2001, une réponse détaillée aux différentes observations du rapporteur spécial.

Le présent rapport reproduit donc l'intégralité des réponses faites à la partie du rapport rendu public.

Le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie et l'Agence française de développement n'ont, à la mi-avril, fait part d'aucune observation.

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le 22 juin 2000, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) s'est intéressé à la « *rénovation de nos relations de coopération avec les pays du Maghreb* », pour considérer qu'il était « *amplement justifié de repenser notre dispositif de coopération, non seulement entre Etats, mais aussi entre sociétés civiles, pour mieux répondre aux enjeux de cette région en pleine émergence* »...

C'est dans cette optique que la présente mission de contrôle a été effectuée. Malgré sa brièveté, elle n'a pu que conforter la nécessité de remettre à plat un dispositif d'aide qui représente à lui seul près de 7 % du total de l'aide publique française, et 16 % du total de la seule aide publique bilatérale¹.

En préambule, il paraît nécessaire de relativiser la notion de « *Grand Maghreb* », et, partant, le bien-fondé d'une politique globale à l'égard de ces trois pays, tant ils apparaissent, du moins en l'état actuel, divergents sur presque tous les plans. Sauf à considérer que l'aide publique au développement doit précisément viser à homogénéiser ces trois Etats, dans l'optique d'un grand « *partenariat euroméditerranéen* ».

Avec un territoire restreint (163.000 km²) et moins de dix millions d'habitants, la Tunisie se détache clairement des deux autres pays par son rythme de croissance et son niveau de développement économique et social, même si celui-ci se fait au prix d'une certaine rigidité démocratique. Des trois pays, elle est le seul à relever clairement de la catégorie des PRI (pays à revenu intermédiaire), avec des besoins prioritaires dans deux secteurs différents : la « *mise à niveau* » du secteur productif et le renforcement de l'état de droit.

Par comparaison, le Maroc, avec 450.000 km² et trente millions d'habitants, est plus proche d'un PMA (pays les moins avancés) d'Afrique subsaharienne, et sa population rurale figure parmi les plus pauvres du monde. Le règne de Mohammed VI est aujourd'hui confronté à un double défi démocratique et social : les besoins à ces deux titres sont considérables, alors que la dépense publique marocaine y est, pour l'instant, peu encline.

¹ Comité d'Aide au Développement de l'OCDE - Rapport 1999 (chiffres 1998).

L'Algérie constitue un cas particulier, qui ne peut, en l'état actuel, être ni assimilé ni même associé aux deux autres pays : c'est un pays cinq fois grand comme le Maroc (2.380.000 km²), pour le même nombre d'habitants, qui fonde l'essentiel de ses revenus sur la seule ressource pétrolière, et au sein duquel la persistance d'une forte insécurité, dès que l'on sort d'Alger, handicape considérablement tous les projets de développement.

Entre ces trois pays, les relations sont encore limitées¹, parfois même conflictuelles². De fait, les perspectives de « grand marché régional » évoquées dans diverses enceintes internationales paraissent un peu utopiques et en tout cas prématurées.

Dans ce cadre, l'aide globale accordée à ces trois Etats par la France depuis une dizaine d'années atteint des montants considérables : cinq milliards de francs pour les crédits mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères depuis 1995, plus d'une dizaine de milliards de francs par l'Agence française de développement depuis 1992, près d'une quinzaine pour l'enveloppe des protocoles financiers. Si l'enveloppe Affaires étrangères a été progressivement réduite depuis 1997, l'enveloppe économique et financière continue sur sa lancée, avec une multiplication de procédures nouvelles, complétées par un important dispositif de reconversion de dettes et l'octroi de « lignes céréalières ».

De fait, aujourd'hui, ces trois pays sont, avec le Vietnam, les seuls à bénéficier de la totalité des instruments français d'aide au développement.

Or, le bilan de ces moyens considérables, tel qu'il a pu être établi au terme d'une mission très brève, n'apparaît pas toujours positif.

Certes, un long usage a ancré dans ces trois pays des habitudes confortables de relations traditionnelles et d'autant plus bienveillantes et policées qu'elles se fondent peut-être, côté français, sur un sentiment de culpabilité mal résolu.

A des degrés divers, aucun de ces trois états ne semble prêt à modifier ses habitudes, tous paraissent peu enclins à mettre en œuvre un véritable « partenariat », à objectifs et contraintes partagés, et chacun est encore assez réticent à l'encontre des notions d'« état de droit » et de « lutte contre la pauvreté », qui fondent en principe l'aide française.

¹ Il est significatif de constater qu'entre chaque capitale, les devises des pays voisins sont non convertibles.

² Cf. le dossier du Sahara occidental.

Ceci, pour autant, ne remet pas en cause les principales observations suivantes, qui conduisent à souligner l'efficacité parfois limitée des résultats obtenus par l'aide française accordée à ces trois pays au regard de l'ampleur tout à fait exceptionnelle des moyens financiers et humains qui leur sont alloués, en tout cas au Maroc et en Tunisie. Le cas de l'Algérie est en effet plutôt inverse, dans la mesure où l'importance financière de notre aide semble actuellement difficilement compatible avec le très faible effectif des équipes chargées de la mettre en œuvre sur place.

D'une manière générale, les moyens mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères sur le titre IV apparaissent dans l'ensemble encore très traditionnels.

La « culture DG » (ex. Direction générale de la coopération culturelle scientifique et technique) reste prééminente, et le greffon « Coop », certes d'implantation toute récente, ne semble pas avoir encore pris. Prédominant encore les actions de coopération culturelle, éducative et linguistique, de préférence en direction des élites, par le biais d'une politique de « guichets » assez classique, reconduite sans évaluation systématique, et privilégiant plutôt les relations bilatérales et cloisonnées au détriment d'une vision prospective, cohérente et coordonnée. Le recours aux subventions et aux achats à opérateurs prévaut encore largement sur la logique de projets, qui reste assez absente. La dispersion de nos actions conduit à une dissémination qui finit souvent par les rendre illisibles. Aucune « stratégie-pays », n'est, à aucun moment, véritablement sensible, ni même simplement évoquée.

L'entrée récente de ces trois pays dans la zone de solidarité prioritaire s'est traduite par leur accessibilité au Fonds de solidarité prioritaire (ex FAC). Or l'utilisation de cet instrument paraît ici un peu détournée de son objectif initial : elle constitue en effet trop souvent une solution à la diminution des crédits du titre IV, au profit de crédits pluriannuels et d'une gestion sans doute plus confortable, sans pour autant que soit prise en compte la nature même du titre VI, en principe réservé à des dépenses d'investissement. En l'état actuel des textes, et notamment de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, elle risque donc rapidement de tomber sous le couperet du contrôle financier.

Les équipes en place semblent encore relativement handicapées par la conjonction de plusieurs éléments parfois incompatibles entre eux : mise en œuvre de la grande réforme comptable du ministère des Affaires étrangères, mais maintien du système d'établissements à autonomie financière contradictoire avec ladite réforme (Institut français de Tunis), renforcement des procédures de déconcentration, enfin lente mise en place de la nouvelle Direction générale de la coopération internationale au développement (DGCID).

De fait, au vu des chiffres fournis, le taux de consommation des enveloppes programmées apparaît le plus souvent plutôt médiocre. En réalité, le sentiment d'une absence de lien entre programmation et réalisations contribue à nourrir l'impression qu'il y a trop d'argent, et - sauf en Algérie - trop de monde.

Le travail accompli par l'Agence française de développement paraît de bonne qualité. Il est le plus conforme à la notion d'aide au développement -notamment au Maroc- et le plus économe en moyens : -ainsi au Maroc, il n'y a pas plus d'agents à l'Agence française de développement qu'à la trésorerie de la Chancellerie et trois fois moins qu'au Service de coopération et d'action culturelle-. Le rythme de décaissement des projets apparaît toutefois encore faible, ce qui amène à rappeler, de manière générale, la nécessité de mieux évaluer les projets avant de les proposer à l'approbation définitive du Conseil de surveillance de l'Agence française de développement.

En revanche, l'intervention des différents services (Trésor, DREE) qui composent les Missions économiques et financières laisse un peu dubitatif. Richement dotés en hommes et en équipements bureautiques et informatiques, travaillant manifestement de façon autonome, se référant directement aux bureaux parisiens plutôt qu'à l'ambassadeur, pourtant seul chargé de coordonner l'action de tous nos agents locaux, ces services mettent en œuvre des enveloppes conséquentes, qui se traduisent souvent par des reliquats considérables, notamment sur les protocoles d'aide projet, et des dispositifs toujours nouveaux qui ne semblent pas parfaitement maîtrisés, notamment pour ce qui concerne les procédures FASEP.

Enfin, on ne peut qu'être indigné de l'incroyable inefficacité de l'Europe, en particulier les crédits du programme Meda I, censé être clos depuis 1999. Sur une enveloppe globale de 1.242 Meuros¹, soit plus de huit milliards de francs, dont deux d'origine française, un quart seulement avait été décaissé² à la date de la mission.

Ressort donc bien, en définitive, la nécessité d'une révision approfondie de notre dispositif, notamment de notre contribution européenne, face à la lisibilité parfois incertaine de notre politique et surtout à l'insuffisance des résultats obtenus au regard de l'ampleur considérable des moyens financiers et humains consacrés à ces pays depuis de nombreuses années.

¹ 183 Meuros pour l'Algérie, 429 Meuros pour la Tunisie, 630 Meuros pour le Maroc.

² 0 % de l'enveloppe pour l'Algérie, 43 % pour la Tunisie et 20 % pour le Maroc.

Votre rapporteur estime que, avant tout et de façon générale, il serait opportun d'établir, pour chaque pays bénéficiant de différents instruments de l'aide publique française, une fiche synthétique, « normée », et centralisée des différentes aides affectées à notre partenaire, réparties par instrument ou par « canal ».

L'absence de document de ce type oblige en effet à recouper ou à juxtaposer des informations de source différente, donc pas nécessairement comparables ou pas toujours compatibles, ce qui n'évite pas, de fait, le risque d'approximation ou d'erreur.

Surtout, elle est évidemment incompatible avec la définition et l'analyse d'une « stratégie-pays », la hiérarchisation des priorités, le calibrage des moyens à leur affecter et la coordination des différents instruments mis en œuvre.

RÉPONSE GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Nombreuses sont les observations présentées par le rapporteur spécial de la Commission des Finances de la Haute Assemblée qui se situent au cœur des préoccupations du Département depuis l'entrée en vigueur de la réforme touchant au dispositif de notre coopération et de la DGCID en particulier. Les trois pays du Maghreb constituent pour cette Direction générale, depuis l'adoption par le CICID des Programmes de travail pour le Maghreb, une zone test de la rénovation de notre coopération et, plus largement, de nos relations dans les domaines culturel et scientifique et du développement technologique, social et humain.

a) La « culture de projet »

La mise en place dans les pays du Maghreb d'une culture de projet repose certes, au niveau central, sur le succès « du greffon coopération » sur la « culture DG ». Ceci est aujourd'hui acquis. La preuve en est que deux projets FSP ont été approuvés par le Comité de projets de décembre 2000 (l'un pour le Maroc et l'autre pour la Tunisie) et que pas moins de quinze projets sont en cours de préparation. Il convient de souligner la mobilisation de la DGCID dans toutes ses composantes pour assurer le succès de cette phase de lancement.

Mais la coopération exige aussi que cette culture soit partagée par nos partenaires et que, pas plus que nos postes, ils ne soient arc-boutés sur une coopération culturelle, scientifique et technique passéiste. Souvent dans l'incapacité de concevoir un autre type de relation, ils peinent à mettre en œuvre les mécanismes de réflexion, de conception et de réalisation de véritables projets de coopération. Ces difficultés, l'Agence française de développement les a rencontrées dans les premières années de son installation à Rabat, à Tunis ou à Alger (et elles ne sont pas, loin s'en faut, toutes résolues), tout comme les a éprouvées la Commission européenne avec les programmes MEDA (voir ci-dessous). C'est cette « culture à deux » qui est en train de se mettre en place, et comme il est naturel, d'abord dans les secteurs de forte « connivence intellectuelle » que sont les formations et les structures institutionnelles.

b) *La dispersion de nos actions nuit à leur visibilité*

Le passage, au cours des années 90, d'une coopération de substitution à une « coopération sur projets » n'avait pas pour objectif premier de délaisser les secteurs de coopération dans lesquels il était par nature difficile d'envisager de véritables projets et qui relèvent de l'expertise-conseil. C'est ce qui explique qu'au Maghreb, la France soit présente dans l'ensemble des secteurs. Ce rôle s'exerce principalement là où les cadres francophones, formés par la France, mettent en place les structures publiques ou parapubliques du développement national. Que ces actions soient baptisées, à tort ou à raison, « projets » est secondaire. L'essentiel est que soient constituées, par une présence et une aide actives de la France, les structures de décision favorisant le développement économique et social, fût-ce parfois au prix d'une bonne visibilité. Il est d'ailleurs opportun de rappeler que plus la France est amenée à exercer cette expertise-conseil à l'intérieur et parfois au cœur même des institutions nationales (le domaine de l'Etat de droit, la Justice, l'Intérieur, mais aussi les systèmes législatifs et réglementaires, les formations, les modes de gestion publique (concession, gestion déléguée), les systèmes de santé publique ou de protection sociale, etc), plus il lui est demandé implicitement d'être discrète.

C'est donc naturellement qu'il appartient à l'AFD, avec les moyens qui sont les siens, de réaliser sur le terrain les grandes opérations physiques, dont le succès et la pérennité sont liés à la présence de cadres compétents formés au travers des actions de la DGCID. Cette complémentarité est de plus en plus forte et on en trouve des exemples d'abondance en Tunisie (formation professionnelle, développement urbain décentralisé) et au Maroc. De nouveaux domaines s'ouvrent pour le futur : l'eau et l'assainissement (Algérie), l'environnement durable (Tunisie), le développement rural (Tunisie), l'aménagement du territoire (Maroc).

c) *Les nouveaux enjeux*

La lutte contre la pauvreté, l'appui à l'Etat de droit, l'appui à la société civile, la démocratie, constituent évidemment des références aux actions de la DGCID. Mais il va de soi que la définition d'actions de coopération exige une démarche commune qui, du fait même que ses enjeux se situent au cœur des structures sociales, politique, mentales, des pays du Maghreb, n'est pas facile à construire.

Il n'est que de constater les échecs répétés de la Banque mondiale (son rapport sur la pauvreté au Maroc n'a donné lieu à aucune suite) ou de la Commission européenne (appui aux associations en Tunisie) en la matière pour mesurer les difficultés réelles de mener à bien des projets de développement sur ces thèmes. L'objectif de la DGCID visant à apporter son

appui à la création de conditions structurelles du développement (mise à niveau des entreprises et encadrement juridique des affaires (Tunisie) ou privatisation et création de PME/PMI (Algérie), appareil statistique, tribunaux de commerce (Maroc), décentralisation et rôle des collectivités locales (Tunisie), etc), constitue donc une approche graduée et mobilisatrice des acteurs du développement.

d) Maintenir et développer une relation unique

Notre relation avec les pays du Maghreb est marquée par une dimension francophone et une « cohésion intellectuelle » uniques. Que dans le domaine des formations supérieures ou de la recherche scientifique, ces pays considèrent la France comme leur partenaire essentiel (mais pas obligatoire), et qu'ils en paient le prix (les programmes sont tous cofinancés), constitue donc un enjeu qu'il ne s'agit pas d'ignorer. C'est bien à la DGCID qu'il incombe de maintenir pour l'avenir les conditions d'une relation d'exception autant que les voies de participation des élites de ces pays à la production intellectuelle et à la recherche mondiale, mais sans que, pour autant, il faille opposer cette forme d'aide au développement aux projets physiques. En tout état de cause, soyons conscients que si la France mettait un terme à ces actions de coopération, il faudrait peu de temps pour qu'une part notable des meilleurs cherchent à se former auprès d'autres pays (Etats-Unis ou Canada, qui exercent déjà une très forte attraction dans certaines disciplines scientifiques comme les mathématiques appliquées).

La question du drainage des cerveaux ou du faible retour des boursiers dans leurs pays doit donc être nuancée. Nombreux sont ceux qui, après leurs études supérieures dans les grandes écoles françaises, restent en France plusieurs années pour le démarrage de leur carrière, mais rentrent au pays pour y créer une entreprise ou participer étroitement au développement des relations économiques avec la France. Une étude réalisée à Tunis par l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain fournit des illustrations très instructives sur ce phénomène.

C'est pourquoi, et sans attendre le rapport du sénateur Charasse, un certain nombre de mesures concrètes pour améliorer notre coopération ont déjà été prises ou sont en cours :

- refondation intégrale de notre coopération avec l'Algérie et rénovation des procédures ;

- réorganisation du Service de coopération et d'action culturelle de Rabat ;

- enquête sur place des opérateurs français dans les financements MEDA ;

- mise en place d'un groupe de réflexion franco-marocain chargé de proposer les modalités d'une rénovation complète de notre système de coopération ;

- visite approfondie du Directeur général de la Coopération internationale et du développement (DGCID) à Tunis ;

- révision des accords de coopération franco-tunisiens ;

- évaluation des Programmes de recherche franco-marocains ;

- évaluation des actions et systèmes de formation professionnelle au Maroc.

B. REMARQUES SPECIALES

Les tableaux de programmation fournis au rapporteur spécial ne constituaient pas un état des consommations annuelles des crédits de titre IV, mais un relevé de l'ensemble des montants affectés à des projets de coopération ventilés par instruments (bourses, missions, invitations, etc). Comment concevoir en effet que, sur les montants alloués annuellement, des reliquats de 306 millions de francs en 1997, de 205 millions de francs en 1998, et de 288 millions de francs en 1999 (soit 799 millions de francs sur trois ans) soient restés inaperçus des responsables de l'élaboration du budget de la DGRCST (Direction générale des relations de coopération culturelle, scientifique et technique), surtout s'ils apparaissaient plusieurs années de suite dans les trois plus grosses enveloppes géographisées de la Direction générale ?

De fait, les taux de consommation se situent, pour chaque pays et selon les années, tous instruments confondus (et à l'exception d'une mauvaise année 1999 pour l'Algérie pour les raisons que l'on sait (82,5 %), entre 86,6 % et 94,3 %. Ils varient évidemment d'un instrument à l'autre, mais sont les plus élevés pour les bourses d'études (entre 84,5 % et 100,8 % pour le Maroc, 93 % et 110,7 % pour la Tunisie et 96,4 % et 100,8 % pour l'Algérie).

On doit effectivement regretter que l'instrument de coopération créé avec MEDA soit resté décevant. Chacun doit s'accorder à reconnaître qu'il était probablement trop ambitieux puisque, outre des procédures complexes et redondantes qui ne pouvaient qu'être décourageantes pour tous (donataires, opérateurs et bénéficiaires), la mise en place d'une « culture projet » dans les pays tiers méditerranéens, aussi bien qu'au sein de la Commission (qui ne disposait même pas de « missions de coopération MEDA ») était loin d'être

encore acquise. Nombre d'engagements n'ont pu être souscrits faute de projets sérieux. Si la Tunisie fait assez largement exception, c'est précisément parce que, dans plusieurs domaines (dont la formation professionnelle), cette culture existait (en partie résultat d'une longue et intense coopération française). La réforme entreprise sur les procédures, la faculté d'attribuer des aides sectorielles budgétisées, et l'expérience aidant, les performances de MEDA II devraient être sans commune mesure. La DGCID a mis en place pour sa part un dispositif de veille qui permettra d'assurer une véritable coordination entre les projets de coopération bilatérale et ceux de la coopération multilatérale, MEDA ou autres grands bailleurs de fonds.

II. OBSERVATIONS SUR L'ALGÉRIE

A. APPRÉCIATION GLOBALE DE LA SITUATION DU PAYS

Près de dix-huit mois(à la date de la mission de contrôle) après l'élection du Président Bouteflika, le 15 avril 1999, la situation politique et économique semble encore incertaine, et le « partenaire » algérien d'approche malaisée.

Les entretiens avec des personnalités algériennes ont été limités -en particulier, le rapporteur spécial n'a rencontré aucun membre ni représentant politique de l'équipe gouvernementale- en raison certes du contexte sécuritaire et des difficultés de déplacement, mais peut-être aussi parce que ni l'habitude ni le « cœur » n'y portent naturellement. Toutefois, plusieurs contacts très intéressants ont été organisés avec des représentants du ministère des Affaires étrangères et des responsables du secteur économique et bancaire.

La notion de « partenariat », principe de base de la politique française d'aide au développement, n'est pas encore un concept qui paraît naturel ou même seulement opérationnel à nos interlocuteurs. En particulier, les esprits algériens ne semblent ni prêts, ni encore préparés, à des projets de « *transition vers la démocratie* »¹.

Prédomine enfin un sentiment prégnant de méfiance et de raideur structurelles, ancrées dans une farouche volonté d'autonomie -Nord/Sud, mais aussi Est/Ouest.

Les différents éléments d'information recueillis, de manière nécessairement rapide, au cours de divers entretiens et à la lecture des documents remis et de la presse locale de quelques jours à peine, soulignent la persistance d'incertitudes importantes :

¹ L'unique préoccupation, voire le seul intérêt, exprimés par les interlocuteurs du Ministère des Affaires étrangères a été celle de la réouverture de la ligne Air France.

- maintien de la menace de l'islamisme radical¹ ; présence toujours forte, semble-t-il, de la hiérarchie militaire sur l'action du chef de l'Etat, dont la marge de manoeuvre et la volonté politique réelles sont parfois difficiles à jauger ; ancrage profond, même chez les interlocuteurs apparemment les plus « éclairés », de divisions et de conservatismes ainsi que de réflexes intellectuels hérités de l'ère du parti unique et de l'économie administrée ; absence de réel débat politique et absence manifeste d'ailleurs d'une véritable « classe politique » ; bureaucratie omniprésente et parfois corrompue².

Si nous ne sommes plus à l'époque des grands massacres comme en 1995-1997, la violence n'a pas disparu pour autant, y compris aux portes d'Alger -50 à 60 morts par semaine à l'été 2000, en liaison étroite -dit-on, et souligne la presse- avec chaque déplacement à l'étranger du président Bouteflika.

En réalité, quels que soient les efforts des autorités locales, l'amélioration réelle de la sécurité ne peut être considérée comme vraiment irréversible.

Parallèlement, la structure économique et sociale de l'Algérie reste porteuse de risques et de conflits potentiels. L'économie repose de façon quasi exclusive sur la « rente pétrolière » -en 1999, les recettes pétrolières ont représenté 97 % des exportations, 55 % des recettes budgétaires, 25 % du PIB-, tandis que les secteurs hors hydrocarbures stagnent et que le dinar se déprécie. Pour autant, l'amélioration du cours du baril ne s'est pas traduite par une amélioration notable de la situation économique et budgétaire, de nature notamment à débloquer les facilités d'ajustement structurel mises en place par les bailleurs multilatéraux (Fonds monétaire international et Union européenne).

La structure de l'économie se caractérise par la coexistence de trois secteurs : le secteur public, composé de six holdings nationaux et cinq holdings régionaux, qui représente environ 50 % du PIB ; un secteur privé formel, composé de petites et moyennes entreprises -728.000 selon une étude de la Banque mondiale-, dont la contribution au PIB se situe, selon les sources, entre 40 % et 45 % ; enfin un secteur informel, complémentaire du précédent, et particulièrement important puisqu'il procure un emploi ou des ressources complémentaires à une partie significative de la population (1,4 million de personnes, soit près du quart de la population active).

¹ La nomination de Abdelaziz Belkhadem, proche du FIS et d'états islamiques comme l'Iran, le Pakistan ou le Soudan, comme nouveau ministre des affaires étrangères, a suscité ainsi de nombreuses interrogations.

² « marifa » et « chipa » -pots de vin et piston- sont, si l'on peut dire, « monnaie courante ».

Avec une croissance démographique de 1,6 % par an, nettement plus rapide que la croissance économique, le PIB par habitant a été divisé par deux depuis 1990 (1.550 dollars en 1999 contre 3.524 dollars en 1990). Le taux de chômage est proche de 30 %. La crise du logement est particulièrement aiguë (douze personnes en moyenne par logement à Alger, hérissée de chantiers immobiliers en panne). La moitié de la population a moins de vingt ans. Résultat immédiat : beaucoup de jeunes inoccupés, qui s'attroupent rapidement, à toute heure du jour. Il est clair que si « chantiers » nouveaux de coopération il faut renforcer, ceux concernant l'éducation, la formation professionnelle, mais aussi les « loisirs » sportifs ou culturels ont une évidente utilité.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Parmi les nouveaux « chantiers » de la coopération, il faut citer :

- un projet Fonds de solidarité prioritaire « formation professionnelle » en cours d'élaboration ;

- un accord-cadre signé le 26 avril 2000 à l'occasion de la visite en Algérie de la ministre de la jeunesse et des sports, dont de nombreuses mesures sont en cours de réalisation ;

- un ensemble de mesures pour engager un dialogue stratégique sur le tourisme des Algériens en Algérie et le développement de centres de loisirs et de camps de vacances pour jeunes, suite à la visite de la secrétaire d'Etat au tourisme en janvier dernier.

La rénovation en cours de la coopération avec l'Algérie a fait l'objet d'un mémorandum signé en avril 2000, de la réunion du Comité des projets franco-algériens en octobre 2000 et de l'accord de rénovation du Programme des boursiers franco-algériens en janvier 2001.

Au total, si, comme cela ressort des différentes déclarations officielles qui ont clôturé la visite en France du président Bouteflika du 14 au 17 juin 2000, qualifiée d'« étape majeure de la relation franco-algérienne », il est urgent de « marquer la volonté partagée par la France et l'Algérie de donner un nouveau cadre à la rénovation de la relation bilatérale et de définir les secteurs prioritaires de coopération », la tâche confiée au nouvel ambassadeur apparaît assez redoutable, quelles que soient l'éminence de ses qualités personnelles et de ses compétences professionnelles, ceci expliquant sans doute cela.

La difficulté de l'exercice paraît toutefois accrue par le caractère encore trop « ramassé » de l'équipe dont il disposait à l'été 2000.

En tout état de cause, il apparaît pour le moins « cohérent » avec les déclarations politiques faites au plus haut niveau -et la décision largement annoncée dans le cadre du budget 2001 de rouvrir des consulats et des centres culturels en Algérie- de sérieusement modifier le dispositif sécuritaire toujours en vigueur : un escadron complet de gendarmerie affecté en permanence à Alger (pour un coût annuel de 50 millions de francs), et relevant directement du ministère de la défense -ce qui ne facilite pas nécessairement la tâche du chef de poste- ; un personnel vivant en camp retranché¹, sans contact quasiment, sinon « ancillaire », avec la population locale -ce qui ne facilite pas l'établissement de réseaux de « partenariat »-, camp confortable et coquet certes, sinon luxueux, mais inévitablement source d'un sentiment d'enfermement et d'isolement, d'ennui ou de mauvais esprit, de lassitude ou d'énervement, assez clairement ressentis en peu de temps. Ainsi personne ne peut sortir du « camp », sinon avec deux voitures blindées et quatre gendarmes, dûment prévenus 48 heures ou 72 heures à l'avance.

D'où une certaine stupéfaction de votre rapporteur spécial face à l'annonce sur place de l'arrivée imminente, courant juillet 2000, de 123 jeunes de Stains et Vaulx-en-Velin, « pour des vacances » -sans aucune mesure de sécurité particulière- dans deux camps de la campagne algérienne (Zeralda et Sidi Fredje), à la suite d'un accord bilatéral passé entre Mme Marie-Georges Buffet, ministre de la Jeunesse et des Sports, et son homologue, M. Abdelmalek Sellal, dans le cadre d'un « programme de relance de la coopération dans les domaines de la jeunesse et des sports »².

Les échanges -limités- avec quelques représentants d'entreprises françaises laissent percevoir le maintien d'un certain attentisme. Certes, l'accord franco-algérien de protection des investissements ratifié en 1994 par l'Algérie l'a enfin été par la France le 20 janvier 2000. Toutefois, les incertitudes sécuritaires, la persistance de contentieux non réglés et le maintien du classement risque-pays en catégorie 6 continuent manifestement de peser sur les décisions des entrepreneurs français. Enfin et surtout, la mise en œuvre concrète par les autorités politiques du processus de privatisation constitue, à l'évidence, une incontournable condition de déblocage³. Or, en l'état actuel, le passage réel à l'économie de marché n'est pas affiché comme une urgente priorité.

¹ En tout état de cause, le parc Pelzer paraît avoir atteint son taux d'occupation maximum. Le renforcement de personnels passe nécessairement par l'acquisition ou la viabilisation de logements supplémentaires, et un sérieux effort de rationalisation et de remise en état du parc immobilier extérieur, actuellement largement inoccupé.

² Le déplacement sur le terrain de l'ambassadeur et l'étonnement manifesté par votre rapporteur spécial, qui s'en est vivement ému auprès du Quai d'Orsay, ont conduit à annuler cette opération.

³ A cet égard, le départ de l'ancien Premier Ministre Ahmed Benbitour, opposé au démantèlement des holdings d'Etat comme préalable à la privatisation peut constituer un signal positif.

Algérie
Principaux chiffres*

- *Superficie* : 2.381.740 km², dont 85 % de désert
- *Population* :
 - 30 millions (+ 1,8 % par an)
 - 50 % de la population a moins de 20 ans
 - taux de chômage : 33 % (80 % des chômeurs ont moins de 30 ans)
- *PIB* :
 - 47,8 milliards de dollars
 - + 0,5 % par an de 1990 à 1998 ; + 3,2 % en 1999
 - 1.640 dollars/ha
- *Déficit budgétaire* : 1,9 % du PIB en 1999 (3,9 % en 1998)
- *Dette extérieure* : 60 % du PIB (25,5 milliards de dollars)
- *Inflation* : 2 % (30 % en 1995)
- *Exportations françaises vers l'Algérie* :
15,9 milliards de francs (premier fournisseur)
- *Importations françaises en provenance d'Algérie* : 9,7 milliards de francs
- *Excédent commercial français* : 6,1 milliards de francs (6,5 en 1998)
- *Investissements français en Algérie* : 340 millions de francs de 1990 à 1998
(hors hydrocarbures)
- *Entreprises françaises présentes en Algérie* :
Totalfina, Elf, Synthelabo, Rhône-Poulenc, Pierre Fabre, Castel (projet),
Danone (projet), RVI (projet).
- 9.200 Français immatriculés en Algérie.
- 800.000 Algériens en France, dont près de 300.000 double-nationaux.

* 1999, sauf spécifié autrement.

B. LE DISPOSITIF D'AIDE

La situation prévalant en Algérie a conduit, à partir de 1994, à réorganiser et redimensionner le dispositif français : fermeture des centres culturels français et des établissements d'enseignement, interruption des missions d'agents français, formation en France des élites algériennes. L'enveloppe programmée est alors passée de 200 millions de francs en 1994 à 89 millions de francs en 1999.

L'élection du Président Bouteflika, le 15 avril 1999, a été rapidement suivie, dès juillet 1999, d'une visite de M. Hubert Védrine à Alger. Le principe du « *renforcement* » et de la « *rénovation* » de la coopération franco-algérienne acté à cette occasion s'est traduit par la définition conjointe de cinq « *axes prioritaires* » :

- *formations supérieures et formation des élites* ;
- *restructuration de l'économie algérienne* : aide à la modernisation du secteur bancaire, coopération dans les secteurs eau et télécommunications, appui au développement de la gestion déléguée de services publics, formation des décideurs publics ;
- *santé* ;
- *collectivités territoriales* : renforcement institutionnel et renforcement de leurs capacités dans les secteurs eau, aménagement urbain et traitement des déchets ;
- *jeunesse et des sports*.

En « franco-français », les enjeux de notre coopération ont été définis -de façon un peu différente- comme suit :

- entretenir la *présence française en Algérie* ;
- accompagner le processus de *réformes économiques* engagé par le Gouvernement ;
- soutenir le développement d'un *état de droit* et la *modernisation du système politique*.

De fait, l'Algérie est désormais, avec le Maroc, la Tunisie et le Vietnam, le seul pays à bénéficier de la totalité des instruments de la coopération française : inscription dans la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), poursuite des financements de l'Agence française de développement, éligibilité aux protocoles « rénovés » : réserve pays émergents et fonds d'aide au secteur privé (FASEP).

La France s'est engagée en outre à favoriser une gestion active de la dette extérieure algérienne par conversion de créances en investissements privés pour un montant de 400 millions de francs.

En réalité, cet effort important est resté du domaine de l'affichage, en raison de l'insuffisance quantitative des moyens humains en poste pour les mettre en œuvre de manière efficace. En clair, si le contexte sécuritaire est amélioré, il ne permet pas encore un fonctionnement satisfaisant de notre coopération, ni une utilisation convenable de l'enveloppe considérable qui lui est affectée.

On voit mal ainsi comment, dans sa configuration de juillet 2000, soit un conseiller chef de service assisté d'un secrétaire général, de trois attachés de coopération et de deux chargés de missions, le Service de coopération et d'action culturelle d'Alger peut être en mesure de mettre en œuvre une dotation de plus de 100 millions de francs.

D'autre part, nos objectifs et nos méthodes ne font manifestement pas l'objet d'une totale adhésion de la part du partenaire algérien.

Enveloppe affectée à l'Algérie

• Coopération culturelle, scientifique et technique	
- Titre IV - programmation 2000	90 MF
- Titre VI - enveloppe FSP 2000.....	20 MF
• Coopération économique et financière	
- AFD - engagements 1999	148 MF
- AFD - engagements 2000	164 MF
- Proparco - engagements 2000	40 MF
- Protocoles en cours	3.600 MF
- Conversion de la dette	400 MF

1. La coopération économique et financière

Revitalisée à compter de 1999, la coopération économique et financière avec l'Algérie se place dans la perspective de l'adhésion de l'Algérie à la future zone de libre-échange méditerranéenne en 2010.

a) *Protocoles financiers*

L'Agence française de développement gère encore, pour le compte du Trésor français, **un encours de 3,6 milliards de francs français de prêts issus de protocoles financiers** dont l'Algérie a bénéficié jusqu'en 1994¹. Le maintien d'un reliquat encore aussi important mérite d'être relevé, bien qu'aucune explication n'ait pu être donnée à ce sujet ni sur place, ni au retour du rapporteur spécial².

b) *Aide au secteur privé*

La mise en œuvre des procédures *réserve pays émergents* et *fonds d'aide au secteur privé* (FASEP), qui ont succédé à l'ancien système des protocoles financiers, suppose au préalable celle des réformes économiques algériennes, et notamment le lancement des opérations de privatisations. Elle reste donc pour l'instant en état de latence.

c) *Conversion de dettes*

La relance de notre coopération économique et financière en 1999 s'est d'abord traduite par la décision de convertir une partie de la dette algérienne (400 millions de francs) en créances d'investissement.

Cette opération, qui mobilise surtout les moyens de la Direction du Trésor et de la Direction des affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, est la moins « coûteuse » en moyens humains. Elle correspond en outre, au moins dans son principe, à une demande de la partie algérienne. Toutefois, sa mise en œuvre concrète, et notamment la définition des points d'application, sera sans doute difficile.

¹ Entre 1992 et 1994, l'Algérie a bénéficié de 3 protocoles financiers pour un total de 2.375 millions de francs destinés à financer à conditions privilégiées certaines entreprises françaises de biens et de services et des projets de développement (1.598,7 millions de francs de crédits publics et 776,2 millions de francs de crédits privés garantis par la COFACE)

² Le Parlement doit sans tarder se donner les moyens de briser le mépris du Trésor pour le contrôle parlementaire.

2. Le rôle de l'Agence française de développement

Le rôle que l'Agence française de développement est appelée à jouer en matière de « soutien institutionnel aux réformes économiques » -modernisation du secteur bancaire, eau et télécommunications, gestion déléguée de services publics- est décisif. Mais il passe nécessairement par le renforcement des effectifs sur place, dont le travail sera facilité par l'impeccable travail de mise en ordre des dossiers constaté par le rapporteur.

De 1992 à 1998, la politique suivie par l'Agence française de développement a consisté à maintenir l'agence locale, avec un personnel réduit au strict minimum, à seule fin de maintenir le contact avec les interlocuteurs habituels et d'assurer la poursuite de l'exécution et du paiement des concours octroyés (75 millions de francs en moyenne de 1992 à 1998). Aucun engagement nouveau n'a donc été contracté entre 1995 et 1998.

La reprise date de 1999, avec un volume d'engagements de 148 millions de francs pour 1999, puis 164 millions de francs en 2000.

En juillet 2000, sept projets restaient à décaisser, pour un montant total de 189 millions de francs.

Le projet le plus ancien (1992) -rénovation de la cimenterie de Mefta- a été décaissé à hauteur de 43 millions de francs sur les 60 millions de francs accordés (72 %). L'important retard de réalisation s'explique par des problèmes sécuritaires (suspension de trois ans en raison notamment d'un attentat à l'explosif qui a détruit la salle de commandes de l'entreprise). Seul projet à avoir pu être visité, il laisse une impression de réussite raisonnable, de réelle utilité et d'appropriation évidente par les algériens : on peut seulement s'interroger sur la nécessité de maintenir « vivant » un solde impayé de 17 millions de francs de concours financiers.

Deux projets datant de 1993 restent encore à décaisser totalement, mais pour des montants très faibles :

- la rénovation de la briqueterie de Mers-El-Kébir, pratiquement achevée (23,3 millions de francs décaissés sur 24 millions de francs),

- la rénovation de la cimenterie de Beri Saf (24,6 millions de francs décaissés sur 30 millions de francs).

Le projet de formation de cadres pour la Sonatrach (45,4 millions de francs décaissés sur 53 millions de francs) vient d'être clôturé avec un solde annulé de 8 millions de francs.

De même, un projet datant de 1994 à très faible décaissement (2,2 millions de francs sur 19 millions de francs) - formation et justice à l'ENIP - industrie pétrolière -, vient également d'être annulé.

Cinq projets (datant de 1992, 1993, 1994) ont été achevés, avec un « reliquat » très faible de 5,4 millions de francs au total -soit un taux de décaissement définitif de 94,2 %, qui n'est pas si courant et mérite d'être salué, notamment compte tenu des circonstances.

Enfin, cinq concours (1992, 1993, 1995 et 1997) ont été annulés, pour un montant total de 174 millions de francs.

Les projets mis en place à compter de 1999 obéissent à une logique différente qui n'a pas encore trouvé sa vitesse de croisière.

Ils se traduisent essentiellement par la mise en place de lignes de crédit auprès de banques algériennes, agissant au nom et pour le compte de l'Etat (Banque algérienne de développement et Crédit Populaire d'Algérie), destinées à des entreprises locales. Ainsi, 50 millions de francs ont été mis en place à la BAD en 1995 (33,4 millions de francs décaissés) - un concours de 75 millions de francs accordé en 1997 ayant été opportunément annulé puisque le premier était loin d'être décaissé... D'autre part, 98,4 millions de francs ont été mis en place auprès du Crédit Populaire d'Algérie, le 7 octobre 1999, mais la convention toujours « en phase de formalisation » en juillet 2000.

Votre rapporteur réitère ici une remarque récurrente : pourquoi faire passer en Conseil de surveillance de l'Agence française de développement des projets manifestement encore en gestation ou à « conditionnalités » irréalistes, sauf à vouloir faire des effets d'annonce à partir d'un « chiffre d'affaires » théorique... ?

Apparaissent également deux projets en cofinancement : le premier avec la Banque mondiale -*Résorption de l'habitat précaire* : 164 millions de francs engagés en 2000, et le second avec la Banque mondiale et la BEI -*Programme eaux d'Alger* : 177 millions de francs, actuellement à l'étude . Dans ce dernier cas, il s'agirait en réalité de reprendre un projet initié par la Banque mondiale, dont la sophistication excessive a conduit à un échec.

D'autre part, après un concours de 15 millions de francs à Michelin en 1992, annulé depuis, PROPARCO a repris très récemment ses activités avec un prêt de 40 millions de francs, en cofinancement avec la Société Financière Internationale, pour un projet pharmaceutique qui regroupe Sidal, Pierre Fabre et Novo Nordisk.

Ces dernières opérations correspondent à un recentrage - convenu avec les autorités algériennes à l'occasion d'une rencontre mi-octobre 1999- autour de deux priorités :

- L'amélioration des *conditions de vie des populations* par le financement d'infrastructures de base (eau, assainissement, habitat, environnement...) : c'est l'objet du projet *Habitat précaire*, ainsi que des deux projets *Eau* à l'étude en juillet : le traitement des eaux usées d'Alger via la

réhabilitation de la station de traitement de Barabi, d'une part, et d'autre part, l'amélioration de la desserte en eau potable d'un quartier d'Alger dans le cadre d'une gestion déléguée.

- La mise à niveau de l'économie et le développement du secteur privé, destinés à faciliter la mise en place des accords d'association avec l'Union européenne : c'est l'objet des lignes de crédit octroyées au secteur bancaire algérien pour le refinancement d'investissements des PME-PMI et la réhabilitation ou la création de centres de formation professionnelle dans le cadre de partenariats associant branches professionnelles françaises et algériennes.

Au total, l'agence algérienne laisse l'impression d'un flux d'activités ralenti par les problèmes de sécurité, mais rationalisé et « nettoyé ». Ceci devrait permettre, à condition de renforcer des moyens humains réduits au « minimum vital », et de pouvoir à nouveau circuler facilement sur le territoire, une reprise sur des bases saines de l'activité de l'Agence française de développement, qui constitue certainement un instrument bien adapté aux besoins, aux demandes et aux potentialités du partenaire algérien.

3. La coopération culturelle et technique

a) Evolution depuis 1997

L'analyse rapide de l'évolution des interventions financées sur le titre IV du budget des Affaires étrangères depuis 1997 amène à formuler les observations générales suivantes :

- Le secteur privilégié reste celui de la coopération scientifique, universitaire et de recherche, même si sa part relative, supérieure à 50% en 1997 et 1998, n'est plus que de l'ordre d'un gros tiers depuis 1999. Ce resserrement paraît assez fondé si l'on en juge d'après la relative faiblesse des taux de consommation.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

L'évolution constatée de la part relative de la coopération scientifique, universitaire et de recherche dans l'ensemble de notre coopération avec l'Algérie tient au fait que, après avoir, durant les années les plus graves de la crise algérienne, rapatrié en France le dispositif de coopération (ce qui s'est traduit évidemment par un recours massif à l'outil « bourses »), un retour progressif à « la normale » permet de relancer certaines actions de coopération sur le terrain. Plus spécifiquement, les mauvaises performances enregistrées en 1999 (environ 60 %) dans la consommation des moyens attribués aux Programmes d'actions intégrées (recherche) s'expliquent par les difficultés d'obtention des visas pour les ressortissants algériens et les problèmes liés aux déplacements des chercheurs français en Algérie. Rappelons que le Comité de coopération recherche, qui s'est réuni à Constantine en octobre 2000, n'avait pu se réunir en Algérie depuis quatre ans.

➤ La coopération technique et au développement prend une place croissante, passant du quart à près de la moitié de l'enveloppe globale entre 1997 et 2000.

➤ La coopération culturelle et linguistique progresse également pour atteindre près de 20% de l'enveloppe.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

L'amélioration de la place occupée par le secteur culturel et du français, si elle est déjà sensible, reste marquée par une très grande prudence dans le contexte actuel.

➤ S'agissant des instruments mis en œuvre, on soulignera la part majoritaire occupée par les bourses : 90 % de l'enveloppe en 1997, 66 % en 1998, 64% en 1999, et 65 % en 2000.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La part majoritaire occupée par les bourses tient au choix exercé en 1995 de rapatrier en France l'intégralité des actions jusque là réalisées sur les deux rives de la Méditerranée. Les taux de consommation des bourses étaient de 100,8 % en 1997, 96,4 % en 1998, de 97,1 % en 1999 et de 78,2 % en 2000 (chiffres provisoires). Rappelons que le système mis en place depuis 1987 entre la France et l'Algérie, connu comme le Programme boursier franco-algérien (PBFA) est cofinancé par l'Algérie à hauteur de 40 %. Il a permis d'assurer la formation de plus de 5.000 étudiants, enseignants et hauts fonctionnaires.

Par ailleurs, afin de ne pas se laisser enfermer dans la logique de « coopération de crise », le Département a entrepris depuis juillet 1999 une réforme générale du PBFA qui a abouti à la signature, le 31 janvier 2001, d'un nouveau « programme-cadre franco-algérien de formation supérieure en France » et la création d'un comité de pilotage, présidé par le ministère des Affaires étrangères des deux pays, et de deux sous-comités chargés des opérations de sélection, de placement et de suivi. Une véritable cogestion du PBFA est donc instaurée, avec notamment une sélection en commun des candidats.

La part des « autres moyens », qui recouvre essentiellement des subventions, représente un peu moins du tiers de l'enveloppe. La part des « séjours scientifiques de haut niveau » se maintient elle aussi à environ 6% de l'enveloppe, malgré un taux de consommation relativement faible en 1997 et 1998.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Le taux de consommation des séjours scientifiques de haut niveau était de 65 % en 1997, 49 % en 1998 et 90 % en 1999. Les mauvais résultats des années 1997 et 1998 s'expliquent par les difficultés rencontrées par les chercheurs et enseignants du supérieur pour se rendre en France en vue d'y poursuivre leurs recherches.

Evolution de l'enveloppe de crédits d'intervention depuis 1997			
	Total programmé (millions de francs)	Total consommé (millions de francs)	Taux de consommation
1997	108,1	27,5	25%
1998	96,1	74,6	78%
1999	88,7	14,7	15%
2000	90,7 ⁽¹⁾	-	-

(1) Non compris l'enveloppe de 20 MF sur le Fonds de solidarité prioritaire

Source : Documents fournis par le ministère des Affaires étrangères au 30/6/2000 :
SCOP - Edition générale de contrôle de la programmation - Tableaux de bord généraux par direction

Répartition de l'enveloppe par secteurs (programmation)				
	<i>(millions de francs)</i>			
	1997	1998	1999	2000
Développement et coopération technique	27,3	16,7	27,8	39,9
Coopération scientifique, universitaire et de recherche	63	53,7	34,8	31,3
Coopération culturelle et française	14,7	21,2	21,5	18,5
Audiovisuel et techniques de communication	0,5	1	1,1	1,0
Interdirections	2,7	3	3,5	-
Total	108,1	96,1	88,7	90,7

Source : *ibid*

Répartition de l'enveloppe par instruments (programmation)				
	<i>(millions de francs)</i>			
	1997	1998	1999	2000
Bourses d'études	47,5	39,5	34,9	31,9
Bourses de stage	19,9	15,3	11,4	17,0
Bourses linguistiques et pédagogiques de courte durée	1,18	8,7	11,1	10,0
Invitations	0,95	1,8	2,6	0,5
Bourses de couverture sociale	0,03	0,01		3,5
Missions	8,8	7	3,4	5,7
Autres moyens (dont subventions)	29,8	23,4	25,3	22,0
Total	108,1	96,1	88,7	90,6
Nb de postes Titre III	7	7	7	8
Nb de postes Titre IV	0	0	0	0

Source : *ibid*

Mise en œuvre de la programmation 2000
(au 30 juin 2000)

A - Audiovisuel et techniques de communication : 1 042 300 francs

	Montant total programmé	Montant mis en œuvre par le poste au 9/7/2000
1. Coopération dans le domaine du cinéma:	400 300	72 599
- subvention ⁽¹⁾	70 000	70 000
- achats		2 599
2. Formation des journalistes	642 000	-

B - Coopération culturelle et français : 18 460 970 francs

1. Soutien à la formation dans les domaines culturel et artistique	952 000	6 324
- achats		6 324
2. Appui à la diffusion de la pensée française	3 895 000	406 800
- achats		406 800
3. Coopération dans le domaine de la jeunesse et des sports	1 023 070	691 520
- dont subventions à des associations diverses		650 000
- achats		41 520
4. Soutien à l'enseignement scolaire du français et en français	9 075 000	1 349 557
- achats		1 349 557
5. Développement du français à l'université et en langue de spécialité	3 515 000	0

C - Coopération technique et développement : 31 295 360 francs

1. Assistance à la Caisse algérienne de garantie des exportations (CADEX)	176.400	-
2. Développement du secteur privé et des capacités du réseau consulaire	913 000	485 000
- achat opérateur <i>CCI Toulouse</i> ⁽¹⁾		200 000
- achat opérateur : <i>CCI Nancy</i> ⁽¹⁾		285 000
3. Mise à niveau des entreprises publiques et privatisation	2 604 800	70 000
- achat opérateur : <i>ACTIF</i> ⁽¹⁾		70 000
4. Soutien à l'agriculture et l'élevage	1 193 200	140 000
- achat opérateur : <i>CIRAD</i> ⁽¹⁾		140 000
5. Gestion des ressources naturelles	1 066 480	224 000
- achat opérateur : <i>Enertech</i> ⁽¹⁾		160 000
- achat opérateur : <i>Office international de l'eau</i> ⁽¹⁾		164 000
6. Actions dans le secteur des transports	2 408 480	640 000
- achat opérateur : <i>CERTU</i>		100 000
- achat opérateur : <i>Ecole nationale Marine marchande</i>		110 000
- achat opérateur : <i>Ponts Formation Edition</i>		150 000
- achat opérateur : <i>Institut de formation et d'échanges portuaires</i>		180 000
- achat opérateur : <i>Scetauroute</i> ⁽²⁾		100 000

⁽¹⁾ soit 100 % de l'enveloppe à disposition du poste

⁽²⁾ reste au total 70 000 F à mettre en œuvre par le poste

7. Santé	2 513 000	170 000
- dont subventions opérateur : <i>Algoconsultant</i> ⁽²⁾		170 000
8. Santé avec la société civile	300 000	270 000
- subventions à des associations ⁽²⁾		270 000
9. Développement social avec la société civile	800 000	170 000
- dont subventions ⁽²⁾		170 000
10. Soutien à la réforme du système éducatif	984 350	0
11. Développement de la formation professionnelle	822 870	0
12. Renforcement de l'état de droit	985 300	0
13. Formation des cadres territoriaux	440 000	0
14. Institution du secteur du logement	4 078 680	1 429 000 ⁽³⁾
- achat opérateurs :		
- <i>GIE Villes nouvelles ISIS</i>		220 000
- <i>Formaterranée</i>		290 000
- <i>AURIF</i>		80 000
- <i>ISTED</i>		600 000
- <i>CSTB</i>		170 000
- <i>Structures compétitives</i>		269 200
15. Programme franco-algérien de formation (PROFAS)	10 448 000	781 650
- achat opérateur : <i>CNOUS</i>		781 650 ⁽⁴⁾
16. Modernisation de l'administration publique	365 000	290 000
- achat opérateur : <i>IIAP</i> ⁽²⁾		290 000
17. Modernisation des secteurs économiques et financiers	1 195 000	-

D - Coopération scientifique, universitaire et de recherche : 39 901 370 francs

1. Programme d'extension du réseau algérien de documentation agricole	265 096	265 096
- achat opérateur : <i>CIRAD</i> ⁽²⁾		265 096
2. Appui à la création d'un Institut supérieur des Affaires	1 000 000	-
3. Coopération éducative pour la profession aéronautique	285 000	285 000
- achat opérateur : <i>IAS/ SNECMA</i> ⁴		285 000
4. Formations universitaires spécialisées en chirurgie orthopédique	354 500	-
5. Formation supérieure hors projets	22 968 000	900 000
- subvention : <i>CNOUS</i> ⁽²⁾		900 000
6. Promotion de l'information scientifique et technique française	200 000	-
VII. Coopération universitaire	14 740 774	3 552 299
- subventions		
- <i>Université du Maine</i> ⁽²⁾		3 000 000
- <i>Association Maghreb Europe</i> ⁽²⁾		150 000
- <i>Egide</i>		402 299

b) Mise en œuvre de l'enveloppe 2000

L'analyse sur place de la mise en œuvre de l'enveloppe 2000 amène à formuler les observations suivantes :

⁽²⁾ soit 100 % de l'enveloppe à disposition du poste

⁽³⁾ sur 1.629.000 F à mettre en œuvre par le poste

⁽⁴⁾ sur 800.000 F à mettre en œuvre par le poste

- S'agissant d'abord des instruments mis en œuvre :

➤ Au 9 juillet 2001, le total des opérations financées par le Service de coopération et d'action culturelle sur crédits délégués, après fongibilité, s'élevait à 12.318.395 francs, soit 13,6 % du total de l'enveloppe de la programmation 2000 ;

➤ La quasi-totalité de l'enveloppe des crédits à mettre en œuvre par le poste l'était déjà en juillet ;

➤ L'activité du poste est presque exclusivement concentrée sur la mise en œuvre de subventions - par recours à des « opérateurs » sous forme d' « achat de prestations ».

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Comme le note justement le rapporteur, les effectifs du poste ne lui permettent pas de conduire directement les opérations de relance de la coopération. Un recours à l'externalisation contrôlée est indispensable.

Or il n'est pas certain que, en matière d'achats, le contrôle centralisé du Bureau des marchés du ministère soit suffisamment opérationnel.

Il serait sans doute utile que l'administration centrale, qui a mis en œuvre depuis peu un important système de suivi et de contrôle centralisé des subventions, puisse y « raccrocher » les fonds perçus souvent par les mêmes opérateurs, mais sous forme d'achats de prestations...

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette remarque est pertinente et correspond à une préoccupation du Département. Pour la programmation 2001, les dispositions suivantes concernant les prestations de service et les subventions sont mises en œuvre :

- 1. Identification des principaux opérateurs (IIAP, CIRAD, CNRS, EHESS, FNEGE, ACTIM, etc) ;*
- 2. Relevé des actions programmées par l'ensemble des postes avec ces opérateurs ;*
- 3. Regroupement à l'administration centrale de la gestion de ces actions sous intitulé unique : convention de subvention et/ou marché.*

Cette procédure permettra d'assurer au Département une meilleure capacité de négociation avec chaque opérateur ainsi qu'un meilleur suivi de leurs actions.

La mise en œuvre d'une multiplicité de petites subventions à des associations, notamment dans le domaine de la jeunesse et des sports (650.000 francs), de la santé (270.000 francs), et du développement social

(170.000 francs), n'est pas toujours facile à gérer, et donne parfois lieu à quelques interrogations.

On trouve ainsi, par exemple, l'association « Trait d'Union », qui demande 153.700 francs pour faire « un peu de tout » (*sic*), y compris de la formation d'élus et de fonctionnaires...

Ou l'association « Action humanitaire artistique » présidée par une « personne connue » d'un membre du Gouvernement français !

Ou encore une demande de 10.000 francs -non satisfaite-, de l'Association Nationale des Elus de la Montagne. Après tout, la Fédération française de la Montagne et de l'Escalade a bien émergé pour 101.500 francs en 2000 au budget de la DGCID, au titre d' « organisme concourant à la coopération culturelle et scientifique »... !!!

Dans certains cas, le recours systématique à certains opérateurs peut susciter quelques doutes.

Ainsi, l'omniprésence, ou l'ubiquité, d'un certain Yannick Auximery, qui intervient à la fois au nom de « Structures compétitives » comme opérateur sur le logement (261.200 francs), et au nom de « ARPE » comme opérateur sur la mise à niveau des entreprises publiques et privatisations (70.000 francs).

Proche de la rente de situation, il intervient au tarif prohibitif de près de 140.000 francs par semaine (pour un barème moyen estimé en général à 40.000 francs pour ce genre de prestations). Même, et surtout, si l'objet de ses prestations constitue une des priorités de la coopération franco-algérienne aujourd'hui, il apparaît souhaitable de mettre fin à une situation de quasi monopole sur un secteur qui exige à l'évidence des compétences avérées.

De la même manière, le recours à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Toulouse (pour le « développement du secteur privé ») -engagement pris au niveau du Comité des Etats, sans avoir été envisagé initialement- appelle, semble-t-il, des réserves de la part des experts concernés.

De fait, ce type d'instrument n'est pas exempt des risques d'une logique d' « abonnement », pas toujours conforme à celle du meilleur emploi des deniers publics.

L'IIAP, par exemple, auquel il est recouru traditionnellement en matière d'administration publique, est, par plusieurs interlocuteurs, considéré comme « cher » et « ne renouvelant pas ses experts ». Cette remarque devient récurrente auprès de nombreux postes.

Le CIRAD fait également, de façon croissante dans plusieurs postes contrôlés par le rapporteur spécial, l'objet des mêmes critiques.

On peut aussi s'interroger sur le recours -coûteux : 164.000 francs- à l'Office international de l'eau, de préférence à une agence de bassin, pour un coût qui serait peut-être moindre.

Enfin, on relèvera l'octroi en 1999 d'une subvention de 100.000 francs à la Confédération générale du Travail (CGT), versée en totalité, mais effectivement dépensée à hauteur de moins du quart...

Cette subvention avait en principe pour objet la mise en place d'un programme biennal d'aide à la formation syndicale. Signée en août 1999, la convention s'est traduite par le versement de la totalité de la subvention.

Or, tel que fourni par la CGT, l'état de réalisation au 31 décembre 1999 s'établissait comme suit : « *Deux initiatives ont pu être réalisées avec la tenue d'une session de travail chargée de refixer de façon détaillée les étapes de travail au titre de la première année, en réorganisant le calendrier de travail en glissement sur les douze mois ouverts à partir de octobre 1999, et de préparer de façon concrète le contenu de la première session de formation de formateurs* ».

Les perspectives annoncées étaient les suivantes : « *intervention de deux intervenants CGT sur les thèmes « questions économiques » et « besoins en matière de protection sociale » - dates en cours de fixation* ».

Toujours tel que fourni par la CGT, le compte-rendu financier de mars 2000 évalue à 21.000 francs la contribution effective du ministère des Affaires étrangères.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La volonté affichée par le poste d'Alger, en conformité d'ailleurs avec les programmes de travail pour le Maghreb approuvés par le CICID le 22 juin 2000, de travailler avec la société civile dans toute sa diversité et de pallier une certaine apathie des milieux concernés par des actions ciblées dans ce secteur, en particulier la jeunesse et les sports, explique le choix de privilégier les outils de subvention à des associations. Des fiches normalisées sont établies pour chaque subvention, et il existe bien un suivi technique et financier, tant auprès des associations françaises récipiendaires que de leurs partenaires algériens.

L'association « Trait d'union » a organisé :

- en 1999 les premières journées franco-algériennes de chirurgie dentaire (45.000 F) et plusieurs échanges de jeunes avec l'Algérie (80.000 F) ;

- en 2000 un stage de formation au bénéfice de fonctionnaires locaux (deux semaines) et un stage de formation à l'accueil et à la prise en charge des femmes victimes de violence (une semaine), destiné aux membres d'une association algérienne qui gère un centre d'accueil à Alger. Enfin, l'association « Trait d'union » a organisé l'accueil en France de jeunes Algériens dans le cadre d'un chantier international de volontariat. Ces opérations ont fait l'objet d'une subvention de 65.000 F sur les 153.700 demandés. Un rapport financier et technique est à la disposition du rapporteur spécial.

- L'association « Action humanitaire artistique » n'est pas présidée mais soutenue par M. Guy Hascouet, secrétaire d'Etat à l'économie solidaire, alors député. Elle avait sollicité une subvention en vue de l'organisation d'un concert donné par des groupes musicaux français, mais n'a finalement pas été en mesure d'organiser cette manifestation en 2000. Elle la programme pour 2001. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que les bénéficiaires de cette opération sont destinés à une association humanitaire algérienne dirigée par une élue locale dont le travail sérieux est bien connu de notre poste à Alger.

- La demande de l'Association Nationale des Elus de la Montagne n'a effectivement pas été satisfaite.

- M. Auximéry intervient pour deux associations : « Structures compétitives » et « ARPE ». Les questions suscitées par les demandes répétitives présentées par l'association « Structures compétitives » ont été volontairement évoquées par le poste devant le rapporteur spécial. Il convient de noter que, devant le coût des prestations de cette association, les trois propositions présentées devant le Comité franco-algérien des projets les 30 et 31 octobre 2000 à Paris, ont été confiées à d'autres intervenants.

- La mise en place souhaitée par le poste d'un centre interentreprises d'appui aux formations, a été initialement conçue par la Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse comme une action de formation de formateurs. Ce projet a donc fait l'objet d'une nouvelle rédaction des termes de référence. Après négociation avec la représentation de la Commission européenne, ce projet sera intégré dans l'initiative Meda-PME, la CCI de Toulouse restant chargée d'une action connexe de formation.

La conduite d'actions de coopération à moyen terme (de 3 à 5 ans) exige de la part de l'opérateur une volonté d'enracinement dans le pays d'intervention qui dépasse une prestation limitée. Cet enracinement est la plupart du temps la condition pour assurer la durabilité et l'efficacité de l'action envisagée, surtout dans un pays comme l'Algérie où les difficultés restent exceptionnelles. On ne peut, en effet, oublier que ces difficultés ont découragé nombre d'opérateurs français. Il n'en reste pas moins que les cas « d'abonnement » font l'objet d'une grande vigilance de la part de la DGCID.

- L'IIAP est un opérateur désigné de la coopération administrative internationale. Il ne dispose pas pour autant d'un statut de monopole, même si sa polyvalence (en niveau de compétence et en champ d'action) lui confère une place souvent prééminente. Les barèmes appliqués par l'IIAP font l'objet de négociations régulières dans le cadre des conventions-cadres de passation de service signées avec la DGCID.

- En Algérie, le CIRAD est intervenu comme expert-conseil pour la mise en réseau des bibliothèques et centres de ressources des Instituts d'agronomie algériens. Il a donné entière satisfaction. Les prestations, d'un coût nettement inférieur à celui proposé par d'autres organismes français mis en concurrence, ont été de grande qualité et même l'occasion d'apporter certains concours supplémentaires gratuitement. Le relais de cette opération est maintenant assuré par des financements de l'Union européenne et de l'Agence universitaire de la francophonie. Le CIRAD intervient également sur la modernisation du système d'épidémi-surveillance auprès de l'Institut algérien de médecine vétérinaire à des coûts plus avantageux que ceux de la concurrence.

- L'Office international de l'eau a été créé en 1992 par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement (MATE) par fusion du CEFIGUE, organisme de formation basé à Sophia Antipolis, de la Fondation de l'eau à Limoges et de l'Association française pour l'étude des eaux. Sa mission est de porter et de diffuser à l'étranger le « modèle français de l'eau ». C'est un opérateur spécialisé dans la mesure où il a des compétences reconnues en matière de formation professionnelle continue, d'organisation des systèmes d'information et d'ingénierie des institutions. Il est complémentaire des acteurs intervenant par ailleurs, comme les agences de l'eau, et dont les actions sont en cohérence avec les orientations et priorités arrêtées par le Département. Il existe une convention cadre MAE/OIEAU. Les programmes identifiés par les postes sont élaborés sur un cahier des charges précis approuvé par le Département et le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement quand il s'agit d'actions cofinancées. Le recours à l'OIEAU n'exclut donc en aucun cas les Agences de bassin désireuses de conduire des actions de coopération internationale, même si ce n'est pas leur vocation première. Tel est le cas depuis 1998 au Maroc où, en plus de l'OIEAU, l'Agence Adour-Garonne intervient dans le cadre d'un jumelage avec la première agence de bassin créée dans ce pays. Dans ce cadre, une dizaine de stagiaires marocains sont accueillis en France dans différentes agences de bassin pour une durée de deux mois. C'est également dans cet esprit que, pour ce qui concerne l'Algérie, la mission du Département préparatoire à un projet FSP-Eau réalisée en novembre 2000 comprenait un représentant de l'Agence Seine-Normandie.

- Les retards constatés dans la mise en œuvre du programme confié à la CGT ont fait l'objet de plusieurs rappels du poste à l'opérateur. A défaut de conclure rapidement, il est prévu de demander à la CGT de rembourser les montants perçus non utilisés.

- S'agissant ensuite des secteurs d'intervention :

➤ Le renforcement souhaité du programme de formations supérieures appelle une remise à plat du système des bourses, qui semble fonctionner essentiellement suivant une logique de guichet, avec une récurrence forte (certaines formations durent plus de six ans), un taux de retour plutôt faible et néanmoins un monopole de décision de la partie algérienne.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Il convient de rappeler que, sur les quatre « programmes de bourses » (A : étudiants, B : enseignants, C : fonctionnaires et D : ingénieurs), trois, soit 75 % des boursiers, ont un taux de retour de 100 %. Il ne faut pas non plus confondre taux de retour des « étudiants » et taux de retour des bénéficiaires du PBFA (programme boursier franco-algérien).

➤ La coopération administrative et judiciaire, considérée, à juste titre, comme une priorité par la France (il est envisagé de financer un programme de 12 millions de francs sur le Fonds de solidarité prioritaire), ne semble pas pour l'instant rencontrer une réelle adhésion de la partie algérienne, qui s'est bornée à « prendre acte » des possibilités offertes par le FSP¹.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ce domaine particulièrement sensible est fortement soumis aux aléas de l'évolution de la situation intérieure de l'Algérie. Néanmoins, en plus de la coopération de l'ENA d'Alger avec l'IIAP et l'ENA de Paris, des actions nouvelles sont engagées avec la Cour suprême algérienne, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le ministère de la Justice et l'administration pénitentiaire, l'Institut national de la magistrature, l'Assemblée populaire nationale ainsi que dans le domaine du notariat. Les partenaires du côté français sont principalement le Conseil d'Etat, l'Ecole nationale supérieure de la magistrature, le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes et le ministère de l'Intérieur (Direction des collectivités locales). Par ailleurs, une expertise-conseil est demandée d'urgence à notre pays auprès des six sous-comités techniques de la « Commission de réforme des structures et des missions de l'Etat » créée le 22 novembre 2000 : administrations centrales, consultation, régulation, contrôle, collectivités territoriales et administration locale, établissements publics et services publics, agents de l'Etat, et, enfin, implications juridiques et institutionnelles de la réforme de l'Etat. Le rapport de la commission devrait être remis au Président de la République en juillet prochain.

¹ cf. Aide-mémoire des discussions franco-algériennes sur la rénovation de la coopération - Alger 26-27 avril 2000 : « Pour le ministère -algérien- de l'Intérieur et des collectivités locales, il a été pris acte des possibilités offertes par le FSP ».

➤ S'agissant des actions de formation professionnelle, d'appui au secteur privé, et surtout d'aide à la privatisation, il serait peut-être plus efficace de s'en remettre plus systématiquement à l'Agence française de développement, dont c'est davantage le métier, plutôt que de s'adresser à des opérateurs divers et plus difficiles à sélectionner.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette proposition semble remettre en cause la répartition des missions confiées respectivement à l'Agence et au SCAC : à la première les projets « lourds » d'investissement (y compris les études préalables), au second l'appui institutionnel. Cette répartition paraît relativement claire, ce qui n'empêche pas -et c'est le cas à Alger- une étroite concertation entre l'AFD et le SCAC, comme la récente mission d'évaluation dans le domaine de l'eau en a été l'exemple. Deux projets financés sur le FSP sont en cours de préparation : « appui institutionnel et juridique aux PME/PMI », et « rénovation des structures de formation professionnelle ».

➤ Le recours à des associations algériennes semble buter sur le fait que leurs rapports avec les pouvoirs publics algériens sont, pour le moins, flous, sinon inexistants. A-t-on véritablement intérêt, dans la difficile conjoncture actuelle, à paraître ainsi « forcer la main » du partenaire ? Ne vaudrait-il pas mieux s'« abriter » -pour l'instant au moins- sous les initiatives européennes en la matière, acceptées, elles, par la partie algérienne ?¹

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les liens tissés avec des associations algériennes ont précisément pour objectif de ne pas limiter la relation de coopération avec l'Algérie et les Algériens au seul dialogue intergouvernemental. Cette recommandation figure d'ailleurs dans les Programmes de travail pour le Maghreb approuvés par le CICID. Il convient de noter que cette orientation envers les associations est également une préoccupation de l'Union européenne qui a prévu un appui de 5 Meuros sur fonds MEDA au renforcement institutionnel d'ONG et associations de développement.

➤ Les projets d'appui un peu « lourds » -mise à disposition de bâtiments par exemple- aux écoles bilingues privées, paraissent un peu prématurés, compte tenu de « l'illégalité » actuelle de ces établissements.

¹ En s'investissant plutôt sur leur mise en œuvre rapide.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Si le SCAC a bien été sollicité dans le passé par des écoles privées qui auraient souhaité louer le collège Max Marchand, ces demandes n'ont eu aucune suite. Elles ne sont pas davantage d'actualité. En revanche, des soutiens pédagogiques pour une mise en œuvre discrète sont prévus. On peut relever une certaine évolution des autorités algériennes sur la question des « écoles bilingues » puisqu'au cours du dernier Comité des projets, il a été pris acte de notre coopération linguistique des années passées et qu'il a été décidé de l'infléchir pour réaliser un certain nombre d'opérations en Algérie.

➤ Il ne semble pas que la « coopération linguistique » ait fait l'objet d'une véritable acception de la partie algérienne, du moins gouvernementale.

➤ Le secteur de la santé mérite incontestablement de continuer à recevoir un appui particulier. Il semble reposer sur des professionnels traditionnellement francophones, ayant maintenu des contacts permanents en toute circonstance¹. Il serait sans doute intéressant de renforcer l'aide au niveau de la gestion, des équipements et de leur maintenance, et de la fourniture de médicaments.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Une concertation est engagée avec les partenaires algériens sur la rénovation du système sanitaire et hospitalier. Plusieurs colloques médicaux de haut niveau ont été, malgré les difficultés liées à l'insécurité, organisés en collaboration avec le SCAC dans les domaines de la cardiologie, des maladies respiratoires et du Sida. La participation de très nombreux français a permis de renouer les fils de relations interrompues depuis plusieurs années. A ces actions s'ajoutent plusieurs accords inter-CHU très largement aidés par le poste (Marseille-Bab el Oued par exemple).

¹ La visite du Centre de greffe de moelle de l'Hôpital Pierre et Marie Curie a témoigné d'un exemple assez exceptionnel de projet réussi, constamment poursuivi et pleinement opérationnel.

➤ S'agissant de l'appui au développement institutionnel des collectivités territoriales, votre rapporteur spécial regrette de devoir noter à nouveau, ici comme ailleurs, la persistance du recours à des associations et organismes divers dont ce n'est pas le métier, de préférence à des fonctionnaires territoriaux.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La coopération reste encore limitée dans ce domaine en raison de la faible autonomie dont disposent les wilayas et les communes (plusieurs invitations en France de responsables locaux ont été annulées in extremis par le ministère algérien de l'Intérieur). Pour ce qui concerne l'opérateur, c'est bien le ministère français de l'Intérieur (Direction des collectivités locales) et ses organismes de formation qui ont été chargés d'entreprendre les actions de formation des personnels territoriaux ainsi que dans le domaine de la sécurité civile.

4. Les contributions multilatérales

La diversité des interventions multilatérales, et la disproportion des moyens engagés dans des secteurs souvent immédiatement concurrents de ceux définis par notre coopération bilatérale apparaissent considérables. Cette disproportion est d'autant plus regrettable que, en définitive, les moyens mis en œuvre effectivement restent très en-deçà des moyens engagés.

En particulier, l'inefficacité absolue et la non-consommation totale -reconnue sans difficulté et avec un pessimisme certain¹- des crédits inscrits sur le programme européen MEDA I (1995-1999), alors même que le programme MEDA II commence à être mis en place², doivent être déplorés, s'agissant de programmes partiellement financés par le contribuable français.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Selon les statistiques publiées par la Commission européenne, le montant de l'aide communautaire engagée dans le cadre de MEDA a été pour l'Algérie de 164 millions d'euros (soit 1.083 millions de francs). Le montant de la quote-part française s'est élevée à 188 millions de francs.

¹ « Ici, le grand problème, c'est l'autonomie du projet. Si le projet tombe dans les mains de l'administration algérienne, c'est la catastrophe... D'après nos expériences dans les pays de l'Est, la « mise à niveau » est un échec... La dégradation de la situation économique est constante depuis les années 60... Il faudrait une véritable transition démocratique ».

² Projets envisagés : appui aux ONG (5 Meuros), formation journalistes (5 Meuros), police (20 Meuros), micro-crédits (2 Meuros), privatisation des télécommunications, normalisation des produits industriels.

La Commission a justifié la faiblesse de ses taux de déboursement par les « difficultés de mise en œuvre des projets en raison de la situation politique interne ». Il convient également de remarquer que la partie algérienne n'a toujours pas signé bon nombre de conventions de financement correspondant aux projets agréés en Comité MEDA. Aux projets communautaires cités ci-contre, il conviendrait d'ajouter une facilité d'ajustement structurel (30 millions d'euros sur MEDA I), ainsi qu'un projet « dépollution industrielle » pour 10,75 millions d'euros. En revanche, le projet « filet social » d'un montant prévisionnel de 60 millions d'euros n'est toujours pas sorti à ce jour.

Enfin, il convient de souligner une importante action conduite par le poste dans le domaine de l'information européenne : 22 journalistes de la presse écrite ont bénéficié d'une formation financée par le poste et l'Union européenne dans le cadre de la présidence française, pour couvrir la Conférence de Marseille (Barcelone IV). Le thème de formation portait sur les institutions européennes, le partenariat euro-méditerranéen, les accords d'association avec le Maghreb.

Aide multilatérale à l'Algérie
(état en juillet 2000)

A. Programmes européens

I . Programmes MEDA I (1995-1999) - 183,2 Meuros, non engagés

- appui au développement des PME-PMI : 57 Meuros (convention de financement signée) : démarrage espéré pour novembre 2000 ;
- appui à la restructuration industrielle et à la privatisation : 38 Meuros (convention négociée) : démarrage espéré pour janvier 2001 ;
- appui aux associations algériennes de développement : 5 Meuros (convention en cours) ;
- appui à la modernisation du secteur financier : 23,2 Meuros (convention en cours) : démarrage espéré pour 2001 ;
- « filet social » : 60 Meuros (passage prévu au comité Meda)

II . Banque Européenne d'Investissement (BEI)

- 27 opérations ont été engagées depuis 1980, pour un total de 1.233 Meuros.
- depuis 1996, huit financements ont été accordés pour un total de 480 Meuros.

B. Programmes multilatéraux

I - PNUD

Le PNUD gère actuellement **17 programmes en cours pour un total d'engagements de 14 millions de dollars**. Le montant annuel moyen des engagements est de 3,5 millions de dollars US, mais les décaissements ne dépassent guère 2 millions de dollars US ;

- appui au programme de privatisation et de restructuration industrielle, en coopération avec l'ONUDI : 0,76 MUS\$
- appui aux réformes et à la restructuration des secteurs financier et bancaire : 1,4 MUS\$
- appui à la modernisation de l'administration publique : 0,77 MUS\$
- élaboration (avec la CNUCED), d'un programme d'appui à l'adhésion de l'Algérie à l'OMC et à son association à l'Union européenne :..... 0,3 MUS\$
- appui à la promotion et à la diversification des exportations hors hydrocarbures (avec la CNUCED)..... 0,2 MUS\$
- renforcement de l'Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi de l'Investissement dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme relative aux investissements en Algérie, l'ONUDI servant d'agence d'exécution 0,62MUS\$
- appui à la création d'un réseau de bourses de sous-traitance industrielle, l'ONUDI servant d'agence d'exécution 0,35 MUS\$
- contrôle qualité des produits industriels 1 MUS\$
- appui à la mise en oeuvre de la politique de préservation et de promotion de l'emploi 3,4 MUS\$
- mobilisation de l'expertise nationale expatriée 0,25 MUS\$
- développement de petites unités d'élevage apicole et ovin en zones arides et sur les hauts plateaux 0,13 MUS\$

- appui au développement de l'élevage bovin de race locale
avec la FAO 0,36 MUS\$
- renforcement des capacités nationales, formation professionnelle et gestion du
secteur d'hydraulique urbaine (eau potable - assainissement) 0,74 MUS\$
- lutte contre la pollution, en coopération avec l'ONUDI, l'UNESCO et la FAO et
en liaison avec la Banque mondiale et la GtZ 1,86 MUS\$
- surveillance des risques de santé liés à la route transsaharienne 0,45 MUS\$
- réduction du risque sismique en Algérie 0,18 MUS\$
- aide à la mise en place d'un organisme de certification 0,5 MUS\$

II - BIRD

- 21 projets sont actuellement en cours d'exécution, pour un montant total de **2.285 millions d'US \$**. Les décaissements sont de l'ordre de 90 millions d'US \$ par an sur les dix dernières années. L'encours -décaissements moins remboursements- représente environ 800 millions d'US \$.

- Certains de ces prêts remontent à 1992.

- Les plus importants concernent le logement (prêt de 1998 pour 150 millions d'US \$, prêt de 1993 pour 200 millions d'US \$), l'eau-assainissement (prêt de 1994 pour 110 millions d'US \$), et le secteur autoroutier (prêt de 1995 pour 130 millions d'US \$).

- 7 projets sont actuellement en préparation, sur l'éducation, le système financier, la santé, le secteur social, le logement social, l'eau, le développement municipal à Alger, ainsi que sur la mise en place d'un « filet social ».

III - Banque africaine de développement

- 8 projets en cours, dont le dernier, en date de 1999, est une ligne de crédit de 210 millions d'US \$ à la Banque de l'Agriculture et du Développement Rural pour de petits projets d'infrastructures et de développement de PME agricoles.

IV - Fonds arabes de développement

En 1999, les Fonds arabes ont engagé des sommes au moins aussi importantes que la Banque mondiale et la BEI cumulées.

5. Le recours au Fonds de solidarité prioritaire

L'intégration de l'Algérie dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) dès la première réunion du CICID (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement) de juin 1999, l'a autorisée à « émarger » au Fonds de solidarité prioritaire.

De fait, l'Algérie bénéficie à ce titre, en programmation 2000, d'une enveloppe de 20 millions de francs.

Un projet de ce montant, dit d' « *appui au renforcement du rôle de l'entreprise comme acteur de la croissance en Algérie* » a franchi le premier stade de la « prise en considération ». Destiné à « améliorer l'environnement du secteur privé » et à « développer les services aux entreprises et micro-entreprises », son objectif correspond indéniablement à une des grandes priorités de la relance algérienne.

Toutefois, en l'état actuel des textes, sa nature -essentiellement fondée sur des actions de formation, qui s'appuient d'ailleurs sur le recours à des opérateurs comme l'AFD, l'ADIE de Maria Nowak ou l'Ecole nationale de la magistrature- paraît davantage ressortir du titre IV que du titre VI.

En outre, la réticence structurelle de l'interlocuteur algérien à accepter les notions de partenariat et de « contractualisation » inhérentes à ce type d'instrument devrait conduire à s'interroger davantage sur l'opportunité d'y recourir.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les réticences intellectuelles des partenaires algériens à l'égard d'un instrument nouveau comme le FSP se sont considérablement réduites grâce au travail pédagogique conduit par le poste auprès du ministère algérien des Affaires étrangères, puis de celui-ci auprès des ministères techniques. Malgré trois réunions sur ce thème en juillet et en décembre 1999, puis en avril 2000, elles n'ont pas cependant toutes été aplanies, loin s'en faut. Mais les évolutions constatées sur une période de quinze mois sont très encourageantes.

En réalité, on peut se demander s'il ne serait pas préférable d'effectuer ces actions sur les crédits classiques du titre IV, qui ne semblent pas souffrir de surconsommation.

Le bien-fondé de la création d'un titre VI pour des actions qui relèvent essentiellement du titre IV, alors que le titre IV n'est pas totalement consommé, n'apparaît pas évident.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les reliquats annuels moyens laissés par la « sous-consommation » des moyens de titre IV (6 millions de francs en 1997, 12 millions de francs en 1998, 15,5 millions de francs en 1999) ne sont pas de nature à compenser l'apport des autorisations de programme FSP de 20 millions de francs en 2000 et 25 millions de francs en 2001.

Ce rappel étant fait, le poste et le Département partagent dans une certaine mesure l'opinion du rapporteur spécial sur des dérives possibles de la montée en régime des FSP, qui ne doivent pas devenir le réceptacle d'un jeu de vases communicants aboutissant à faire financer sur le titre VI des actions naguère financées par le titre IV. S'il y a recours au financement de prestations de services, il n'est pas interdit, par principe, de financer des dépenses d'investissement dans le cadre du FSP.

Réponse « complémentaire » du ministère des Affaires étrangères

Le rapporteur spécial estime intéressant de compléter la réponse faite par le ministère des Affaires étrangères, dans le cadre du présent rapport, par la réponse faite dans le cadre du questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2001 (réponse parvenue le 15 décembre 2001).

Un seul projet a été élaboré par le poste après deux missions à Alger sur le thème absolument prioritaire de la modernisation de l'économie algérienne. La fiche de prise en considération de ce FSP, d'un montant de 20 millions de francs, a été acceptée par le Comité d'examen le 2 novembre. Intitulé « Appui au renforcement du rôle de l'entreprise comme acteur de la croissance en Algérie », le projet n'a pas pu faire l'objet d'un dossier de présentation en vue du prochain Comité des projets. Il sera donc imputé sur 2001.

Le bilan de consommation pour 2000 est donc néant.

Projets nouveaux en préparation pour 2001 (montants non précisés) :

- « Etat de droit, aide à la modernisation des institutions algériennes et des collectivités locales »,

- « Mise en place d'un système performant de formation professionnelle » en collaboration avec l'Agence française de développement,

- « Stratégie des ressources en eau et gestion urbaine de l'eau », en collaboration avec l'Agence française de développement.

Les besoins nouveaux pour 2001 sont estimés à 25 millions de francs (sans compter l'appui au renforcement de l'entreprise). Il conviendra donc de vérifier que les autorisations de programme ouvertes en 2000 demeurent en vigueur pour 2001.

6. La réouverture du Lycée international et des centres culturels

Parmi les sujets de relance évoqués, figure la réouverture du Lycée international¹ à Alger, dans les locaux de l'actuel lycée Ben Aknoun, abandonné (mais gardienné) depuis 1994. Il s'agit là d'un sujet difficile. Il conviendra au préalable de régler la question du statut de l'établissement : rattachement à l'AEFE, maintien de la structure OUCFA, ou statut semi-privé.

Mais, surtout, la visite effectuée sur le terrain amène à s'interroger sur l'intérêt de procéder à une réhabilitation du lycée actuel, aujourd'hui dans un état tel qu'il paraît difficile d'envisager une opération à moins de 80 millions de francs, sans compter que le titre d'occupation ne paraît pas « consolidé ». Aucun crédit n'est en tout cas inscrit à ce titre au budget 2001. En tout état de cause, votre rapporteur estime plus raisonnable de tout raser pour reconstruire à neuf, plutôt que de s'évertuer à « réhabiliter » une carcasse dont la sécurité apparaît douteuse.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Depuis le passage à Alger du rapporteur spécial, le dossier du Lycée international d'Alger a connu une évolution sensible. Plusieurs missions se sont déplacées pour examiner l'ensemble des composantes de ce projet (politiques, pédagogiques, immobilières, statutaires) ainsi que les implications budgétaires et en termes de personnel.

L'option d'une réhabilitation progressive des bâtiments (dont l'occupation est consolidée pour une période de soixante ans renouvelable) a été retenue de préférence au « tout raser ». Une convention stipulant clairement le rôle confié à l'AEFE et les conditions d'exercice de sa mission a été soumise à la partie algérienne. L'ouverture de l'établissement est prévue en septembre 2001 pour les recyclages pédagogiques, et en septembre 2002 pour les élèves du niveau du lycée.

La réactivation des centres culturels est également à l'ordre du jour. Le Centre culturel d'Alger a effectivement rouvert ses portes en janvier dernier, en parfait état de marche, mais pour un public pour l'instant strictement limité aux chercheurs et aux universitaires, soit tout de même 200 personnes par jour². La réouverture du centre d'Annaba a également été annoncée, conjointement à celle du consulat général. Cette montée en puissance ne paraît pas toutefois pouvoir être envisagée sans la garantie

¹ Dispensant un enseignement en trois langues : arabe, français, anglais, et préparant à la fois aux baccalauréats algérien et français. A ce titre, il serait conventionné par le ministère algérien de l'Education nationale.

² Adhérents en juillet 2000 : 1.028 personnes ; 11.456 entrées de janvier à juin 2000 ; 8.726 ouvrages prêtés sur la même période.

sécuritaire d'une part, et surtout sans mesures d'accompagnement, tant en termes de personnels que de moyens financiers.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Depuis lors, le ministre des Affaires étrangères a annoncé que seraient également réouverts en 2001 les Centres culturels d'Annaba et d'Oran et, si possible, de Constantine. Des travaux de réhabilitation, qui restent modestes, seront entrepris prochainement pour rénover les centres et les doter d'un système de sécurité adéquat.

Le Centre culturel d'Alger compte actuellement près de 1.500 adhérents et accueille plus de deux cents personnes par jour.

*

* *

Sous le bénéfice de ces différentes observations, le rapporteur spécial n'a relevé aucune irrégularité formelle dans l'emploi des crédits contrôlés.

III. OBSERVATIONS SUR LA TUNISIE

A. APPRÉCIATION GLOBALE DE LA SITUATION DU PAYS

L'impression générale laissée par la Tunisie est celle d'un pays en croissance rapide, sans guère d'équivalent avec la situation de ses deux voisins, ni sur le plan économique, ni sur le plan social, associée, il est vrai, à un régime politique qui demeure celui d'un « régime présidentiel à l'autorité sans partage ». Il est clair que cette modernisation accélérée, dont -il faut le souligner- les bénéfices semblent « descendre » assez loin dans la population, s'est faite, et se fait encore, au prix d'une démarche politique autoritaire, qui donne, certes, le sentiment d'un pays « tenu », où tout fonctionne, mais qui suscite des critiques sur les thèmes récurrents des droits de l'homme et du respect des libertés fondamentales.

De fait, les commentaires parfois un peu rapides, approximatifs ou imprudents des médias, notamment français, sur la situation des droits de l'homme et sur les élections de novembre 1999 ont instauré un malaise réel, et une incompréhension qui semble sincère de la part de nos partenaires¹.

En outre, on perçoit finalement assez mal une réelle différence dans ces domaines entre la Tunisie d'une part, l'Algérie et le Maroc d'autre part, alors que, dans d'autres domaines auxquels la majorité de la population est à bon droit attachée -pouvoir d'achat, chômage, éducation, santé- les différences sont nettement en faveur de la Tunisie.

Avec un revenu par habitant de 2.300 dollars -à comparer à l'Algérie : 1.600 dollars par habitant, et surtout au Maroc : 1.200 dollars par habitant-, un taux de croissance exceptionnel de 5 % en moyenne annuelle depuis dix ans et de 6,2 % en 1999, un stock de dette extérieure modéré -moins de 50 % du PIB-, une inflation maîtrisée -aux environs de 3 %-, et une diversification économique nettement plus avancée que celle des autres pays de la région, la Tunisie se détache nettement de ses voisins sur le plan économique et social.

¹ Cf. notamment l'impression retirée d'un long entretien avec M. Tahar Sioud, Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères.

Les acquis sociaux de la Tunisie la situent en très bon rang parmi les pays des rives sud et est du pourtour méditerranéen, qu'il s'agisse de la mortalité infantile, de l'espérance de vie ou du taux de scolarisation, particulièrement élevé -97 % de la population en âge scolaire-. La Tunisie a en outre maîtrisé son taux de fécondité, ce qui représente un atout pour la résorption du chômage.

De fait, les agences de *rating* internationales classent ce pays parmi les meilleurs risques sur le continent africain, et il bénéficie d'afflux importants de la part de la quasi-totalité des bailleurs de fonds bi- et multilatéraux¹.

Les opérateurs économiques français rencontrés ont -de façon assez traditionnelle-, déploré d'une part, la place trop importante de l'Etat dans le fonctionnement de l'économie -13 % du PIB-, considérée comme un frein pour le développement de l'emploi et pour la nécessaire diversification du tissu économique, et d'autre part la médiocrité de l'environnement des affaires et l'insuffisante libéralisation du fonctionnement de l'économie, notamment au niveau de la transparence et de la sécurité des règles du jeu.

Enfin, la mise en oeuvre de l'Accord d'Association conclu avec l'Union européenne en juillet 1995 représente pour la Tunisie, qui a anticipé dès janvier 1996 le démantèlement tarifaire, un enjeu important, mais aussi une source de difficultés non négligeables.

L'impression rapide retirée d'un séjour très bref et limité à la capitale et à ses environs est effectivement celle d'une modernisation accélérée, d'un ordre assuré à tout prix, d'une multiplication des chantiers de construction -mais cette fois maîtrisée et opérationnelle- d'une population vélocé, presque « pressée » -très peu de gens « traînent » l'air désespéré ou désœuvré et très peu mendient sur la voie publique-, qui contraste avec celle qu'on éprouve chez les voisins algériens et marocains.

A vrai dire, cette « célérité » tunisienne contraste aussi avec l'impression générale laissée par le poste français, qui, avec des effectifs surdimensionnés, paraît plutôt préférer se situer en position d'observateur, que jouer véritablement la carte de l'accompagnement souhaitable du processus démocratique et du développement économique et social.

Le sentiment diffus d'une certaine forme de « démaillage » des services français, qui vivent de façon cloisonnée, voire « alvéolaire », en communiquant par courrier et selon un très protocolaire voussoiement, souligne la nécessité de renforcer à la fois le dialogue et surtout la mise en

¹ La dernière *Revue du FMI* (article 4) du 2 septembre 1999, très élogieuse, souligne les acquis d'une « croissance solide et stable », et d'une « politique sociale éclairée ».

cohérence, autour d'objectifs clairement définis et coordonnés sous l'autorité du chef du poste.

Ce côté un peu « en arrière de la main » -nécessairement perçu par nos partenaires et nos « concurrents »- amène à formuler quelques réserves, à tout le moins certaines interrogations, sur le caractère très luxueux de la nouvelle Chancellerie, rénovée à grands frais (environ 70 millions de francs), au regard du volume de son activité.

A côté de cette munificence solitaire, l'impression laissée par la visite de l'emblématique Lycée Pierre Mendès-France est mauvaise. Les bâtiments souffrent d'un manque d'entretien au niveau du gros œuvre, qui, lorsqu'il est effectué, ne l'est pas complètement : certes on a rebouché les fissures les plus importantes en façade, mais sans les repeindre- comme des travaux courants de maintenance. Un mois après sa fermeture pour les congés d'été, le Lycée ressemble à un établissement qui vient d'être précipitamment fermé pour cause de coup d'Etat militaire¹ : placards du laboratoire béants et en désordre, paillasses non nettoyées, livres ouverts par terre, chaises cassées empilées à la diable, sanitaires dans un état indescriptible, tableaux non effacés...

Or, clairement engagée dans le développement économique et même social, manifestant un intérêt réel et déjà concrétisé au partenariat euro-méditerranéen, et vecteur sans doute « incontournable » des relations intermaghrébines, en raison notamment de ses affinités particulières avec la Libye, la Tunisie constitue, à l'évidence, un partenaire déjà très opérationnel.

Il paraît donc nécessaire, pour gérer efficacement l'ampleur des flux importants d'aide publique qui lui sont consacrés, que la France puisse s'appuyer sur des structures de terrain pleinement « opérationnelles ».

¹ A vrai dire, le lycée de Brazzaville, visité précisément dans ces circonstances, laissait une impression plus « ordonnée ».

Tunisie
Principaux chiffres

- *Superficie* : 163.610 km², dont 15 % de désert
- *Population* :
 - 9,5 millions d'habitants (1999) (+1,4 % par an)
 - 46 % de la population a moins de 20 ans
 - taux de chômage : 15,6 %
 - taux d'urbanisation : 70 % (1998)
 - taux d'analphabétisme : 30 % pour les plus de 15 ans(1998)
- *PIB* :
 - 21,3 milliards de dollars (1999) (+6 % en 2000)
 - 2.300 dollars/habitant (1999)
- *Déficit budgétaire* : - moins 2,7 % du PIB (2000)
- *Dette publique* :
 - 12 milliards de dollars (2000) (53 % du PIB)
 - service de la dette : 16 % des exportations
- *Inflation* : - 2,7 % (2000)
- *Exportations françaises vers la Tunisie* : 14,3 milliards de francs, soit 27 % du total des importations tunisiennes (premier fournisseur)
- *Importations françaises en provenance de Tunisie* : 10,5 milliards de francs, soit 27 % du total des exportations tunisiennes (premier client)
- *Entreprises françaises présentes en Tunisie* : environ 400, essentiellement des PME-PMI
- *12.500 Français vivant en Tunisie, dont deux-tiers de binationaux.*

B. LE DISPOSITIF D'AIDE

L'analyse du dispositif d'aide est handicapée par l'absence de document global retraçant la part prise par les différents instruments¹ mis en œuvre.

La juxtaposition des différents éléments fournis conduit d'abord à souligner l'ampleur des moyens engagés en Tunisie.

1 Il s'agit là d'une remarque générale et systématique à l'ensemble des pays visités. A vrai dire, on voit mal comment cohérence, coordination et hiérarchisation des priorités peuvent être assurées en l'absence d'un tel document de synthèse.

Enveloppe affectée à la Tunisie

- Coopération culturelle, scientifique et technique
 - Titre IV - programmation 2000..... 89 MF
 - Titre VI - enveloppe FSP 2000..... 23 MF
- Coopération économique et financière
 - AFD - stock engagements fin 1999.....2610 MF
 - Proparco - engagements 1999500 MF
 - Protocoles conclus depuis 19922900 MF
 - FASEP - enveloppe 199924,3 MF
 - Lignes de crédit agro-alimentaire :
 - engagements 2000.....165 MF
 - engagements 2000-2001283 MF

Une analyse discursive confirme, de façon générale, l'importance des liens économiques et financiers pour l'enjeu du partenariat euro-méditerranéen dans lequel la Tunisie s'est engagée avec précocité, et donc fragilité.

Parallèlement, la coopération culturelle, scientifique et éducative semble marquée par un certain traditionalisme, qui pourrait rapidement confiner à la désuétude, et gagnerait à être mieux adaptée aux contraintes particulières d'un pays émergent appelé à renforcer simultanément « état de droit » et développement économique.

1. La coopération économique et financière

La Tunisie est un des rares pays à bénéficier de la totalité des instruments disponibles dans ce domaine : aide-projet de l'Agence française de développement, avec les prêts du guichet concessionnel ; aide-projet dans le cadre des protocoles « renouvelés » : réserve pays émergents, appuis spécifiques pour soutenir la modernisation des PME-PMI du secteur privé et accompagner l'adaptation des structures publiques avec les procédures FASEP ; intervention de PROPARCO pour le soutien au secteur privé productif ; et enfin, conditions de crédit avantageuses pour les achats de céréales mis en place auprès des fournisseurs français.

L'aide française affectée à ce titre à la Tunisie, sur les dix dernières années, avoisine huit milliards de francs (PROPARCO et achats de céréales compris).

L'aide purement concessionnelle en provenance de l'Etat se situe à 6,3 milliards de francs, soit le double du montant engagé par l'Union européenne dans le cadre de MEDA I (3 milliards de francs, en totalité sous forme de dons), et le double de l'aide bilatérale débloquée par les bailleurs bilatéraux européens.

Bien que ces concours aient enregistré un repli significatif depuis 1992, l'effort français demeure à un niveau annuel moyen élevé, de l'ordre de 550 millions de francs.

Toutefois, comme l'aide française s'applique à de très nombreux secteurs d'activité (transport, santé, environnement, enseignement, formation professionnelle, irrigation, réhabilitation de quartiers populaires...), elle apparaît en définitive **plutôt moins lisible que celle d'autres bailleurs bilatéraux**, qui ciblent davantage leur enveloppe -l'Allemagne sur l'environnement, le Japon -très présent- sur les infrastructures et l'environnement, la Belgique, le Canada et la Suède sur l'eau, l'Espagne sur les transports ferroviaires-.

Ceci renvoie d'ailleurs à une question de fond concernant la lisibilité de notre aide, quelque soit le partenaire : faut-il se « spécialiser » ou « être présent partout » ? Faut-il travailler en bilatéral ou participer à des cofinancements dans lesquels la France disparaît au profit de personnes morales mondiales ou européennes ?

a) Protocoles financiers

L'analyse de la mise en œuvre des protocoles amène à formuler les observations suivantes :

Trois protocoles aide-projets ont été accordés sur la période 1995-1997, respectivement pour 236 millions de francs (1995), 150 millions de francs (1996) et 150 millions de francs (1997).

Le taux d'imputation constaté sur ces trois protocoles n'a cessé de diminuer : 79 % sur le premier, 65 % sur le deuxième, et 36 % seulement sur le troisième, près de quatre ans après sa conclusion.

Les deux premiers sont devenus caducs **-subsiste donc un reliquat non utilisé de 100 millions de francs- et il reste encore 96 millions de francs disponibles sur le troisième**, pour une éventuelle imputation. Les services français mettent en avant la difficulté pour les autorités tunisiennes de définir des projets prioritaires à moyen terme et la lourdeur des procédures de passation de marchés publics. La situation à cet égard ne s'étant en principe pas détériorée depuis 1995, **on ne peut que s'interroger sur le bien-fondé de la passation d'un troisième protocole aussi important en 1997.**

Principaux bénéficiaires des protocoles pré-1997

- Protocole de 1995
 - RVI : matériel de collecte et traitement des ordures ménagères 14 MF
 - CAPIC : cuisines universitaires 44 MF
 - THOMCAST : réseau d'émission en ondes courtes 54 MF
 - STEDEF : attaches élastiques de chemins de fer 22 MF
 - COGIFER : appareils de voies de chemins de fer 11 MF
- Protocole de 1996
 - Le Matériel de Voie : réhabilitation du secteur ferroviaire 68 MF
 - BOUYGUES- ALSTOM : mini-centrales hydroélectriques 19 MF
- Protocole de 1997
 - THOMCAST : équipement télévision nationale 30 MF
 - SIDES : véhicules et équipement d'incendie et de secours 12 MF
 - GICAR : véhicules d'incendie 12 MF

Le projet INSAT : 308 millions de francs

Lancé lors d'une visite d'Etat du Président Mitterrand en Tunisie en 1989, ce projet a bénéficié de la mobilisation la plus lourde de l'aide française en Tunisie sur un seul dossier : 30 MF.

Il a financé la réalisation d'un établissement d'enseignement technologique et supérieur (INSAT).

Conçu pour accueillir 2.000 étudiants et près de 300 enseignants, l'INSAT compte actuellement 1.300 étudiants et 100 enseignants.

La réalisation technique a été effectuée par Bouygues (coût du chantier : 161 MF).

Il reste sur le dernier protocole de 1997, seul encore valide, un reliquat de 78 MF.

La proposition de Bercy de financer les équipements nécessaires à la création d'un centre d'innovation et de développement faisant le lien entre les élèves issus de l'INSAT et le monde de l'entreprise est intéressante.

Mais elle doit impérativement être étudiée en liaison et en coordination étroite avec les services de coopération chargés notamment de la politique de coopération universitaire et de la formation professionnelle. A ce jour, ceci ne semble pas encore fait.

b) Aide au secteur privé

(1) Procédure réserve pays émergents

La procédure *réserve pays émergents*, issue de la réforme des protocoles financiers intervenue en 1998, bénéficie à la Tunisie depuis 1999¹.

Aucun projet n'a toutefois, à ce jour, encore fait l'objet d'un examen par le comité des projets parisien, malgré les propositions concrètes du poste : dix projets identifiés, représentant un montant global de 605 millions de francs, et susceptibles d'intéresser notamment le CEA, Alcatel, Sofrelog, Tractebel, Total-Energie...

Ce retard paraît regrettable, surtout compte tenu de l'ampleur de la concurrence actuelle sur un marché qui bénéficie de la considération appuyée des agences de rating...

(2) Procédures FASEP

Egalement issue de la réforme des protocoles, les procédures FASEP (*fonds d'aide au secteur privé*) bénéficient à la Tunisie depuis 1998.

Les procédures FASEP

1. FASEP - garantie

Le FASEP-garantie a pour vocation de faciliter la création et le développement des PME françaises à l'étranger et de simplifier les instruments mis à leur disposition.

Il comporte un volet spécifique à la Tunisie, le FASEP-crédits, appelé couramment FASEP-PME-PMI.

La responsabilité de la promotion et de la gestion de ce fonds a été confiée conjointement à SOFARIS (filiale de la BDPME), à l'AFD et à la COFACE.

➤ *Volet fonds propres* : garantie du risque économique

. Bénéficiaires : tous pays, hors ACP et OCDE ;

. Procédure : garantie d'apports en fonds propres de la maison-mère française à sa filiale tunisienne, de participations des sociétés de capital-risque ou à un fonds commun de placement ;

. Entreprises éligibles : filiale étrangère détenue majoritairement par une maison-mère française dont le chiffre d'affaires ne doit pas excéder 3 milliards de francs ;

. Taux de garantie : 50 % du montant de l'intervention éligible.

➤ FASEP-PME-PMI

. Mêmes conditions d'application ;

. Garantie de prêts consentis à la filiale tunisienne par un établissement de crédit, tunisien ou non, dans le cadre d'un programme d'implantation et de développement ;

. Le crédit-bail et le besoin en fonds de roulement ne sont pas éligibles.

¹ La liste des pays éligibles est définie chaque année.

2. FASEP - études

Le FASEP-études a vocation à financer des études en amont de projets, des prestations d'assistance technique et des actions de coopération institutionnelle, « dans le cadre de la politique française d'aide publique au développement ».

- bénéficiaires : pays en voie de développement, en particulier pays émergents, hors ZSP, pays en transition (PECO et CEI) - les opérations militaires sont exclues ;
- Montant du financement limité à 5 millions de francs par opération ;
- Les principaux critères d'appréciation des opérations, en particulier pour les études de faisabilité, sont les perspectives de réalisation de projets impliquant la technologie et le savoir-faire français et la possibilité de mobiliser des financements bi ou multilatéraux ;
- Depuis sa création (fin 1996), cette procédure a financé 175 projets pour un montant total de 460 millions de francs, pour plus de la moitié dans les secteurs eau et transports, et concernant à hauteur de 25 % l'Afrique et le Moyen-Orient.

Source : Documents du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie et documents fournis par les postes.

Pour la Tunisie, à la mi-juillet 2000, les opérations couvertes par la procédure *garantie-fonds propres*, représentent, au titre des dossiers acceptés, 5,7 millions de francs de garanties, pour deux projets, d'un montant global de 19 millions de francs et, au titre des dossiers en cours d'instruction, 10,2 millions de francs de garanties demandés, pour trois projets d'un montant global de 28 millions de francs.

Le volet *PME-PMI* propre à la Tunisie représente 9,3 millions de francs de dons pour huit projets d'un montant global de 76 millions de francs.

Le volet *études* s'élève à 9,2 millions de francs de dons, pour un montant total de prestations de 15,5 millions de francs, sur cinq projets, dont les retombées commerciales potentielles sont évaluées à 150 millions de francs.

2. Le rôle de l'AFD

L'analyse de l'activité de l'Agence française de développement, présente en Tunisie depuis 1993, amène à souligner les difficultés liées à la gestion concomitante d'activités pour compte propre -surtout lorsque l'enveloppe est aussi conséquente- et d'activités pour le compte de l'Etat, en qualité d'opérateur chargé du conseil et du suivi comptable et financier de divers concours d'origine publique.

Cette deuxième « casquette » constitue, dans le meilleur des cas, une charge de travail plutôt dénuée d'intérêt -sauf à titre informatif, mais on peut trouver un circuit plus simple- et conduit dans le pire -comme c'est ici le cas-,

à des rapports de force regrettables pour la qualité de l'image et de l'action de la France à l'étranger¹.

a) Activités pour compte d'autrui

➤ Pour le compte du Trésor

En Tunisie, l'Agence française du développement est chargée de mettre en œuvre, sur le plan financier et comptable, d'une part, les protocoles intergouvernementaux d'aide-projet ou d'accompagnement des actions de partenariat intéressant les PME-PMI pour la part correspondant aux prêts du Trésor², d'autre part un protocole d'accord particulier (octobre 1997) portant sur le refinancement d'un programme triennal de construction de logements sociaux³ et, enfin, l'attribution des concours FASEP, à l'instruction desquels elle est associée.

Dans le cas du poste tunisien, cette compétence de l'Agence française de développement donne lieu à de fréquents conflits avec la Mission économique et financière.

Exemples...

1. Mise en œuvre de protocoles

- *Dossier B...*

➤ L'Union bancaire pour le Commerce et l'Industrie adresse le 22 juillet 1999 à la Mission économique et financière une demande de prorogation de la date limite d'imputation d'un crédit de 7,9 milliards de francs sur la ligne PME-PMI du protocole du 29 octobre 1995, pour lequel la date limite a été fixée au 30 juin 1999.

➤ l'accord est donné par la Mission économique et financière le 17 janvier 2000. L'Agence française de développement demande confirmation par lettre le 25 janvier. Pas de réponse avant le 10 février. Envoi le 23 mars d'une copie de l'accord des autorités françaises prorogeant la date limite de tirage au 30 juin, alors que celle-ci était déjà fixée au 30 septembre 2000.

➤ rectification du tout, le 25 mai 2000, avec report de la date limite d'imputation au 30 septembre 2000 et de la date limite de tirage au 31 décembre 2000.

2. Mise en œuvre des procédures FASEP

- *Dossier P...* :

➤ Demande de financement sur procédure FASEP (garantie-crédit) présentée par la Mission économique et financière visant à couvrir 20 % d'un investissement global estimé à 2,98 millions de francs.

Dossier présenté en sa totalité par la Mission économique et financière, qui estime que l'ensemble de ces matériels d'origine française a été acquis ou fabriqué par P.....

Refus de l'Agence française de développement qui relève que les investissements présentés comportent du matériel d'origine hors France, du matériel d'occasion*, des matières premières et consommables.

¹ D'après les renseignements fournis, cette procédure aurait pour principal but d'échapper à la règle de l'annualité budgétaire.

² Soit une enveloppe cumulée de financement de 1.700 millions de francs depuis 1989.

³ 100 millions de francs.

Le dossier, revu par la Mission économique et financière, est ramené à 750.000 francs (soit une diminution de la subvention demandée de moins de 150.000 francs) et repassé en comité parisien.

- Dossier C....

Un don de 1,1 million de francs a été accordé à C.... pour l'acquisition de biens d'équipements d'origine française. La société modifie irrégulièrement la composition du dossier initial, pour des biens de même nature.

Accord verbal de la Mission économique et financière, blocage de l'Agence française de développement, au motif de la régularité de l'opération.

* *Qui serait d'ailleurs la propriété de l'entreprise demanderesse, laquelle ferait donc subventionner par le contribuable l'achat de son propre matériel pour son propre compte.*

Il n'appartient pas à un parlementaire, fut-il dans le cadre d'une « mission de contrôle sur pièces et sur place », de trancher au fond un différend opposant, dans un poste à l'étranger, l'Agence française de développement et la Mission économique et financière.

Il reste que votre rapporteur spécial a ressenti un certain malaise face aux accusations que se portent mutuellement les uns et les autres et a eu le sentiment que la gestion des crédits publics n'était pas toujours exempte, dans le meilleur des cas, d'une certaine approximation, dans le pire, d'une forme de complaisance.

En fait, on relèvera surtout les risques inhérents à l'élaboration d'une procédure sophistiquée qui comporte deux catégories distinctes -le volet garanties et le volet études- plus une catégorie spécifique propre à la seule Tunisie, et qui implique en outre, à des degrés divers et mal définis, que le dossier, présenté à la Mission économique française, puis instruit en concertation avec l'Agence française de développement, puis soumis à la décision d'un comité parisien, soit ensuite géré par l'Agence française de développement.

➤ Pour le compte du ministère des Affaires étrangères

L'Agence française de développement intervient également, pour le compte du ministère des Affaires étrangères cette fois, dans la gestion de fonds d'études.

Une première catégorie concerne les *fonds d'études Maghreb*, pour lesquels, sur un montant total de crédits délégués de 20 millions de francs, 16 millions de francs ont été engagés à ce jour.

Cinq études sont actuellement en cours ou programmées : projet de développement rural intégré -avec le CIRAD- ; projets urbains ; programme d'investissements dans le secteur eau, -programme PISEAU mis en œuvre par la Banque mondiale, la KfW, l'Agence française de développement et la Banque arabe de développement- ; étude sur le domaine du froid ; appui à l'organisation et à la gestion de l'Office national d'assainissement.

Une seconde catégorie concerne des études spécifiques à la Tunisie. Certains crédits sont totalement délégués à l'Agence française de développement : à ce titre, 9,5 millions de francs sur 12 millions de francs ont été engagés et deux opérations sont en cours, l'une sur la formation professionnelle, l'autre sur l'appui aux opérateurs du milieu rural. D'autres sont délégués pour paiement seul ; à ce titre, 1,9 millions de francs sur 3,7 millions de francs ont été engagés, finançant notamment une étude relative à la réparation de sept moteurs diesel de locomotives, financée sur protocole du Trésor...

Outre le coût apparemment prohibitif de cette étude, sur laquelle aucun renseignement n'a pu être communiqué, la rationalité qui conduit le ministère des Affaires étrangères à déléguer à l'Agence française de développement seulement pour paiement des crédits destinés à financer une étude relative à un projet devant être financé sur protocole du Trésor n'apparaît pas évidente. Elle conduit en tout cas concrètement à l'absence d'information et de responsabilité sur le dossier, et à une vraie incompréhension pour l'observateur extérieur.

b) Activités pour compte propre

S'agissant des opérations pour compte propre, l'Agence française de développement intervient sous forme de prêts concessionnels à conditions ordinaires (PCO).

Fin 1999, les financements accordés à ce titre pour l'ensemble des exercices annuels couverts depuis 1992 représentaient un engagement cumulé de 2,3 milliards de francs. Après une forte montée en puissance en 1997 (536 millions de francs, auxquels s'ajoutaient 214 millions de francs mis en œuvre par PROPARCO), le niveau s'est stabilisé à 452 millions de francs en 1999, ce qui place la Tunisie au **premier rang de l'ensemble des bénéficiaires des concours de l'Agence française de développement pour cet exercice.**

PROPARCO, spécialisée dans le financement sur prêts au secteur privé productif, intervient sous forme de participations en fonds propres dans le capital d'entreprises tunisiennes ou de prêts à long et moyen terme accordés aux entreprises ou au secteur bancaire. Toutes formes confondues, l'ensemble des engagements souscrits par PROPARCO dépasse 500 millions de francs.

Globalement, les concours de l'Agence française de développement apparaissent particulièrement bien ciblés et se concentrent essentiellement dans les secteurs de l'aménagement du territoire et du développement intégré, avec une attention particulière à la question des ressources en eau.

L'Agence française de développement apporte également une contribution à l'Etat tunisien pour soutenir son effort de mise à niveau de l'économie tunisienne dans la perspective de son intégration européenne. Ces actions visent à conforter les entreprises et le secteur productif industriel, et à renforcer la productivité agricole.

Engagements en cours sur prêts à conditions ordinaires

-Analyse au 20 juillet 2000-

- Le total des engagements sur la Tunisie de 1993 à 2000 s'élève à 2.449,9 MF ; sur ce total, 721,5 MF seulement, soit **29 % ont été décaissés**.
- 22 projets restent en exécution, dont sept ont été octroyés il y a plus de cinq ans :
 - . 1 projet de 1993
 - . 2 projets de 1994
 - . 4 projets de 1995
 - . 3 projets de 1996
 - . 4 projets de 1997
 - . 3 projets de 1998
 - . 3 projets de 1999
 - . 2 projets de 2000
- L'analyse des statistiques fournies fait apparaître un délai moyen de 1,5 mois entre l'octroi et la notification, de 5 mois entre la notification et la signature de la convention, de 3 mois entre la signature de la convention et l'approbation par le Parlement, de 4 mois entre l'approbation par le Parlement et la levée des conditions suspensives, de 4 mois entre la levée des conditions et le premier décaissement, **soit un délai moyen entre la date d'octroi du prêt et le premier décaissement de 14 mois**.
- Il semble que le poste gagnerait à s'efforcer de réduire les délais entre la notification et la signature, et entre la levée des conditions suspensives et le premier décaissement (soit un retard cumulé de neuf mois environ).
- A ce jour, seuls ont été décaissés à 100 % le projet « développement urbain » de 100 MF, octroyés en 1994, et le projet « restructuration financière des entreprises » de 150 MF, octroyés en 1997.
- **Certains projets, octroyés depuis plus de trois ans**, présentent un taux de décaissement suffisamment faible pour susciter l'attention, voire la critique :
 - . 24 % pour le projet « ressources en eau » de 50 MF octroyés en 1993 ;
 - . 25 % pour le projet « développement urbain » de 80 MF octroyés en 1996 ;
 - . 10 % pour le projet « développement agricole intégré du Kef » de 126 MF octroyés en 1997
- Il paraît enfin, nécessaire de s'interroger sur le **maintien des projets n'ayant fait l'objet d'aucun décaissement**, notamment ceux antérieurs à 1998 :

- . 0 % pour le prêt « fonds d'études » de 25 MF octroyés en 1995 ;
- . 0 % pour le projet « zone industrielle » de 110MF octroyés en 1997 ;
- . 0 % pour le projet « assainissement des berges du lac » de 93 MF octroyés en 1998 ;
- . 0 % pour le projet « formation professionnelle (II) » de 157 MF octroyés en 1999 ;
- . 0 % pour le projet « développement urbain (III) » de 190 MF octroyés en 1999*.

** Surtout compte tenu du faible décaissement de la phase II.*

3. La coopération culturelle, scientifique et technique

a) Evolution depuis 1997

De 1993 à 1999, l'enveloppe des moyens du titre IV du budget des Affaires étrangères a diminué de 166 millions de francs à 90 millions de francs, soit une réduction de près de moitié, conservant néanmoins à la Tunisie un rang prioritaire au sein des bénéficiaires de l'aide française dispensée à ce titre.

Les principales observations suscitées par une analyse rapide des programmations 1997, 1998, 1999 sont les suivantes :

(1) Répartition par secteurs

➤ L'analyse de la répartition sectorielle des crédits souligne la **prépondérance de la coopération scientifique, universitaire et de recherche**, qui représente près de la moitié de l'enveloppe globale de programmation.

Réponse du Ministère des Affaires étrangères

Le rapport souligne avec raison la part prépondérante de la coopération scientifique, universitaire et de recherche. Même s'il convient certainement de la réévaluer, les justifications de cette situation sont claires :

1. La Tunisie est le pays arabe qui a accompli l'effort le plus lourd pour mettre sur pied un système d'enseignement généralisé de qualité, ouvert également aux filles et aux garçons, faisant une place considérable au français, et qui a pu se rénover entièrement au cours des dix dernières années (réforme conduite par Mohamed Charfi en réaction contre l'islamisme et l'arabisation à outrance). Notre concours massif a porté des fruits qu'il suffit de mesurer à la lumière des « échecs » éducatifs de l'Algérie ou du Maroc (médiocrité des apprentissages, analphabétisme des filles, illétrisme, absence de formations qualifiantes). Si, comme le rapporteur spécial l'a noté, l'ambiance à Tunis est à la « célérité », c'est parce que les jeunes sont bien ou mieux formés que nulle part ailleurs au Maghreb.

Portons-le au crédit d'une coopération conçue de manière stratégique et qui a pu se doter des moyens nécessaires à long terme pour la placer à l'abri des aléas et des restrictions budgétaires. Maintenant que la mise à niveau du système de l'enseignement de base est pratiquement achevée, il convient de procéder à une véritable évaluation et à un redéploiement vers de nouveaux champs de coopération. Le Département l'a demandé au poste il y a un an. Mais, en constatant que cette démarche se heurte, le rapporteur spécial en convient, à de très vives résistances de la part de nos partenaires tunisiens, c'est l'ensemble du concept de coopération sur projet qui doit être mis en perspective. La renégociation de la Convention culturelle de 1985 en constitue l'étape essentielle. Un projet de révision sera soumis prochainement à la partie tunisienne.

2. La Tunisie s'est lancée dans une politique audacieuse de formations supérieures. Le nombre des étudiants doit passer de 130.000 en 1997 à 230.000 en 2004, dont près de 30 % dans l'enseignement technologique et professionnalisant. Deux axes de coopération ont été privilégiés : la mise en place d'une structure de très haut niveau, accrochée aux standards internationaux les plus exigeants (Ecole polytechnique et autres grandes écoles et concours de l'agrégation) pour éviter l'affaissement constaté dans tous les autres pays placés devant les « urgences démographiques », et l'appui à des formations de niveau intermédiaire (techniciens supérieurs). La qualité des deux programmes (Institut préparatoire aux études scientifiques et techniques et Institut national des sciences appliquées et technologie) conduits à coûts partagés avec la Tunisie et renforcés au cours des dernières années par la création (sur financement de la Banque mondiale) des Instituts d'études technologiques, et les résultats obtenus sont la preuve que notre coopération a visé juste : les cadres supérieurs et intermédiaires dont la Tunisie a besoin pour assurer son développement sont maintenant disponibles en plus grand nombre sur le marché des entreprises.

➤ **La part de la coopération technique et au développement diminue de façon constante**, passant de près du tiers de l'enveloppe en 1997 à moins du quart en 1999, malgré un taux de consommation clairement supérieur à la moyenne.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Le Département a déjà exprimé sa préoccupation sur ce point lors de l'examen des programmations 2000 et 2001 présentées par le poste (21 % des moyens de titre IV en 2001). Il convient cependant de rappeler que la diminution des montants alloués à la coopération technique au cours des quatre dernières années a été soigneusement dosée en concomitance avec la montée en puissance de l'Agence française de développement qui assurait dans les années 1995-1997 une véritable relève, en particulier dans les domaines de la formation professionnelle, de l'appui aux collectivités locales et du développement rural intégré. La Tunisie est d'ailleurs le premier pays d'intervention de l'AFD.

➤ Les crédits consacrés à la coopération culturelle et linguistique ne représentent que 15 % de l'enveloppe en 1999, au terme, eux aussi, d'une constante diminution.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La part des crédits de la coopération culturelle et artistique illustre la difficulté à conduire des opérations d'envergure dans un pays où règne une censure très sévère sur le livre et les productions de la pensée, et où les concessions faites par le régime à l'islamisme s'expriment par une vigilance de tous les instants envers les formes de création « occidentales » ou par leur refus. Cependant, une augmentation a été prévue en 2001 (+ 12,5 % par rapport à 2000). C'est aussi pour restaurer une marge d'autonomie et d'initiative en ces domaines qu'est prévue l'ouverture d'un « espace culturel » dans les locaux de l'ancien lycée Carnot, aujourd'hui lycée Bourguiba, restitués à la France en 1996.

➤ Enfin, **la part affectée à l'audiovisuel est presque nulle** (1,4 % en 1999), ce qui est sans doute insuffisant, compte tenu de l'enjeu politique et du marché potentiel.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ce chiffre ne tient pas compte du soutien apporté par la France, sur crédits centraux, à la diffusion hertzienne de France 2, jusqu'à son interdiction « provisoire » en octobre 1999, et qui représentait une dépense annuelle de 12 MF. Il faut également garder à l'esprit que si le Département ne prend plus à sa charge les frais techniques liés à la diffusion de France 2, il continue à supporter chaque année le coût des sommes dues aux ayants droit pour les années antérieures. Les délais de calcul de ces sommes expliquent que ces versements aient encore lieu au moins jusque 2001.

D'autre part, en raison des attaques incessantes à la libre circulation de l'information, le volume de l'aide en matière de coopération journalistique décroît régulièrement depuis 1994 (alors que la coopération franco-tunisienne dans le domaine du journalisme a pendant longtemps été l'une des plus dynamiques).

Répartition de l'enveloppe par secteurs (programmation)

(millions de francs)

	1997	1998	1999
Développement et coopération technique	31,4	26,6	24,7
Coopération scientifique, universitaire et de recherche	49,6	48,9	48,0
Coopération culturelle et français	17,8	16,0	14,6
Audiovisuel	1,6	1,5	1,4
Inter-directions	3,7	5,0	1,3
Total	104,1	98,1	90,1

Source : Documents fournis par le ministère des Affaires étrangères au 30/6/2000 : SCOP - Edition générale de contrôle de la programmation - Tableaux de bord généraux par direction

(2) Répartition par instruments

➤ S'agissant des instruments mis en œuvre, on relèvera la **part prépondérante occupée par les bourses** (entre 40 et 45 % de l'enveloppe globale), avec une majorité des bourses d'études. Les missions et invitations représentent également un instrument privilégié, -12 % du total en 1999- malgré une tendance à la baisse, et sont caractérisés par un taux de consommation inférieur à la moyenne.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les taux de consommation des bourses sont de 110,7 % en 1997, 93 % en 1998 et 100,3 % en 1999. Les taux de consommation des missions et invitations sont de 62,7 % en 1998 et de 60,5 % en 1999. Ces deux derniers instruments sont évidemment les plus sensibles aux aléas des projets de coopération (reports de visites, annulations, changements de responsables...).

La part occupée par les « autres moyens » est importante (près du tiers de l'enveloppe), mais aucun détail n'est fourni à ce sujet.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les « autres moyens » concernent le personnel d'assistance technique (taux de consommation de 87,3 % pour les années 1997, 1998 et 1999 et de 92,7 % pour 2000), les commandes et subventions (taux de consommation de 91,8 % en 1997, 90,6 % en 1998 et de 82,7 % en 1999) et les crédits délégués (consommés à 78,8 % en 1997, à 95 % en 1998 et à 99,7 % en 1999).

Répartition de l'enveloppe par instruments (programmation)

(millions de francs)

	1997	1998	1999
Bourses d'études	26,9	25,2	29,3
Bourses de stages	8,1	8,1	6,6
Bourses courte durée	6,7	4,9	5,0
Invitations	3,3	2,8	2,9
Missions	16,4	8,9	7,7
Autres moyens	30,0	35,8	25,9
Séjours scientifiques de haut niveau	5,9	5,7	,6,2
Personnel local	6,6	6,6	6,4
CSN	0,2	0,05	0,07
Total	104,1	98,1	90,1

Source : *Ibid.*

b) *Mise en œuvre de l'enveloppe 2000*

(1) Evolution générale

L'enveloppe arrêtée pour la programmation 2000 s'élève au total à 88,8 millions de francs, auxquels il convient d'ajouter une enveloppe de 23 millions de francs au titre du Fonds de solidarité prioritaire, soit 111,8 millions de francs. **Ceci constitue un montant global nettement supérieur à celui de l'enveloppe 1999 (90,1 millions de francs).**

Réponse du ministère des Affaires étrangères

L'enveloppe de titre IV allouée au poste pour 2000 a connu une baisse de 1,4 MF par rapport à celle de 1999, alors que le taux de consommation était supérieur à 90 %. Le taux de consommation pour 2000 se situe à 92 %. Pour ce qui concerne le titre VI, 15,5 MF sur des autorisations de programme de 23 MF ont été approuvés par le Comité des projets du FSP.

➤ **La priorité accordée à la coopération scientifique, universitaire et de recherche est confortée, avec 56 % du total de l'enveloppe.** Parallèlement, les moyens affectés à la coopération technique et au développement continuent de diminuer (21 % de l'enveloppe), ainsi que, dans une moindre mesure, les crédits consacrés à la coopération culturelle et linguistique.

➤ S'agissant des instruments mis en œuvre, on note, avec le **maintien de l'enveloppe globale des bourses, une ré-allocation interne de celle-ci au profit de bourses de courte durée** et au détriment des bourses d'études. L'enveloppe destinée aux missions est divisée par deux, tandis que celle des invitations est maintenue.

➤ On soulignera l'**effort accompli pour diminuer le nombre de projets**, passé de 178 en 1998, à 136 en 1999, puis 80 en 2000, même si celui-ci paraît encore trop important.

Programmation 2000		
	Montant	Nombre
	(MF)	de projets
A. Programmation par secteur		
. Coopération scientifique, universitaire et de recherche	49,1	12
. Coopération technique et au développement	18,9	44
. Coopération linguistique, éducative et culturelle	13,1	16
. Coopération audiovisuelle	1,3	7
. Stratégie, programmation, évaluation(1)	5,6	1
Total	88,0	80
<i>(1) programme consacré à l'évaluation du Centre Culturel et de Coopération (CCC) de Tunis</i>		
B. Programmation par instrument		
. Autres moyens	25,0	
. Bourses d'études	28,4	
. Bourses de stage	7,0	
. Bourses de courte durée	3,9	
. Fonctionnement titre III	5,6	
. Invitations	2,9	
. Missions	3,8	
. Personnel tunisien	6,3	
. Séjours scientifiques de haut niveau	5,1	
Total	88,0	

Programmation 2000

A. - Audiovisuel et techniques de communication

I. Cinéma - Films et documentaires	778.834 F
- Présence cinématographique française	nd
- Aide au cinéma tunisien	nd
- Formation	nd
II. Coopération audiovisuelle et journalisme	231.490 F
- Télévision	74.000 F
- Radio	100.000 F
- Journalisme	58.000 F
III. Nouvelles technologies de l'information et de la communication	276.110 F
- Application des NTIC à la création audiovisuelle	190.000 F
- Nouveaux projets dans le domaine des NTIC et de l'internet	86.000 F

B. - Coopération culturelle et linguistique

I. Français	7.868.340 F
- Enseignement du français dans le primaire et le secondaire	1.265.700 F
- Appui aux départements de français	3.106.500 F
- Appui à l'Ecole Normale Supérieure	1.114.000 F
- Soutien aux Instituts supérieurs de formation des maîtres	524.500 F
- Ecole internationale de Tunis	117.000 F
- Certifications en français	224.000 F
- Suivi et identification de projets	199.000 F
- Francophonie non gouvernementale	1.318.000 F
II. Action culturelle et artistique	2.945.030 F
III. Ecrit et médiathèques	1.246.737 F
- Appui aux actions locales en faveur de l'écrit	644.000 F
- Bibliothèques et approvisionnement en livres, revues et documents multimédia	462.000 F
- Programme d'aide à la publication	140.000 F
IV. Jeunesse et sports	874.540 F
- Echanges de jeunes en milieu associatif	570.000 F
- Coopération gouvernementale pour le sport et la jeunesse	305.000 F

C. - Coopération technique et développement

I. Agriculture	2.800.000 F
- Formation	814.000 F
- Appui aux opérateurs de terrain	587.000 F
- Santé animale, sécurité des aliments	669.000 F
- Amélioration de la production, compétitivité, performances et qualité	730.000 F
II. Santé	3.180.000 F
- Coopérations institutionnelles	450.000 F
- Coopérations inter-hospitalières	1.070.000 F
- Réseaux en santé publique	1.030.000 F
- Actions de formation, congrès et évaluation	630.000 F
III. Affaires sociales et coopération décentralisée	1.550.000 F
- Appui à divers services sociaux, aux handicapés et à diverses associations	399.000 F

- Actions de coopération entre le ministère des Affaires sociales et l'ADAGES	302.000 F
- Soutien aux centres d'intégration sociale, à l'Institut national de protection de l'enfance, soutien au programme d'étude de l'adolescence par le CREDIF	299.000 F
- Assistance technique à la réforme de l'assurance maladie	300.000 F
- Développement social, coopération décentralisée	250.000 F
IV. Environnement, transports, équipement, NTIC	2.328.400 F
- Environnement	934.000 F
- Développement local et urbain	653.000 F
- Transports et services collectifs	656.000 F
V. Administration.....	4.411.400 F
- ENA de Tunis	846.000 F
- Primature (modernisation de la fonction publique tunisienne)	845.000 F
- Ministère des Affaires étrangères	160.000 F
- Ministère de l'Intérieur (coopération administrative)	163.000 F
- Cour des comptes	61.000 F
- Coopération économique et financière	1.202.000 F
- Ministère de la Justice	254.000 F
- Sécurité intérieure et protection civile	880.000 F
VI. Industrie	2.262.000 F
VII. Formation professionnelle	570.000 F
- Textile/habillement	300.000 F
- Hôtellerie/Tourisme	270.000 F
VIII. Coopération éducative	2.405.540 F
- Amélioration de la qualité des enseignements	527.500 F
- Appui aux programmes de l'inspection générale	401.500 F
- Technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement	187.500 F
- Vie scolaire et prévention de l'échec	274.000 F
- Soutien à l'Institut supérieur de l'éducation et de la formation continue (ISEFC)	1.015.000 F
D. - Coopération universitaire, scientifique et technique	
I. Coopération universitaire	11.544.800 F
- Classes préparatoires et préparations agrégatives en mathématiques et sciences physiques	4.756.800 F
- Actions de soutien aux échanges universitaires avec la France des 6 universités tunisiennes	4.098.000 F
- Soutien aux études doctorales nouvelles	353.000 F
- Promotion de l'enseignement technologique supérieur	2.337.000 F
II. Coopération en recherche	37.195.800 F
- Projets d'actions intégrées	6.787.000 F
- Recherches finalisées et développements	1.681.000 F
- Promotion de la science et de la recherche française	223.000 F
- Colloques, congrès et séminaires	353.000 F
- Bourses d'études dans l'enseignement supérieur français	28.151.000 F
III. Archéologie et patrimoine	824.200 F

Classement des secteurs de la programmation 2000

(millions de francs)

- Coopération en recherche	37,2
<i>dont : bourses d'études</i>	28,1
- Coopération universitaire	11,5
<i>dont : échanges universitaires</i>	4,8
- Français	7,9
<i>dont : appui aux départements de français</i>	3,1
- Administration	4,4
<i>dont : coopération économique et financière</i>	1,2
- Santé	3,2
<i>dont : coopération interhospitalière</i>	1,1
- Agriculture	2,8
<i>dont : santé animale, sécurité des aliments</i>	0,7
- Environnement, transports, équipements	2,32
- Industrie	2,26
- Coopération, éducation	2,4
<i>dont : soutien à l'ISEFC</i>	1,0
- Affaires sociales et coopération décentralisée	1,55
- Ecrit et médiathèques	1,25
- Jeunesse et sports	0,9
- Archéologie et patrimoine	0,8
- Cinéma, films et documentaires	0,8
- Formation professionnelle	0,6
- NTIC	0,3
- Coopération audiovisuelle et journalisme	0,2

**Principaux projets de la programmation 2000
(supérieurs à 1 million de francs)**

- Bourses d'études de l'enseignement supérieur français	28,1
- Classes préparatoires et préparations agrégatives en mathématiques et sciences physiques	4,7
- Actions de soutien aux échanges universitaires avec la France	4,1
- Projets d'actions intégrées (Recherche)	6,8
- Appui aux départements de français	3,1
- Promotion de l'enseignement technologique supérieur	2,3
- Recherches finalisées et développements	1,7
- Francophonie non gouvernementale	1,3
- Enseignement du français dans le primaire et le secondaire	1,3
- Coopération économique et financière	1,2
- Coopération interhospitalière	1,2
- Appui à l'Ecole normale supérieure	1,1
- Réseaux en santé publique	1,0
- Soutien à l'ISEFC	1,0

(2) Principales observations

L'analyse rapide -et parfois limitée par l'absence de certains chefs de file au moment de la mission¹- de la mise en œuvre de la programmation 2000 amène à formuler les observations suivantes :

➤ Le fonctionnement du poste de Tunis laisse apparaître un **problème de compatibilité entre la mise en œuvre de la réforme comptable et la mise en place d'un centre culturel et de coopération (CCC) doté de l'autonomie de gestion** (l'Institut français culturel).

Réponse du ministère des Affaires étrangères

L'application de la réforme comptable, pour la première fois en 2000, a nécessité une période de rodage (outre qu'elle se traduit, plus durablement, par un alourdissement des charges de gestion incombant au SCAC). Toutefois, l'excellent esprit de coopération manifesté par le Payeur et son équipe, joint à l'investissement personnel des agents de l'Institut français de coopération (IFC), ont permis d'engager avant le 31 décembre 2000 94 % des crédits déconcentrés inscrits à la programmation.

A vrai dire, ajouté aux **difficultés inévitables liées à la mise en place de la nouvelle DGCID**, et donc d'un nouvel organigramme des interlocuteurs à la « centrale », le résultat est un peu incompréhensible, paraît parfois difficilement gérable, et se traduit visiblement soit par le harcèlement, soit par un certain désintérêt des agents, peu conformes à la bonne marche du poste.

➤ Ceci expliquant sans doute cela, mais pas uniquement, l'analyse des taux de consommation relevés en juillet sur les différents projets mis en œuvre fait apparaître un niveau de mise en œuvre plutôt faible au plan local : 15 % seulement du total de l'enveloppe déléguée au poste, et 28 % de l'enveloppe déléguée à l'Institut français culturel.

Pour les projets de coopération culturelle et linguistique, le résultat pourrait être qualifié de « désastreux » : 7 % de l'enveloppe seulement consommée fin juillet. On dénombre quatorze projets dont le niveau de consommation est inférieur à 10 %, pour un total qui porte tout de même sur près de 15 millions de francs.

¹ Certes tardive, puisque se situant fin juillet, en pleins congés.

Dans le cadre de la réponse du ministère des Affaires étrangères, l'Ambassadeur souligne que les fonctionnaires ont « abrégé, reporté ou interrompu leurs congés d'été pour permettre au rapporteur spécial de la commission des Finances du Sénat de rencontrer à l'IFC, fin juillet, un effectif quasi complet »

Réponse du ministère des Affaires étrangères

L'analyse ne tient pas compte de deux facteurs qui ont été exposés au rapporteur spécial par le poste : d'une part la date tardive de l'approbation du projet de programmation 2000 ; d'autre part le fait que certaines dépenses ont un caractère saisonnier et ne sont pas engagées en juillet : échanges universitaires (programmes d'actions intégrées, séjours post-doctoraux), échanges scolaires (jumelages, recyclage des enseignants du secondaire) et échanges de jeunes se déroulent systématiquement durant les congés d'été. Le « désastre » semblerait avoir été évité, puisque la consommation des crédits atteignait au 14 décembre le taux de 89 %.

Taux de consommation au 20 juillet 2000

	Crédits délégués à l'IFC	Crédits délégués au poste	Crédits parisiens	Total
Total	28 %	15 %	47 %	42 %
Audiovisuel et communication	28 %	0 %	0 %	6 %
Coopération culturelle et linguistique	36 %	0 %	73 %	7 %
Coopération technique et au développement	2 %	19 %	32 %	27 %
Coopération universitaire et de recherche	24 %	0 %	46 %	45 %

Projets exécutés à moins de 10 % au 20 juillet 2000

	Taux de consommation	Montant du projet
Total concerné		14.829.659
. Appui à la promotion agricole	10 %	809.000
. Développement de l'innovation technologique	10 %	621.000
. Promotion de la science et de la technologie	9 %	323.000
. Coopération institutionnelle	7 %	450.000
. Appui aux NTIC	6 %	16.000
. Promotion de l'enseignement technique	5 %	2.218.479
. Formation en productique	4 %	600.000
. Echanges de jeunes en milieu associatif	4 %	579.540
. Formation dans les domaines maritimes	4 %	150.000
. Appui à la compétitivité des entreprises	2 %	1.227.200
. Appui aux programmes de l'Inspection générale	2 %	326.540
. Spatio 2000	2 %	271.900
. Projets d'actions intégrées	1 %	6.737.000
. Rénovation de l'enseignement professionnel agricole	0 %	500.000

➤ **Le nombre de projets mis en œuvre apparaît encore excessif**

Il contribue à renforcer une impression diffuse de dissémination des moyens et d'absence de coordination, les objectifs poursuivis n'apparaissant pas clairement, sinon sous la forme d'une « poursuite » voire d'un « renforcement » des actions engagées depuis plusieurs années.

A vrai dire, on a le sentiment d'une juxtaposition de contacts bilatéraux, purement sectoriels, entre l'interlocuteur tunisien et le spécialiste du poste d'abord, puis entre le poste et un opérateur « abonné ».

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette remarque recueille l'assentiment de la DGCID, tout en notant, d'une part, que le nombre de projets a été encore ramené de 80 en 2000 à 66 en 2001, d'autre part, que ce phénomène de dispersion est en grande partie induit par la demande tunisienne. Lors du dernier Comité des projets et programmes (CPP) qui s'est tenu en juin 2000, la délégation tunisienne comportait 26 membres représentant 22 ministères pour défendre 218 projets.

Ceci montre que l'effort de rationalisation en cours demandé avec insistance par la France ne se fait pas sans peine puisqu'il n'a pratiquement jamais recueilli le soutien des partenaires tunisiens (qui, rappelons-le, participent pour l'essentiel au financement de ces projets).

La dynamique de la procédure FSP permettra d'établir la notion de « pôles structurants » proposée à la Tunisie dès le CPP de 1996 (soit avant l'entrée de la Tunisie dans la ZSP). Si certains partenaires de la Tunisie, comme l'Allemagne ou le Japon, ont une coopération plus ciblée, c'est que cette approche se justifie davantage dans la stricte perspective d'aide au développement. La France, pour sa part, cherche à conduire simultanément une politique d'aide au développement et une politique d'influence dans un pays émergent et francophone. Une excessive spécialisation aurait certainement un coût supérieur à ses avantages.

➤ D'une manière plus générale, **il paraît souhaitable de renforcer la coordination des actions mises en œuvre** -au sein même du Service de coopération et d'action culturelle d'abord, mais surtout entre les différents services : Service de coopération et d'action culturelle, Agence française de développement, Mission économique et financière. Seule cette coordination est à même de donner à notre politique la véritable cohérence qui justifiera l'ampleur des moyens financiers globalement mis en œuvre.

Pour être pleinement efficace, cette coordination gagnerait sans doute à s'exercer d'abord au niveau de la programmation, et ensuite au niveau de l'articulation effective des interventions avec la programmation globale.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

L'Ambassadeur rappelle qu'une concertation est d'ores et déjà régulière entre l'IFC d'une part et la Mission économique et financière et l'AFD d'autre part, mais aussi avec les établissements de recherche (CNRS, IFD, IRMC), l'attaché de police ou l'attaché maritime.

➤ La part prise par la coopération universitaire, scientifique et de recherche est prépondérante. Dans ce cadre, **l'importance du recours aux bourses**, qui représente près de 60 % de l'enveloppe mise en œuvre à ce titre, appelle une attention particulière.

L'ampleur du taux de récurrence constaté sur ce poste implique peut-être une réallocation de l'enveloppe, ou à tout le moins, une sélection plus affinée, une attention accrue au retour effectif en Tunisie des étudiants et chercheurs formés par ce biais, et un recours plus important à des cofinancements -à la fois avec l'administration et le secteur privé et avec les programmes européens- qui paraissent encore relativement faibles.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ce ne sont pas les taux de consommation réels (de 95 à 100 % pour les bourses) qui sont de nature à conseiller une réallocation de ressources. Si cette mesure devait être décidée, ce serait au vu de l'orientation stratégique de notre coopération, en particulier pour placer en objectif premier l'articulation de nos actions avec les financements MEDA.

La sélection plus attentive pour ce qui concerne les boursiers a été ces dernières années une priorité de l'IFC. Elle s'effectue désormais dans un groupe de travail coprésidé par le Directeur général des affaires estudiantines et le Conseiller culturel auquel participent, du côté français, les représentants des instituts de recherche installés à Tunis. Trois critères sont retenus dans l'examen des dossiers (157 présentés par la partie tunisienne pour 43 bourses programmées) ;

- privilégier l'excellence, appréciée à partir des mentions TB ;

- favoriser parmi les mentions B et AB les étudiants qui travaillent dans le domaine du français, des sciences humaines et des sciences sociales ;

- soutenir les candidatures dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Il est rappelé que, sur 1.300 boursiers tunisiens en France, la Tunisie finance près de 1.000 bourses d'études contre 300 pour la France. Il faut également rappeler qu'avant d'être pris en charge par une bourse française (au niveau du DEA ou du doctorat), un étudiant tunisien a d'abord bénéficié d'une bourse tunisienne d'une durée de quatre à cinq ans (maîtrise et, éventuellement, première année de DEA). Le taux de retour de ces boursiers est relativement élevé puisque chaque titulaire d'une bourse signe un engagement de retour qui, s'il n'est pas respecté, engendre le non-renouvellement du passeport.

➤ L'analyse des actions menées sous le vocable incertain de « *projets d'actions intégrées* » appelle aussi quelques réserves : cette enveloppe considérable -6,3 millions de francs- recouvre en effet, semble-t-il,

128 projets de nature diverse, essentiellement réalisés sous forme de missions et d'invitations. C'est beaucoup.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les programmes d'actions intégrées (PAI) regroupent les actions de formation à la recherche présentées par les organismes universitaires et de recherche des deux pays avec pour objectif d'accueillir stagiaires et formateurs universitaires au sein d'équipes de recherche volontaires mobilisant leur laboratoire et les moyens dont il dispose.

Il ne s'agit donc pas « d'un vocable incertain » mais d'une structure permanente et cohérente de formation à acteurs multiples, placée sous la coprésidence du Directeur de la recherche tunisien et du représentant du Président de l'université Paris-Sud-Orsay. Les projets sont recueillis sur appels d'offres lancés annuellement par le Comité scientifique et rédigés en fonction des priorités tunisiennes de développement. Ils sont examinés par des scientifiques extérieurs et classés par le Comité mixte de coopération universitaire (CMCU) par ordre de qualité scientifique et d'intérêt pour le développement de la recherche en Tunisie.

Grâce à cette structure de mobilisation de la recherche française au service du développement tunisien, un véritable tissu a pu être mis en place au cours des dix dernières années. Initialement dotée d'un budget de 12 MF pour une cinquantaine de projets, cette structure a vu se réduire progressivement ses moyens (6,3 MF en 2000), alors même que le nombre et la qualité des projets augmentaient. Malgré les cofinancements obtenus, tant en France auprès des laboratoires qu'en Tunisie auprès de la Direction générale de la recherche, les montants disponibles par projet n'ont cessé de se réduire. C'est la raison pour laquelle une augmentation de l'enveloppe a été décidée en 2001 en même temps que le nombre de PAI était ramené de 146 à 128 puis à 100. Le taux de consommation pour 1999 était de 81,5 %.

➤ L'analyse des projets menés dans le cadre de la coopération technique et du développement fait apparaître **une trop grande dispersion sectorielle et une absence quasi-totale de projets directement mis en œuvre par le poste**, au profit d'une coopération qui passe, pour l'essentiel, par des « achats à opérateurs », mis en œuvre soit par le Poste, soit par le Département, selon des critères qui n'apparaissent pas clairement.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ces observations sont pertinentes.

Cette situation s'explique en partie par la suppression de l'assistance technique en Tunisie et le recours à des experts extérieurs connaissant bien le pays et acceptés par le partenaire pour exécuter une intervention de conseil interne. Il convient malheureusement de rappeler que l'expertise technique fournie gratuitement par le canal de l'administration publique est moins souvent la règle que par le passé ; certains experts qui relèvent d'administrations françaises n'hésitent plus à vendre leur prestation par le canal d'officines de consultance à but lucratif. Le SCAC se voit donc dans l'obligation de se conformer « aux lois du marché », même lorsque celles-ci sont en contradiction avec les règles et la déontologie de la fonction publique.

Il n'en reste pas moins qu'il convient de remédier sans délai à cette situation.

D'autre part, on peut s'interroger sur le maintien dans le « giron » du Service d'action culturelle et de coopération de projets -« financés » à vrai dire plus que « gérés »- concernant des secteurs techniques : santé animale, sécurité alimentaire, environnement, transports et services collectifs, développement local et urbain, formation professionnelle. Ne gagneraient-ils pas à être directement gérés par les opérateurs adéquats- au premier rang desquels l'Agence française de développement ?

Les crédits ainsi dégagés pourraient être alors utilement reportés sur des actions qui, relevant pourtant plus directement de la compétence du Service de coopération et d'action culturelle -telle que définie aux termes de la réforme du système français d'aide publique au développement, ne semblent pas encore faire l'objet d'un intérêt suffisant.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Certains projets gagneraient à être directement gérés par l'AFD. Encore n'est-il pas possible de confier à celle-ci ce qu'elle n'est pas autorisée à faire (santé par exemple). Il est donc naturel, et c'est bon signe, que figurent dans la programmation des moyens « de synergie » destinés à financer certains aspects d'un même projet (études par exemple) mais qui ne pouvaient jusqu'il y a peu être intégrés dans les « prêts » AFD : développement des collectivités locales, développement rural et urbain et, surtout, formation professionnelle. Rappelons que ce sont les études financées sur titre IV qui ont permis à l'AFD d'ouvrir deux lignes de crédit de 120 MF et ont abouti à la création de centres sectoriels de formation professionnelle qui recueillent un très grand succès auprès des entrepreneurs. Rappelons aussi que grâce à cette synergie entre le SCAC, le GIPInter du ministère de l'Emploi et de la solidarité et l'AFD a pu être monté un véritable plan national de formation pour la Tunisie auquel se sont agrégés l'Union européenne, la KfW allemande et le Fonds de développement du Koweït sur une expertise, une conception et une réalisation très largement françaises.

Ainsi, la **coopération administrative** bénéficie de 4,4 millions de francs seulement, soit 5 % de l'enveloppe globale. Elle est en outre, pour l'essentiel, concentrée sur la coopération économique et financière, qui pourrait sans doute être plus efficacement mise en œuvre par l'Agence française de développement et la Mission économique et financière (via l'ADETEF notamment).

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La relative faiblesse de la dotation de la coopération administrative représente 5 % de l'enveloppe exprime une situation dont on ne peut que tenir compte : certains ministères, comme celui de la Justice, se sont abstenus purement et simplement de donner suite aux propositions de coopération formulées par la partie française depuis 1997. D'autres départements ont fait preuve de négligence dans la réalisation de projets pour lesquels des crédits avaient été identifiés et dont la dotation a dû, par suite, être réduite.

La coopération économique et financière est bel et bien mise en œuvre intégralement par l'ADETEF après concertation entre l'IFC et la Mission économique et financière.

Surtout, l'enveloppe consacrée à l'accompagnement de la **coopération décentralisée** -250 000 francs- apparaît dérisoire, au regard de l'importance potentielle de cet instrument sur un pays comme la Tunisie, et de l'intérêt immédiat qu'il pourrait y avoir à développer des synergies fortes dans ce secteur, dans la droite ligne des objectifs généraux donnés à notre coopération.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette observation ne tient pas compte des crédits attribués au niveau central par le Département sur proposition des préfets et après consultation du SCAC, qui viennent compléter l'effort propre des collectivités locales françaises en partenariat avec la Tunisie, ni des crédits affectés par celles-ci à leur coopération avec ce pays. Les rencontres franco-tunisiennes de la coopération décentralisée qui se sont tenues en 1996 à Sousse, et se tiendront à Marseille en juin prochain, sont l'occasion de mettre en évidence les synergies existant entre les différents outils de notre coopération.*

Actuellement, quatre conseils régionaux (Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon et Limousin) et quatre conseils généraux (Loire-Atlantique, Côtes d'Armor, Hérault et Bouches-du-Rhône) conduisent des actions de coopération avec sept gouvernorats tunisiens (Monastir, Tunis, Sfax, Nabeul, Mahdia, Gabès et Medenine). Sur les vingt-trois jumelages existant, dix-sept sont opérationnels et donnent lieu à des actions de coopération. La masse financière que représentent les interventions de la coopération décentralisée est difficile à comptabiliser. Les ordres de grandeur sont les suivants :

- deux programmes supérieurs à 2 MF/an : PACA/Gouvernorat de Tunis (partenariat inter-entreprises, sociétés de capital-risque, apprentissage, téléradiologie, conservation des archives et du patrimoine, maîtrise de l'énergie dans les hôpitaux, lycées et collèges, amélioration de l'environnement de quartiers défavorisés) ; Rhône-Alpes/Gouvernorat de Monastir (bourses d'enseignement supérieur et de recherche, amélioration de la production laitière, centre intégré de formation textile-habillement-confection, fondation pour la sauvegarde des métiers d'artisanat) ;

- deux partenariats mobilisent entre 0,5 et 1 MF/an : Loire-Atlantique/Gouvernorat de Mahdia (0,7 MF) ; pêche, agriculture, partenariat d'entreprises, formation (Institut technologique de la mer) et patrimoine (Musée du « poissons bleu ») ; Côtes d'Armor/Gouvernorat de Gabès (0,6 MF) : pêche, réhabilitation (quartier de Menzel) et environnement (musée sur l'écosystème oasien) ;

- quatre partenariats mobilisent moins de 0,5 MF/an : Hérault/Gouvernorat de Medenine, Bouches-du-Rhône/Gouvernorat de Tunis, Marseille/Tunis, Grenoble/Sfax (formation des personnels de la CCI), Romans-sur-Isère/El Jem (techniques du cuir, archéologie).

* **Voir, à ce sujet, en annexe, les éléments d'information -parcellaires- fournis au rapporteur spécial.**

➤ S'agissant de la **coopération linguistique, éducative et culturelle**, il apparaît possible de diminuer l'enveloppe des crédits -pas celle des activités- mise en œuvre en matière d'action culturelle et artistique (près de 3 millions de francs), en s'appliquant à identifier des mécénats et des partenariats plus équilibrés avec les institutions et les entreprises tunisiennes pour **instaurer une logique de marché là où elle se conçoit le mieux, compte tenu d'un niveau de pouvoir d'achat très supérieur à celui des pays voisins.**

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Identifier les mécénats et les institutions culturelles tunisiennes est une tâche à laquelle le poste s'est attelé de longue date avec une fortune diverse. Il a pu constater qu'après avoir honoré des demandes de rééquipement ponctuel de salles de théâtre vétustes (pour pouvoir y présenter décentement un modeste spectacle français), il ne devait pas totalement renoncer à vouloir instaurer une logique de marché dans un pays où le marché culturel (au sens occidental du terme) est, en dehors du football, très exigu et reste soumis à de fortes pressions identitaires. C'est ainsi que, pour la première fois en 2001, une manifestation théâtrale mobilisera au titre du mécénat le double de notre contribution. Un nouveau partenariat avec les festivals d'été de Carthage et de Hammamet a permis, à coût constant, d'y multiplier par trois ou quatre la programmation française. Une négociation en cours avec la Mairie de Tunis devrait permettre cette année une répartition équilibrée des charges et des recettes occasionnées par les spectacles français au théâtre municipal.

Il apparaît par ailleurs souhaitable de mettre en place dans les meilleurs délais une **évaluation des actions conduites dans le secteur de l'appui aux formations et à la formation pédagogique.**

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette évaluation est prévue.

Enfin, les crédits importants (1,3 million de francs) mis en œuvre au titre de la « **francophonie non gouvernementale** » font l'objet d'une explication et d'une justification tout à fait insuffisantes.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Le Département a demandé au poste d'évaluer sa programmation pour ce qui concerne son soutien aux écoles de la Prélature (enseignement bilingue pour les milieux défavorisés de la capitale) et de faire évoluer à l'exemple de ce qui se pratique en Egypte pour le réseau des écoles bilingues (projets d'établissement bénéficiant de l'aide du poste, et non plus de subventions systématiques). Il est à noter que deux associations bénéficiaires d'une subvention du poste, l'Association tunisienne des professeurs de français et l'Association tunisienne des mathématiques, constituent deux vecteurs très dynamiques d'influence francophone, la première en organisant des rencontres annuelles et des recyclages à destination des professeurs de français, et l'autre en organisant des jeux africains de mathématiques.

➤ L'enveloppe consacrée à **la coopération dans le secteur de l'audiovisuel et des médias** (1,5 % du total) apparaît faible au regard des besoins avérés d'une part en matière de journalisme et d'autre part compte tenu de la nécessité de remédier au « vide » laissé par l'éviction de France 2, le 25 octobre 1999.

Si celle-ci se prolonge, les effets négatifs sur la diffusion de la langue française en-dehors de la capitale risquent d'être importants.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Le Département procède actuellement à une étude complète sur les dispositifs à mettre en place, non seulement en Tunisie depuis l'interdiction de diffusion de France 2, mais aussi dans tout le Maghreb. Des crédits centraux ont été réservés à cet effet. Une légère augmentation des crédits (+ 70.000 F) a été inscrite par le poste dans sa programmation. Ces crédits atteignent ainsi 1,6 % du total (hors mesures nouvelles inscrites sur les crédits centraux).

➤ S'agissant des instruments utilisés, l'enveloppe tunisienne apparaît, elle aussi, marquée par un **recours massif à des « achats mis en œuvre » par le Département ou par le Poste, c'est-à-dire à des opérateurs généralement « abonnés »**, ce qui amène à formuler les mêmes réserves que celles qui ont été faites à propos de l'Algérie. Ainsi, plusieurs projets sont, à 100 % ou presque, directement et quasi intégralement « réattribués » à des opérateurs¹.

Le poste tunisien toutefois n'a pas été en mesure de fournir la liste des opérateurs sollicités pour la mise en œuvre des actions de coopération.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Voir réponse p. 76.

Si l'on y ajoute l'ampleur des recours aux « missions », « invitations » et « colloques » divers, **on est amené à s'interroger sur le maintien d'un effectif de « gestionnaires » aussi important, non justifié par la nécessité d'une présence sur le terrain qui n'est apparemment pas la priorité.**

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette remarque rencontre l'assentiment du Département.

4. Les contributions multilatérales

La Tunisie est, des trois pays du Maghreb, celui dans lequel les décaissements effectués au titre de MEDA I sont les plus élevés. Ils restent néanmoins insuffisants.

En tout état de cause, il apparaît indispensable d'améliorer et de renforcer l'articulation et la coordination de nos actions bilatérales avec les programmes mis en œuvre sur crédits européens.

¹ Notamment : « Coopération sport-jeunesse », « Appui à la compétitivité des entreprises », « Appui à la promotion agricole », « Amélioration de la production et de la productivité », « Contrôle de la qualité de l'air ».

On relèvera que, dans ce cadre, le CEMAGREF, pourtant organisme public, facture ses « prestations » à 3.000 francs par jour, en sus des frais de voyage et per diem.

MEDA I en Tunisie : 429 Meuros d'engagements

L'analyse de l'exécution du programme MEDA I (1995-1999) en Tunisie appelle un jugement moins catégoriquement négatif qu'en Algérie et au Maroc, mais qui reste néanmoins critique.

En effet, si les résultats peuvent être considérés comme satisfaisants en termes d'engagements, les décaissements restent insuffisants.

L'enveloppe initiale attribuée à la Tunisie, soit 330 Meuros, a été abondée par les reliquats résultant de la sous-consommation enregistrée par les autres pays méditerranéens. De fait, sur la période 1995-1999, 429 Meuros ont été effectivement engagés.

Parallèlement, la Banque européenne d'investissements a accordé huit prêts à la Tunisie, pour un montant total de 363 Meuros.

Sur l'enveloppe MEDA I, seuls 160 Meuros **ont été effectivement décaissés** sur des projets hors aide budgétaire (PAS) au 31 décembre 1999, au terme du programme MEDA I, soit **43 % du montant cumulé des engagements**.

Cette question a été au cœur de l'entretien avec M. Fethi Merdassi, ministre de la coopération et des investissements extérieurs, qui n'a cessé de fustiger l'inefficacité, la complexité et la lourdeur des procédures européennes(1).

Programmes mis en œuvre sur MEDA I :

- Appui aux réformes économiques (aide budgétaire directe)	180 Meuros
- Appui au processus de privatisations	10 Meuros
- Amélioration de la compétitivité	10 Meuros
- Appui à la promotion des investissements étrangers	4 Meuros
- Appui au programme tunisien de formation professionnelle	45 Meuros
- Développement rural intégré	50 Meuros
- Appui aux centres techniques sectoriels	2 Meuros
- Aide à la reconversion des salariés licenciés ou en voie de l'être	9,6 Meuros
- Appui à la réforme de l'assurance maladie	30 Meuros

Une réaffectation des personnels dans un sens destiné à **assurer le suivi exclusif, permanent et précis des interventions européennes -dans chaque pays partenaire mais également à Bruxelles-** serait certainement utile.

Il s'agit là d'une remarque récurrente, qui concerne l'administration centrale comme les principaux postes concernés par une importante « manne européenne ». Nous sommes, à l'évidence, beaucoup trop absents de ce secteur.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ces remarques sont fondées.

La DGCID a mis en place, depuis le 1^{er} janvier 2000, une cellule de mobilisation sur les projets multilatéraux et a lancé une première étude technique pour dresser un état de la situation des opérateurs français sur les programmes MEDA. Les résultats de cette enquête devraient être connus dans le courant du mois d'avril. Un groupe de travail sera ultérieurement mis en place pour effectuer une analyse en profondeur des difficultés rencontrées et proposer des mesures concrètes pour assurer une continuité de la chaîne d'intervention sur les programmes MEDA. Il a d'ores et déjà été demandé au poste de Tunis de veiller à ce que ses propositions budgétaires pour 2001 s'inscrivent clairement dans la perspective de certains des éléments contenus dans le Programme indicatif national élaboré par la Commission.

Le taux d'exécution des projets sur la Tunisie reste honorable si on le compare à celui des organismes multilatéraux, qui ne font guère mieux.

Aux projets mentionnés, il convient d'ajouter un projet « Business center » pour 20 millions d'euros, un projet « privatisations et promotion des PME » sur capitaux à risques mais imputé sur MEDA, pour un montant de 30 millions d'euros, et quelques projets dans le domaine de l'environnement pour un total de 29,8 millions d'euros, sur bonification d'intérêts, également imputés sur MEDA. Enfin, précisons que le montant du projet de réforme de l'assurance-maladie était de 40 millions d'euros (et non de 30 comme indiqué dans le rapport).

Secteurs d'intervention prioritaires des institutions multilatérales (1997-1999) - 82 -

Secteur d'intervention	Bailleur de fonds	Année d'approbation	Intitulé et montant du concours (millions d'US \$ ou d'euros)
Appui aux réformes structurelles	Banque mondiale	1997	ECAL 1 (75MUSD)
	Banque mondiale	1999	ECAL 2 (135,29 MUSD)
	Banque Africaine de Développement	1999	Programme d'appui à la compétitivité (140.8 MUSD)
	Union européenne - Commission	1998	Facilité d'Ajustement Structurel-2 (80Meuros)
		1998	Facilité d'Ajustement Sectoriel - réforme de l'assurance maladie (40Meuros)
Développement rural - environnement - eau	Banque mondiale	1997	Gestion des ressources naturelles (27MUSD)
	Banque mondiale	1997	Assainissement du Grand Tunis (50MUSD)
	Banque mondiale	1998	Appui au programme d'investissement agricole-2 (60MUSD)
	Banque Africaine de Développement	1998	Troisième ligne de crédit à la Banque Nationale Agricole (67,3MUSD)
	Union Européenne - Commission	1997	Programme de développement rural intégré (50Meuros)
	Union Européenne - Banque européenne d'investissement	1997	Assainissement du Lac Sud de Tunis (40Meuros)
		1998	Renforcement des réseaux de collecte des eaux usées et construction de stations d'épuration dans 19 villes de taille moyenne (40Meuros)
	Union Européenne - BEI	1998	Construction de barrages collinaires (30Meuros)
	Union Européenne - BEI	1999	Dépollution du Golfe de Gabès (45Meuros)
	Fonds Arabe de Développement Economique et Social	1997	Financement du barrage de Zarga et irrigation des plaines de Tabarka et Makna (40,8MUSD)
Enseignement - formation professionnelle	Banque mondiale	1998	Réforme de l'enseignement supérieur (80USD)
	Banque Africaine de Développement	1998	Appui à l'enseignement secondaire (40,4MUSD)
	Fonds Arabe de Développement Economique et Social	1997	Renforcement des programmes de formation professionnelle et de l'emploi (36,2MUSD)
Infrastructures de communication	Banque mondiale	1998	Transports routier, maritime et ferroviaire (70MUSD)
	Banque Africaine de Développement	1997	Aménagement des routes du réseau classé (94,6MUSD)
	Banque Africaine de Développement	1998	Modernisation des infrastructures ferroviaires (33,4MUSD)
	Union européenne - Banque Européenne d'Investissement	1997	Réhabilitation de l'axe ferroviaire Tunis-Sfax-Gabès (25Meuros)
		1997	Amélioration du réseau routier de l'agglomération de Tunis, construction de voies de contournement de Sfax, Sousse et Soliman (65Meuros)
	Union Européenne - Banque Européenne d'Investissement	1999	Amélioration du réseau routier de l'agglomération de Tunis, ainsi que d'autres grandes villes du pays-2 (53,1Meuros)
Fonds Arabe de Développement Economique et Social	1998	Modernisation d'une partie du réseau routier et des pistes agricoles (138MUSD)	
Appui au secteur financier et au secteur privé	Banque Africaine de Développement	1997	Sixième ligne de crédit à la Banque Nationale de Développement Touristique (140,7MUSD)
	Union Européenne - Commission	1997	Appui au programme de privatisations (10Meuros)
	Union Européenne - Commission	1997	Appui à la création d'emplois (9,6Meuros)
	Union européenne - Banque Européenne d'investissement	1997	Prêt global pour le financement des fonds propres des entreprises publiques en voie de privatisation (15Meuros)
		1998	Financement de participations dans des fonds d'investissement (4Meuros)
	Union Européenne - Banque Européenne d'investissement	1999	Renforcement des fonds propres d'entreprises privées en cours de modernisation et d'entreprises publiques nouvellement privatisées ou en voie de privatisation (30Meuros)

5. Le recours au Fonds de solidarité prioritaire

La Tunisie bénéficie dans la programmation 2000 d'une enveloppe de 23 millions de francs sur le Fonds de solidarité prioritaire. A la mi-juillet, aucun projet n'avait encore été adopté par le Comité directeur. Les informations fournies à ce sujet sont divergentes.

Ainsi, la « note de couverture » de la DGCID -en date du 6 juillet 2000- mentionne trois projets, dont le degré de préparation est divers :

- un projet de 12 millions de francs dans le domaine de l'enseignement technologique supérieur, « en cours de préparation »¹ ;
- un projet de 5 millions de francs dans le domaine de l'état de droit (justice et police scientifique), « actuellement à l'étude » ;
- un projet de 10 millions de francs dans le domaine du tourisme culturel, visant à un rééquilibrage des flux touristiques vers l'intérieur du pays et à une meilleure mise en valeur des ressources patrimoniales et archéologiques de la Tunisie, « prochainement mis à l'étude » ;

Les fiches de prise en considération présentées par le poste concernaient, pour leur part :

- un projet de développement de la filière technologique supérieure, pour 15,5 millions de francs,
- une enveloppe de crédits déconcentrés (Fonds social de développement) de 2 millions de francs, essentiellement destinés aux jeunes et aux enfants en difficulté.

L'enveloppe de crédits déconcentrés correspond globalement à l'objectif des crédits traditionnellement financés sur le Fonds de solidarité prioritaire, même si les opérations envisagées ne semblent pas devoir se traduire par une distribution immédiate de pouvoir d'achat, ce qui est en principe la règle pour le Fonds social de développement.

En revanche, en l'état actuel des textes, le projet de développement de la filière de formation technologique supérieure, dont les composantes sont les suivantes : formation initiale des futurs enseignants, jurys d'agrégation, formation continue des enseignants, formation des formateurs des enseignants professionnels, relève, pour votre rapporteur spécial, du titre IV et non du titre VI².

¹ Il semble que le partenaire tunisien ait pour l'instant exclu la partie « justice »...

² Une remarque relevée au cours de l'examen des projets du titre IV est à ce titre révélatrice : « Le projet est un peu gros, la prochaine fois on le fera passer sur FSP... ».

A ce titre, il appelle les mêmes réserves que le projet algérien, c'est-à-dire que la cohérence de la création et de l'utilisation d'un titre VI, pour des actions qui relèvent essentiellement du titre IV, alors même que le titre IV est en sous-consommation, n'apparaît pas clairement, sauf s'il s'agit d'échapper à la règle de l'annualité budgétaire.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les divergences relevées, à juste titre, par le rapporteur spécial entre les informations fournies par la DGCID et celles recueillies auprès du poste illustrent les difficultés à mettre en place une vision cohérente sur le FSP dans un pays nouvellement élu à la ZSP.

L'inexpérience du poste en matière de préparation de projet, sa connaissance relative des procédures (d'ailleurs en cours de rénovation), l'impossibilité de former spécifiquement certains agents à la gestion des FSP ont retardé l'acquisition d'une « mentalité coopération ». Des actions de formation sont déjà prévues pour pallier ces difficultés. Il ne faut pas non plus sous-estimer la résistance tunisienne face à des procédures très exigeantes en termes de résultats et longues (à la différence des Commissions mixtes ou du CPP). C'est ce qui explique pour une grande part le « flottement » enregistré dans le libellé et le contenu des projets à financer sur le FSP.

Malgré ces handicaps, un projet (il s'agit d'un « appui à l'enseignement technologique supérieur » pour un montant de 15,5 MF) a été adopté par le Comité d'examen du 20 décembre 2000, soit douze mois après l'ouverture d'autorisations de paiement. Ce n'est pas un médiocre résultat si l'on veut bien réfléchir aux conditions dans lesquelles il a été préparé avec les partenaires tunisiens.

Dans la version finale de ce projet, on ne peut qu'être frappé par le caractère complémentaire de ce dispositif parmi les actions conduites par les grands bailleurs de fonds (la Banque Mondiale au premier chef) et notre coopération (INSAT) dans le domaine crucial des formations intermédiaires destinées à améliorer la productivité des entreprises tunisiennes au moment de leur intégration dans une zone de libre-échange euro-méditerranéenne.

Ce projet se caractérise par la mise en place de plates-formes techniques de liaison entre les instituts supérieurs d'études technologiques et l'INSAT d'une part, les entreprises d'autre part, pour établir des passerelles technologiques entre la production et la formation. Il est donc difficile de croire qu'en ce cas précis, cet instrument spécifique qu'est le FSP ait été « dévoyé ».

Rappelons qu'au contraire il s'intègre dans le dispositif de « mise à niveau » des ressources humaines de l'entreprise à laquelle participe évidemment l'AFD à travers les centres sectoriels de formation professionnelle.

Le second projet sur la « médecine d'urgence » en Tunisie (pour un montant de 10,5 MF) vise à installer dans la capitale et les principales villes du pays, un système d'intervention d'urgence sur le modèle de nos SAMU. Il comprend une part importante d'équipements (ambulances spécialisées, équipements de formation et de gestion des urgences) et sera présenté au Comité des projets d'avril prochain.

Enfin, plusieurs projets sont en cours de préparation :

- « appui à la lutte contre la délinquance et la criminalité transnationale », pour un montant de 8,5 MF : une articulation avec un programme MEDA envisagé sur cette question est recherchée ;

- « aide à la réinsertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté », pour un montant de 2 MF ;

- « valorisation du patrimoine culturel à des fins touristiques » : une articulation de ce projet avec une initiative de la Banque Mondiale est recherchée.

Réponse « complémentaire » du ministère des Affaires étrangères

Le rapporteur spécial estime intéressant de compléter la réponse faite par le ministère des Affaires étrangères, dans le cadre du présent rapport, par la réponse faite dans le cadre du questionnaire budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2001 (réponse parvenue le 15 décembre 2001).

En raison des mécanismes de coopération dans le domaine des formations supérieures, plus proches de l'aide budgétaire que de la coopération sur projets, il a été difficile de monter avec nos partenaires des projets de FSP répondant aux divers critères de ce nouvel instrument. Les difficultés à faire réaliser ces spécificités aux Tunisiens lors de la tenue, fin juin, à Paris du Comité des projets et programmes montrent à quel point certaines « mentalités d'assistance » sont encore vivantes.

Pourtant, un premier projet « appui au développement de l'enseignement technologique supérieur en Tunisie » pour un montant de 15,5 millions de francs a pu faire l'objet d'un rapport de présentation qui a été approuvé, sous réserve de modifications mineures et de certaines précisions, par le Comité d'examen. Ce rapport sera soumis au Comité des projets qui se réunira le 20 décembre 2000.

Un second projet sur le thème de la médecine d'urgence, « Plan d'équipement des SAMU en Tunisie » pour un montant de 10,5 millions de francs a été accepté au niveau de la fiche de prise en considération par le Comité d'examen le 29 septembre. Le rapport de présentation sera soumis au CE du 7 décembre.

Le projet « Aide à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, aide à l'enfance délaissée » pour un montant de 2 millions de francs a fait l'objet d'une fiche de prise en considération qui a été refusée par le Comité d'examen en avril. Le poste n'a pas encore soumis une nouvelle FPC ou un dossier de présentation.

Enfin, un quatrième projet est en cours de définition et concernerait l'Etat de droit, la police et la sécurité civile. Son montant n'a pas été précisé mais pourrait être de l'ordre de 7 millions de francs. Il semble pourtant que la volonté tunisienne de limiter ce projet à ses aspects essentiellement policiers le rende peu attractif aux partenaires français, à commencer par le ministère de l'Intérieur.

Le bilan d'engagement des autorisations de paiement est donc le suivant :

- 2000 : 15,5 millions de francs (selon toute vraisemblance, le dossier de présentation sera accepté par le prochain Comité des projets, mais la Convention de financement ne sera signée qu'au premier trimestre 2001). Le reliquat sera de 7,5 millions de francs.

- Pour 2001, autorisations de programmes : 17 millions de francs.

**10,5 millions de francs pour la médecine d'urgence (le dossier de présentation, s'il est accepté par le Comité d'examen du 7 décembre, sera soumis au Comité des projets au printemps 2001) ;*

**2 millions de francs pour l'aide à la jeunesse en difficulté, à condition que le projet soit sérieusement préparé ;*

**7 millions de francs pour le projet « Etat de droit », à condition qu'il corresponde véritablement à l'objet défini. »*

*

* *

Sous le bénéfice de ces différentes observations, le rapporteur spécial n'a relevé aucune irrégularité formelle dans l'emploi des crédits contrôlés.

IV. OBSERVATIONS SUR LE MAROC

A. APPRÉCIATION GLOBALE DE LA SITUATION DU PAYS

L'impression laissée par une mission très courte, et limitée en outre pour l'essentiel à Rabat, avec une brève incursion à Casablanca, est mitigée.

Certes, sur la longue période, le pays a connu des avancées significatives en matière de démocratisation, de libertés publiques, de droits de l'homme et d'ouverture économique. A son arrivée au pouvoir le 23 juillet 1999, le jeune roi Mohammed VI a clairement conforté cette évolution et pris des engagements unanimement salués par l'opinion publique, sinon par l'entourage du Palais Royal, demeuré souvent à l'identique, si l'on excepte la jeune « garde rapprochée » des amis intimes du souverain : éducation, lutte contre la pauvreté, modernisation de la société, rééquilibrage régional¹. Mais le nouveau monarque est aussi « un libéral qui sait écouter les conseils de prudence », et les réformes annoncées tardent un peu à se concrétiser.

Au cours de la première année du nouveau règne, les décisions prises l'ont été essentiellement dans le domaine des libertés publiques et des droits de l'homme : création d'un ministère des droits de l'homme, retour au Maroc d'Abraham Serfaty et des familles Oufkir et Ben Barka, début du versement des indemnisations aux familles des disparus des années soixante-dix, levée de l'assignation à résidence du dirigeant islamiste Cheikh Yassine, limogeage de l'ancien ministre de l'intérieur, Driss Basri.

Comparée à ses voisins immédiats, et notamment à la Tunisie, l'économie marocaine piétine. Au cours de la dernière décennie, la croissance du PIB a été constamment inférieure à 3 %, à l'exception notable de l'année 1998 : 6 %. En 1999, elle a été nulle, et les prévisions pour 2000 sont du même ordre. La succession de sécheresses sévères, dans un pays où le secteur agricole représente 15 % du PIB et occupe 40 % de la population active constitue un handicap indéniable². Mais elle ne suffit pas à tout expliquer. Les

¹ A cette occasion, le Roi a notamment fustigé la « léthargie de l'administration publique » et rappelé que « l'embauche ne doit pas être du seul ressort de la fonction publique ».

² La prolongation de la sécheresse démarrée en janvier 2000 constitue une préoccupation prioritaire de la classe politique au pouvoir. Le retour des « barbus » en est une autre.

réformes structurelles engagées au cours des années quatre-vingt ont marqué le pas au cours de la décennie suivante.

Confrontée au défi de l'entrée dans la zone de libre-échange avec l'Union européenne prévue pour 2010, l'économie marocaine reste handicapée par la faiblesse qualitative et quantitative du tissu industriel et tertiaire. Le système productif demeure marqué par la juxtaposition, non complémentaire, de très nombreuses petites entreprises encore insuffisamment dynamiques et de grands groupes frileux, habitués à vivre -à survivre ?- à l'ombre tutélaire du Palais, protégés par les barrières douanières et une fiscalité préférentielle. La conclusion progressive d'accords avec l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Union européenne, à partir de 1996, a remis en cause cet équilibre ancestral, sans pour autant que la relève soit assurée.

Pour l'essentiel, aucun des facteurs de nature à encourager le développement des investissements, domestiques comme étrangers, n'est encore acquis : construction d'un marché régional ; réforme de l'administration ; renforcement de la transparence ; édicition de règles du jeu claires, constantes et officialisées ; développement des infrastructures de communication ; remise à plat du régime foncier ; révision du code du travail ; allègement du coût de l'énergie ; privatisations ou mises en concession des services publics¹.

Plus gravement, si, comme le répète volontiers M. Fathallah Oualalou, ministre de l'Economie et des Finances, « *les fondamentaux sont bons* », ainsi qu'en attestent effectivement une inflation maîtrisée, une dette publique contenue et un dirham fort, la poursuite de cette orthodoxie, qualifiée par certains d'« *obsessionnelle* », n'est pas sans risques pour une situation sociale déjà fortement dégradée.

Car là résident, incontestablement, la faiblesse et le risque de la situation marocaine. Globalement, le pays est plus proche d'un pays moins avancé d'Afrique subsaharienne que d'un pays à revenu intermédiaire méditerranéen.

Même si, aux abords de Rabat et de Casablanca, et le long des principaux axes routiers, les bidonvilles sont soigneusement dissimulés derrière de hautes barricades de tôles ondulées, à peine éventrées ici et là, la misère et les inégalités sont profondes et flagrantes, y compris dans des villes en principe « épargnées ».

La revue de la Banque Mondiale de mai 2000 estime à 19 % désormais la part de la population vivant en dessous du seuil absolu de

¹ A commencer par Maroc-Telecom, Autoroutes du Maroc, Royal Air Maroc, Banque populaire et Régie des Tabacs.

pauvreté -soit un dollar par jour et par personne- contre 13 % en 1991. Le nombre d'exclus a augmenté de 50 % au cours de cette période. Classé au 126^{ème} rang (sur 174) par les indicateurs de développement du PNUD, le Maroc souffre d'une dégradation profonde des conditions d'hygiène, de vie, et de santé, notamment chez les enfants ; le taux d'analphabétisme est de 50 %, et de 70 % chez les femmes, ce qui va à l'encontre de toute maîtrise démographique propre à conforter le développement économique.

Il existe clairement « deux Maroc » : un Maroc urbain, qui tend à dépasser la moyenne du niveau de vie observée dans les pays en développement, et un Maroc rural, qui n'atteint même pas le niveau moyen des pays les moins avancés.

En éducation, alphabétisation, eau courante et électricité, la zone rurale la plus avantagée n'accède pas aux niveaux d'accessibilité relevés dans la zone urbaine la plus défavorisée. 18 % seulement de la population rurale marocaine a accès à l'électricité, et environ 14 % à l'eau potable, contre respectivement 64 % et 65 % en Tunisie. Une véritable ceinture de pauvreté s'étend d'Oujda au nord à Ouarzazate au sud, en zone présaharienne, et fournit une clientèle croissante à l'émigration clandestine vers l'Europe, via le détroit de Gibraltar et, de plus en plus, les îles Canaries.

Or, face à une telle situation, la dépense publique marocaine consacrée aux secteurs sociaux -santé, éducation, infrastructures de base, « filet de sécurité »-, est nettement plus faible au Maroc (12 % du PIB) que chez ses voisins méditerranéens -Tunisie, Espagne, Grèce, Portugal (environ 20 % en moyenne)¹.

Elle s'adresse en outre essentiellement à la partie la plus urbanisée et la plus favorisée de la population. Ce qui n'empêche pas l'existence -en milieu urbain- de tensions sociales permanentes et fortes, qui mobilisent entre 90 % et 100 % des salariés pendant des périodes de plus en plus longues, sans véritable maîtrise syndicale, avec des dérapages de plus en plus fréquents.

Parallèlement, l'ouverture réelle faite en matière de liberté d'expression constitue, dans ce climat économique et social dégradé, un terreau remarquable pour l'épanouissement d'un islamisme dur qui gagne en visibilité : de plus en plus de mosquées et d'écoles coraniques, de plus en plus de femmes voilées.

De fait, malgré l'attachement ancestral du plus grand nombre pour l'institution monarchique, malgré -ou à cause de - l'engouement et l'espoir considérables suscités par le jeune Roi, le sentiment ultime qui ressort est celui

¹ *Tant que tant que la question du Sahara occidental ne sera pas résolue, le poids de la dépense militaire restera conséquent.*

d'un malaise diffus, mais profond, et général, face aux contraintes d'un pays confronté simultanément à la révolution industrielle et à la révolution démocratique.

De fait, si le partenaire français traditionnel continue de faire preuve d'un solide optimisme, votre rapporteur spécial a été frappé par le pessimisme profond qui caractérisait les entretiens qu'il a eus avec les représentants de la Banque Mondiale d'une part et de l'Union Européenne de l'autre¹.

**Maroc
Principaux chiffres***

- *Superficie* : 446 550 km² (659.000 km² avec le Sahara occidental)
- *Population* :
 - 30 millions d'habitants (1999) (+ 2,8 % par an)
 - 46 % de la population a moins de 20 ans
 - taux de chômage : 19 % (25 % en zone urbaine)
 - taux d'urbanisation : 54 %
 - taux d'analphabétisme : 52 % (75 % en milieu rural)
 - taux de mortalité infantile : 52 %
- *PIB* :
 - 35 milliards de dollars (- 0,1 % en 1999)
 - 1.190 dollars/habitant
- *Déficit budgétaire* : 2,5 % du PIB
- *Dette publique* :
 - 19 milliards de dollars (52 % du PIB)
 - service de la dette : 25 % des exportations
- *Inflation* : 2,9 %
- *Exportations françaises vers le Maroc* : 16 milliards de francs, soit 22 % du total des importations marocaines (premier fournisseur)
- *Importations françaises en provenance du Maroc* : 15,5 milliards de francs, soit 27 % du total des exportations marocaines (premier client)
- *Entreprises françaises présentes au Maroc* : environ 520, notamment Renault, Peugeot, Citroën, Aérospatiale, Thomson, Rhône Poulenc Chimie, Total Fina Elf, Lafarge
- 30.000 Français vivent au Maroc (14.520 binationaux)
- 800.000 Marocains vivent en France (354.000 binationaux)

*1999

¹ - Union Européenne : « On se demande comment cela n'a pas encore pété ».

- Banque Mondiale : « On est franchement déçu par l'évolution du pays, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des réformes annoncées, et par l'absence de décisions... Nous allons vers une réduction de moitié de l'enveloppe, purement axée sur le social ».

De fait, la Banque Mondiale, très présente au cours de la dernière décennie, envisage de diminuer son aide de moitié, pour la concentrer sur les secteurs strictement sociaux et le développement rural. En avril 2000, son portefeuille d'engagements portait sur dix-neuf projets, pour un montant global de près de 1 milliard de dollars, dont près de la moitié toujours non décaissés.

B. LE DISPOSITIF D'AIDE

L'aide française apportée au Maroc reste de loin la plus importante aide bilatérale reçue par le Royaume. Selon les derniers chiffres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, le Maroc a reçu de la France, en 1998, 1,4 milliard de francs d'aide publique au développement, dont 1,2 milliard de francs à titre bilatéral, ce qui représente la moitié de l'aide totale reçue par le Maroc.

Premier « bailleur », la France est également premier prêteur, avec un peu moins de la moitié des créances du Club de Paris et encore près de 18 % de l'encours total fin 1999¹.

Enfin, la contribution française au programme MEDA -soit 18 % du total- s'élève à 740 millions de francs, effectivement versés par la France à l'Europe, mais décaissés par l'Europe à hauteur de 20 % seulement².

1. La coopération économique et financière

Jusque vers 1993, l'aide économique et financière reposait essentiellement sur les protocoles financiers et les rééchelonnements dans le cadre du Club de Paris.

A partir de 1996, la France a mis en oeuvre une aide à la gestion active de la dette extérieure.

Enfin, à partir de 1998-1999, est mis en place un dispositif complet -voire un peu complexe- d'aide au secteur privé marocain, qui combine les procédures *réserve pays émergents* et les *procédures FASEP*, avec une « variante » tunisienne spécifique.

¹ Contre 22 % en 1998. La diminution s'explique par le succès de l'appui au désendettement du Maroc.

² Pourraient également être évoqués l'ampleur des transferts des travailleurs marocains vivant en France, les dépenses des touristes français et les sorties dues aux investissements privés directs au Maroc, qui dépassent largement l'excédent commercial de la France avec le Maroc, lequel d'ailleurs ne cesse de se dégrader.

a) *Protocoles financiers*

Les protocoles financiers ont longtemps occupé une place prépondérante dans l'aide bilatérale française au Maroc : plus de la moitié (62 %) des décaissements d'aide bilatérale entre 1991-1997. Pour autant, leur vocation d'« aide au développement » n'apparaît pas flagrante, ni leur efficacité avérée.

De 1989 à 1997, le total des engagements sur protocoles s'est élevé à 7 milliards de francs.

L'analyse des réalisations effectuées fait apparaître, hors annulations et réaffectations, **un reliquat de 1,2 milliard de francs, soit près de 17 % de l'enveloppe**, ce qui n'est pas négligeable. De fait, pour un montant total d'engagements nouveaux de 2,4 milliards de francs, les décaissements n'ont pas dépassé 628 millions de francs, soit à peine plus du quart (26 %), ce qui est très insuffisant.

L'importance des reliquats et annulations régulièrement constatés à chaque exercice entre 1992 et 1998¹, notamment sur les protocoles « aides-projets », appelle quelques interrogations. Pourquoi, face à cette « inappétence », renouveler ainsi, pour des montants aussi conséquents, une procédure qui ne semble pas couronnée de succès ?

Un tel exemple confirme, en tout cas, s'il en était besoin, le bien-fondé de la suppression de l'ancien système des protocoles.

Protocoles 1992-1997

Année 1992

- 5 protocoles
- montant total 1.065 MF
- reliquat de 260 MF, sur un protocole aide-projets de 267 MF
- annulations : 19 MF sur un protocole partenariat de 100 MF

Année 1993

- 4 protocoles
- montant total 883 MF
- reliquat de 102 MF, sur un protocole aide-projets de 223 MF
- réaffectation de la totalité d'un des 4 protocoles (160 MF) sur 1997

Année 1994

- 4 protocoles
- montant total 475,5 MF
- reliquat de 993 MF sur un nouveau protocole aide-projets de 245 MF (complété par une annulation de 52 MF)

¹ À l'exception d'un exercice 1996 quasiment « blanc »

Année 1995

- 3 protocoles
- montant total..... 855 MF
- annulation⁽¹⁾ du protocole « projets eau pour les régions déshéritées » (50 MF)
- annulation⁽¹⁾ de 144 MF sur protocole aide-projets de 500 MF
- reliquat de 142 MF sur protocole aide-projets
- reliquat de 297 MF sur protocole exceptionnel

Année 1996

- 1 protocole
- montant total..... 3,5 MF
- aucun reliquat

Année 1997

- 3 protocoles
- montant total..... 953 MF
- annulation⁽²⁾ de 162 MF sur protocole aide-projets de 183 MF
- reliquat de 7 MF sur même protocole

(1) reporté sur 1997

(2) reportés sur 1998

b) Aide au secteur privé

➤ La réforme des protocoles intervenue en 1998 s'est traduite par la mise en place de la procédure dite *réserve pays émergents*, dont le Maroc bénéficie depuis l'origine. A ce titre, le Maroc s'est vu attribuer en 1999 une ligne de 200 millions de francs, prévue pour un projet de signalisation ferroviaire, mais qui n'a fait l'objet à ce jour d'**aucun décaissement**.

➤ Les deux volets des nouvelles *procédures FASEP d'aide au secteur privé*, FASEP-garantie et FASEP-études, s'appliquent au Maroc.

• Le volet FASEP-garantie a pris au Maroc la forme d'un Fonds de garantie français d'appui à la mise à niveau, dont la gestion est entièrement confiée à l'Agence française de développement¹. Doté de 200 millions de francs à sa création en octobre 1998, ce fonds permet de garantir 50 % des crédits à moyen et long terme accordées par des banques marocaines agréés à des PME-PMI de droit marocain, déjà installées au Maroc, pour le financement de programmes d'investissements de mise à niveau.

¹ Ce qui permet apparemment d'éviter les difficultés rencontrées à Tunis entre la Mission économique et financière et l'Agence française de développement. Votre rapporteur a par ailleurs constaté que la Mission économique et financière du Maroc possédait des « fiches pédagogiques » -bien nécessaires- d'une qualité supérieure à celles de la Tunisie. Il s'étonne que ce type de fiches ne soient pas « normalisées » et fournies par la centrale.

A la mi-2000, sept dossiers avaient été examinés. Cinq ont fait l'objet de prises en garantie, pour un total de 15,9 millions de francs de garanties, correspondant à 64 millions de francs de crédits ; soit, là aussi, un démarrage un peu lent, mais qui, il est vrai, s'est accéléré entre avril et juillet.

- A la mi-2000, le volet FASEP-études, opérationnel depuis 1997, s'est traduit par la signature de seize « FASEP industriels et commerciaux » pour un montant global d'environ 42 millions de francs.

On y relève, pour plus de la moitié de ce « chiffre d'affaires », un projet de 25 millions de francs sous forme d'avance remboursable -soit un montant dépassant nettement le plafond réglementaire de 5 millions de francs- au profit de Bouygues, pour « *assistance technique à la maîtrise d'ouvrage de la future autorité en charge des transports collectifs de Casablanca et études préliminaires* » (projet dit du « métro de Casa »)¹.

Fruit d'un accord passé entre le ministre de l'Intérieur marocain et le ministre français de l'Economie et des finances français, le 24 octobre 1997, cette subvention, complétée par une mission d'assistance technique de l'ISTED à hauteur de 200.000 francs, était à l'origine fondée sur le principe d'une avance remboursable par Bouygues, au cas où le marché serait remporté.

En réalité, la convention conclue en définitive n'évoque pas de clause d'exclusivité².

Il n'est donc pas interdit de penser que cette aide irrégulière de 25 millions de francs risque d'avoir été consentie à fonds perdus, en tout cas pour le contribuable français.

Au total, la faiblesse du taux de décaissement enregistré à la mi-2000 sur ces nouvelles procédures mises en œuvre en 1998 et 1999 doit être soulignée.

Là encore, est-il indispensable d'engager à une telle hauteur les deniers publics français, ou s'agit-il seulement de satisfaire à un besoin d'affichage, au demeurant peu significatif pour le contribuable français ?

c) Conversion de dettes

Le mécanisme de conversion de dettes en investissements mis en place en 1996 a donné lieu à trois tranches successives en 1996, 1997 et 1998,

¹ Les projets suivants -en importance- sont un don de 4 millions de francs au BRGM (projet national de cartographie-géologie) et une avance remboursable de 2 millions de francs à EDF (étude du système biphasé pour l'électrification rurale).

² Deux concurrents importants sont aussi en lice ; Mitsubishi, moins coûteux, et Siemens, chez qui le Roi a des intérêts personnels

pour un total de 2,4 milliards de francs - une nouvelle enveloppe de 700 millions de francs a été adoptée en 2000.

Ceci porte à 3,1 milliards de francs le total des opérations de conversion-annulation de dettes, et représente un effort financier conséquent pour la France, de l'ordre de 1,75 milliard de francs en dons¹.

Analysés en termes d'aide publique au développement, ces mécanismes appellent un jugement nuancé.

L'annulation de dettes en faveur d'un programme d'investissements publics dans le nord du pays n'a pas, semble-t-il, inclus un dispositif adéquat de suivi et d'évaluation des investissements réalisés à ce titre, et les résultats médiocres, si ce n'est inexistant, sont généralement contestés.

L'annulation de dettes en faveur d'un programme d'investissements privés ne donne pas non plus les résultats attendus, compte tenu de l'insuffisance de l'élément-don (12 %) pour peser de façon valable sur la décision d'investisseurs de qualité.

De fait, face aux besoins actuels du Royaume, et compte tenu de ces expériences, on peut à juste titre regretter que la nouvelle tranche de 700 millions de francs n'ait pas été affectée, comme beaucoup le préconisaient, à un fonds d'éducation pour les zones rurales.

d) Coopération administrative

Compte tenu de son importance, l'action menée par l'ADETEF, (Association pour le Développement des Echanges en Technologie Economique et Financière) doit être signalée.

Placée sous l'égide de l'Inspection générale des Finances, l'ADETEF « permet un dialogue constant² entre les directions des ministères en charge de l'économie et des finances », sous forme de missions d'experts de courte durée. Pour 1,5 million de francs par an environ, une centaine de missions entre les deux ministères sont ainsi prises en charge. L'ADETEF entend étendre son action à d'autres ministères marocains, notamment celui du Commerce et de l'Industrie.

¹, La partie marocaine a émis une nouvelle demande portant sur une tranche de 900 millions de francs pour la dette gouvernementale et de 500 millions de francs pour la dette assurée par la COFACE.

² Et essentiellement bilatéral.

2. Le rôle de l'Agence française de développement

Sur l'ensemble des instruments d'aide publique au développement actuellement mis en œuvre au Maroc, les interventions de l'Agence française de développement semblent les plus conformes à la notion d'aide publique au développement, et aux besoins réels du Maroc contemporain.

Votre rapporteur estime en outre qu'elles sont menées avec une compétence, un professionnalisme et une économie de moyens¹ qu'il convient de saluer. En particulier, c'est le seul « service » français qui ait donné le sentiment d'avoir défini, et d'être en mesure d'appliquer, une véritable « stratégie-pays »².

a) Activités pour compte propre

Pour la période 1992-1998, le Maroc constitue le premier portefeuille de l'Agence Française de Développement, avec environ 10 % du total de ses concours financiers dans le monde, et 20 % de ces mêmes concours dans les seuls pays à revenu intermédiaire.

La montée en puissance des engagements de l'Agence Française de Développement depuis 1992 en fait désormais l'instrument d'intervention principal en matière économique et financière, qui apparaît le plus ciblé et le plus opérationnel en matière d'aide au développement. On peut toutefois déplorer la relative faiblesse, ou lenteur, des taux de décaissement.

¹ Pour l'AFD, 16 agents contre 103 pour le SCAC, 41 pour la MEF, 40 pour la seule Trésorerie, 25 pour la Coopération militaire et 21 pour la Mission militaire...

² Le SCAC a franchi des étapes considérables dans la définition de cette stratégie, mais le dispositif en place n'est pas, en l'état actuel, en mesure de la mettre en œuvre.

Depuis 1992, l'Agence française de développement a engagé au Maroc un total de près de 3.600 millions de francs, répartis entre développement rural et infrastructures de base. En juillet 2000, elle n'avait toutefois décaissé que 1.110 millions de francs, soit moins du tiers du total des engagements. Ce taux de décaissement apparaît faible, en particulier dans le secteur des infrastructures de base. Là, comme ailleurs, les capacités d'absorption du partenaire semblent inférieures aux demandes qu'il formule, ou à la bonne volonté de ses partenaires.

Pour augmenter les capacités d'engagements de l'Agence française de développement sur le Maroc, compte tenu des contraintes prudentielles, les fonds propres ont été portés à 5,8 milliards de francs. Deux milliards de francs d'engagements supplémentaires sont ainsi susceptibles d'être pris sur le Maroc entre 1999 et 2001. Compte tenu de la capacité d'absorption du partenaire, votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de cette décision. Certes, il est vrai que le non-engagement de l'Union européenne et le désengagement progressif de la Banque Mondiale sont susceptibles de fournir une « marge » supplémentaire...

La stratégie retenue par l'Agence Française de Développement privilégie trois grands domaines d'intervention, dans le cadre d'une logique de forte concentration sur quelques secteurs-clés :

- L'eau et l'environnement, qui incluent aussi bien l'eau potable que l'irrigation avec, en amont, la conservation des ressources hydriques (barrages moyens), et, en aval le retraitement des eaux usées et l'assainissement.

- L'amélioration des conditions de vie des populations et le développement social et régional, qui comprennent les interventions en faveur du monde rural (agriculture pluviale, crédit agricole, électrification) et des agglomérations secondaires et tertiaires, et en direction des milieux urbains défavorisés (habitat insalubre). L'effort régional spécifique fait en faveur des provinces défavorisées du Nord s'inscrit dans cette perspective.

- Enfin, la « mise à niveau » et l'appui au secteur privé regroupent, outre l'action de PROPARCO, une assistance à la transition économique et à l'investissement (restructuration d'entreprises publiques, privatisations, formation professionnelle, zones industrielles) et la promotion de la gestion privée des services publics marchands (concessions).

S'agissant du financement d'investissements publics, la logique de concentration a joué à plein. Ainsi, les engagements 1992-1999 se répartissent de la manière suivante :

Secteurs d'activité		Domaines d'interventions stratégiques	
Développement rural	36 %	Eau et environnement	63 %
Infrastructures	61 %	Amélioration conditions vie population	32 %
Divers	3 %	« Mise à niveau » et secteur privé	5 %

Au total, près du tiers des actions de l'Agence française de développement sont concentrées sur les provinces pauvres du Nord, par l'intermédiaire d'une vingtaine de projets.

Ces interventions s'inscrivent dans le cadre des stratégies nationales, et sont généralement cofinancées par la Banque mondiale, la KfW allemande, le JBIC japonais et l'Union européenne.

S'agissant enfin du financement du secteur privé productif, PROPARCO s'est engagé entre 1992 et 1999 à hauteur de 1,1 milliard de francs pour les prêts et de 119 millions de francs pour les participations, dans une dizaine de sociétés. Elle développe actuellement une politique active de prise de participation dans des fonds d'investissement. Le niveau des impayés en cours en juillet 2000 est apparu faible.

Engagements en cours sur prêts à conditions ordinaires (PCO)

- Analyse au 25 juillet 2000 -

Le total des engagements effectués depuis 1992 s'élève à 3 517 MF pour 31 projets ; sur ce total, 1 120,6 MF seulement ont été décaissés, soit 31 % du total. Ceci correspond à un taux de décaissement voisin de celui de la Tunisie, qui peut être considéré comme faible.

- Sept projets ont été achevés en pleine conformité avec les engagements

• Cinq projets ont fait l'objet d'une annulation totale pour un montant global de 463 millions de francs : un sur quatre en 1999 (4,5MF), trois sur cinq en 1999 (205 MF au total), et un en date de 1996 (252 MF pour le projet irrigation de El Guerdane « première manière »). Un deuxième projet identique, mais affecté à un bénéficiaire différent, n'est pas davantage engagé.

• Six projets ont fait l'objet d'une annulation partielle, pour un montant total de 217 MF.

• Dix-huit projets (sur 31) restent en exécution dont trois seulement ont été octroyés il y a plus de cinq ans (ce qui est mieux qu'en Tunisie). Toutefois, aucun des projets engagés à compter de 1998 n'a reçu un début de décaissement. Sont actuellement en cours d'exécution les projets suivants :

- | | |
|-------------|-------------|
| - 1 de 1994 | - 3 de 1998 |
| - 3 de 1995 | - 3 de 1999 |
| - 3 de 1996 | - 2 de 2000 |
| - 3 de 1997 | |

• Quelques projets, engagés depuis plus deux ans, présentent un taux de décaissement suffisamment faible pour susciter au moins l'attention.

- 7 % pour le projet « Petite et moyenne hydraulique provinces du Nord » de 73 MF octroyés en 1995 ;

- 3% pour le projet « Participation au programme d'assainissement de Fès » de 125 MF octroyés en 1996 ;

- 8 % pour le projet « Approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales » de 75 MF octroyés en 1997 ;

- 5 % pour le projet « Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre » de 100 MF octroyés en 1998.

b) Activités pour compte d'autrui

Comme en Tunisie, la diversité des activités menées pour compte d'autrui, selon des chaînes de décisions pas toujours claires et des responsabilités nécessairement diluées, n'apparaît ni souhaitable pour la lisibilité de l'action publique, ni nécessairement conforme au bon emploi des deniers publics.

(1) Pour le ministère de l'Economie et des finances

Au Maroc, comme en Tunisie, mais de façon plus claire, l'Agence française de développement assure la gestion des interventions financées sur le FASEP, notamment la gestion du nouveau Fonds de garantie spécifique en faveur du Maroc et celle de la ligne protocolaire PME-PMI.

Dans le cadre d'un mandat de comptable-payeur, elle administre également les prêts du Trésor associés à des crédits bancaires garantis par la COFACE, les imputations étant décidées par la DREE.

Elle assure enfin le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial¹.

(2) Pour le ministère des Affaires étrangères

Pour le compte du ministère des Affaires étrangères, l'Agence française de développement gère d'une part, sur crédits délégués, des opérations de coopération technique dans les secteurs du développement rural et urbain et, d'autre part, les subventions du Fonds d'études Maghreb, sur lequel, comme en Tunisie, elle semble avoir peu d'informations et peu de maîtrise.

Sur la ligne de crédits délégués par le ministère des Affaires étrangères, quatre projets étaient en cours de réalisation, au 1^{er} juillet 2000, pour un montant total de 11,6 millions de francs. Leur mise en œuvre n'appelle pas d'observations particulières.

En revanche, la mise en œuvre du Fonds d'études Maghreb, qui comporte une « ligne environnement » pourvue de 9,5 millions de francs et une « ligne développement régional » pourvue de 11,1 millions de francs, censée « *valoriser les acquis de la coopération scientifique et technique, tout en permettant de renforcer les capacités maghrébines de maîtrise d'ouvrage* », appelle des réserves.

Sur chacune des quatre dernières années, le niveau d'engagement des études ou des missions d'appui technique n'a jamais dépassé 4 millions de francs par an, pour une quinzaine d'études par an.

¹ Quatre projets concernent actuellement le Maroc :

- Conservation d'espaces littoraux - actions dans le bassin méditerranéen ;
- Économie et gestion des bioénergies ;
- Aménagement et protection des massifs forestiers d'Ifrane ;
- Électrification décentralisée.

De fait, le dernier Comité technique ministère des Affaires étrangères/Trésor/Agence française de développement, en date du 13 juin 2000, n'a pas validé les nouvelles demandes d'études formulées, les renvoyant aux résultats d'une négociation à venir entre le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement sur les principes de délégation de fonds en général, qui méritent certainement une remise à plat.

3. La coopération culturelle et technique

a) *Évolution depuis 1997*

De 1991 à 1999, l'enveloppe des crédits d'intervention du titre IV du budget des Affaires étrangères a diminué de moitié, pour passer de 292 millions de francs à 154 millions de francs. Le Maroc est passé ainsi du premier rang des bénéficiaires de l'aide publique française (hors territoires d'outre-mer), au quatrième, derrière l'Égypte, la Côte d'Ivoire et le Cameroun.

Les principales observations suggérées par l'analyse rapide des programmations 1997, 1998 et 1999 sont les suivantes :

➤ De façon constante, l'enveloppe programmée a été consommée à hauteur de 90 % environ -91,1 % en 1997, 89,6 % en 1998, 89 % en 2000- ce qui laisse **un « reliquat » récurrent d'environ 15 millions de francs chaque année¹**.

➤ L'analyse de la répartition sectorielle des crédits est rendue compliquée par l'évolution de la nomenclature qui n'intègre pas uniformément les Instituts culturels et n'identifie la coopération technique et le développement qu'à compter de 1999.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Jusqu'à 1999, les crédits de fonctionnement des centres et instituts ont été imputés sur l'enveloppe « coopération culturelle et linguistique ». Ils en ont été détachés à compter de 1999 et apparaissent en titre III au titre du fonctionnement des établissements dotés de l'autonomie financière.

¹ *On relèvera l'argument assez spécieux évoqué dans la « note de couverture » de la programmation 1997 : « Il est apparu essentiel au poste de ne pas obscurcir le climat général des relations franco-marocaines par des considérations budgétaires liées aux contraintes d'économies ».*

➤ **La part prise par la coopération culturelle, éducative et linguistique, surtout si on y ajoute les moyens affectés au huit Instituts culturels, est prépondérante**, même si elle tend à diminuer au cours de la période, passant de 80 % en 1997 à 69 % en 1999-.

A l'intérieur de cette catégorie, **la part des crédits consacrés à l'action linguistique et éducative est très supérieure à celle de l'ensemble de la coopération universitaire et scientifique**, soulignant de fait le caractère « traditionnel » de la coopération française au Maroc.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Il est exact de constater que, faute d'une volonté de réformes exprimée clairement au cours des dernières années par le Maroc, une part prépondérante de la coopération française s'est concentrée sur les domaines d'influence (centres culturels, établissements d'enseignement et formations supérieures calquées sur le système français comme les classes préparatoires). C'est tout ce système qui a aujourd'hui vieilli.

La part des crédits affectés au secteur culturel et linguistique (y compris les Centres et Instituts) était de 20,5 % en 1997, de 24 % en 1998, de 30,5 en 1999 et de 32,7 % en 2000. Elle n'est donc pas en diminution mais en augmentation. Cette réalité est le résultat de l'histoire de la coopération franco-marocaine avant la réforme. Une évolution sensible a été opérée au titre de la programmation 2001. L'opposition entre le caractère « traditionnel » de l'action linguistique et éducative (menée dans un pays francophone et avec pour objectif d'améliorer les performances du système éducatif local) et la coopération universitaire et scientifique peut étonner et demanderait à être explicitée.

➤ Aucune ligne n'est identifiée, alors que c'est le cas pour la Tunisie et l'Algérie, pour la « coopération technique et au développement », avant 1999. Elle représente alors le tiers de l'enveloppe.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Le Maroc ayant été un pays hors-champ avant le 1^{er} janvier 1999, il était difficile d'exiger dans la programmation une ligne « coopération technique et développement ». Pour autant existait avant cette date une coopération technique pour le développement qui voit son importance renforcée dans la programmation 2001. A périmètre comparable, les montants consacrés à la coopération technique étaient de 114 MF en 1997 (soit 64 % de l'enveloppe), de 98 MF en 1998 (60 % de l'enveloppe), de 52 MF en 1999 (33,3 % de l'enveloppe) et de 44 MF en 2000 (soit 36,6 % de l'enveloppe) auxquels il faut ajouter des autorisations de programme au titre du FSP de 30 MF.

➤ Enfin, de même que pour la Tunisie, la part affectée à l'audiovisuel et à la communication apparaît bien tenue -moins de 1,4% en 1999-.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Le poste et le Département souscrivent à cette remarque qu'il convient cependant de nuancer.

1. L'absence de définition par nos partenaires d'une véritable politique de l'audiovisuel pèse lourdement sur la définition d'une coopération. Toute inflexion de notre politique et de notre coopération suppose qu'une information soit fournie au plus haut niveau par les autorités marocaines et que des projets soient formulés par les échelons opérationnels, ce qui n'est pas encore le cas ;

2. Un certain nombre d'actions sont conduites sur crédits centraux en vue de renforcer la présence audiovisuelle de la France au Maroc ou au Maghreb. La diffusion sur Eutelsat du minibouquet de programmes francophones créé autour de TV5 en 1995 bénéficie d'une excellente reprise par les paraboles existantes. Canal Horizons y est commercialisé en réception directe depuis janvier 1997 et compte 35.000 foyers abonnés.

Canal Horizons a par ailleurs lancé au Maroc la commercialisation d'un bouquet de 18 chaînes. Cette société bénéficie d'une aide du Département (3,4 MF en 2000) au titre de sa présence sur le satellite Eutelsat. Par ailleurs, MCMI est commercialisée depuis avril 1998 avec trois autres chaînes thématiques sur le Maghreb (principalement au Maroc) dans le cadre de l'offre « arabesque » du bouquet satellitaire de groupe ART. Enfin, on doit ajouter qu'une part significative des programmes diffusés par la chaîne marocaine 2M est d'origine française, et que l'impact d'une commercialisation « grise » du bouquet français TPS est en forte augmentation.

Répartition de l'enveloppe par secteurs (programmation)

(millions de francs)

	1997	1998	1999
Coopération culturelle, éducative et linguistique	79,7	76,9	68,6
Coopération scientifique et technique	72,2	58,1	56,4
Instituts français	23,2	25,2	26,4
Enveloppe d'action du poste	-	-	2,2
Total	175,1	160,2	153,6

Source : Documents fournis par le ministère des Affaires étrangères au 30/6/2000 :

SCOP - Edition générale de contrôle de la programmation -Tableaux de bord généraux par direction

➤ S'agissant des instruments mis en œuvre, on relèvera la part prépondérante occupée par les « autres moyens », malgré une diminution sur la période : 53% en 1997, 40% en 1999, sans qu'aucun détail ne soit fourni à ce sujet, ce qui complique évidemment l'analyse. Il est vrai que le taux de consommation sur cet instrument est le meilleur de tous.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les commandes, subventions et crédits délégués représentaient 50,7 % des moyens de titre IV en 1997 avec un taux de consommation de 89,98 %. Ces chiffres étaient respectivement de 51,2 % et 93 % en 1998 et de 53 % et 96,8 % en 1999.

➤ La part des bourses apparaît relativement faible (17 % du total en 1997, 19 % en 1999), surtout comparée à la Tunisie.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les différences notées entre le Maroc et la Tunisie montrent bien que la France ne mène pas la même politique de coopération dans ces deux pays. Les taux de consommation des bourses sont de 100,8 % en 1997, 84,5 % en 1998 et de 86,1 % en 1999.

➤ Les missions et invitations paraissent moins utilisées (6 % de l'enveloppe) que pour le poste tunisien.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La moindre importance liée à la coopération universitaire au Maroc comparée à la Tunisie explique naturellement un moindre recours aux missions d'experts pour des enseignements universitaires ou de recherche de courte durée. Les taux de consommation sont de 79,8 % en 1997, de 71,2 % en 1998 et de 50 % en 1999.

➤ On relèvera enfin la part importante -très supérieure à la situation tunisienne- du personnel local sur convention, même si la tendance est à la baisse : 16 % en 1997, 12 % en 1999.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Il est tout à fait pertinent de noter que l'assistance technique conserve encore une certaine importance au Maroc, même si elle a tendance à se réduire. Ce mouvement a pu être amorcé en Tunisie plus tôt en raison d'une relève nationale plus précoce. Les taux de consommation sont de 90,2 % en 1997, 93,2 % en 1998 et 100,4 % en 1999.

Répartition de l'enveloppe par instruments (programmation)

	1997	1998	1999
Autres moyens	91,6	84,0	60,2
Bourses d'études	17,8	19,5	19,7
Bourses courte durée	5,0	4,5	3,0
Bourses stages	7,4	5,7	7,7
Missions	9,8	9,1	7,6
Invitations	8,8	8,3	6,9
Séjours scientifiques de haut niveau	3,8	2,7	2,8
Personnel local sous convention ⁽¹⁾	29,2	25,1	19,0
CSN	0,8	0,90	1,00
TOTAL	175,2	159,8	153,6

Source : Documents fournis par le ministère des Affaires étrangères au 30/6/2000 :

SCOP - Edition générale de contrôle de la programmation -Tableaux de bord généraux par direction

b) Mise en œuvre de l'enveloppe 2000

L'enveloppe arrêtée par la programmation 2000 s'élève à 143 millions de francs, titres III et IV confondus, auxquels il convient d'ajouter une enveloppe de 30 millions de francs au titre du Fonds de solidarité prioritaire, soit un total de **173 millions de francs, en sensible progression par rapport au montant 1999.**

Programmation 2000 (Titres III et IV confondus)		
	Montant (MF)	Nombre de projets
TOTAL	143,3	100
A. Programmation par secteur		
. Coopération scientifique, universitaire et de recherche	45,5	23
. Coopération technique et au développement	48,8	44
. Coopération linguistique, éducative et culturelle	21,4	24
. Coopération audiovisuelle	2,4	7
. Stratégie, programmation, évaluation	25,2	2 ⁽¹⁾
<i>(1) Subventions de fonctionnement des médiathèques (0,4MF) et des Instituts culturels (24,8MF)</i>		
B. Programmation par instrument		
. Autres moyens	56,4	
. Bourses d'études	17,4	
. Bourses de stage	7,7	
. Bourses de courte durée	4,7	
. Fonctionnement titre III	25,2	
. Invitations	6,0	
. Missions	5,0	
. Personnel marocain	18,5	
. Séjours scientifiques de haut niveau	3,2	

Principaux projets mis en œuvre pour la programmation 2000 (supérieurs à 1 MF)

▫ Subvention de fonctionnement des Instituts français.....	24,8
▫ Classes préparatoires aux grandes écoles scientifiques	16,1
▫ Organisation des concours d'agrégation et préparation à ces concours	7,6
▫ Appui à l'enseignement fondamental.....	6,8
▫ Programme d'actions intégrées	6,2
▫ Equipement	5,7
▫ Collège Royal	4,5
▫ Coopération industrie	3,0
▫ Recherche agronomique.....	2,5
▫ Appui aux associations marocaines de développement.....	2,2
▫ Coopération décentralisée.....	2,2
▫ Enseignement technique	2,2
▫ Fonctionnement des Alliances françaises d'El Jadida et Agadir	2,0
▫ Formation des artistes et ingénierie culturelle.....	1,8
▫ Option langue française dans les lycées publics marocains	1,8
▫ Valorisation de la recherche	1,6
▫ Formation des enseignants des Instituts français, formation continue des établissements privés.....	1,6
▫ Formation professionnelle	1,5
▫ Enseignement technologique court	1,5
▫ Système national de formation à la gestion	1,5
▫ Promotion de la qualité au ministère de l'Agriculture.....	1,5
▫ Soutien aux manifestations culturelles des instituts français.....	1,3
▫ Formation technique santé	1,2
▫ Echanges socio-éducatifs de jeunes	1,1
▫ Centre d'études en sciences humaines et sociales.....	1,1
▫ Coopération hospitalière.....	1,0
▫ Formation de formateurs en tourisme et hôtellerie	1,0

Mise en œuvre détaillée de la programmation 2000

A. Audiovisuel et techniques de communication (7 projets)	2.385.700 F
▫ Soutien du cinéma au Maroc	443.100 F
▫ Diffusion du cinéma français.....	457.600 F
▫ Télévision.....	561.200 F
▫ Radio.....	248.400 F
▫ Journalisme.....	169.400 F
▫ Filière de formation en techniciens audiovisuels	405.000 F
▫ Multimédia et internet.....	101.000 F
B. Coopération culturelle et linguistique (23 projets)	21.389.560 F
▫ Aide à la création	300.000 F
▫ Aide à la diffusion.....	980.000 F
▫ Formation des artistes et ingénierie culturelle.....	1.838.400 F
▫ Soutien aux manifestations culturelles des instituts français	1.301.600 F
▫ Aide à la documentation	193.500 F
▫ Soutien à l'édition.....	750.000 F
▫ Formation aux métiers du livre.....	165.600 F
▫ Promotion du livre.....	670.400 F
▫ Coopération bilatérale	183.000 F
▫ Appui au secteur associatif	243.000 F
▫ Echanges socio-éducatifs de jeunes.....	1.149.000 F
▫ Fonctionnement des alliances françaises d'El Jadida et Agadir	2.000.000 F
▫ Appui aux associations	434.180 F
▫ Collège Royal.....	4.500.000 F
▫ Coopération linguistique avec les Ecoles militaires	263.100 F
▫ Stagiaires français langue étrangère	351.116 F
▫ Formation des enseignants des Instituts français, formation continue dans établissements privés	1.624.805 F
▫ Environnement culturel dans les universités.....	845.030 F
▫ Alphabétisation des adultes.....	454.520 F
▫ Enseignement du français dans le supérieur	659.700 F
▫ Option langue française dans les lycées publics marocains.....	1.777.000 F
▫ Appui à l'enseignement de l'arabe en France et au Maroc	519.800 F
▫ Publications : appui à l'édition scolaire et universitaire.....	200.809 F
C. Coopération technique et au développement (42 projets)	48.772.474 F
▫ Mines	798.300 F
▫ Energie.....	106.000 F
▫ Artisanat.....	438.300 F
▫ Coopération industrie	3.033.000 F
▫ Appui à l'émergence des groupes professionnels par filière ou par zone géographique	300.000 F
▫ Promotion de la qualité au ministère de l'Agriculture.....	1.533.200 F
▫ Appui au programme national d'irrigation	420.875 F
▫ Appui institutionnel au ministère de l'Agriculture.....	285.000 F
▫ Production végétale et production animale	376.675 F
▫ Environnement	662.300 F
▫ Météorologie.....	716.400 F
▫ Forêt.....	588.300 F
▫ Télécommunications	653.800 F
▫ Equipement.....	5.686.380 F
▫ Formation technique santé	1.259.300 F
▫ Coopération en santé publique	881.500 F
▫ Coopération hospitalière	1.031.750 F
▫ Affaires sociales.....	72.200 F

▫ Appui à l'enseignement fondamental	6.828.500 F
▫ Création et mise en œuvre de CADAPP	180.380 F
▫ Projet de partenariat géographique	873.480 F
▫ Appui à l'intégration scolaire des enfants handicapés en primaire	553.040 F
▫ Enseignement catholique au Maroc.....	795.000 F
▫ Prospective, promotion et suivi	461.204 F
▫ Projet de partenariat thématique.....	837.840 F
▫ Appui à la mise en place d'un projet sur la déconcentration/décentralisation	778.340 F
▫ Enseignement technique, insertion des jeunes, entrepreneurs et développement rural	602.275 F
▫ Formation professionnelle.....	1.479.600 F
▫ Formation de formateurs en hôtellerie et tourisme.....	1.014.400 F
▫ Enseignement technique	2.224.000 F
▫ Justice, administration publique	1.951.800 F
▫ Sécurité nationale, protection civile	747.000 F
▫ Aménagement du territoire.....	778.000 F
▫ Décentralisation - développement régional.....	849.640 F
▫ Urbanisme - habitat	779.700 F
▫ Coopération décentralisée	2.198.600 F
▫ Appui aux activités d'associations marocaines de développement.....	2.200.000 F
▫ Contrats de couverture sociale des conjoints de nationaux	664.800 F
▫ Assistance technique Palais Royal	453.600 F
▫ Administration publique	947.800 F
▫ Coopération en statistique.....	219.000 F
▫ Justice, administration publique	840.000 F
D. Stratégie, programmation et évaluation (2 projets)	25.195.000 F
▫ Coordination des médiathèques	380.000 F
▫ Subvention de fonctionnement aux Instituts français.....	24.815.000 F
E. Coopération scientifique, universitaire et de recherche (24 projets)	45.564.276 F
▫ Coopération universitaire.....	483.600 F
▫ Ecoles d'ingénieurs	927.619 F
▫ Enseignement technologique court.....	1.500.000 F
▫ Système national de formation à la gestion.....	1.500.000 F
▫ Filières professionnalisantes	962.960 F
▫ Facultés de médecine.....	714.200 F
▫ Architecture	295.500 F
▫ Rénovation pédagogique et didactique de sciences à l'Université	618.600 F
▫ Classes préparatoires aux grandes écoles scientifiques	16.095.500 F
▫ Organisation des concours d'agrégation et préparation à ces concours	7.645.610 F
▫ Formations universitaires et chirurgie orthopédique et traumatologie	74.800 F
▫ Archéologie, patrimoine.....	494.800 F
▫ Centre d'études en sciences humaines et sociales	1.100.000 F
▫ Information universitaire	206.787 F
▫ Pôle compétence qualité	552.400 F
▫ Formation à la maintenance des matériels scientifiques universitaires	120.000 F
▫ Valorisation de la recherche.....	1.608.000 F
▫ Technologies spatiales.....	335.200 F
▫ Technologies nucléaires.....	394.700 F
▫ Recherche agronomique	2.500.000 F
▫ Recherche en informatique.....	636.000 F
▫ Programme d'actions intégrées.....	6.170.000 F
▫ Recherche océanologique	728.000 F

L'analyse nécessairement rapide de plus de cent projets, et parfois incomplète du fait de l'absence, normale en pleine période de congés d'étés, de certains chefs de file au moment de la mission, amène à formuler les observations suivantes :

➤ D'une façon générale, notre coopération avec le Maroc paraît encore trop arc-boutée sur **des objectifs et des méthodes traditionnelles**. La répartition des enveloppes souligne la priorité donnée à une coopération éducative culturelle et linguistique classique, de bon aloi, mais qui reste essentiellement réservée à l'élite, et aux populations urbaines plutôt aisées, sans attention suffisante aux vrais défis que pose le Maroc de Mohammed VI, confronté à une double obligation démocratique et sociale.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ces observations sont largement exactes. Encore ne faut-il pas ignorer que la formation des cadres de l'enseignement (qui s'appuie, il est vrai, sur des mécanismes bien rodés) et des futurs cadres supérieurs (Grandes écoles d'ingénieurs) constitue une contribution très forte aux capacités de développement du pays. Que cette coopération se soit concentrée sur le « Maroc utile » au détriment des campagnes ne lui confère pas néanmoins le caractère de « traditionnel ».

Pour autant, la tendance se rééquilibre avec la programmation 2001 entre « l'éducatif/culturel » et le « développement ». Le projet d'appui à l'enseignement fondamental, à l'enseignement technique ou à la décentralisation, les actions considérables menées dans la formation professionnelle et l'emploi notamment, constituent déjà des avancées en direction des populations démunies. Enfin, il n'est pas inutile de noter que la double obligation démocratique et sociale au Maroc est récente, liée à l'avènement du nouveau souverain en juillet 1999. Jusqu'à il y a peu, les propositions de redéploiement vers de nouveaux secteurs se heurtaient aux hésitations marocaines, sinon à leur réticence (Etat de droit, développement régional, décentralisation, rénovation de structures publiques de développement).

➤ **La part de la coopération éducative reste considérable, surtout si l'on tient compte de l'importance du réseau d'établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger, le plus grand du monde** qui, en 2000-2001, scolarise 16.332 élèves, dont 5.558 Français (et binationaux), 10.191 Marocains (soit 62 % du total), et 583 étrangers-tiers, pour un coût de 233 millions de francs.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La mission confiée à l'Agence de scolariser les enfants français et d'accueillir des enfants nationaux est accomplie dans de bonnes conditions, surtout si l'on tient compte du fait que la participation d'enfants marocains permet de maintenir les droits d'écolage à un niveau raisonnable (la moitié de la moyenne mondiale).

A cet égard, le poids d'une tradition qui amène les élites marocaines à préférer scolariser leurs enfants dans le réseau français -au prix de pressions souvent fortes sur le poste, lesquelles ont parfois été jusqu'à des méthodes proches de la corruption- peut constituer un obstacle important à la mise en chantier d'un réseau national de qualité.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette affirmation est sans doute exagérée. Il convient en effet de rappeler d'abord que l'ensemble des enfants marocains scolarisés dans nos établissements représente moins de 0,5 % de la population concernée. On ne peut donc affirmer que ce très faible quota ouvert « hors-système marocain » (qui ne concerne qu'une fraction minoritaire des couches sociales aisées ou des intellectuels marocains) « constitue un obstacle à la mise en chantier d'un réseau national de qualité ». Il fonctionne davantage comme système de références. Il convient de noter que c'est précisément pour réduire l'impact négatif que pourrait avoir la co-existence dans les grandes villes d'un double système (ou plus exactement d'une option d'excellence) qu'une politique active est menée par le poste en faveur d'un partenariat avec des établissements marocains leur permettant d'atteindre des standards de qualité voisins de ceux qui sont requis pour les établissements relevant de l'AEFE.

➤ En matière d'enseignement, **la coopération française semble se concentrer en outre sur l'enseignement supérieur et les filières d'excellence, au détriment du secteur pourtant prioritaire de l'éducation de base.**

Ainsi, par exemple, l'écart est grand entre les 25 millions de francs consacrés aux classes préparatoires aux grandes écoles scientifiques (16 millions de francs) et à la préparation des concours d'agrégation (près de 8 millions de francs) et les 454.000 francs affectés à l'alphabétisation des adultes.

Or, il n'est même plus certain que ce choix corresponde à une volonté unanime de la classe politique marocaine. Le long entretien de votre rapporteur spécial avec M. Mohammed Kabbaj a été à cet égard révélateur¹.

¹ « Il faut chercher à rendre l'argent plus efficace dans ce secteur... Les méthodes ont fait leurs preuves. Mais il faut les faire évoluer... Il s'agit d'un secteur très important... Il faudrait peut être réfléchir pour l'adapter, parce que les temps ont changé » (25/7/2000).

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette nouvelle orientation a déjà été dessinée par notre coopération, en prenant appui sur la vaste réforme en cours de l'enseignement de base (réforme qui n'en est qu'à ses tout débuts) pour monter des projets financés sur le FSP dans les domaines de l'enseignement de base et de l'enseignement technique. Ces FSP en cours de préparation devraient considérablement réduire l'écart constaté entre enseignement de base et formations scientifiques supérieures.

➤ **Les besoins du « deuxième Maroc »**, celui des campagnes, des exclus, des 70 % qui n'ont pas accès aux services de santé et d'éducation de base, sont encore insuffisamment pris en compte par la coopération mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères, là où l'Agence française de développement a plus clairement, et depuis longtemps, pris la mesure des priorités du développement rural.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les projets en préparation sur le FSP ont précisément pour objectif de s'intéresser au « deuxième Maroc » : aménagement du territoire, appui à l'enseignement fondamental, promotion de l'enseignement technique, déconcentration et évaluation du système éducatif, agriculture, politique de décentralisation.

➤ De fait, il semblerait raisonnable de **se dégager progressivement des projets sectoriels à faible montant et forte technicité** : *Mines* (788.000 francs), *Energie* (106.000 francs), *Forêt* (568.300 francs), *Télécommunications* (653.800 francs), *Production végétale et animale* (376.675 francs), et plus encore, *Technologies spatiales* (335.200 francs) ou *Technologies nucléaires* (394.700 francs), dès lors que ceux-ci consistent nécessairement pour l'essentiel à passer immédiatement commande à des opérateurs.

➤ L'accent pourrait alors être renforcé sur les **projets liés à la démocratisation et à l'état de droit**¹, sur les **projets relatifs à la santé et à l'éducation de base**, qui paraissent encore un peu absents, et sur **l'appui à la décentralisation**².

¹ Certes, « Justice et administration » bénéficient d'une enveloppe globale de près de 4 millions de francs mais dispersés sur plusieurs projets, et inférieure à celle du Palais Royal...

² Certes, là encore, une enveloppe de 3 millions de francs dont 2,2 millions de francs pour la coopération décentralisée, mais 4,5 millions de francs pour le Palais Royal.

➤ **Le nombre de projets mis en œuvre apparaît encore excessif**, surtout lorsqu'il recouvre des enveloppes aussi inégales, allant de 25 millions de francs à 75.000 francs.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les regroupements opérés dans la programmation 2001 permettent de mieux mettre en évidence les relations ou synergies existant entre les différentes composantes de projets de développement : agriculture et forêts (6,8 millions de francs), santé (4,1 millions de francs), équipement (6,9 millions de francs), aménagement du territoire/décentralisation (4 millions de francs), justice (4,2 millions de francs) et appui au développement économique et social (5,1 millions de francs).

Deux importants projets sont conduits dans le domaine de la santé publique : formation de cadres de santé, conduite par l'Ecole nationale de santé publique (558.000 francs), et formation à la gestion hospitalière, conduite par le Centre hospitalier Esquirol de Limoges (531.778 francs). Dans le contexte de la probable mise en place d'un système d'assurance maladie obligatoire, l'appui du poste se concentre sur le renforcement des capacités de l'offre publique de soins (réforme hospitalière, régionalisation, formation de personnels, mise à niveau de l'épidémiologie-surveillance et de la sécurité transfusionnelle).

A vrai dire, l'impression qui se dégage est qu'il y a encore « trop de monde », en tout cas à Rabat, ceci expliquant peut-être cela. En tout état de cause, si l'essentiel de nos actions consiste à reconduire d'année en année les mêmes subventions aux mêmes opérateurs, l'ampleur des effectifs affectés à cette tâche de simple « comptable » est sans doute excessive.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Il est pris note de cette observation. Il est clair qu'un redéploiement de nos actions et la mise en oeuvre de nouvelles modalités d'action mettant un terme à l'action directe sur le terrain là où le relais peut être pris par le Maroc (coopérants techniques, par exemple) engendrera, comme c'est déjà le cas depuis plusieurs années, des modifications dans les équipes en place.

De fait, si on additionne les effectifs du Service d'action culturelle et de coopération, ceux des Instituts culturels, les coopérants en poste dans les structures marocaines et les personnels employés par l'AEFE, **plus de 3.000 agents** (dont un tiers environ de Marocains) travaillent à des titres divers au sein du dispositif français au Maroc.

<u>Effectif des services français au Maroc</u>	
Chancellerie	86
SCAC	103
Mission économique et financière	41
Agence Française de Développement	16
Trésorerie	40
Anciens combattants	23
Mission militaire	21
Coopération militaire	25
SCTIP	4
OCRTIS	4
Affice des migrations	19
Affaires maritimes	2
Affaires sociales	2
Consulats	201
AEFE	874
OSUI	505
Etablissements culturels et de coopération	103
Instituts français	818
Total	3043⁽¹⁾
	⁽¹⁾ dont 1193
	M arocaïns

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Au regard de la coopération proprement dite, cette addition reste ambiguë : chacun sait que ce n'est qu'à la marge que les 874 enseignants de l'AEFE conduisent des actions de coopération. Il en va de même, dans une moindre mesure et en dehors du champ proprement culturel et linguistique, des agents des instituts et centres culturels. Cette addition n'aurait de sens que si existait une fongibilité complète de tous les postes affectés au Maroc, ce qui n'est évidemment pas le cas.

Il résulte au total de ces différents éléments une impression de dispersion des moyens et d'absence de coordination possible, les objectifs poursuivis ne se dégageant pas clairement, sinon sous la forme de la « poursuite », voire du « renforcement » d'opérations mises en œuvre depuis de longues années.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Ces observations sont pertinentes.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le poste souhaite engager un véritable investissement dans la médiatisation et la communication (Assises de la recherche scientifique, Assises de la coopération décentralisée : Marrakech II, manifestations culturelles de grand impact) afin d'améliorer la perception par la société marocaine des actions conduites par la France à travers des projets à haut rendement économique et social.

Prédomine notamment le sentiment d'une juxtaposition de contacts bilatéraux, essentiellement sectoriels, entre l'interlocuteur marocain et le spécialiste en poste, puis entre le spécialiste en poste et l'opérateur habituel français. Quand ce n'est pas directement entre l'opérateur et l'interlocuteur tunisien¹, à charge pour le poste de « mettre en œuvre », sans mot dire ou presque, de simples « achats de prestations ».

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les contacts bilatéraux sont le résultat naturel (et recherché) des actions de formation des cadres supérieurs. Cela ne signifie pas que ces contacts seraient purement et simplement entérinés par les instances chargées de définir les priorités de la coopération et de sélectionner les projets. S'ils permettent d'amorcer une coopération ou (lorsqu'elle est parvenue à son terme) de la faire vivre au-delà du projet (les médecins pour la santé publique, les magistrats pour la justice, etc), ils ne sont qu'une dimension des projets qui sont mis en place principalement selon une logique d'opérateur. Les 14 comités techniques sectoriels et le Comité des projets et de programmation (COPEP) ont su jouer ce rôle. C'est parce que cette mécanique était devenue trop lourde qu'il a été décidé d'y mettre fin, au moins pour le COPEP, en 1999, et de procéder à une refonte de nos instruments juridiques. C'est la tâche qui a été, à l'issue de la visite d'Etat du roi du Maroc en France, confiée à un groupe de réflexion de haut niveau, qui a entrepris ses premières consultations et devrait soumettre ses propositions aux Premiers ministres avant l'été.

S'agissant de l'« autonomie » du ministère français de la jeunesse et des sports :

Le Département regrette tout autant que le rapporteur spécial le caractère trop autonome de l'action conduite par le ministère de la Jeunesse et des sports, liée à la mise en place en leur temps de protocoles jeunesse et sports financés sur fonds propres avec une participation de la DGCID. Celle-ci compte sur la nouvelle convention franco-marocaine pour améliorer la cohésion des actions de la France dans ce domaine.

¹ On soulignera ici à nouveau le caractère assez « autonome » du ministère français de la Jeunesse et des sports.

Principales subventions 2000

(versées au 27 juillet 2000)

<i>Pour mémoire : billets Air France : environ 1,5MF</i>	<i>francs</i>
- Entraide Eurafricaine ⁽¹⁾	600.000
- INSA - Lyon	285.000
- Office National des Forêts	279.000
- ENSV	225.500
- FORMEQUIP	248.240
- Ville de Romans	240.000
- CREDES	229.200
- INA	231.100
- ISTED	220.000
- Maison de la Méditerranée	210.000
- CEA Bordeaux	200.250
- BRGM	200.000
- IUFM	196.268
- Joyeuse Union de Kenitra	195.000
- Université de Bourgogne	176.300
- IEFGE	150.000
- ENDA Maghreb	144.000
- Ville de la Rochelle	120.000
- Association Tetrakys	124.200
- « Business Expansion »	103.071
- Gaz de France	85.000
- INSA - Toulouse	89.963
- Association Maison Maghreb Europe	80.000
- Office International de l'Eau	68.500
- INRA	65.940
- Université Victor Segalen de Bordeaux	59.400
- Ecole française des affaires	58.000
- Ecole d'Architecture de Bordeaux	50.000
- IAAP	50.000
- IAURIF	50.000
- CIRAD	23.895

⁽¹⁾ Présidée par le RP Cloupet

➤ Dans un autre ordre d'idée, l'inscription à titre de « projet » de la « subvention aux Instituts français », (25 millions de francs) et de la « subvention de fonctionnement des alliances françaises de Jadida et d'Agadir » (2 millions de francs), ainsi que des « contrats de couverture sociale des conjoints de nationaux » (1,2 million de francs) ne paraît guère fondée.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

En l'occurrence, l'expression « projet », ici comme dans d'autres cas, constitue bien un « abus de langage » qui trouve son origine dans la décision, au début des années 90, de passer progressivement d'une coopération dite de « substitution » à une coopération « sur projets », même si, à l'évidence, certains éléments se rattachaient (et se rattachent encore) plus à la première notion qu'à la seconde.

De même il serait préférable, pour la clarté de l'analyse, voire l'efficacité de l'affichage, de définir plus concrètement des projets dont les intitulés restent trop vagues : « coopération bilatérale » (183.000 francs), « projet de partenariat thématique » (837.890 francs) et, surtout, « programme d'actions intégrées » (6.170.000 francs).

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Les programmes d'actions intégrées sont les actions conduites entre organismes de recherche et de formation doctorale pour appuyer l'émergence d'une recherche scientifique au Maroc et la constitution d'équipes conjointes.

Certains projets différenciés recouvrent apparemment le même objectif, et paraissent à ce titre appeler un regroupement bienvenu : ainsi pourquoi deux projets différents « justice, administration publique » de 1,9 million de francs et 0,8 million de francs, plus un projet « administration publique » (0,95 million de francs) ?

Ou encore un projet « appui au secteur associatif » (0,24 million de francs), un projet « appui aux associations » (0,43 million de francs), et un projet « appui aux activités d'associations marocaines de développement » (2,2 millions de francs) ?

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette critique, à laquelle on souscrit volontiers, appelle cependant une réponse nuancée : pour le développement institutionnel (justice/administration publique), c'est le Département qui, en 2000, a demandé une scission pour des raisons de gestion interne. Pour l'appui au secteur associatif, une réflexion est entreprise en vue de regrouper les fiches et donc d'uniformiser les procédures.

➤ Enfin, deux projets appellent une observation particulière :

- « *Assistance technique au Palais Royal* » pour 0,45 million de francs. Classé dans la catégorie « coopération technique et au développement », il s'agit en réalité de rémunérer le cuisinier et le garde-chasse du Palais Royal ;

- « *Collège Royal* » pour 4,5 millions de francs¹, destiné à instruire les enfants de la famille royale.

Il pourrait être proposé de transférer ces quelques cinq millions de francs sur un projet de développement social, domaine auquel d'ailleurs le nouveau Roi attache une importance particulière.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

S'agissant du projet « Assistance technique au Palais Royal », un emploi a été supprimé en 2000.

Certes, ce montant pourrait être transféré sur un projet de développement social ; mais une décision de ce genre ne saurait être prise à un niveau technique, sachant que le jeune souverain, à l'exemple de son père, a lui-même effectué sa scolarité dans cet établissement qui reste emblématique de l'histoire des relations de la dynastie alaouite avec la France. Il convient en outre de rappeler que, sur décision du roi Hassan II, le Collège royal est ouvert, depuis quelques années, à des enfants sélectionnés issus de milieux modestes de la capitale.

➤ En conclusion, l'analyse de l'état d'exécution des projets au 30 juin 2000 amène à formuler des observations qui confirment généralement les précédentes :

Le montant total des crédits engagés en juillet 2000 sur l'enveloppe programmée peut être considéré comme globalement satisfaisant : 87.080.443 francs sur 143.319.010 francs, soit 60,7 %.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Pour l'exercice 2000, le montant total des crédits consommés est de 130.563.593 francs sur une enveloppe approuvée de 143.319.010 francs, soit 91,10 %.

¹ Le poste a d'ailleurs refusé de prendre en charge cette dépense sur crédits délégués.

La situation apparaît moins satisfaisante s'agissant des **crédits délégués**. A vrai dire, localement, la juxtaposition des crédits délégués et de crédits parisiens, au sein d'un même projet, ne paraît pas, en tout cas pour l'instant, convaincante. Si l'impression d'incompréhension, d'inquiétude et de désordre est moins sensible que sur le poste tunisien, elle demeure prégnante. Est-elle structurelle ou liée à la concomitance avec la réforme comptable et celle de la DGCID, il est difficile de le savoir. Mais le résultat actuel ne paraît pas bon.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La juxtaposition de crédits délégués et de crédits centraux doit s'apprécier à sa juste mesure. En 2000, sur une enveloppe globale de 143.319.010 F, la part des crédits mis en œuvre par le Département (crédits centraux) est de 79 %, soit 113.377.891 F ; certains crédits centraux le sont par nature, comme dans tous les postes : assistance technique (salaires et charges sociales) : 18.548.000 F ; subventions de fonctionnement aux Instituts français : 25.195.000 F (qu'il est plus efficient de mettre en œuvre par le Département) ; bourses, invitations, missions : 43.850.810 F (parce que les opérateurs sont non seulement des organismes de droit public français (comme le CNOUS), mais aussi, pour certains d'entre eux, des démembrements du MAE (comme par exemple Egide).

La juxtaposition de crédits délégués et de crédits centraux doit s'apprécier à sa juste mesure. En 2000, sur une enveloppe globale de 143.319.010 F, la part des crédits mis en œuvre par le Département (crédits centraux) est de 79 %, soit 113.377.891 F ; certains crédits centraux le sont par nature, comme dans tous les postes : assistance technique (salaires et charges sociales) : 18.548.000 F ; subventions de fonctionnement aux Instituts français : 25.195.000 F (qu'il est plus efficient de mettre en œuvre par le Département) ; bourses, invitations, missions : 43.850.810 F (parce que les opérateurs sont non seulement des organismes de droit public français (comme le CNOUS), mais aussi, pour certains d'entre eux, des démembrements du MAE (comme par exemple Egide).

Au stade de la programmation approuvée, la juxtaposition des crédits délégués et centraux ne doit donc s'apprécier que sur 56.455.700 F, se décomposant en 29.180.659 F de crédits délégués et 27.275.041 F de crédits centraux.

Parmi ces crédits répertoriés sous la rubrique « autres moyens » figurent :

- des achats par le poste 20.752.773 F
- des achats par le Département 18.648.900 F (dont 6 MF pour les Programmes d'actions intégrées, 2,4 MF pour le CIHEAM, 1 MF pour IUT Consultant)
- des subventions par le poste 8.427.886 F
- des subventions par le Département 2.667.075 F (dont 2 MF pour les Alliances françaises)
- la subvention à un EAF 5.959.066 F

Il faut préciser que la mise en œuvre des crédits délégués a nécessité 1.304 opérations d'engagement périodique et requerra plus de 1.500 opérations de liquidation.

Sur une enveloppe globale de 29.941.119 francs, soit 20 % de l'enveloppe de programmation, les crédits délégués n'ont été consommés au 30 juin 2000 qu'à hauteur de 45 %. Il reste donc un peu plus de 16 millions de francs à engager sur trois mois utiles (septembre, octobre, novembre).

Réponse du ministère des Affaires étrangères

A la fin de l'exercice, sur un montant de crédits autorisés après redéploiement de 29.180.659 F, le montant total consommé des crédits délégués est de 24.970.965 F, soit 85.57 %.

Ainsi, au 30 juin 2000, seize projets n'avaient fait l'objet d'aucun engagement, soit un montant global non engagé de 8.359.382 francs. C'est beaucoup.

Projets n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre au 30 juin 2000

- Météorologie	80.000
- Appui au programme national d'irrigation	420.875
<i>dont crédits parisiens (CP).....</i>	<i>350.000</i>
- Appui institutionnel au ministère de l'Agriculture*.....	135.900
<i>*mise en œuvre à 0,8%</i>	
- CESHs.....	1.100.000
- Information universitaire	132.407
- Valorisation de la recherche	167.000
- Recherche en informatique	300.000
- Programme d'actions intégrées (CP)	6.170.000
- Formation universitaire en chirurgie orthopédique et traumatologique	74.800
- Coopération en statistique	207.100
- Formation aux métiers du livre	100.000
- Coopération bilatérale	183.000
- Appui au secteur associatif	200.900
- Journalisme (CP)	59.400
- Multimédia et internet (CP)	21.000
Total.....	8.359.382

➤ Globalement, la mise en œuvre paraît meilleure pour la coopération scientifique, universitaire et de recherche (71 % d'engagements par rapport à l'enveloppe autorisée), ainsi que pour la coopération culturelle et technique (59 %), que pour la coopération culturelle et linguistique (49 %) et surtout pour l'audiovisuel (32 %). Peut-on aller jusqu'à parler dans un cas d'« appétence » et dans l'autre de « lassitude » ou d'« essoufflement » ?

4. La contribution européenne

L'enveloppe du programme MEDA I (1996-1999), soit 630 Meuros, n'a été engagée qu'à hauteur des deux tiers, et décaissée à hauteur de moins du quart. Cette lenteur excessive, essentiellement imputable à la bureaucratie européenne, est très fortement mise en cause par la classe politique marocaine.

L'entourage du Roi¹ et le Roi lui-même² se montrent désormais ouvertement critiques à l'égard de l'Europe. Le schéma de relations défini à la Conférence euro-méditerranéenne de Barcelone de novembre 1995 suscite à l'évidence de moins en moins l'enthousiasme.

Financements européens

- Protocoles 1976-1996	1125 Meuros
- MEDA I (1996-1999)	630 Meuros
- Prêts BEI (1997-1999).....	650 Meuros
- Engagements MEDA I	435 Meuros (67 %)
- Décaissements MEDA I	140 Meuros (32 %)

¹ Entretien avec M. MohammedKabbaj, conseiller du Roi, 26 juillet 2000.

² Mohammed VI : « Nous ne voulons pas que l'Europe nous assiste, nous ne voulons pas que l'Europe nous fasse l'aumône... L'habit que nous avons porté ne nous va plus. Il est devenu trop petit, trop étroit »
(interview à Jeune Afrique L'Intelligent- 7 août 2000).

Etat d'exécution de MEDA I au 10/04/2000

Programmation 1996-1999	Montant Meuros	Engagement Comité MEDA	Convention de financement	Paiements Meuros
Ajustement structurel	120	9,96	3,97	120 en 3 tranches (30 en janvier 97, 40 en juin 98, 50 en décembre 99)
Eau et assainissement en milieu rural	40	9,96	5,98	UGP attribué à la SOGREAH (société française)
Routes et pistes rurales du nord du Maroc	30	12,96	5,98	UGP attribué en octobre à un consortium Italie, blocage du ministère depuis novembre, arbitrage en cours du Premier ministre (l'AO* pour les travaux est néanmoins lancé)
Bonification d'intérêts de prêts BEI	20,43	Procédure écrite	en 98 et 99	Assainissement de Marrakech (7,58), Settat (2,2), Meknès (5,95), Agadir (4,7)
Appui à la mise à niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle	38	11,97	5,98	UGP attribué (consortium Italie IFOA), les AO sont lancés
Capitaux à risques (<i>gestion via la BEI</i>)	45	35 MECU en 98 et 10 en 99		Procédure en cours
Développement rural intégré (DRI)	28,4	3,98	12,98	UGP attribué à AGRER (Belge), mais exclu car avait des liens avec le MEDA-TEAM (UGP pourrait être attribué au second, des Français)
Appui à la gestion du secteur de la santé	20	4,98	12,98	UGP attribué (consortium belge), contrat à la signature
Appui aux jeunes et sport	6	5,98	12,98	AO restreint en cours pour l'UGP
Appui à l'éducation de base	40	9,98	12,98	UGP attribué (Luxembourg), pas totalement signé (seulement le Ministère et l'attributaire)
Normalisation et gestion qualité	15,5	9,98	12,98	AO infructueux (1 seule société française, offre commerciale trop élevée). Le marché sera traité de gré à gré avec la société
Création d'un fonds de garantie	30	12,98	A Bruxelles	
Appui au MSPP (Ministère du secteur public et de la privatisation)	5	11,98	7,99	En cours d'évaluation
Appui à l'ANRT (Agence Nationale de Réglementation des Télécom)	5	12,98	9,99	AO lancé, short-list à Bruxelles et transmise à Rabat (ministère) et envoyée aux soumissionnaires fin min
Appui aux ONG	4	5,99	A Bruxelles	En cours d'évaluation
Projet pilote de micro-crédit	1	12,99	A Bruxelles	Personne locale
Etude d'impact de la zone de libre échange CE-Maroc	1,3	Procédure écrite	10,08	Avis de marché passé en mars pour constituer la short-list
Participation à la construction de la « Rode Méditerranéenne »	80,3	12,99	A Bruxelles	
Appui à la pêche côtière artisanale méditerranéenne	21	11,99	Pas encore parti	Modification du mécanisme du projet
Développement intégré des zones forestières au nord du Maroc	24	12,98	7,99	AO restreint lancé mi-avril pour assistance technique

Programmation 1996-1999	Montant Meuros	Engagement Comité MEDA	Convention de financement	Paiements Meuros
<i>* Appel d'offres</i>				
Appui au Plan National de cartographie géologique	5	10,99	Prévu en mai	
Appui aux associations professionnelles	5	7,99	A Bruxelles	Pas de bénéficiaires publics, donc problèmes
Aménagement hydraulique (Sahla)	28,6	10,99	Prévu en avril	
Lutte contre l'habitat insalubre	7	12,99	Pas encore parti	
Appui à la maison de la culture	5	12,99	A Bruxelles	Modification du mécanisme du projet
Appui au secteur de l'emploi	3,3	12,99	A Bruxelles	
Appui au Ministère du développement social	1,7	12,99	A Bruxelles	

Source : Mission économique et financière au Maroc

5. Le recours au Fonds de solidarité prioritaire

Le Maroc a bénéficié dans la programmation 2000 d'une enveloppe de 30 millions de francs sur le Fonds de solidarité prioritaire.

En l'état des informations recueillies, plusieurs projets semblaient encore en concurrence pour « émarger » à cet instrument. Ils traduisent en outre une information apparemment insuffisante du poste quant aux conditions d'utilisation et aux finalités propres de cet instrument.

La démarche suivie semble en effet consister davantage, comme c'est le cas pour la plupart des nouveaux « entrants » de la zone de solidarité prioritaire, à transférer commodément des opérations relevant d'un titre IV plutôt en diminution, sur un titre VI qui bénéficie d'une pluriannualité confortable.

En outre, la condition indispensable, et même préliminaire, à tout projet financé sur le Fonds de solidarité prioritaire, c'est-à-dire l'analyse de la volonté réelle du partenaire, appelé à s'engager dans un contrat, semble insuffisamment prise en compte, quand elle n'est pas ignorée¹.

A la mi-2000, plusieurs projets étaient encore au stade préparatoire de la « fiche de prise en considération », ce qui leur laisse assez peu d'espoir d'être adoptés avant la fin de l'année 2000 :

¹ La difficulté est accrue par le fait que le FSP est un nouvel instrument de coopération qui ne figure pas dans la convention franco-marocaine de 1984, qui fait toujours foi à ce jour. Ce point devra utilement figurer à l'ordre du jour de la renégociation en cours.

- Un projet *Appui à la déconcentration du système éducatif*.

- Un projet *Appui à l'enseignement fondamental* (15 millions de francs).

Ce projet recouvre essentiellement la poursuite de projets menés précédemment sur titre IV, sans que pour autant l'évaluation de ces projets n'ait été faite. Il semble en outre que l'implication de la partie marocaine soient loin d'être acquise.

- Un projet *Promotion de l'enseignement technique* (7,5 millions de francs).

Là encore, l'analyse des besoins marocains et du degré d'engagement du partenaire ne paraissent pas suffisantes.

- un projet *Aménagement du territoire* (10 millions de francs).

Actuellement le plus avancé, puisque la fiche de prise en considération a déjà été acceptée, ce projet bénéficie évidemment d'un intérêt particulier de la DATAR française, qui bénéficie d'une implantation privilégiée au Maroc.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La programmation 2001 du poste a mis en file d'attente cinq projets de FSP pour un montant total de 70 MF, en accord avec les priorités de développement du pays. Un premier projet portant sur l'aménagement du territoire (pour un montant de 10 MF) a été retenu par le Comité des projets du 21 décembre dernier.

Si certains des projets FSP initiés en 2000 s'appuient sur des opérations financées jusque là pour partie sur le titre IV (c'est le cas des projets d'appui à l'enseignement fondamental et à la promotion de l'enseignement technique), plus qu'un simple transfert technique de crédits, il s'agit surtout de s'appuyer sur des réalisations concrètes pour développer, sur une autre échelle, des projets qui répondent aux priorités majeures du gouvernement marocain pour la décennie à venir. Il n'est donc pas prudent d'affirmer que « la volonté réelle du partenaire ne semble pas suffisamment respectée, quand elle n'est pas totalement ignorée ». En effet, pour chacun des projets FSP en gestation, il s'agit bel et bien d'une démarche conjointe. Pour n'évoquer que des projets venus à maturité -stade fiche de prise en considération ou au-delà- c'est plutôt la démarche inverse qui a prévalu, et qui explique pour partie le retard pris dans leur gestation : le SCAC a souhaité s'assurer du niveau d'appropriation par les autorités marocaines avant de soumettre le projet aux instances du FSP.

*

* *

Au total, nécessairement globale et rapide, et donc partielle, l'analyse amène à souligner à quel point la coopération française au Maroc porte la marque, pour reprendre l'expression du Président de la République, d'une « *relation d'exception* », certes, mais pas nécessairement de nature à assurer l'évolution souhaitable de notre politique au regard des besoins actuels d'un Maroc « en transition », ni à garantir l'emploi le plus efficace des deniers publics qui lui sont généreusement consacrés.

En outre, on a le sentiment paradoxal et regrettable d'un dispositif à la fois omniprésent et excessivement dispersé, qui rend difficilement mesurable et lisible sa contribution effective au développement du Maroc.

Réponse du ministère des Affaires étrangères

La DGCID fait sienne cette observation.

La poursuite et le renforcement de la rationalisation et de la restructuration de notre dispositif paraissent donc très souhaitables.

Réduire un nombre de projets encore excessif -100 en 2000- et qui, de ce fait, recouvre nécessairement saupoudrage et politique de guichets et d'abonnements ; diminuer des effectifs -3.043 agents au total en 2000- qui paraissent exorbitants et disproportionnés au regard des services rendus et du « chiffre d'affaires » traité ; faire évoluer un dispositif historique de subventions reconduites depuis des temps immémoriaux ; mettre en œuvre une démarche pointilleuse d'évaluation, menée en étroite symbiose avec nos partenaires, sont des recommandations somme toutes banales, mais qui demandent à être réitérées.

Certes, les différents entretiens effectués soulignent les réelles difficultés de la mise en place d'un véritable « partenariat » avec les autorités marocaines, surtout au plus haut niveau, et leur « inappétence » structurelle pour une coopération « renouvelée ».

Réponse du ministère des Affaires étrangères

Cette problématique est inscrite à l'ordre du jour des rencontres entre les deux Premiers ministres prévue en mai à Paris.

Mais ne peut-on alors, notamment à l'occasion de la renégociation prévue de la convention de coopération de 1984, envisager de définir plus clairement les conditions du « marché » ? L'opinion publique française, la représentation parlementaire, voire nos sévères contempteurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE, ne comprendront guère plus longtemps le maintien d'une enveloppe aussi conséquente, si elle ne s'accompagne pas d'une réallocation des moyens vers les plus défavorisés.

Faute de quoi, il faudra, tôt ou tard, « réduire la toile ».

*

*

*

Sous le bénéfice de ces observations, il n'a pas été relevé d'irrégularité formelles dans la mise en œuvre des crédits par les services français au Maroc.

ANNEXE

Note de la Mission pour la coopération non gouvernementale du ministère des Affaires étrangères

A/S : Coopération décentralisée et non gouvernementale dans les trois pays du Maghreb

I.- ALGERIE

1. La coopération décentralisée en Algérie

De 1997 à 2000, le ministère des Affaires étrangères a soutenu 12 actions de coopération décentralisée avec l'Algérie. Le montant des cofinancements alloués s'élève à 2.995 KF (en moyenne près de 40 % du montant total des projets).

Neuf villes françaises ont été concernées : Le Mans (72), Rézé (44), Saint-Denis (93), La Roche sur Yon (85), Chateaubriand (44), Rennes (35), Marseille (13), Clichy la Garenne (92) et Saint-Dié (88).

Cette coopération était axée essentiellement sur la formation (5 projets) et sur des programmes généraux. Les autres secteurs concernés ont été le développement économique local et la gestion des déchets.

2. L'action des ONG en matière de coopération en Algérie

Depuis 1997, la Mission pour la coopération non gouvernementale a soutenu neuf projets d'ONG en Algérie. Le montant des cofinancements alloués s'élève à 4.623 KF (en moyenne près de 30 % du montant total des projets).

Six ONG ont été concernées : Enfants Réfugiés du Monde, Association les Deux Rives, Comité Catholique contre la Faim et le Développement, Groupement des Retraités Educateurs sans Frontières, Touiza Solidarité, Association Primo Levi.

Les ONG interviennent dans deux domaines majeurs : l'éducation et l'encadrement d'une part (divers programmes destinés aux femmes et aux enfants), la formation professionnelle d'autre part.

Notons l'importance de l'association Touiza Solidarité : la subvention de 1.818,7 KF a pour but d'assurer des actions de formation pour les élus et techniciens des collectivités territoriales, une action a déjà début en 2000. Néanmoins, certains blocages liés au ministère de l'Intérieur algérien pourraient entraver la poursuite de cette action.

II.- TUNISIE

1. La coopération décentralisée en Tunisie

De 1997 à 2000, le ministère des Affaires étrangères a soutenu 38 actions de coopération décentralisée avec la Tunisie. Le montant des cofinancements alloués s'élève à 2.777 KF (en moyenne près de 90 % du montant total des projets).

14 collectivités territoriales françaises ont été concernées (dont deux conseils régionaux -Lorraine, Provence Alpes Côte d'Azur-, quatre conseils généraux et huit communes).

Cette coopération était axée essentiellement sur la formation et l'échange d'expériences et de savoirs, l'agriculture et le développement économique et culturel.

2. L'action des ONG en matière de coopération en Tunisie

Depuis 1997, la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale a soutenu quatre projets d'ONG en Tunisie. Le montant des cofinancements alloués s'élève à 430 KF (près de 10 % du montant total des projets). **Le degré d'implication des ONG dans ce pays est donc peu important** : seules deux ONG sont intervenues (Association Santé Sud et Handicap International).

Ces projets concernent le domaine de la santé : une ferme thérapeutique a été soutenue, ainsi qu'un programme de prévention du handicap chez les enfants du sud-est tunisien et un autre de promotion des associations sanitaires et sociales.

III.- MAROC

1. La coopération décentralisée en Tunisie

Le Maroc est un des pays où la coopération décentralisée est bien implantée. En termes de cofinancements accordés par le ministère des Affaires étrangères, il arrive en quatrième position après le Mali (9,5 %), le Sénégal (6,6 %) et le Viêtnam (3,5 %), avec 3,4 % du total des cofinancements.

De 1997 à 2000, le ministère des Affaires étrangères a soutenu 54 actions de coopération décentralisée avec le Maroc. Le montant des cofinancements alloués s'élève à 7.765 KF (en moyenne près de 25 % du montant total des projets).

Une vingtaine de collectivités territoriales françaises ont été concernées (dont cinq conseils régionaux -Lorraine, Aquitaine, Champagne Ardennes, Limousin, Franche Comté-, trois conseils généraux et une dizaine de communes et autres collectivités territoriales).

Trois domaines d'intervention majeurs peuvent être retenus : le renforcement des compétences techniques, administratives et institutionnelles, la coopération universitaire et de recherche, la formation professionnelle.

2. L'action des ONG en matière de coopération au Maroc

Depuis 1997, la Mission pour la coopération non gouvernementale a soutenu douze projets d'ONG au Maroc. Le montant des cofinancements alloués s'élève à 4.239 KF (en moyenne près de 20 % du montant total des projets).

Sept ONG ont été concernées : Migrations et Développement, CIMADE, Association pour le Développement de la Région de l'Adrar, Interactions pour le Développement, Solidarité et Développement, ENDA Europe/Environnement et Développement Tiers Monde, Transeuropéennes/Réseau pour la Culture en Europe.

Ces projets concernent des programmes de développement local (notamment deux projets d'électrification), de formation, d'éducation et d'insertion.

Notons qu'une subvention d'un montant de 4.400 KF a été accordée à l'association Migrations et Développement lors du comité de pilotage du 11 juillet 2000. Elle permettra à cette association d'exécuter son programme global d'action au Maroc ; ceci en relation avec les associations de ressortissants marocains en France.

La forte volonté d'implication des associations françaises au Maroc explique la montée en puissance du partenariat entre celles-ci et les associations marocaines dans tous les domaines prioritaires. Un programme concerté Maroc, en cours de préparation, viendra renforcer ce partenariat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a entendu une communication de M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide publique au développement, sur sa mission de contrôle budgétaire, du 18 au 27 juillet 2000, sur les crédits d'aide publique au développement affectés aux trois pays du Maghreb.

En préambule, M. Michel Charasse a rappelé que cette mission s'inscrivait dans le cadre de la décision prise, le 22 juin 2000, par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), d'examiner la « rénovation de nos relations de coopération avec les pays du Maghreb ».

Il a considéré que, malgré la brièveté de cette mission, les conclusions des travaux illustraient amplement, et au-delà, la nécessité de reconsidérer un dispositif d'aide qui représente à lui seul près de 7 % du total de l'aide publique française, et 16 % du total de la seule aide publique bilatérale.

Il lui a d'abord paru souhaitable de relativiser au préalable la notion de « Grand Maghreb » souvent évoquée dans diverses enceintes, et, partant, le bien-fondé d'une politique globale à l'égard de ces trois pays, tant ils apparaissaient, du moins en l'état actuel, divergents sur tous les plans.

Ainsi, la Tunisie, avec un territoire restreint (163.000 km²) et moins de 10 millions d'habitants, se détache clairement par son rythme de croissance et de développement économique et social, même si celui-ci se fait encore au prix d'une certaine rigidité sur le plan de la démocratie. De fait, M. Michel Charasse a estimé que, des trois pays, la Tunisie était le seul à relever clairement de la catégorie des PRI (pays à revenu intermédiaire), avec des besoins prioritaires dans deux secteurs différents : la « mise à niveau » du secteur productif et le renforcement de l'Etat de droit.

Par comparaison, le Maroc, avec 450.000 km² et 30 millions d'habitants, est plus proche d'un PMA (pays les moins avancés) d'Afrique subsaharienne, et sa population rurale figure parmi les plus pauvres du monde. Le nouveau royaume de Mohammed VI est aujourd'hui confronté à un double défi démocratique et social, et les besoins sont, à ce titre,

considérables, alors que la dépense publique marocaine y est, pour l'instant, peu encline.

L'Algérie constitue un cas particulier, qui ne peut, en l'état actuel, être ni assimilé ni même associé aux deux autres pays : pays considérable, cinq fois étendu comme le Maroc (2.380.000 km²), pour le même nombre d'habitants, qui fonde l'essentiel de ses revenus sur la seule ressource pétrolière, et au sein duquel la persistance d'une forte insécurité handicape considérablement tout projet de développement.

Dans ce cadre, M. Michel Charasse a souligné l'ampleur de l'aide accordée par la France à ces trois pays en moins de dix ans : 5 milliards de francs pour les crédits mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères depuis 1995, plus d'une dizaine de milliards de francs pour l'enveloppe gérée par l'Agence française de développement depuis 1992, près d'une quinzaine pour l'enveloppe des protocoles financiers. Si l'enveloppe affaires étrangères a été progressivement réduite depuis 1997, l'enveloppe économique et financière continue sur sa lancée, avec une multiplication de procédures nouvelles complétées par un important dispositif de reconversion de dettes pour le Maroc et pour l'Algérie et des lignes céréalières pour le Maroc et la Tunisie.

M. Michel Charasse a estimé que le bilan de ces moyens considérables, tel qu'il a pu être établi au terme d'une mission très brève, ne pouvait être considéré comme complètement positif.

Relevant qu'un long usage avait ancré dans ces trois pays des habitudes confortables de relations traditionnelles, et d'autant plus bienveillantes et policées qu'elles se fondaient parfois, côté français, sur un sentiment de culpabilité mal résolu, il a souligné qu'aucun de ces trois Etats ne paraissait prêt à modifier ses habitudes, et que tous se montraient à la fois peu enclins à mettre en œuvre un véritable « partenariat », à objectifs et contraintes partagés, et évidemment assez réticents à l'encontre des notions d'« Etat de droit » et d'« aide aux exclus », qui fondent en principe l'aide française.

M. Michel Charasse a toutefois considéré que ceci ne permettait pas d'infirmier les principales observations qui le conduisaient à souligner l'efficacité parfois limitée des résultats obtenus par l'aide française accordée à ces trois pays au regard de l'ampleur tout à fait exceptionnelle des moyens financiers et humains lui étant alloués. Il a précisé que le cas de l'Algérie relevait d'une analyse particulière, dans la mesure où l'importance de l'enveloppe semble actuellement difficilement compatible avec le très faible effectif des équipes chargées de la mettre en œuvre sur place.

D'une manière générale, l'analyse des moyens mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères fait apparaître que la « culture DG » (ex. Direction générale de la coopération culturelle scientifique et technique) reste prééminente, et que le greffon « Coop » n'a pas encore véritablement pris. Prédominant de fait les actions de coopération culturelle, éducative et linguistique, de préférence en direction des élites, par le biais d'une politique de « guichets », reconduite sans évaluation suffisante, et privilégiant nettement les relations bilatérales, au détriment des nécessités de cohérence et de coordination. Le recours aux subventions et aux achats à opérateurs prévaut nettement sur toute logique de projets, quasiment absente. La dispersion de nos actions conduit à une dissémination qui finit par les rendre assez illisibles. Aucune « stratégie-pays » n'est, à aucun moment, sensible, ni même simplement évoquée.

M. Michel Charasse a tenu toutefois à préciser que les équipes en place étaient handicapées par la conjonction simultanée, sur le terrain, de la mise en œuvre de la réforme comptable du ministère des affaires étrangères, du maintien d'un système d'établissements à autonomie financière incompatible avec ladite réforme, de la poursuite de la déconcentration, et enfin de la mise en place difficile de la nouvelle Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Il a estimé que ceci pouvait expliquer partiellement, sinon justifier, l'insuffisance fréquente du taux de consommation des enveloppes programmées, qui se traduit souvent par une absence de lien entre la programmation et les réalisations.

S'agissant des actions mises en œuvre par l'Agence française de développement, M. Michel Charasse a estimé que le travail accompli apparaissait de bonne qualité, le plus conforme à la notion d'aide au développement et surtout le plus économe en moyens. Il a toutefois indiqué que le rythme de décaissement des projets paraissait là aussi insuffisant, et amenait à s'interroger de manière générale sur la nécessité de mieux évaluer les projets avant de les proposer à l'approbation du conseil de surveillance de l'AFD.

En revanche, M. Michel Charasse s'est déclaré clairement dubitatif à l'égard de l'action menée par les différents services (Trésor, DREE) qui composent les missions économiques et financières. Richement dotés en hommes et en matériel, travaillant manifestement de façon autonome, se référant directement aux bureaux parisiens plutôt qu'à l'ambassadeur pourtant seul chargé de coordonner l'action de la France auprès des pays partenaires, ces services mettent en œuvre des enveloppes importantes, qui font apparaître des reliquats considérables, notamment sur les protocoles d'aide projet, et des dispositifs toujours nouveaux qui ne semblent pas parfaitement maîtrisés, notamment pour ce qui concerne les procédures du fonds d'aide au secteur privé (FASEP).

M. Michel Charasse a enfin exprimé l'indignation la plus vive sur l'incapacité communautaire à mettre en œuvre les crédits européens, en particulier ceux afférents au programme Meda I en principe clos en 1999. Il a indiqué à cet effet que sur une enveloppe globale de 1.242 millions d'euros, soit plus de 8 milliards de francs, un quart seulement avait en définitive été décaissé.

En conclusion, il a estimé nécessaire qu'il soit procédé à une révision approfondie de notre dispositif, y compris de notre contribution européenne, compte tenu de son absence de lisibilité, et de l'insuffisance des résultats obtenus, notamment au Maroc et en Tunisie, au regard de l'ampleur considérable, voire excessive, des moyens financiers et humains qui lui sont consacrés.

M. Michel Charasse a ensuite procédé à la présentation rapide de quelques dossiers, concernant des méthodes de fonctionnement ou des projets mis en œuvre, qui avaient plus particulièrement retenu son attention et suscité ses réserves.

M. Alain Lambert, président, a proposé au rapporteur spécial de procéder à la publication de son rapport, étant entendu que seraient expurgés les éléments confidentiels relatifs à la diplomatie de la France et les imputations personnelles, et publiées en revanche les réponses éventuelles des administrations concernées.

La commission a alors donné acte à M. Michel Charasse de sa communication, et a décidé d'en publier les conclusions sous forme d'un rapport d'information.

Le rapporteur spécial tient à rappeler que les contrôles sur pièce et sur place ont pour objet de vérifier, dans le cadre de la mission permanente de contrôle conférée aux commissions des Finances du Parlement, « l'emploi des crédits » inscrits par les assemblées dans les lois de finances.

Dans le cadre fixé par l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, les rapporteurs des commissions des Finances n'ont pas pour mission de porter un jugement sur la politique menée par le gouvernement et financée sur les crédits budgétaires mis à sa disposition : cette appréciation relève des seules Assemblées dans le cadre des procédures constitutionnelles prévues à cet effet.

Il s'agit seulement de vérifier si les dotations budgétaires demandées par le gouvernement sont effectivement mises en œuvre, dans quelles conditions et selon quelles modalités, et si les dépenses sont régulières au regard des exigences des lois de finances, des règles de la comptabilité publique et, plus généralement, des obligations législatives et réglementaires qui s'imposent au pouvoir exécutif (code des marchés par exemple). Les rapporteurs spéciaux peuvent également porter un jugement sur le coût des actions menées et apprécier leur efficacité au regard de leur poids pour les finances publiques ou des objectifs poursuivis par l'Etat et qui ont été avancés devant le Parlement pour justifier la demande de crédits.

Les observations formulées à propos des actions menées par le gouvernement grâce aux crédits budgétaires dont il dispose ne sauraient donc préjuger des appréciations que seul peut porter le Parlement sur le bien-fondé de cette politique.

PROGRAMME DE LA MISSION

1. Algérie : 18 - 19 juillet

Mardi 18 juillet	9 h 40	Arrivée à Alger
	10 h 30	Réunion de travail sur les dossiers de l'AFD (directeur de l'agence : M. Patrice Pin)
	13 h 00	Déjeuner de travail chez M. Hubert Colin de Verdiere, Ambassadeur de France en Algérie, avec les chefs de service de l'Ambassade
	15 h 00	Réunion de travail sur les dossiers de l'AFD
	17 h 30	Visite de la cimenterie de Meftah (projet AFD)
	20 h 00	Dîner chez M. Olivier Louis, ministre-conseiller pour les affaires économiques et financières, avec des responsables du système bancaire algérien
Mercredi 19 juillet	8 h 15	Réunion de travail sur les dossiers du Service de coopération et d'action culturelle (chef du service : M. Alain Freynet)
	12 h 00	visite du service de greffe de moelle osseuse de l'Hôpital Pierre et Marie Curie
	13 h 00	Déjeuner avec des opérateurs économiques français
	15 h 00	Visite du Lycée de Ben-Aknoun
	15 h 30	Visite du Centre culturel français d'Alger
	16 h 00	Réunion de travail sur les dossiers du Service de coopération et d'action culturelle
	18 h 30	Entretien avec M. Lorenzo Sanchez, chef de la délégation de la Commission européenne en Algérie
	20 h 00	Dîner à la résidence avec les responsables de la coopération bilatérale au ministère algérien des affaires étrangères

2. Tunisie : 20 - 22 juillet

Jeudi 20 juillet	11 h 30	Arrivée à Tunis en provenance d'Alger
	12 h 30	Déjeuner de travail chez M. Daniel Contenay, Ambassadeur de France en Tunisie, avec les chefs de service de l'Ambassade
	14 h 30	Réunion de travail sur les dossiers de l'Institut français de coopération (directeur de l'Institut et conseiller culturel : M. Jean Bastelica)
	20 h 30	Dîner avec des opérateurs économiques français
Vendredi 21 juillet	8 h 30	Entretien avec M. Fethi Merdassi, ministre de la coopération internationale
	9 h 30	Visite avec le maire de Tunis du <i>Programme national de réhabilitation des quartiers populaires</i> (PNRQP) (projet AFD)
	13 h 00	Déjeuner de travail chez M. Robert Peccoud, directeur de l'AFD de Tunis
	14 h 30	Réunion de travail sur les dossiers de l'AFD
	20 h 00	Dîner à la résidence
Samedi 22 juillet	8 h 30	Visite du lycée Pierre Mendès France
	9 h 15	Visite du projet d'Espace culturel français
	10 h 30	Visite de l' <i>Institut national des sciences appliquées et de la technologie</i> (INSAT) (projet conjoint Institut français de coopération et Mission économique et financière)
	12 h 00	Entretien avec M. Tahar Sioud, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères
	13 h 00	Déjeuner avec M. Tahar Sioud

3. Maroc : 23-26 juillet

Dimanche 23 juillet	14 h 40	Arrivée à Casablanca en provenance de Tunis - départ pour Rabat
	17 h 00	Réunion de travail sur les dossiers de l'AFD (directeur de l'agence : M. Rémi Genevey)
	20 h 00	Dîner chez M. Alain Vauthier, chargé d'affaires, avec les chefs de service de l'Ambassade
Lundi 24 juillet	Rabat	
	8 h 00	Petit déjeuner de travail avec M. Serge Mucetti, Consul général de France à Rabat
	9 h 00	Réunion de travail sur les dossiers de l'AFD
	12 h 30	Déjeuner de travail chez M. Rémi Genevey, directeur de l'AFD, avec les principaux interlocuteurs de l'AFD, notamment M. Habib El Malki, ministre de l'Agriculture, du développement rural et de la pêche
	14 h 30	Réunion de travail sur les dossiers du Service de coopération et d'action culturelle (chef du service : M. Alain Holleville)
	20 h 00	Dîner chez M. Alain Holleville, avec les principaux interlocuteurs du SCAC, et notamment M. Moulay Ismail Alaoui, ministre de l'Education nationale, M. Mohamed El Yazghi, ministre de l'Aménagement du territoire, M. Abdellah Saaf, ministre de l'Enseignement secondaire et technique, M. Najb Zérouali El Ouariti, ministre de l'Enseignement supérieure, de la formation et de la recherche scientifique
Mardi 25 juillet	Rabat	
	8 h 00	Réunion de travail sur les dossiers du Service de coopération et d'action culturelle
	10 h 30	Réunion de travail sur les dossiers de la Mission économique et financière (chef de la mission : M. Michel Derrac)

- 13 h 00 Déjeuner de travail chez M. Michel Derrac, avec les principaux interlocuteurs de la MEF, et notamment M. Fathallah Oualalou, ministre des finances
- 15 h 00/ Entretiens :
20 h 00 - M. Mohamed Benaïssa, ministre des affaires étrangères
- M. Lucio Guerrato, chef de la délégation de la commission européenne au Maroc
- M. Olivier Godron, directeur de la Banque mondiale au Maroc
- M. Fathallah Oualalou, ministre des finances
- M. Mohammed Kabbaj, conseiller du Roi

**Mercredi 26 Casablanca
juillet**

- 7 h 30 Départ pour Casablanca
- 9 h 00 Entretiens avec M. Langsaff - Euro Maroc Entreprise (aide à la mise à niveau des entreprises)
- 9 h 45 Entretien avec M. Goutard - Direction de la SGMB (gestion de la ligne PME/PMI)
- 10 h 30 Entretien avec M. Canavy - Lydec (mécanisme de conversion de dettes)
- 11 h 30 Réception à la résidence de M. Hervé Besancenot, Consul général de France à Casablanca
- 13 h 00 Déjeuner avec des opérateurs économiques français
- 17 h 00 Départ de Casablanca

Le rapporteur spécial tient à exprimer tous ses remerciements au Ministre des affaires étrangères au Ministre délégué chargé de la coopération et à l'ensemble des services placés sous leur autorité, en administration centrale comme dans les postes à l'étranger, ainsi qu'à l'Agence française de développement et aux Missions économiques et financières locales, pour la qualité de leur accueil et de leur collaboration, qui ont permis le déroulement parfait et instructif de cette mission.

Ces remerciements s'adressent en particulier à M. Hubert Colin de Verdier, Ambassadeur de France en Algérie, M. Daniel Conthenay, Ambassadeur de France en Tunisie, et M. Alain Vauthier, chargé d'affaires au Maroc.

Le rapporteur spécial souhaite également remercier le ministère des Affaires étrangères pour la qualité et le détail des réponses apportées en retour à l'ensemble des observations tirées de sa mission de contrôle.

Conformément à l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958, relatif aux pouvoirs de contrôle financier des commissions du Parlement, M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits d'aide publique au développement, a effectué du 18 au 27 juillet 2000 une mission de contrôle portant sur l'utilisation des crédits affectés à ce titre aux trois pays du Maghreb : Algérie, Maroc, Tunisie.

Seuls, avec le Vietnam, à bénéficier de la totalité des instruments français d'aide au développement, ces trois pays drainent à ce titre, depuis longtemps, des montants conséquents, qui représentent aujourd'hui près de 16 % du total de notre aide publique bilatérale.

Leur adhésion à la future zone de libre échange méditerranéenne, prévue pour 2010 par l'accord d'association conclu avec l'Union Européenne en 1995, fait de la « mise à niveau » économique et sociale de ces trois pays un objectif crucial.

En réalité, l'évocation d'un « *grand Maghreb* » doit être confrontée à des situations originelles et à des évolutions profondément différentes, sinon divergentes.

Aboutissant à des conclusions relativement sévères, en particulier en ce qui concerne l'action mise en œuvre, à partir de moyens considérables, par le ministère de l'Economie et des Finances, le rapport de contrôle est accompagné des réponses détaillées apportées par le seul ministère des Affaires Etrangères.