

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur,  
*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 2

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES :  
AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

*Rapporteur spécial* : M. Michel CHARASSE

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

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

**Sénat : 86 (2001-2002)**

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	4
1. <i>Le 11 septembre 2001 : quelles leçons pour l'aide publique au développement ?</i> .....	4
2. <i>L'aide publique française : 10 % de moins depuis 1996</i> .....	5
3. <i>Le canal communautaire : éviction, dilution et inefficacité</i> .....	6
4. <i>Les crédits inscrits pour 2002 au budget des Affaires étrangères : l'absence d'une vraie réponse française</i> .....	7
5. <i>Les lacunes de l'analyse budgétaire et, partant, du contrôle exercé</i> .....	9
<b>CHAPITRE PREMIER - L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	11
<b>I. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE L'AIDE TOTALE</b> .....	11
<b>II. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE DEPUIS 1996</b> .....	13
A. <b>UNE BAISSSE GLOBALE DE 10 % EN CINQ ANS</b> .....	14
B. <b>LA RÉGRESSION DE L'AIDE BILATÉRALE</b> .....	15
1. <i>Le ralentissement non compensé de l'aide-programme</i> .....	16
2. <i>Vers la fin de l'aide projet ?</i> .....	17
3. <i>Une facture considérable en perspective pour le traitement de la dette</i> .....	17
C. <b>LA PRÉEMPTION CROISSANTE DE LA CONTRIBUTION COMMUNAUTAIRE</b> .....	19
D. <b>L'AIDE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS : MOINS DU QUART DU TOTAL</b> .....	22
E. <b>LE REcul NET DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS</b> .....	23
F. <b>LACUNES ET DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE</b> .....	28
1. <i>Des crédits budgétaires à l'aide publique totale : un écart de deux milliards d'euros</i> .....	28
2. <i>Bicéphalisme et dispersion</i> .....	29
a) <i>Le poids du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie</i> .....	30
b) <i>Le rôle incertain et coûteux des ministères techniques</i> .....	34
c) <i>La charge croissante des frais administratifs</i> .....	37
<b>CHAPITRE DEUX - LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	38
<b>I. UNE LISIBILITÉ DIFFICILE</b> .....	38
<b>II. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT</b> .....	43
A. <b>UNE FUSION FAITE AU DÉTRIMENT DES MOYENS DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</b> .....	43
B. <b>LA PROGRESSION GÉNÉRALE DES CRÉDITS EN 2002 NE BÉNÉFICIE PAS AUX MISSIONS DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT</b> .....	44
C. <b>LE TRAITEMENT TOUTEFOIS PRIVILÉGIÉ DU HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE</b> .....	47

<b>III. LES MOYENS D'INTERVENTION</b> .....	48
A. DES OBJECTIFS CONFUS.....	48
B. LE SACRIFICE PROGRESSIF DES MOYENS DÉVOLUS À LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.....	53
1. <i>L'évolution constatée dans le projet de budget 2002 s'inscrit dans une tendance         longue</i> .....	53
2. <i>Généralement aggravée par les conditions d'exécution budgétaire</i> .....	54
C. DES « PRIORITÉS » PEU SIGNIFICATIVES POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT.....	55
1. <i>« Une priorité thématique : les idées et les valeurs »...</i> .....	55
2. <i>L'audiovisuel extérieur : un profit incertain pour les plus pauvres</i> .....	56
3. <i>L'appui à la coopération décentralisée et aux organisations non gouvernementales</i> .....	56
a) <i>La coopération décentralisée : l'enveloppe consécutive des contrats de plan État-             région</i> .....	57
b) <i>Les initiatives privées : le poids croissant des organisations non gouvernementales</i> .....	59
D. LES IMPASSES LOURDES DU BUDGET 2002.....	62
1. <i>Concours financiers et aide budgétaire : progression nulle</i> .....	62
2. <i>Transport de l'aide alimentaire, aide humanitaire, aide d'urgence : progression         nulle</i> .....	63
a) <i>Transport de l'aide alimentaire : une dette de 28 millions d'euros</i> .....	63
b) <i>Aide aux sorties de crise : un article nouveau mais pas de moyens supplémentaires</i> .....	63
c) <i>Fonds d'urgence humanitaire : des factures réglées en gestion</i> .....	64
3. <i>Contributions à des dépenses internationales hors recherche : progression nulle</i> .....	65
4. <i>Coopération militaire : diminution de 5,6 %</i> .....	66
5. <i>Le nouveau chapitre 42-15 : fusion définitive des moyens d'intervention, au         détriment de la coopération avec les pays en développement</i> .....	68
6. <i>La programmation de la DGCID : l'aide au développement et les pays pauvres         servent de « variable d'ajustement »</i> .....	72
<b>IV. LES CRÉDITS DU TITRE VI</b> .....	75
A. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT : DES RELIQUATS INADMISSIBLES.....	76
B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE : UNE FORME D'EUTHANASIE.....	78
C. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : OPÉRATEUR-PIVOT OU CONCEPTEUR UNIQUE ?.....	81
<b>CONCLUSION</b> .....	85
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	87
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	94
A. PRISE EN COMPTE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX.....	94
B. MESURES PRISES À TITRE NON RECONDUCTIBLE.....	94

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### 1. Le 11 septembre 2001 : quelles leçons pour l'aide publique au développement ?

*Les événements du 11 septembre dernier auront au moins, d'une certaine façon, contribué à rappeler l'ampleur de la fracture qui s'élargit chaque jour entre pays riches et pays pauvres. Les quatre cinquièmes de la population du monde vivent aujourd'hui dans les pays en développement et un cinquième (1,3 milliard de personnes) vit dans une situation d'extrême pauvreté, avec moins de un dollar par jour. Leur nombre va croissant. Les 20 % des habitants de la planète les plus pauvres se partagent à peine plus de 1 % du revenu mondial en 2000, contre 2,3 % en 1960.*

*Cette situation est évidemment porteuse de risques majeurs. La mondialisation aujourd'hui si médiatisée est un redoutable révélateur des diversités, des disparités, de la chance insolente des uns et des malheurs de tant d'autres. La « globalisation » soulève quant à elle des questions transversales : développement durable, risques sanitaires, préservation de l'environnement, sécurité physique, juridique et financière.*

*Au cours de la prochaine décennie, les pays émergents devront « transformer l'essai » de leur réussite économique par des évolutions institutionnelles et sociales de nature à consolider et enraciner durablement leur développement. Quant aux pays pauvres, exclus des apports de capitaux privés et de l'accès aux marchés mondiaux, particulièrement vulnérables aux phénomènes naturels, aux fluctuations des marchés et aux intégrismes violents, ils ne sont pas en mesure de répondre à la dégradation de leur situation sans une aide extérieure à la hauteur des besoins*

*Une mobilisation renforcée de la communauté internationale en faveur de l'aide au développement est évidemment indispensable et urgente si l'on veut éviter que la mondialisation ne se traduise par la marginalisation accrue d'une population qui tend à dominer la planète par son nombre, avec les risques qui en découlent.*

## 2. L'aide publique française : 10 % de moins depuis 1996

*Dans ce contexte général, qui n'est pas nouveau mais que les événements du 11 septembre ont remis au premier plan de l'actualité, on ne peut que déplorer la régression constante, continue et quasi-systématique de l'effort français en matière d'aide publique au développement. De 1996 à 2001, l'APD française aura diminué de plus de 3 milliards de francs (0,5 milliards d'euros), soit 10 % de moins en cinq ans en francs courants.*

*Ces chiffres sont désormais en totale contradiction avec la volonté affichée par la France de se poser en chantre –voire en champion- de l'aide au développement. Notre pays conserve désormais difficilement le premier rang au sein du G7 en termes d'effort d'aide rapporté au PNB. Il est en effet désormais talonné par la Grande-Bretagne, qui le dépasse en termes de montant absolu d'aide. Et il recule au huitième rang des pays de l'OCDE.*

*Entre 1999 et 2000, l'aide française aura encore régressé de près de 14 %, alors que l'évolution moyenne des pays de l'OCDE s'est limitée à moins 2 %... et que le Royaume-Uni a progressé de près de 40 %*

*La priorité politique donnée par la Grande-Bretagne à l'aide au développement doit être soulignée, et son exemple médité. Le Gouvernement britannique a majoré de 5,5 % en termes réels le budget du Department for International Development qui, contrairement à la France, est désormais autonome vis-à-vis du Foreign Office. Il s'est engagé à porter son effort à 0,33 % du PNB en 2003, soit plus que la France aujourd'hui. Il prépare déjà un nouveau Livre Blanc sur le développement, expressément articulé autour des changements induits par la mondialisation. Par ailleurs, il a jugé utile d'adresser à ses fonctionnaires présents à Bruxelles dans ce secteur –une cinquantaine- une note intitulée : « Comment influencer l'aide européenne ».*

*En outre, contrairement à une volonté affichée et réitérée, l'aide française ne bénéficie pas en priorité aux pays pauvres. Les pays les moins avancés perçoivent en effet moins du quart de l'aide française, soit exactement autant que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et les pays à revenu élevé –qui comprennent il est vrai la Nouvelle Calédonie et la Polynésie. Les pays les plus pauvres de la planète (pays les moins avancés et pays à faible revenu) en recueillent à peine la moitié.*

*Au cours des dix dernières années, ce sont bien les pays les moins avancés qui ont fait les frais de la redistribution sous contrainte budgétaire :*

*de 1989 à 1999, leur part dans une aide publique en forte baisse est passée de près du tiers (32,5 %) à à peine plus du cinquième (21,4 %).*

*En réalité, la baisse globale de l'aide publique française résulte exclusivement de la chute de l'aide bilatérale, qui aura perdu près de 7 milliards de francs (1,07 milliard d'euros) entre 1996 et 2001, soit plus du quart du montant atteint en 1996.*

*Or, au sein même de l'aide bilatérale - la plus lisible pour les états partenaires -, c'est l'aide-projet - la plus lisible pour les populations concernées -, qui aura le plus diminué.*

*En effet, le ralentissement de l'aide-programme liée à l'ajustement structurel, en raison notamment de l'adoption de la doctrine d'Abidjan, mais aussi de l'amélioration de la situation économique de certains bénéficiaires, ne s'est pas accompagné comme il aurait pu l'être d'une progression parallèle de l'aide-projet.*

*Seuls sont demeurés impavides, en définitive, dans ce naufrage de l'aide bilatérale, les frais administratifs... Leur part dans le total de l'aide bilatérale est de fait passée de moins de 6 % en 1995 à près de 8 % en 1999.*

### **3. Le canal communautaire : éviction, dilution et inefficacité**

*La chute de l'aide bilatérale s'est accompagnée en parallèle d'une progression considérable en valeur absolue de notre aide multilatérale, essentiellement liée au poids croissant d'une aide européenne désormais directement gérée – si l'on peut dire ! - par Bruxelles. Au total, la contribution française (contribution au budget européen plus contribution au Fonds européen de développement) est passée de 8,6 milliards de francs (1,31 milliard d'euros) en 1996 à près de 12 milliards de francs (1,83 milliard d'euros) en 2001, pour représenter désormais près du quart de l'aide publique française (contre moins de 13 % en 1996).*

*Une telle évolution comporte au moins deux risques.*

*Le premier est relatif à la lisibilité de l'effort français. La régression de l'aide bilatérale au profit d'une aide multilatérale « apatride » sert manifestement la volonté politique de certains de nos partenaires : la position des « elit donneurs » européens (le britannique et surtout les nordiques) est à cet égard révélatrice. Il convient d'ailleurs de s'interroger sur les conséquences à terme de la double évolution qui conduit la France à retirer massivement ses assistants techniques présents sur le terrain tandis que, dans le même temps, la Communauté prévoit d'envoyer 400 coopérants supplémentaires sur place. Il ne manquerait plus que l'Europe élimine les Français dont le savoir-faire est reconnu et apprécié, au profit des pays de*

*l'Europe du Nord dont on connaît l'intégrisme et le dogmatisme à l'égard des pays aidés et la sévérité à l'égard de la conception française de l'aide aux pays pauvres.*

*La baisse globale de notre effort d'aide publique au développement se trouve alors démultipliée, en termes de lisibilité et d'affichage, par l'effet du renforcement des moyens du canal communautaire, qui hélas n'en fait rien !*

*Le second, moins « égocentré », est lié à l'inefficacité, à la lenteur de la mobilisation, au gaspillage des fonds communautaires affectés à l'aide au développement.*

*Aucun chiffre n'est disponible concernant le décaissement des crédits inscrits au budget de la Communauté au titre de l'aide au développement et financés par une partie du prélèvement sur recettes du budget général français. Or la contribution française à ce titre s'élève à environ 6,5 milliards de francs (un peu moins de 1 milliard d'euros).*

*Mais s'agissant seulement des fonds du FED gérés par Bruxelles, fin 2000 (dernier chiffre transmis par la Commission Européenne), le solde de l'enveloppe non engagée des FED antérieurs au 9<sup>ème</sup> FED –non encore en vigueur, puisque l'accord de Cotonou n'a pas été ratifié par tous les partenaires, et notamment pas par la France- s'élevait à 40 milliards de francs (6,1 milliards d'euros), soit le double de l'aide bilatérale française. Le solde des engagements non décaissés s'élevait à 57 milliards de francs (près de 9 milliards d'euros). La trésorerie du FED, de ce fait, atteignait 1,7 milliard de francs (263 millions d'euros). C'est un épouvantable gâchis et une escroquerie morale à l'égard de tous ceux qui souffrent et qui attendent en vain que le « volapük » européen se traduise enfin dans leur vie quotidienne.*

*Ces seuls chiffres, qui ne concernent que la moitié de l'enveloppe communautaire, sont inquiétants au regard des exigences de bonne gestion des fonds publics, et surtout insupportables compte tenu de l'ampleur des besoins des pays potentiellement bénéficiaires.*

#### **4. Les crédits inscrits pour 2002 au budget des Affaires étrangères : l'absence d'une vraie réponse française**

*En 2002, le budget des Affaires étrangères le montre clairement : notre action extérieure ne figure manifestement plus au rang des priorités gouvernementales. Et au sein même du budget des Affaires étrangères, la coopération et l'aide au développement sont de plus en plus sacrifiées. Au total, l'aide au développement française, et l'image de la France dans le monde, souffriront doublement de cette situation.*

*Certes, les événements du 11 septembre, et les analyses auxquelles ils ont pu donner lieu, sont intervenus après les arbitrages budgétaires. Mais on ne saurait sérieusement les qualifier d' « accident conjoncturel ». La France affiche en outre, aux plus hauts niveaux de l'État, depuis longtemps, et quotidiennement depuis les tristes événements de New York et de Washington, un discours constant sur la nécessité de renforcer « la lutte contre la pauvreté » et l'aide au développement.*

*Les chiffres sont éloquentes, pour ne pas dire consternants : concours financiers et aide budgétaire : évolution nulle ; aide alimentaire : évolution nulle ; aide humanitaire et aide d'urgence : évolution nulle ; aide aux sorties de crise : évolution nulle ; contributions à des dépenses internationales, hors recherche : évolution nulle ; coopération militaire : - 5,6% ; coopération technique et au développement : - 20 %.*

*D'une manière générale, la part dévolue aux actions de coopération dans les dépenses de fonctionnement comme dans les dépenses d'intervention du ministère régresse. Cette évolution est particulièrement sensible pour les moyens d'intervention, dont la part dédiée à la coopération et à l'aide au développement passe de 52,2 % du total en 2001 à 49,4 % en 2002.*

*La légère progression des moyens de fonctionnement du ministère enregistrée en 2002 ne bénéficie pas aux actions de coopération et d'aide au développement, à l'exception singulière du HCCI (Haut Conseil de la Coopération Internationale) dont l'utilité et la pertinence sont loin d'être démontrées, et qui hérite pourtant de sept emplois nouveaux.*

*Les moyens d'intervention affectés aux actions de coopération et de développement, qui représentent désormais à peine plus de 20 % du total du budget du ministère, sont amputés de 171 millions de francs (26,1 millions d'euros).*

*Lorsque la DGCID doit effectuer des arbitrages de programmation au sein d'une enveloppe en réduction, elle privilégie systématiquement l'Europe centrale et orientale et le Proche et Moyen-Orient et diminue cruellement les crédits africains ; elle majore les moyens de la coopération culturelle et artistique et de l'audiovisuel – qui ne nourrissent pas les affamés<sup>1</sup> – en amputant ceux de la coopération économique et institutionnelle. Lorsqu'il faut geler, puis annuler des crédits en fin d'exécution budgétaire, pour régler les rémunérations des effectifs à l'étranger et les contributions obligatoires de la France, ce sont les chapitres de la coopération au développement et de la coopération militaire qui passent à la « casserole ».*

---

<sup>1</sup> Danton a dit en son temps : « Après la faim, l'éducation est le premier besoin du Peuple ».



*Une telle évolution confirme les craintes exprimées l'an dernier. Au terme de la réforme du dispositif français d'aide au développement, l'ancien ministère de la coopération, les moyens dont il disposait, son champ d'intervention privilégié, se sont totalement dissous au sein du ministère des affaires étrangères.*

*De fait, en 2002, les priorités du ministère – qui ne sont pas toutes contestables - sont les suivantes : le réseau des établissements culturels, le personnel du ministère, les français de l'étranger, les étudiants étrangers, le traitement des demandes d'asile, l'audiovisuel extérieur... et les Balkans.*

*A ce rythme, il n'est pas sûr que la France puisse durablement tenir le discours qui lui vaut encore tant de considération, au moins dans les enceintes internationales. Sa réputation est en jeu, car elle risque de n'être bientôt plus prise au sérieux.*

*D'autant que la grande réforme de l'aide publique française s'est arrêtée à celle de son seul dispositif administratif – d'une lourdeur effrayante - sans déboucher aucunement, bien au contraire, sur la définition claire d'une nouvelle et crédible politique française du développement. Les querelles, nombreuses, furent essentiellement « de boutique », et jamais de doctrine. Et la tutelle en est aujourd'hui réduite à laisser à un opérateur, certes « pivot », -l'Agence française de développement- le soin de « jouer un rôle moteur dans l'élaboration de conceptions nouvelles et cohérentes en matière de développement »...*

## **5. Les lacunes de l'analyse budgétaire et, partant, du contrôle exercé**

*Treize milliards de francs d'aide publique au développement (2 milliard d'euros environ) échappent d'abord à une inscription budgétaire identifiable, et donc au contrôle parlementaire susceptible d'être exercé.*

*Cette somme considérable recouvre pour moitié ce qui correspond au financement par la France des dépenses d'aide financées sur le budget général de la commission européenne. Ce budget est en effet financé par le biais d'un prélèvement sur recettes du budget général. Elle correspond ensuite à des annulations de dettes, traitées sous forme d'un transfert au compte de découvert du Trésor, et à la partie des prêts faisant l'objet d'un financement partiel sur le marché. Elle recouvre enfin le coût des études supérieures d'étudiants étrangers en France, en provenance de pays en développement, évalué à 2,2 milliards de francs en 1999, et en constante progression.*

*Par ailleurs, près de 3 milliards de francs d'« aide au développement » transitent par différents ministères techniques autres que*

*les Affaires étrangères et Bercy, soit plus du quart du total des moyens affectés à la Direction générale de la coopération internationale au développement (DGCID).*

*Une part importante de ces moyens constitue de plus en plus des facilités ou des compléments accordés à certains grands organismes de recherche, -qui bénéficient d'ailleurs également de crédits sur le budget des affaires étrangères- dont l'efficacité en matière d'aide au développement gagnerait parfois à être mieux démontrée. Les mêmes interrogations prévalent également, s'agissant de l'action -coûteuse- menée par le ministère de l'Emploi et de la solidarité par le biais d'un « GIP-Inter » ou des activités financées par le ministère de la Culture (compte tenu de l'importance des moyens par ailleurs mis en œuvre sur ce secteur par la DGCID).*

*Votre rapporteur n'a, à ce jour, reçu aucune réponse aux questions posées sur tous ces sujets.*

*Ceci l'amènera à devoir procéder par missions de contrôle. Dans un contexte de baisse aussi forte de l'aide publique française, il paraît en effet indispensable de mesurer l'efficacité des quelques 500 millions d'euros (3 milliards de francs) gérés par les ministères « techniques », dont 32 millions d'euros (210 millions de francs) en seuls coûts de fonctionnement.*

## CHAPITRE PREMIER

### L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT

La plupart des évolutions relevées l'an dernier –érosion depuis 1982 de l'aide totale de la France au développement, retrait continu de l'aide publique bilatérale, non compensée par l'accroissement des contributions aux organismes multilatéraux, préemption accrue de l'aide communautaire, désintérêt croissant pour les pays les moins avancés et dilution de l'ancienne priorité accordée au continent africain-, sont confirmées par le dernier rapport du Comité d'aide au développement de l'OCDE paru en juin 2001.

#### I. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE L'AIDE TOTALE

De 1982 à 1999, le total des *apports financiers nets –publics et privés- de la France aux pays en développement et aux organismes multilatéraux* a diminué de près d'un quart, moins deux milliards de dollars, -passant de près de 2 % du PIB à moins de 0,6 %.

**En réalité, l'aide française a progressé jusqu'en 1996 –elle atteint alors 17 milliards de dollars-, pour diminuer ensuite de moitié en deux ans, jusqu'à 8 milliards de dollars.**

Certes, la baisse globale de l'aide française résulte, pour l'essentiel, du retrait massif des capitaux privés –en particulier les investissements bilatéraux- qui chutent de 10 milliards de dollars en 1996 à un peine plus de 3 milliards de dollars en 1999. Mais l'aide publique connaît également une forte érosion, puisque, de 1995 à 1999, elle passe de 8,5 milliards de dollars à 5,6 milliards de dollars, soit une diminution de 33 %.

Si, en 1999, l'aide française totale progresse à nouveau, c'est uniquement grâce à la reprise du montant net des apports privés. Encore ce mouvement n'est-il lié qu'à la seule diminution des retours sur investissements de portefeuille bilatéraux. Il n'est donc pas possible d'évoquer un quelconque « renouveau » des apports privés. De fait, les investissements privés directs diminuent à nouveau de près de 500 millions de dollars.

(millions de dollars)

	1987- 1988	1995	1997	1998	1999
<b>I. Aide publique au développement (APD)</b>	5 356	8 443	6 307	5 742	5 637
<i>APD en pourcentage du PNB</i>	<b>0,59</b>	<b>0,55</b>	<b>0,45</b>	<b>0,40</b>	<b>0,39</b>
A. Aide publique au développement bilatérale	4 125	6 429	4 777	4 185	4 125
- 1. Dons et contributions assimilables	2 693	5 890	4 906	4 540	4 320
dont : . Coopération technique	1 877	2 526	2 172	2 081	1 962
. Aide alimentaire à des fins de développement	40	63	49	52	51
. Aide d'urgence		138	71	89	195
. En faveur des ONG	17	24		22	32
. Frais administratifs	185	316	267	271	249
- 2. Prêts de développement et capital	1 432	538	-130	-355	-195
dont : . Prêts nouveaux de développement	1 293	1 031	317	170	140
B. Contributions aux organismes multilatéraux	1 232	2 015	1 530	1 557	1 512
dont : . Communauté européenne	513	984	881	782	799
. Association internationale de développement	379	482	281	234	224
. Banques régionales de développement	171	156	131	141	142
<b>II. Autres apports du secteur public</b>	1 214	43	94	191	-3
<b>III. Dons des organismes privés bénévoles</b>	106	280	-	-	-32
<b>IV. Apports privés aux conditions de marché (long terme)</b>	424	3 710	7 579	2 851	3 524
1. Investissements directs	680	1 296	4 148	6 188	5 517
2. Crédits privés à l'exportation	1 697	845	960	442	-605
3. Investissements de portefeuille multilatéraux	633	403	-	-	-
4. Investissements de portefeuille bilatéraux	40	1 972	4 390	2 895	-1 388
<b>Aide totale au développement</b>	<b>6 252</b>	<b>12 477</b>	<b>13 979</b>	<b>8 402</b>	<b>9 125</b>
<i>Aide totale au développement (en pourcentage du PNB)</i>	<b>0,68</b>	<b>0,81</b>	<b>1,00</b>	<b>0,59</b>	<b>0,64</b>

Source : Rapport du Comité d'aide au développement OCDE - juin 2001

## II. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE DEPUIS 1996

### Définition de l'aide publique au développement <sup>1</sup>

« Ensemble des dons et prêts aux pays et territoires figurant sur la liste I établie par le CAD. »

La liste II du CAD comprend le groupe des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des nouveaux états indépendants de l'ex URSS (NEI) ainsi que le groupe des pays et territoires en développement plus avancés.

Les dons ou prêts doivent être effectués par le secteur public dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie. S'agissant des prêts, ils doivent offrir des conditions financières comportant un élément de libéralité d'au moins 25 %.

Les apports à ces pays sont qualifiés d'« aide publique ».

La partie I de la liste du CAD comprend :

- 48 pays moins avancés (dont 34 en Afrique) – PMA
- Pays dont les indicateurs de revenu, de diversification économique et de développement social se situent en-deçà des seuils minima établis par les Nations-Unies.
- 24 pays à faible revenu (PFR) : PNB/ha inférieur à 760 USD
- 45 pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI)  
PNB/ha entre 761 et 3030 USD
- 32 pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS)  
PNB/ha entre 3031 et 9360 USD
- 2 pays à revenu élevé : PNB/ha supérieur à 9360 USD

---

<sup>1</sup> Définition retenue par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, et permettant ainsi la comparaison entre les principaux pays contributeurs.

## A. UNE BAISSÉ GLOBALE DE 10 % EN CINQ ANS

**Entre 1996 et 2001, l'effort français en matière d'aide publique au développement a considérablement régressé.**

Passant de 33,4 milliards de francs -hors TOM<sup>1</sup>- en 1996 à 30,1 milliards de francs (4,6 milliards d'euros) en 2001, **il diminue de 3,3 milliards de francs, soit près de 10 %.**

Au cours de cette même période, le produit intérieur brut (PIB) de la France s'est accru de 20 %. La dégradation du rapport aide publique au développement sur PIB dépasse donc les 30 %.

Rapporté au PIB, l'effort tombe de 0,43 % en 1996 à 0,32 % en 2001, s'éloignant ainsi considérablement de l'objectif préconisé de 0,7 % ...

Certes, les chiffres présentés pour 2002 font état d'une remontée à 31,5 milliards de francs (4,8 milliards d'euros), mais comme le précise d'entrée de jeu le document budgétaire<sup>2</sup>, « l'effort présenté ne repose que sur des prévisions d'exécution »<sup>3</sup>.

Evolution de l'effort français d'aide publique au développement

	1996		2001		2002*		1996/2001		2001/2002	
	MF	M€	MF	M€	MF	M€	MF	%	M€	%
<b>1. Aide bilatérale</b>	<b>24757</b>	<b>3774</b>	<b>18143</b>	<b>2766</b>	<b>19711</b>	<b>3005</b>	<b>- 6614</b>	<b>- 26,7</b>	<b>+ 239</b>	<b>+ 8,6</b>
<b>2. Aide multilatérale</b>	<b>8657</b>	<b>1319</b>	<b>11997</b>	<b>1829</b>	<b>11833</b>	<b>1804</b>	<b>+ 3340</b>	<b>+ 38,6</b>	<b>- 25</b>	<b>- 1,4</b>
dont :										
. Aide européenne	4321	658	6835	1042	7884	1202	+ 2514	+ 58,2	+ 160	+ 15,3
. Banques et fonds de développement	3209	489	3351	511	2650	404	+ 142	+ 4,4	- 107	- 20,9
. Institutions des Nations Unies	722	110	1187	181	1056	161	+ 465	+ 64,4	- 20	- 11,1
. Facilités de FMI <sup>(1)</sup>	405	61	623	95	252	37	+ 218	+ 53,8	- 58	- 61
<b>Total (hors TOM)</b>	<b>33414</b>	<b>5094</b>	<b>30141</b>	<b>4595</b>	<b>31544</b>	<b>4809</b>	<b>- 3273</b>	<b>- 9,8</b>	<b>+ 214</b>	<b>+ 4,6</b>
<i>APD (hors TOM) rapportée au PIB</i>	0,43%			0,32%		0,33%				

(1) FAS puis FRPC.

Source : "Jaunes" annexés aux PLF 1998 à 2002.

<sup>1</sup> L'aide aux Territoires d'outre-mer est demeurée, elle, constante : de 4,7 milliards de francs en 1996 à 4,9 milliards de francs en 1999, soit le quart du total de l'aide bilatérale.

<sup>2</sup> Jaune annexé au PLF 2002. Etat récapitulatif des crédits concernant à la coopération avec les Etats en développement.

<sup>3</sup> De ce fait, seuls les chiffres 2001 seront analysés ici.

## ***B. LA RÉGRESSION DE L'AIDE BILATÉRALE***

**La baisse de l'aide publique résulte uniquement de la chute tout à fait considérable de l'aide bilatérale, qui perd en cinq ans 6,6 milliards de francs (1,01 milliard d'euros), soit plus du quart (26,7 %) du montant atteint en 1996.**

La diminution de l'aide bilatérale française entre 1996 et 2001 recouvre les évolutions suivantes :

- la disparition des prêts : alors que les prêts consentis par la France s'élevaient à 3,6 milliards de francs (0,55 milliard d'euros) en 1996, en décaissements nets de remboursements, les remboursements dépassent les montants décaissés sur de nouvelles tranches de crédits depuis 2000. En 2001, le solde net des remboursements s'élève à 1,6 milliard de francs (0,25 milliard d'euros) ;

- la diminution des dons : ceux-ci baissent de 16,2 à 15,3 milliards de francs (2,47 à 2,33 milliards d'euros) entre 1996 et 2001 ;

- le fléchissement des annulations et consolidations de dettes : de 4,94 milliards de francs (0,75 milliard d'euros) en 1996 à 4,39 milliards de francs (0,67 milliard d'euros) en 2001. Ce poste connaît toutefois des évolutions cycliques liées au rythme des décisions de réaménagements et d'annulations de dettes.

**Evolution de l'aide bilatérale**

(millions de francs)

	<b>1995</b>	<b>1999</b>
<b>Coopération technique</b>	<b>10 083</b>	<b>8 797</b>
Coopération	2 456	
Affaires étrangères	2 544	3 991
Recherche	2 812	2 447
Education nationale	1 625	2 221
Autres	646	138
<b>Aide projet</b>	<b>5 964</b>	<b>2 746</b>
FAC/FSP	1 302	864
Dons associés	513	213
Dons projets	941	903
FASEP et autres dons		76
Prêts du Trésor	2 261	69
Prêts 1er guichet	946	621
<b>Aide programme</b>	<b>2 948</b>	<b>1 023</b>
Concours financiers	139	157
Dons ajustement structurel	560	120
Aide alimentaire	313	314
Aide d'urgence	71	238
Prêts ajustement structurel	1 866	194
<b>Allégement de dettes</b>	<b>5 657</b>	<b>5 181</b>
Annulations de dettes	5 367	5 085
Prêts de refinancement	119	49
Bonifications La Baule	172	47
<b>Divers</b>	<b>2 485</b>	<b>2 727</b>
Garanties	148	0
Subventions ONG + autres dons	140	231
Aide aux réfugiés	620	963
Frais administratifs	1 577	1 533
<b>Total</b>	<b>27 138</b>	<b>20 456</b>

Source : Trésor.

**1. Le ralentissement non compensé de l'aide-programme**

La chute de l'aide bilatérale s'explique en grande partie par l'inversion du mouvement relatif aux prêts aux Etats étrangers, les remboursements étant devenus supérieurs aux décaissements depuis 2000. Cette évolution s'explique d'abord par le net ralentissement des aides à l'ajustement structurel, lié à l'adoption de la doctrine d'Abidjan (pré-accord du FMI et concertation entre bailleurs), au recours aux dons pour les PMA (pays les moins avancés) et à l'amélioration de la situation économique de certains bénéficiaires.



Par ailleurs, la réforme des protocoles financiers a notamment consisté à passer d'une logique d'enveloppes-pays à une logique de projets, s'agissant du soutien à l'investissement dans les pays émergents.

En réalité, entre 1995 et 1999, l'aide-programme a diminué de près de deux tiers avec la quasi disparition des dons d'ajustement structurel.

## **2. Vers la fin de l'aide projet ?**

**De fait, c'est clairement l'aide accordée sous forme de projets qui a le plus souffert de la diminution de l'aide bilatérale.**

La baisse intervenue dans l'aide-programme liée à l'ajustement structurel ne s'est pas accompagnée d'une hausse compensatoire de l'aide-projet.

De 1995 à 1999, les montants consacrés à l'aide-projet ont été divisés par deux, passant de près de 6 milliards à moins de 3 milliards de francs.

## **3. Une facture considérable en perspective pour le traitement de la dette**

Les annulations de dette et autres formes d'allègement représentent encore le quart de l'aide bilatérale. Ceci constitue une particularité de l'aide française, longtemps distribuée sous forme de prêts. La France est, avec le Japon, le premier créancier des pays en développement, avec un encours trois fois supérieur à celui des Etats-Unis.

Les effets de l'initiative PPTE (Pays les plus pauvres et les plus endettés) renforcée –à laquelle la France a largement contribué- ne se sont pas encore fait sentir en termes de dépense budgétaire, si ce n'est à travers l'aide multilatérale (contribution au FMI<sup>1</sup> pour une part très modeste en 2000.

**Mais lorsque tous les pays éligibles auront passé le « point d'achèvement », la rubrique allègement de dettes risque de remonter aux alentours de 16 milliards de francs (2,5 milliard d'euros).**

---

<sup>1</sup> La France a contribué au financement du fonds fiduciaire FRPC-PPTE pour un montant total de 77,03 millions d'euros, versés en deux fois au FMI, sous forme de dons. Ces opérations ont été retracées sur le compte du Trésor 906-05. Les crédits correspondants sont inscrits au chapitre 68-04 du budget Économie, finances et industrie (« Participation de la France à divers fonds »)

Vingt cinq pays ont en effet d'ores et déjà atteint le « point de décision » préalable, et le coût total des annulations de leurs dettes s'élève à 2.495 millions d'euros (16,4 milliards de francs). Les dettes les plus lourdes sont celles du Cameroun (681 millions d'euros), Madagascar (404 millions d'euros) et le Mozambique (387 millions d'euros), qui a atteint son point d'achèvement en septembre 2001.

*(millions d'euros)*

	2001	2002	2003	Coût par pays
Bénin	4,5	40,5	0,0	45,1
Bolivie	19,2	0,0	0,0	19,2
Burkina-Faso	9,6	0,0	0,0	9,6
Cameroun	119,3	98,2	463,7	681,4
Centrafrique	0,0	1,1	0,5	1,6
Ethiopie	0,3	0,7	4,5	5,5
Gambie	0	0,0	0,0	0,0
Guinée	28,3	17,6	13,2	59,1
Guinée Bissau	5,5	1,8	21,2	28,6
Guyana	0,5	1,2	0,0	1,8
Honduras	0,0	21,7	36,6	58,4
Madagascar	20,7	49,0	334,6	404,4
Malawi	0,1	0,1	0,0	0,1
Mali	0,5	0,8	3,8	5,2
Mauritanie	0,4	24,5	0,0	24,9
Mozambique	387,0	0,0	0,0	387,0
Nicaragua	9,4	19,0	60,3	88,7
Niger	12,8	6,97	111,7	131,5
Ouganda	0,0	0,0	0,0	0,0
Rwanda	1,3	1,38	6,8	9,6
Sao Tome et Principe	0,0	0,0	0,0	0,0
Sénégal	11,2	260,1	0,0	271,3
Tanzanie	0,9	80,4	0,0	81,3
Tchad	10,7	9,0	25,3	45,1
Zambie	6,7	15,5	112,3	134,6
<b>Total</b>	<b>649,6</b>	<b>650,1</b>	<b>1.195,1</b>	<b>2.495,0</b>

Source : Trésor

**La baisse du montant de l'aide bilatérale (- 25 % de 1995 à 1999) ne s'est, en revanche, pas accompagnée d'une diminution des frais administratifs, demeurés constants. De fait, leur part dans le montant de l'aide est passée de 5,8 % en 1995 à 7,5 % en 1999.**

### C. LA PRÉEMPTION CROISSANTE DE LA CONTRIBUTION COMMUNAUTAIRE

Parallèlement à la chute de l'aide bilatérale, le poids du « multilatéral » se confirme. L'aide française accordée par l'intermédiaire d'organismes ou de fonds multilatéraux progresse en effet de 8,6 milliards de francs (1,31 milliard d'euros) en 1996 à 11,9 milliards de francs (1,81 milliard d'euros) en 2001. De fait, sa part dans le total de l'aide publique passe de 25,9 % en 1996 à 39,8 % en 2001.

Evolution de l'aide multilatérale

	1996		2001		2002*	
	MF	M€	MF	M€	MF	M€
<b>Aide européenne</b>	4 321	658	6 835	1 042	7 884	1 202
Budget général	2 835	432	5 435	828	6 454	984
FED	1 486	226	1 400	214	1 430	218
<b>Autre Multilatéral</b>						
Banques/Fonds	3 209	489	3 351	511	2 650	404
Nations-Unies	722	110	1 187	181	1 056	161
FASR/ERPC	405	61	623	95	252	37
<b>Total</b>	<b>8 657</b>	<b>1 319</b>	<b>11 997</b>	<b>1 829</b>	<b>11 833</b>	<b>1 804</b>

\*Prévisions

Source : Jaunes budgétaires et Trésor.

Au sein de l'aide multilatérale, la part des contributions aux multiples fonds et banques de développement régionaux demeure relativement stable, aux alentours de 3 milliards de francs (0,5 milliard d'euros).

Les contributions aux organisations des Nations Unies progressent pour leur part de moins de 500 millions de francs (80 millions d'euros), soit moins du cinquième de la progression globale du multilatéral.

**L'essentiel de la progression de l'aide multilatérale résulte de celle de l'aide européenne, qui passe de 4,3 milliards de francs à 6,8 milliards de francs entre 1996 et 2001 (0,66 à 1,04 milliard d'euros), soit + 25 % sur la période.**

La « contribution européenne » recouvre à la fois la contribution française au Fonds européen de développement (FED) inscrite au budget des Charges communes, et la participation française au budget général de la Communauté européenne pour les actions relevant de l'aide au

développement, financée par une partie du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes<sup>1</sup>.

**Représentant désormais le quart de l'aide publique française, la contribution européenne échappe par nature à tout contrôle du Parlement français, et manifestement aussi en grande partie à celui du gouvernement.**

**Or il faut souligner ici le risque fort de dilution de l'aide française dans le « paquet » communautaire.**

En 2002, la contribution française atteindra en effet au total 1,2 milliard d'euros, soit 7,9 milliards de francs. Son montant représente désormais le quart du total de l'aide publique française, et les deux tiers de notre aide bilatérale. En 1997, la part de la contribution européenne ne représentait que le sixième (16 %) du total de l'aide publique totale de la France, et à peine plus de la moitié (57,3 %) de son aide multilatérale.

Cette dilution risque d'être renforcée par une volonté politique forte au niveau de la Communauté.

La politique de développement européenne est aujourd'hui influencée par les seuls *elit donors* que sont le Royaume-Uni et les pays nordiques, les autres pays membres étant considérés comme menant une « politique de boutique ». La majorité des pays membres ne souhaite en effet pas que les ressources communautaires viennent renforcer l'action bilatérale d'un petit nombre d'entre eux. Moins de la moitié de l'aide communautaire bénéficie d'ailleurs aux pays ACP (y compris l'Afrique du Sud).

Comme par ailleurs la France est insuffisamment présente à Bruxelles sur ces sujets, parce que la capacité d'influence de l'administration française y est faible, et que son niveau d'initiative et de réflexion en matière de développement reste généralement médiocre<sup>2</sup>, le résultat est consternant.

**La baisse globale de notre niveau d'aide publique au développement se trouve alors démultipliée, en termes de pertes de lisibilité et d'affichage, par l'effet du renforcement du canal communautaire.**

---

<sup>1</sup> La quote-part française au FED -24,3 %- est très supérieure à la contribution au budget de l'Union -17 %- . Mais c'est le prix qu'il a fallu payer pour obtenir l'augmentation du FED en 1995.

<sup>2</sup> On évoquera ici le contre-exemple de l'administration centrale britannique, qui a envoyé à 50 de ses fonctionnaires à Bruxelles une note intitulée « Comment influencer l'aide européenne », accompagnée de demandes de renseignements et de propositions...

### L'aide au développement européenne\*

- L'aide de la Communauté européenne transite par deux canaux distincts :

➤ le budget de la Commission, financé sur ressources communautaires propres prélevées sur les recettes des pays membres, selon une clé de répartition fixe (la France participe à hauteur de **17,8 %**).

➤ le Fonds européen de développement (FED), instrument financier de la Convention de Lomé, financé par des contributions spécifiques des Etats membres (la contribution française s'élève à **24,5 %**). La ratification de l'accord de Cotonou permettra l'engagement des ressources du 9<sup>ème</sup> Fed (13,5 milliards d'euros au total).

- Le total des dépenses d'aide financées sur le budget communautaire s'est élevé en 1999 à **6,5 milliards d'euros** (42,65 milliards de francs) en engagements.

- Les décisions d'engagement au titre du FED ont porté, en 1999, sur 2,69 milliards d'euros (17,6 milliards de francs) et les paiements sur 1,27 milliard d'euros (8,4 milliards de francs).

- En 1999, la répartition sectorielle de l'aide communautaire totale attribuée au titre du budget et du FED<sup>(1)</sup> s'est établie comme suit :

- Aide programme (ajustement structurel, Stabex, Sysmin)	11,6 %
- Aide alimentaire	14,1 %
- Aide humanitaire <sup>(2)</sup>	9,9 %
- Soutien aux ONG	3,3 %
- Ressources naturelles (agriculture, forêts, pêche)	4,2 %
- Autres secteurs productifs	3,4 %
- Infrastructures économiques et services <i>dont transport et communication</i>	20,1 % 17,1 %
- Infrastructures sociales et services (éducation, santé, population, eau)	11 %
- gouvernement et société civile	7,7 %
- multisecteurs	6,3 %
- non spécifié	8,1 %

- La répartition géographique se définit comme suit :

- Pays ACP y compris Afrique du Sud	41,6 %
- Méditerranée et Moyen Orient <sup>(3)</sup>	13,2 %
- Asie	6,2 %
- Amérique latine <sup>(4)</sup>	5,4 %
- NEI (nouveaux Etats indépendants de l'ancienne Union soviétique) <sup>(5)</sup>	10,3 %
- PECO (Europe centrale et orientale, y compris ex-Yougoslavie) <sup>(6)</sup>	23,4 %

(1) Hors PECO et secteurs non attribués

(2) Via ECHO

(3) Programmes MEDA.

(4) Programmes ALA.

(5) Programme TACIS

(6) Programme PHARE

- D'après les chiffres établis par le CAD, les dix premiers pays bénéficiaires de l'aide communautaire sont les suivants :

- Maroc
- Egypte
- Bosnie-Herzégovine
- Etats de l'ex-Yougoslavie
- Algérie
- Tunisie
- Afrique du Sud
- Ethiopie
- Albanie
- Mozambique

\* Source : *Infinance – février 2001. DE 107. Commission européenne et Rapport annuel du CAD de l'OCDE – juin 2001.*

#### ***D. L'AIDE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS: MOINS DU QUART DU TOTAL***

Les chiffres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE<sup>1</sup> établissent comme suit la répartition de l'aide publique bilatérale française en 1999.

- Pays les moins avancés (PMA) : 23,8 %
- Pays à faible revenu (PFR) : 24,4 %
- Pays à revenu intermédiaire (PRI) (tranche inférieure) : 27,6 %
- Pays à revenu intermédiaire (PRI) (tranche supérieure) : 6,8 %
- Pays à revenu élevé : 17,4 %

**Les PMA reçoivent actuellement à peine plus du cinquième de l'aide bilatérale française, et les PMA et PFR -soit les 72 pays les plus pauvres du monde- en recueillent à peine la moitié.**

**L'évolution de la répartition de l'aide au cours des dix dernières années montre que ce sont les PMA qui ont fait les frais de la redistribution sous contrainte budgétaire : de 1989 à 1999, leur part dans une aide publique en forte baisse est passée de près du tiers (32,5 %) à à peine plus du cinquième (21,4 %).**

---

<sup>1</sup> OCDE – *Coopération pour le développement – Rapport annuel du CAD – Juin 2001.*

De fait, en 1999, les dix premiers pays bénéficiaires de l'aide française sont les suivants :

Nouvelle-Calédonie (PRE).....	294,6 M€
Polynésie (PRE).....	331,0 M€
Egypte (PRI).....	250,1 M€
Maroc (PRI).....	221,2 M€
Sénégal (PFR).....	217,9 M€
Côte d'Ivoire (PFR).....	193,4 M€
Cameroun (PFR).....	135,7 M€
Bosnie Herzégovine (PFR).....	116,6 M€
Tunisie (PRI).....	103,3 M€
Vietnam (PFR).....	86,4 M€

**Parallèlement, la « prééminence » de principe accordée par la France à l'Afrique subsaharienne se dissout.**

En dix ans, la part de l'aide française consacrée à cette région est passé, en effet, de 55 % du total en 1988 à 48 % en 1998. En 1999, dernière année chiffrée par le CAD, elle recule encore à 45,4 %.

La France risque fort de perdre ce qu'elle estime peut-être encore être un peu sa « chasse gardée ».

Paradoxalement, ou stratégiquement, les pays nordiques et le Royaume-Uni y sont en effet de plus en plus présents: le Royaume-Uni y consacre désormais 46 % du total de son aide bilatérale, le Danemark 56 %, la Belgique 61 %, la Norvège 47 % et la Suède 48 %. Même le Japon, qui n'est pourtant pas dans sa zone d'influence, y consacre plus de 10 % de son aide.

#### ***E. LE REcul NET DE LA FRANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS***

**Les chiffres de l'aide publique de la France sont donc désormais en contradiction avec sa volonté affichée de se poser en chantre –voire en champion- de l'aide au développement.**

De 1999 à 2000, l'aide publique française aura en effet diminué de près de 14 %, alors que l'évolution moyenne des pays OCDE membres du CAD s'est limitée à moins 2 %. De nombreux pays affichent même une progression, parfois considérable, voire spectaculaire s'agissant du Royaume-Uni<sup>1</sup> : + 36 %.

---

<sup>1</sup> qui témoigne ainsi, dans ce secteur comme dans d'autres, d'une claire volonté politique de jouer un rôle accru sur la scène internationale.

**Quatrième donateur des pays du CAD en montant absolu, après les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni, la France se situe désormais au 8<sup>ème</sup> rang en termes d'effort en pourcentage du PNB<sup>1</sup>.**

Elle ne se maintient plus que difficilement au premier rang des pays du G7 en termes d'effort d'aide rapporté au PNB, l'écart avec le Royaume-Uni étant désormais réduit à 0,1 point de PNB. Le Royaume-Uni l'a d'ailleurs dépassée en montant absolu.

L'effort britannique, en ce domaine, doit être remarqué et médité. Le Gouvernement s'est engagé à porter à 0,33 % le rapport APD/PNB pour l'exercice 2003-2004. Le budget du *Department for International Development*<sup>2</sup>, dirigé par la dynamique Clare Short, a été augmenté de 5,5 % en termes réels en 1999-2000. Le Gouvernement prépare actuellement un Livre Blanc sur le développement, expressément articulé autour des changements induits par la mondialisation : *Eliminating World Poverty : Making Globalisation Work for the Poor*.

**APD des principaux pays de l'OCDE membres du CAD**

	<b>APD Meuros (2000)</b>	<b>APD/PNB %</b>	<b>Progression 2000/1999</b>
Danemark	1 806	1,06%	+7,3%
Suède	1 867	0,81%	+22,3%
Norvège	1 372	0,80%	-9,6%
Pays-Bas	3 337	0,72%	+10,0%
Belgique	881	0,36%	+21,7%
France	4 419	0,32%	-13,9%
Royaume-Uni	4 837	0,31%	+35,6%
Japon	14 174	0,27%	-17,9%
Allemagne	5 462	0,27%	+5,9%
Etats-Unis	10 396	0,10%	+2,7%
Moyenne CAD	57 573	0,22%	-1,6%

Source : Trésor

<sup>1</sup> Les Etats-Unis, eux, étant bons derniers...

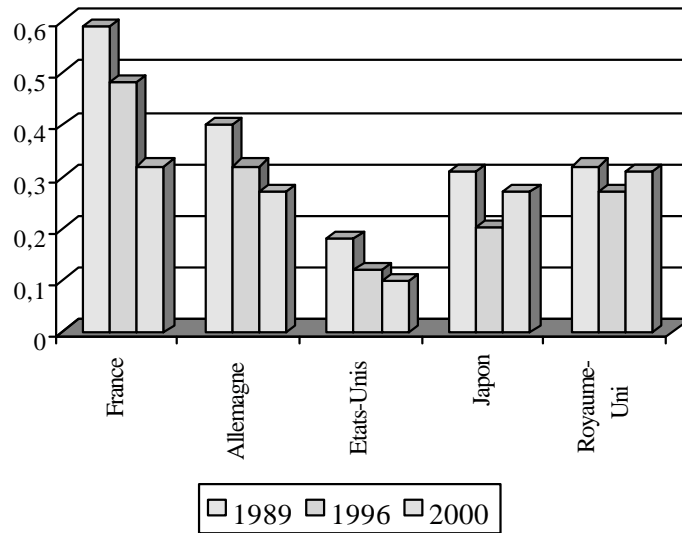
<sup>2</sup> Lequel, en sens inverse de l'évolution française, a acquis récemment son autonomie par rapport au Foreign Office.



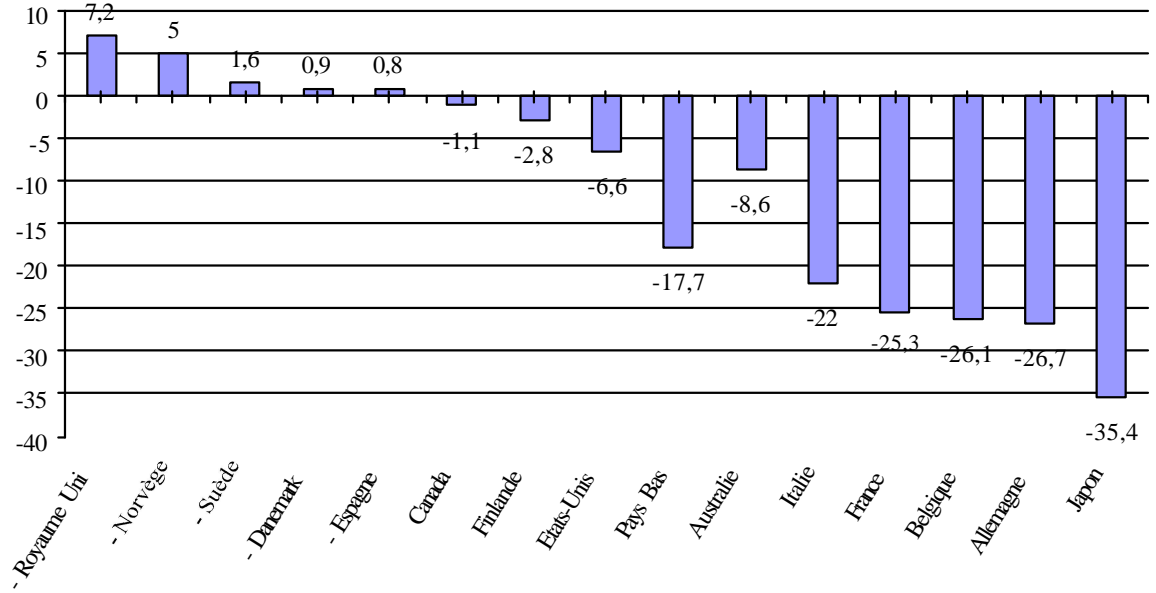
Evolution du ratio APD/PNB des pays du G7

	1989	1996	2000
France	0,59	0,48	0,32
Allemagne	0,40	0,32	0,27
Canada	0,47	0,32	0,25
Etats-Unis	0,18	0,12	0,10
Italie	0,40	0,20	0,13
Japon	0,31	0,20	0,27
Royaume-Uni	0,32	0,27	0,31

Evolution du ratio APD/PNB des pays du G7



Evolution en volume de l'APD  
1996 à 2000



## **Les politiques de développement des principaux pays donateurs - Eléments de comparaison -**

### **1. Les Etats-Unis : 10,4 milliards d'euros ; 0,1 % du PNB**

Au deuxième rang des pays membres du CAD par le volume de leur APD, les Etats-Unis se situent au dernier rang par leur effort en pourcentage du PNB : 0,1 %, soit une diminution de moitié en dix ans.

L'USAID consacre une part croissante de ses efforts aux secours face à des catastrophes ou des crises, considérant que celles-ci vont se multiplier aux cours de la prochaine décennie, en raison de phénomènes humains ou naturels.

Ses domaines d'intervention privilégiés demeurent la santé, la population et les problèmes de nutrition. Les Etats-Unis font aujourd'hui un effort particulier pour le SIDA, et accordent une priorité grandissante à la lutte contre les maladies infectieuses (malaria et tuberculose) et enfantines.

L'USAID consacre également d'importants moyens aux micro-entreprises et au renforcement des capacités commerciales.

### **2. Le Royaume-Uni : 4,8 milliards d'euros ; 0,31 % du PNB**

Le gouvernement britannique accorde une importance particulière à l'aide au développement.

Il a majoré de 5,5 % en termes réels le budget du Department for International Development et s'est engagé à porter son effort à 0,33 % du PNB en 2003-2004.

Des buts précis, en rapport avec les objectifs internationaux de développement, ont été assignés au DFID, et celui-ci a entrepris d'élaborer des stratégies destinées à en garantir la réalisation.

Le gouvernement britannique prépare actuellement un nouveau Livre Blanc concernant le développement, « *Eliminating World Poverty: Making Globalization Work for the Poor* ». Expressément articulé autour des changements induits par la mondialisation, il vise une réduction systématique de la pauvreté et l'instauration d'un développement durable.

Le Royaume-Uni est également un fervent défenseur de l'allègement de la dette.

### **3. Le Japon : 14,2 milliards d'euros ; 0,27 % du PNB**

En octobre 1999, la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations et le Fonds japonais de coopération économique extérieure ont fusionné pour former la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC), devenue le plus grand établissement financier public bilatéral du monde.

La JBIC a pour mission de promouvoir les importations et exportations japonaises, de faire des prêts d'APD, et de contribuer à la stabilité du système financier international.

Les trois priorités de la politique japonaise sont l'atténuation du fossé numérique (16 milliards d'euros sur trois ans, sous forme partiellement de fonds d'APD, à la suite de l'adoption de la Charte d'Okinawa en juillet 2000), la lutte contre les maladies infectieuses, et la prévention des conflits.

#### **4. La Suède** : 2 milliards d'euros ; 0,81 % du PNB

La coopération pour le développement se trouve aujourd'hui concurrencée par les demandes liées à l'élargissement de l'Union européenne, et notamment à la coopération avec les Etats baltes.

Une commission d'enquête parlementaire, la *Parliamentary Commission for Inquiry into Swedish Policy for Global Development* a été chargée de formuler des propositions pour l'élaboration de politiques cohérentes au service de la lutte contre la pauvreté dans le contexte nouveau créé par la mondialisation :

- la moitié de l'aide bilatérale suédoise est affectée à l'Afrique subsaharienne,

- les principaux domaines d'intervention de l'Agence suédoise de coopération pour le développement (ASDI) ont été l'aide humanitaire et la prévention des conflits (20 %), les secteurs sociaux (18 %) et les droits de l'homme et la démocratie (15 %).

Au premier rang des contributeurs aux organismes des Nations-Unies, la Suède propose constamment des réformes au sein des instances multilatérales.

#### **5. Les Pays-Bas** : 3,3 milliards d'euros ; 0,82 % du PNB

La politique de coopération pour le développement a fait l'objet d'une loi sur l'aide au développement (mai 1999). Les principaux objectifs concernent le développement durable, la lutte contre la pauvreté et le partenariat. L'aide bilatérale sera concentrée au plus sur 25 pays et 5 secteurs : santé primaire, éducation et formation, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures de base, consolidation du tissu social, y compris par une action de prévention des conflits.

## ***F. LACUNES ET DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE BUDGÉTAIRE***

### **1. Des crédits budgétaires à l'aide publique totale : un écart de deux milliards d'euros**

L'analyse des seuls crédits budgétaires mis en œuvre au titre de la coopération avec les Etats en développement fait apparaître un écart conséquent avec les chiffres représentatifs de l'aide publique au développement de la France : il est en effet de l'ordre de 2 milliards d'euros (soit près de 13 milliards de francs). Un tel écart amoindrit considérablement la qualité de l'analyse afférente à l'évolution de l'aide française, tant en ce qui concerne son montant que ses acteurs et ses instruments, et, partant, la portée du contrôle exercé.

### Aide publique au développement et crédits budgétaires

(millions d'euros)

	2001	2002
APD totale	4.595	4.809
dont bilatérale	2.766	3.005
Crédits de toute nature concourant à la coopération avec les Etats en développement (DO + CP)	2.834	2.872
Ecart entre APD totale et crédits contribuant à la coopération	1761	1937

Source : Jaune 2002.

Un peu plus de la moitié de cet écart correspond à la participation française au budget communautaire pour les actions relevant de l'aide au développement. Financée par un prélèvement sur recettes, cette aide n'apparaît pas sous forme de dépense budgétaire. Elle peut être évaluée à 984 millions d'euros (6,5 milliards de francs) pour 2002.

Ne font pas non plus l'objet d'une « dépense budgétaire » :

- les annulations de dettes, qui sont traitées sous la forme d'un transfert au compte de découvert du Trésor ;

- la partie des prêts éligibles à l'APD qui transitent par les Comptes spéciaux du Trésor ou font l'objet de refinancements sur le marché, comme c'est le cas d'une bonne partie des prêts octroyés par l'AFD ;

- la « valorisation » du coût des études supérieures en France des étudiants provenant de pays éligibles à l'APD. Cette contribution est une des rares à avoir augmenté en valeur absolue. Elle atteint 2,2 milliards de francs en 1999.

## 2. Bicéphalisme et dispersion

« Bicéphale », l'aide publique française est cogérée par le ministère des Affaires étrangères (1,61 milliard d'euros, soit 10,6 milliards de francs en 2002, y compris la contribution au Fonds européen de développement (FED)<sup>1</sup>, jusqu'alors inscrite au budget des Charges communes) et le ministère des Finances (0,99 milliard d'euros en 2002, soit 6,5 milliards de francs, après transfert du FED).

<sup>1</sup> 3,3 milliards d'euros en autorisations de programme  
0,22 milliard d'euros en crédits de paiement.

*a) Le poids du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie*

En 2002, la part des crédits gérés par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'élèvera au total à 993,1 millions d'euros (6,5 milliards de francs).

Avec le transfert au budget des Affaires étrangères de la contribution française au Fonds européen de développement, la totalité des crédits gérés par Bercy est désormais inscrite au budget Économie, finances et industrie.

Le coût de gestion de ces crédits (services centraux et services déconcentrés) s'élèvera à 25,3 millions d'euros (166 millions de francs) en 2002.

L'essentiel des dépenses d'intervention se partage entre les postes suivants :

➤ *les crédits affectés à l'Agence Française de Développement (AFD) : ceux-ci sont inscrits d'une part sur le chapitre 44-97 « Participation de l'État au service d'emprunts à caractère économique », et correspondent aux bonifications d'intérêt et aux remboursements d'échéances de prêts remis. 448,96 millions d'euros sont prévus à ce titre en 2002 (2,95 milliards de francs).*

L'AFD perçoit par ailleurs une « rémunération couvrant ses frais de structure au titre des activités pour lesquelles elle ne peut dégager de marge d'intermédiation bancaire ». Pour 2002, les crédits, inscrits au chapitre 37-01, correspondent à une dépense prévue de 17,53 millions d'euros (115 millions de francs)<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur estime que, pour une meilleure lisibilité, il serait souhaitable de regrouper, au moins sur un même budget, les crédits affectés à l'Agence française de développement. En l'état actuel, il considère que les modalités de financement budgétaire de l'AFD ne sont pas claires.**

➤ *la participation de la France à divers fonds : inscrits au chapitre 68-04, les crédits prévus pour 2002 s'élèvent à 435 millions d'euros en crédits de paiement et à 360,7 millions d'euros en autorisations de programme (respectivement 2,85 millions de francs et 2,37 milliards de francs) ;*

➤ *la participation de la France au capital d'organismes internationaux : inscrits au chapitre 58-80, les crédits prévus pour 2002*

---

<sup>1</sup> Le solde du chapitre bénéficie à Natexis

s'élèvent à 32,01 millions d'euros en crédits de paiement (2,1 milliards de francs) ;

➤ *l'aide extérieure* : inscrits au (chapitre 68-00), les crédits prévus pour 2002 s'élèvent à 25,9 millions d'euros en crédits de paiement et à 7,6 millions d'euros en autorisations de programme (respectivement 169,9 millions de francs et 49,8 millions de francs)<sup>1</sup>.

**Participation de la France à divers fonds**  
(chapitre 68-04 du budget Economie, finances et industrie)

*(millions d'euros)*

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2001	PLF 2002	LFI 2001	PLF 2002
- Fonds africain de développement	-	224,7	84	-72,9
- Fonds de solidarité africain	-	-	-	-
- Fonds international de développement de l'agriculture	24,4		8,1	8,1
- Fonds asiatique de développement		-	27	31
- Fonds d'assistance technique et fonds multilatéraux placés auprès de la BERD		4,57		4,57
- Fonds commun des produits de base	-	-	-	-
- Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'AID	-	-	256	-258,5
- Fonds multilatéraux de soutien aux pays en situation d'arriérés	-	-	50	-
- Fonds de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes	-	-	60	-
- Fonds pour l'Environnement Mondial		131,4	10	60
<b>Total</b>	<b>24,4</b>	<b>360,7</b>	<b>384,2</b>	<b>435,1</b>

<sup>1</sup> Les informations demandées sur l'utilisation de ce chapitre n'ont pas été fournies.

**Participation de la France au capital d'organismes internationaux**

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

(millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2001	PLF 2002	LFI 2001	PLF 2002
Société interaméricaine d'investissement				2,3
Banque asiatique de développement	-	-	-	2,13
Banque interaméricaine de développement	-	-	-	
Groupe de la Banque mondiale	-	-	16,8	23,9
BERD	-	-	-	-
BEI	-	-	-	-
Banque ouest-africaine de développement (BOAD)	-	-	-	-
Banque africaine de développement (BAD)	-	-	-	0,6
Banque de développement des Etats de l'Afrique centrale (BDEAC)	-	-	-	3,05
Banque de développement de Caraïbes	-	-	-	
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>16,8</b>	<b>32,0</b>

Quatre *comptes spéciaux du Trésor* interviennent également au titre de la coopération avec les états en développement <sup>1</sup> :

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

Les prêts du Trésor à des Etats étrangers (chapitre 03) permettent la mise en place de protocoles financiers au profit de pays tiers pour l'achat de biens d'équipement français. La réforme des protocoles a conduit, depuis 1996, à concentrer ces moyens au profit des « pays émergents », avec la mise en place de la procédure « réserve pays émergents ».

Les prêts du Trésor à l'AFD (chapitre 02) à des conditions très concessionnelles lui permettent d'octroyer des prêts destinés à financer des projets d'investissement dans les secteurs marchands des pays de son champ d'intervention géographique.<sup>2</sup>

L'excédent prévu sur ce compte en 2002 est évalué à 195,6 millions d'euros (1,28 milliards de francs), soit une progression de 22,9 % par rapport à l'exercice 2001, liée à l'augmentation des remboursements de prêts octroyés au cours des années précédentes.

- CST n° 906-05 – Opérations avec le Fonds Monétaire International

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

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

<sup>1</sup> Pour une analyse détaillée, voir le rapport de notre collègue Paul Loridant, rapporteur spécial des Comptes spéciaux du Trésor

<sup>2</sup> Voir la remarque ci-dessus sur l'illisibilité des sources de financement des activités de l'AFD



Ce compte est neutre pour le budget de l'État, en inscription, en exécution, et en trésorerie.

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

Ce compte retraçait le versement de la contribution française aux accords interministériels sur le caoutchouc naturel et l'étain. Depuis 1985, le compte ne supporte plus aucune opération au titre de l'accord sur l'étain. L'accord sur le caoutchouc a pris fin le 24 juillet 2001.

- CST n° 903-17 – Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France

Ce compte retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation de dettes de leurs pays envers la France. Il est débité des versements opérés par le Gouvernement français en vertu de ces accords, et crédité des remboursements en capital effectués par les gouvernements étrangers. Les intérêts compris dans les annuités d'amortissement sont portés en recettes du budget général.

Pour 2002, le projet de loi de finances prévoit un excédent de 159,5 millions d'euros (1,05 milliards de francs), en net retrait par rapport à l'exercice précédent (700 millions d'euros, soit 4,6 milliards de francs).

**Ceci correspond vraisemblablement au début de la remontée des charges liées aux accords de consolidation de dettes du fait de la mise en œuvre de l'initiative PPTE.**

**Les crédits prévus à ce titre pour 2002, soit 565,9 millions d'euros (3,7 milliards de francs) peuvent encore être abondés par un report 2001 de 381,2 millions d'euros (2,5 milliards de francs). Mais la conclusion de nouveaux accords bilatéraux en 2002<sup>1</sup> se traduira par une remontée des charges au cours des prochains exercices.**

---

<sup>1</sup> Bolivie, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Jordanie, Kenya, Malawi, Mauritanie, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Yémen, République de Yougoslavie

**Charges du Trésor**

(millions d'euros)

	<b>2001 (crédits ouverts en LFI)</b>	<b>2002 (prévision de crédits)</b>
<b>CST n° 905-10 - Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base</b>		
Charge nette	- 2	-
Découverts	47	-
<b>CST n° 906-05 - Opérations avec le Fonds monétaire international</b>	pm	pm
<b>CST n° 903-07 - Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement</b>		
Crédits de dépenses	300	277
Charge nette	- 159	- 196
<b>CST n° 903-17 - Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France</b>		
Crédits de dépenses	232	566
Charge nette	- 700	- 159

Source : Trésor

*b) Le rôle incertain et coûteux des ministères techniques*

Le ministère de la Recherche et de la technologie joue également un rôle apparemment important, si l'on se réfère au montant des crédits gérés par lui à ce titre, soit près de 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs). En réalité, l'essentiel de ces crédits recouvre les subventions accordées à quelques grands organismes de recherche, notamment le CIRAD et l'IRD (Institut de recherche pour le développement) –ex ORSTOM-, par ailleurs également financées par le budget des Affaires étrangères.

Ainsi, en 2002, le CIRAD devait bénéficier de 115,7 millions d'euros (759 millions de francs)<sup>1</sup> en provenance de ce ministère au titre de la coopération avec les Etats en développement, et l'IRD de 69 millions d'euros (453 millions de francs)<sup>2</sup>.

Huit autres départements ministériels -par ordre d'importance : l'Agriculture, l'Intérieur, l'Emploi et solidarité, l'Education nationale, la Culture, l'Environnement, l'Equipement et la Jeunesse et sports- interviennent également dans ce domaine, pour un montant total de crédits de 456,2 millions d'euros (près de 3 milliards de francs), soit 15 % du total de l'APD française.

<sup>1</sup> Chapitres 45-12 et 68-43

<sup>2</sup> Chapitres 36-42 et 68-42

Entre 1996 et 2001, les principales évolutions constatées à cet égard sont l'apparition et le poids croissant des ministères de la Culture, de l'Environnement, de l'Emploi et solidarité et de la Jeunesse et sports.

La plupart des ministères ont mis en place au sein de leur administration centrale des services, voire parfois des directions, spécifiquement chargés de l'action internationale : au total, pour 2002, le coût des services centraux des ministères techniques (hors Affaires étrangères et Économie Finances) s'élèvera à ce titre à 4,2 millions d'euros (28 millions de francs). Le coût des services déconcentrés, toujours pour les mêmes ministères, représente 27,6 millions d'euros, soit 181 millions de francs. L'essentiel des services déconcentrés est constitué par les personnels du SCTIP (coopération policière internationale) et ceux du ministère de l'Éducation nationale<sup>1</sup>.

S'agissant des crédits d'intervention, outre les subventions aux organismes de recherche rattachés au ministère de la Recherche, l'essentiel est constitué par les interventions du ministère de l'Emploi et de la solidarité<sup>1</sup> d'une part, et de la Culture<sup>1</sup> d'autre part.

**Le caractère lacunaire, voire inexistant, des réponses reçues aux différents questionnaires adressés début juillet à chacun des différents ministres concernés amènera votre rapporteur à procéder par missions de contrôle. Il considère en effet que, dans un contexte de baisse aussi forte de l'aide publique française, il est indispensable de mesurer l'efficacité des quelques 500 millions d'euros (3 milliards de francs) gérés par les ministères « techniques », dont 32 millions d'euros (210 millions de francs) en seuls coûts de fonctionnement.**

---

<sup>1</sup> Votre Rapporteur avait adressé en juillet un questionnaire spécifique à chacun de ces trois ministères relatif à l'utilisation des ces crédits « concourant à la coopération avec les Etats en développement ». Le 15 novembre il n'avait toujours reçu aucune réponse.

## Les ministères techniques « à l'international »

### Services internationaux

#### Agriculture :

Sous-direction des échanges internationaux (3 bureaux)

#### Aménagement du territoire et environnement :

Service des affaires internationales (3 bureaux)

#### Culture et communication :

Direction des affaires européennes et internationales

#### Défense :

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

#### Education nationale, recherche, technologie :

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

Centre international d'études pédagogiques

CNOUS

CNRS

CHEAM

#### Emploi et solidarité :

Direction de la population et des migrations

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

Mission interministérielle au co-développement et aux migrations internationales

#### Equipement, transports et logement :

Sous-direction des actions internationales

#### Intérieur :

Service de coopération technique internationale de police (SCTIP)

#### Justice :

Service des affaires internationales et européennes (5 bureaux)

### 2. Etablissements publics et organismes sous tutelle conjointe

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

*c) La charge croissante des frais administratifs*

Tous ministères confondus, le coût des services –centraux et déconcentrés- s’élèvera en 2002 à 390 millions d’euros (2,56 millions de francs), soit 13,6 % du total des moyens affectés à la coopération avec les états en développement.

**L’analyse de la seule évolution entre 2001 et 2002 montre que, au sein d’une enveloppe dont la progression est restreinte, les coûts administratifs poursuivent leur allègre progression, au détriment net des interventions bilatérales, qui diminuent de près de 3 %.**

**Evolution des crédits**

*(millions d’euros)*

	<b>LFI 2001</b>	<b>PLF 2002</b>	<b>Evolution</b>
Coûts des services centraux	42,21	42,79	+ 1,3 %
Coûts des services déconcentrés	339,5	347,2	+ 2,3 %
Action bilatérale - Interventions	1 662,80	1 618,50	- 2,7 %
Action multilatérale	769,9	863,6	+ 9,3 %
<b>Total</b>	<b>2 834,40</b>	<b>2 872,10</b>	<b>+ 1,3 %</b>

**Répartition par ministère des crédits concourant à la coopération**

<b>Budgets (total DO + CP)</b>	<b>1997</b>		<b>2001</b>		<b>2002</b>	
	<b>M€</b>	<b>MF</b>	<b>M€</b>	<b>MF</b>	<b>M€</b>	<b>MF</b>
Affaires étrangères <sup>(1)</sup>	1 505,66	9 876,50	1 409,90	9 248,34	1 611,08	10 567,99
Agriculture et pêche	37,43	245,50	35,30	231,55	25,25	165,63
Environnement	0,09	0,57	1,41	9,25	1,66	10,89
Culture et communication	-	-	4,70	30,83	4,70	30,83
Charges communes <sup>(2)</sup>	1 190,78	7 811,00	213,42	1 399,94	0,00	0,00
Economie, finances et industrie	91,04	597,20	957,50	6 280,79	993,08	6 514,18
Enseignement scolaire	0,87	5,70	0,10	0,66	0,10	0,66
Enseignement supérieur	3,45	22,60	4,64	30,44	4,84	31,75
Recherche et technologie	185,80	1 218,80	178,39	1 170,39	198,37	1 301,22
Emploi	1,45	9,50	2,40	15,74	2,41	15,81
Solidarité	-	-	3,85	25,25	6,40	41,98
Equipement, transports et logement	2,81	18,40	1,26	8,33	1,29	8,46
Intérieur et décentralisation	19,79	129,80	20,42	133,95	21,59	141,62
Jeunesse et sports	0,48	2,80	1,06	6,95	1,32	8,66
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3 039,65</b>	<b>19 938,37</b>	<b>2 834,39</b>	<b>18 592,38</b>	<b>2 872,08</b>	<b>18 839,61</b>

(1) Compte tenu du transfert, en provenance du budget des Charges communes, de la contribution française au FED.

(2) Cf. note précédente.

Source : "Jaune" annexé au PLF 2002.

## CHAPITRE DEUX

### LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

#### I. UNE LISIBILITÉ DIFFICILE

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

Les lignes budgétaires spécifiques au fonctionnement ont disparu dès le budget 2000, au profit d'un regroupement global au sein d'un chapitre affecté aux « *services et établissements culturels et de coopération* ».

Le budget 2002 opère à son tour la fusion des chapitres d'intervention : « *coopération culturelle et scientifique* » et « *coopération technique et au développement* », au sein d'un chapitre unique, intitulé « *coopération internationale et au développement* ».

La nomenclature budgétaire ne permet donc pas d'identifier clairement les crédits qui, au sein du budget des Affaires étrangères, sont affectés à la coopération avec les Etats en développement.

La comparaison, fastidieuse et aléatoire, entre le montant des crédits inscrits sur les chapitres du budget des Affaires étrangères (sur le « bleu »), et celui que retient, par chapitre concerné, le « jaune » récapitulant les crédits affectés à la coopération, permet d'établir une « grille de lecture » artisanale, au terme de laquelle il apparaît que le pourcentage des crédits concernés varie, selon les chapitres, de 0,4 % à 100 % du total...

**Au total, 40,8 % des crédits du budget des Affaires étrangères, seraient affectés à la coopération : moins du quart des dépenses de personnel et de fonctionnement, près de la moitié des dépenses d'intervention, la quasi-totalité des subventions d'investissement.**

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

*(millions d'euros)*

	Crédits inscrits au PLF 2002 dans le "bleu" budgétaire du MAE		Crédits décomptés dans le "jaune" Etat récapitulatif des crédits de coopération annexé au PLF 2002		Pourcentage des crédits MAE affectés à la coopération (par chapitre)	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
<b>I - Dépenses de fonctionnement</b>						
<b>Coûts des services centraux</b>	<b>6,86</b>	<b>218,03</b>	<b>0,30</b>	<b>32,32</b>	<b>4,3%</b>	<b>14,8%</b>
31-12. Indemnités et allocations diverses		32,90		3,19		9,7%
31-90. Rémunérations principales		87,24		14,0		16,0%
31-98. Autres rémunérations		2,75		0,35		12,7%
33-90. Cotisations sociales		16,61		3,08		18,5%
33-91. Prestations sociales		4,35		0,97		22,3%
37-90. Moyens généraux des services		69,67		10,43		15,0%
57-10. Equipement administratif	6,86	4,57	0,30	0,30	4,3%	6,60%
<b>II - Action bilatérale</b>						
<b>A. Coût des services déconcentrés à l'étranger</b>	<b>57,1</b>	<b>1227,57</b>	<b>27,44</b>	<b>307,84</b>	<b>48,0%</b>	<b>25,1%</b>
31-12. Indemnités et allocations diverses		5,78		3,04		52,6%
31-90. Rémunérations principales		495,21		106,14		21,4%
33-90. Cotisations sociales		10,87		4,15		38,2%
33-91. Prestations sociales		0,51		0,31		60,8%
37-90. Moyens généraux des services		241,64		23,84		9,9%
36-30. Subventions aux établissements publics		337,25		96,42		28,6%
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche		80,03		52,29		65,4%
57-10. Equipement administratif	57,1	49,5	27,44	21,65	48,0%	48,8%
<b>B. Dépenses d'intervention</b>	<b>307,41</b>	<b>1137,75</b>	<b>302,28</b>	<b>888,98</b>	<b>98,3%</b>	<b>78%</b>
41-43. Concours financiers		22,87		22,87		100%
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées		34,45		34,45		100%
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle		168,21		94,21		56,0%
42-15. Coopération internationale et au développement		512,52		369,02		72,0%
42-26. Transport aide alimentaire		14,94		14,94		100%
42-29. Coopération militaire et de défense		103,66		82,93		80,0%
42-37. Autres interventions de politique internationale (dont aide d'urgence)		26,36		16,89		64,1%
68-80. Subventions d'aide extérieure	4,80	5,34	3,84	4,27	80,0%	80,0%
68-91. FSP	150,16	112,20	151,99	112,20	101,3%	100%
68-93. Dons AFD	152,45	137,20	152,45	137,20	100%	100%
<b>III - Action multilatérale</b>	<b>3353,4</b>	<b>1878,09</b>	<b>3353,4</b>	<b>381,94</b>	<b>100%</b>	<b>20,3%</b>
<b>A. Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>						
31-12.		38,68		0,16		0,4%
31-90.		582,78		2,34		0,6%
33-90.		27,49		0,14		0,5%
37-90.		311,31		1,79		0,6%
<b>B. Contributions de la France aux organisations intergouvernementales</b>						
42-31. Contributions obligatoires		613,34		73,02		11,9%
42-32. Contributions volontaires		86,03		86,03		100%
68-02. Participation de la France au FED	3353,4	218,46	3353,4	218,46	100%	100%

Source : Commission des finances, à partir de la comparaison du "jaune" et du "bleu" 2002.

Seuls sont considérés comme étant affectés à 100 % à la coopération :

- les *concours financiers* (chap. 41-43),
- l'*appui aux initiatives privées et décentralisées* (chap. 42-13) ;
- le *transport de l'aide alimentaire* (chap. 42-26) ;
- les projets financés sur *Fonds de solidarité prioritaire* et par l'intermédiaire de l'*Agence française de développement* (chap. 68-91 et 68-93).

A titre nouveau, à partir de 2002 :

- la contribution de la France au *Fonds européen de développement* (chapitre 68-02).

Votre rapporteur continue de regretter la faible part des *contributions obligatoires* retenues au titre de la coopération et de l'aide au développement. Il considère en effet que les institutions des Nations Unies comme le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ou le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), constituent un élément essentiel de la coopération et de l'aide au développement.

En revanche, s'agissant des *contributions volontaires* retenues, elles, à 100 %, il est plus réservé sur la prise en compte des crédits de la francophonie (qui représentent 86 millions d'euros – 564 millions de francs – soit près de la moitié du chapitre concerné), estimant que ceux-ci relèvent davantage de la présence française à l'étranger que de l'aide au développement.

Le nouveau chapitre « *coopération internationale et au développement* » est retenu à hauteur de 72 %. La coopération militaire voit son rôle en matière de coopération diminuer, puisque le montant retenu par le « jaune » passe de 87 % en 2001 à 80 % en 2002.

Le reste des chapitres bénéficie d'un traitement variable qui complique l'analyse. Ainsi, pour l'administration centrale, 16 % pour les rémunérations principales, mais 22 % pour les prestations sociales ; pour les services à l'étranger, 21 % des rémunérations principales et 61 % pour les prestations sociales.

**En 2002, la part des dépenses de fonctionnement affectée à la coopération régresse légèrement par rapport à 2001 : de 15 % à 14,8 % du total en administration centrale, et de 26,1 % à 25,1 % du total dans les services déconcentrés.**



La régression est sensible s'agissant de la part des dépenses d'intervention dévolue aux actions de coopération : elle passe de 52,2 % du total en 2001 à 49,4 % en 2001.

**Part des crédits du MAE affectés à la coopération**  
- PLF 2002 -

*(millions d'euros)*

	<b>Total budget</b>	<b>Crédits coopération</b>	<b>% du total</b>
<b>Titre III</b>	1 496,5	344,59	23,0
<b>Titre IV</b>	1 606,1	794,36	49,4
<b>Titre VI <sup>(1)</sup></b>			
AP	375,3	308,28	82,1
CP	308,9	253,67	82,1
<b>Total (DO+CP)</b>	<b>3 411,5</b>	<b>1392,62</b>	<b>40,8</b>

(1) Hors contribution au FED

Source : commission des finances, à partir du "bleu" et du "jaune" 2002

**Evolution des crédits "coopération et aide au développement"  
au sein du budget du MAE**

*(en pourcentage)*

	<b>Pourcentage des crédits du MAE affectés à la coopération (DO + CP)</b>	
	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>I - Dépenses de fonctionnement</b>		
<b>Coûts des services centraux</b>	<b>15,0</b>	<b>14,8</b>
31-12. Indemnités et allocations diverses	11,2	9,7
31-90. Rémunérations principales	14,0	16,0
31-98. Autres rémunérations	12,2	12,7
33-90. Cotisations sociales	36,6	18,5
33-91. Prestations sociales	23,2	22,3
37-90. Moyens généraux des services	15,1	15,0
57-10. Equipement administratif	10,0	6,6
<b>II - Action bilatérale</b>		
<b>A. Coût des services déconcentrés à l'étranger</b>	<b>26,1</b>	<b>25,1</b>
31-12. Indemnités et allocations diverses	55,4	52,6
31-90. Rémunérations principales	22,8	21,4
33-90. Cotisations sociales	49,4	38,2
33-91. Prestations sociales	6,2	60,8
37-90. Moyens généraux des services	10,2	9,9
36-30. Subventions aux établissements publics	29,0	28,6
37-95. Etablissements culturels, de coopération et de recherche	66,8	65,4
57-10. Equipement administratif	40,1	48,8
<b>B. Dépenses d'intervention</b>	<b>51,6</b>	<b>49,4</b>
41-43. Concours financiers	100	100
42-13. Appui à des initiatives privées et décentralisées	100	100
42-14. Subventions à des opérateurs de l'action audiovisuelle	55,9	56,0
42-15. Coopération internationale et au développement	75,1	72,0
42-26. Transport aide alimentaire et aide d'urgence	100	100
42-29. Coopération militaire et de défense	86,9	80,0
42-37. Autres interventions de politique internationale	49,5	64,1
68-80. Subventions d'aide extérieure	100	80
68-91. FSP	100	100
68-93. Dons AFD	100	100
<b>III - Action multilatérale</b>		<b>20,3</b>
<b>A. Coût des délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>		
31-12.	-	0,4
31-90.	-	0,6
33-90.	-	0,5
37-90.	-	0,6
<b>B. Contributions de la France aux organisations intergouvernementales</b>		
42-31. Contributions obligatoires	12,0	11,9
42-32. Contributions volontaires	100	100
68-02. Participation de la France au FED	100	100

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

## II. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

### A. UNE FUSION FAITE AU DÉTRIMENT DES MOYENS DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Depuis la fusion des services relevant des Affaires étrangères d'une part et de l'ancien ministère de la coopération d'autre part, opérée par le décret n° 98-1124 du 20 décembre 1998, il est devenu impossible d'identifier clairement les moyens du titre III spécifiquement affectés à la coopération entre les pays en développement.

La présentation actuelle du budget des affaires étrangères continue en effet de distinguer l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services », et l'agrégat « Coopération et interventions internationales », sans être en mesure de répartir le premier en fonction des missions auxquelles il est en principe affecté dans le cadre du second.

L'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services » comporte une « mission » de « coopération internationale » définie comme suit : « *conception, programmation, mise en œuvre et évaluation des projets et des programmes de coopération internationale, dans les domaines culturels et scientifique, technique et au développement ; développement de la francophonie, tutelle de l'AEFE* » ; les instruments de cette « mission » sont la DGCID, le Service des affaires francophones, et l'AEFE. Ni ses moyens, ni ses objectifs ou cibles ne sont définis au *bleu 2002*.

Les seules indications fournies par le *bleu 2002* font apparaître que 28 % des effectifs (soit 2.360 agents en 2000) relèvent de la mission « coopération internationale », soit une part équivalente à ceux qui sont consacrés au « pôle de gestion transversale », c'est-à-dire à l'administration générale de la maison Quai d'Orsay.

**En tout état de cause, votre rapporteur reste persuadé que la diplomatie et le développement sont deux métiers bien différents, plus souvent d'ailleurs contradictoires que complémentaires. Plutôt qu'une « fusion des cultures », la fusion des effectifs a surtout consisté à « écrémer » la plupart des contractuels qui avaient contribué sans doute à l'essentiel de la qualité de la « coopération française », parce qu'ils étaient là par vocation et non par nécessité de carrière<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> On ne peut que citer à nouveau la formule selon laquelle, désormais, l'assistance technique en matière de coopération au développement doit être considérée comme « une parenthèse dans un parcours professionnel »...

Ceci, conjugué à la baisse des effectifs d'assistance technique rémunérés au titre IV, n'est sans doute pas étranger à la détérioration évidente de notre influence sur le terrain.

**B. LA PROGRESSION GÉNÉRALE DES CRÉDITS EN 2002 NE BÉNÉFICIE PAS AUX MISSIONS DE COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

Le rapprochement de la « grille » définie par les *jaunes* et des crédits inscrits aux *bleus* permet d'établir le tableau suivant :

**Crédits inscrits au budget des Affaires étrangères  
au titre de la coopération entre les Etats en développement  
Dépenses de fonctionnement (DO + CP)**

	PLF 2001		PLF 2002	
	M€	% du total	M€	% du total
<b>Services centraux</b> (titres III et V)	32	15	32	14,8
<b>Services déconcentrés</b> dont :	305	26,5	308	25
- rémunérations principales	108	23	106	21
- moyens généraux des services	15	10	24	10
- subventions aux établissements publics	95	29	96	29
- établissements culturels de coopération et de recherche	50	67	52	65
<b>Délégations auprès d'organisations intergouvernementales</b>	nd	nd	4,43	ns

Source : Commission des finances, à partir des "bleus" et "jaunes" associés aux PLF 2001 et 2002.

Il en ressort que la légère progression du montant des crédits concernés masque une réduction de la part qui, dans ces moyens, est affectée aux actions de coopération et d'aide au développement. Ainsi, la part des dépenses de fonctionnement des services centraux passe de 15 % à 14,8 % du total entre 2000 et 2001, et la part des dépenses de fonctionnement des services déconcentrés de 26,1 % à 25 %.

**En d'autres termes, la progression des moyens des services enregistrée pour 2002 ne bénéficie pas aux actions de coopération et d'aide au développement.**

On rappellera<sup>1</sup> que les mesures nouvelles bénéficiant au titre III du budget des Affaires étrangères sont les suivantes : 5,35 millions d'euros (35 millions de francs) pour l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) ; 3 millions d'euros (10 millions de francs) pour le réseau des établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger ; 1,87 million d'euros (9,5 millions de francs) pour le personnel, sous forme d'indemnités pour l'administration centrale, d'une nouvelle bonification indiciaire pour l'encadrement supérieur et de moyens supplémentaires pour l'action sociale.

Ces mesures ne concernent spécifiquement ou même seulement majoritairement que peu la coopération et l'aide au développement.

Au *bleu 2002*, les établissements culturels et de recherche sont rattachés à la mission « coopération culturelle et scientifique » et aucunement à la mission « coopération technique et aide au développement » : cette dernière dispose uniquement des Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) rattachés aux ambassades, et des assistants techniques, rémunérés sur titre IV.

Le « *jaune* » retient néanmoins un chiffre différent puisque 67 % des subventions de fonctionnement aux établissements culturels, de coopération et de recherche bénéficient à la coopération avec les Etats en développement. Il y a là une certaine incohérence dans la présentation que le ministère devra s'attacher à corriger.

De fait, sur les 151 établissements du réseau, le tiers est établi dans des pays manifestement développés (Allemagne : 22 ; Autriche : 3 ; Belgique : 1 ; Danemark : 1 ; Espagne : 6 ; Finlande : 1 ; Grande-Bretagne : 3 ; Grèce : 1 ; Israël : 3 ; Italie : 6 ; Japon : 4 ; Luxembourg : 1 ; Pays-Bas : 1 ; Portugal : 2 ; Qatar : 1 ; Singapour : 1 ; Suède : 1 ; Russie : 2 ; Vatican : 1).

De fait, ces établissements ont bénéficié, en 2001, de près du tiers du total des subventions de fonctionnement (11,6 millions d'euros<sup>2</sup>, sur un total de 39,21 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Cf. l'analyse développée par J. Chaumont, rapporteur spécial du budget des affaires étrangères.

<sup>2</sup> Dont le quart, soit 2,92 millions d'euros, pour les 18 centres installés en Allemagne.

La liste des 15 premiers bénéficiaires est d'ailleurs instructive:

- Beyrouth	7,9 Meuros
- Hanoï	9,6 Meuros
- Mexico	6,2 Meuros
- Rabat	6,2 Meuros
- Pnomh Penh	6,0 Meuros
- Tunis	5,6 Meuros
- Rome	5,2 Meuros
- Le Caire	5,3 Meuros
- Berlin	5,0 Meuros
- Meknes	4,6 Meuros
- Vienne	4,4 Meuros
- Alger	4,0 Meuros
- Varsovie	3,9 Meuros
- Johannesburg	3,8 Meuros
- Bratislava	3,6 Meuros

Les mesures nouvelles dont bénéficieront en 2002 les établissements culturels sont affectées pour moitié (1,5 million d'euros) à l'harmonisation des statuts et des grilles de salaires des recrutés locaux des établissements à autonomie financière<sup>1</sup>, et pour moitié au renforcement des moyens des établissements culturels. D'après les réponses apportées à votre rapporteur, les arbitrages concernant la répartition de cette enveloppe sont « en cours »... Il n'est pas certain qu'ils favoriseront en priorité les établissements installés dans les pays pauvres.

Un certain nombre d'établissements publics bénéficient également de subventions de fonctionnement. Le jaune 2001 évalue à 28,6 % la part du total de ces subventions affectées aux actions de coopération, sans pour autant fournir la clé de répartition ayant présidé à l'établissement de cette quote-part.

Les trois établissements subventionnés sont l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), dont 50 % des élèves scolarisés sont étrangers, l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie (OUCFA), et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Le chiffre retenu par le jaune permet donc de supposer que, sur les 50 % d'élèves étrangers scolarisés par l'AEFE, moins de la moitié relève de la coopération et de l'aide au développement...

---

<sup>1</sup> Actuellement au nombre de 26.

### **C. LE TRAITEMENT TOUTEFOIS PRIVILÉGIÉ DU HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE<sup>1</sup>**

Au sein des crédits affectés aux «moyens généraux des services» (chap. 37-90), on relève deux organismes au moins qui contribuent directement à la mission coopération et aide au développement : la *Commission coopération et développement* et le *Haut conseil de la coopération internationale*.

En 2002, les moyens de la *Commission coopération développement* sont strictement reconduits en francs courants à 0,02 million d'euros (130.000 francs), soit le montant déjà reconduit pour 2001.

Le *Haut conseil de la Coopération Internationale* (HCCI) voit également sa subvention de fonctionnement reconduite en francs courants à 0,876 million d'euros (5,75 millions de francs). Cette stagnation des moyens n'est toutefois qu'apparente.

Dégagés en gestion 2000 sur les moyens de fonctionnement courant du ministère, pourtant réduits de 20 millions de francs en loi de finances initiale, les moyens alloués au HCCI sur le budget des Affaires étrangères<sup>2</sup> avaient fait l'objet d'une inscription spécifique au budget 2001. Votre rapporteur s'était interrogé à cette occasion sur l'utilité et surtout la représentativité de cet organisme archi-médiatisé, n'ayant pas le sentiment qu'il avait nécessairement pour priorité de servir l'action de la France à l'étranger.

Tel que présenté en réponse au questionnaire budgétaire, le HCCI « doit permettre une concertation régulière entre acteurs publics et privés de la coopération internationale et favoriser l'adhésion du public à ces différentes actions... il offre un espace d'expression à des personnalités qualifiées, à la fois experts et « consciences » de la société civile (sic) »...<sup>3</sup>

En 2002, aucun moyen nouveau ne vient abonder directement la subvention de fonctionnement. Mais le HCCI bénéficie de la **création de sept emplois nouveaux** mis à disposition par le ministère, ce qui correspond à une mesure nouvelle globale de 0,175 Meuros (1,15 million de francs), et **équivalent donc tout de même à une majoration de 20 % de sa subvention de fonctionnement...**

---

<sup>1</sup> Placé auprès du Premier ministre, le HCCI ne relève pas de la tutelle du ministère des Affaires étrangères. De fait, votre rapporteur estime que ses moyens devraient être inscrits au budget des Services Généraux du Premier ministre.

<sup>2</sup> Le HCCI bénéficie par ailleurs de 3 postes mis à disposition par le ministère de l'Économie, 1 poste mis à disposition par l'Éducation nationale et 1 poste par la Défense.

<sup>3</sup> La réponse précise toutefois que « [le HCCI] ne semble pas pour autant reconnu comme leur porte-parole par l'ensemble des acteurs non gouvernementaux, qui préfèrent un dialogue direct et opérationnel avec l'administration et les ministres » !...

### III. LES MOYENS D'INTERVENTION

#### A. DES OBJECTIFS CONFUS

Trop souvent réduites à des catalogues d'actions non hiérarchisées et assez abstraites, les missions retenues pour la composante *coopération internationale* de l'agrégat « fourre-tout » qu'est *Coopération et interventions internationales*, ne permettent pas de déboucher sur des objectifs clairs et corrects. Les indicateurs retenus, peu nombreux, peu ambitieux, sont souvent réducteurs, et ne sont même pas toujours « servis ».

Les objectifs apparaissent bien piteux, et les résultats lamentables : baisse des postes occupés dans les organisations internationales, à partir du niveau pourtant déjà bien faible de 6 % ; 9 % seulement des diplômes de français délivrés par l'enseignement du français à l'étranger permettant un accès à l'enseignement supérieur français – la notion d'accessibilité à un emploi n'est même pas évoquée... ; 1 % des travaux scientifiques des pays de la ZSP publiés dans les revues internationales ; moins du quart (22 %) des projets de développement mis en œuvre visant à lutter contre la pauvreté et à satisfaire les besoins de base ; moins de 1,5 % des projets de développement consacré à l'intégration et à la coopération régionale ; un seul critère pour évaluer la consolidation de l'état de droit : le nombre de stagiaires...

Depuis la mise en cause du consensus de Washington, la communauté internationale a pris un certain nombre d'« engagements pour 2015 », au cours des différentes conférences organisées par les Nations unies. Le ministère des affaires étrangères pourrait peut-être plus explicitement s'y référer pour définir ses propres objectifs en matière de développement.



## **L'aide au développement vue par le ministère des Affaires étrangères**

### **1. Au sein des dix objectifs du ministère : le dernier...**

#### **Dix objectifs pour le ministère des Affaires étrangères**

- **Action diplomatique**

- « contribuer à la sécurité internationale »
- « promouvoir la paix et la démocratie »
- « construire l'Europe »
- « affirmer le rôle de la France dans les instances multilatérales »
- « renforcer la présence de la France dans le monde »
- « communiquer, expliquer l'action extérieure et valoriser l'image de la France »

- **Activités consulaires**

- « développer l'appui aux français de l'étranger »
- « améliorer l'accueil des étrangers en France »

- **Coopération internationale**

- « assurer le rayonnement de la France et de la francophonie »
- « **soutenir la coopération technique et l'aide au développement** »

### **2. Au sein de l'agrégat « Personnel, moyens et équipement des services »**

- **Coopération internationale**

Mission générale :

« Conception, programmation, mise en œuvre et évaluation des projets et des programmes de coopération internationale, dans les domaines culturels et scientifiques, technique et au développement ; développement de la francophonie ; tutelle de l'AEFE.

Instruments :

- Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)
- Service des affaires francophones
- Agence pour l'Enseignement du français à l'étranger (AEFE)

Objectifs et cibles : **Néant**

### 3. Au sein de l'agrégat « Coopération et interventions internationales »

- **Coopération internationale**

(a) Coopération culturelle et scientifique )

b) Coopération technique et aide au développement :

Missions :

« Élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets de développement ».

« Participer à l'orientation de la stratégie des agences et organismes français de coopération technique et d'aide au développement, assurer le soutien et le suivi de leurs activités »

« Appuyer les programmes d'ajustement structurel, en liaison avec le ministère de l'économie et des finances et les institutions financières internationales »

« Prendre en compte les attentes de la société civile et des collectivités territoriales »

Instruments :

- SCAC rattachés aux ambassades
- assistants techniques (2778 en 2001)

Objectifs, résultats et cibles :

1. « *Promouvoir des économies plus diversifiées et moins vulnérables* ». Trois indicateurs sont retenus :

- l'appui à la structuration d'organisations professionnelles : 22 pays aidés en 2000, 25 visés pour 2002

- favoriser l'accès des populations au micro-crédit : 1.464 organismes en activité dans les PED en 2000 accordant 18 milliards d'euros de concours, 1.630 visés en 2002 (pour 31 milliards d'euros de concours)

2. « *Lutter contre la pauvreté et satisfaire les besoins de base* » (santé, éducation, formation professionnelle)

- La part des financements accordés à ce titre aux pays de la ZSP **a chuté** de 26 % en 1999 à 22 % en 2000. **Aucun objectif** défini depuis.

3. « *Favoriser l'intégration et la coopération régionale* »

- Les indicateurs retenus sont la part des échanges régionaux dans le commerce extérieur des Etats : (11 % en 2000) et la part des projets régionaux dans le montant total de projets FSP : celui-ci **a chuté** de 2,1 % en 1999 à 1,4 % en 2000. **Aucun objectif retenu.**

4. « *Consolider l'état de droit et enraciner la démocratie* »

Le seul indicateur retenu est celui du **nombre de stagiaires** sur les questions d'administration régaliennne : 433 en 2001, objectif fixé pour 2004 seulement: 491....

c) Coopération audiovisuelle :

Missions :

« **préserver** les conditions juridiques d'une présence internationale des programmes français et des opérateurs audiovisuel français »

« aide aux bouquets satellitaires »

Instruments :

Subventions aux opérateurs (RFI, CFI, TV5)

Objectifs et cibles :

- « **Développer** la présence française dans le paysage audiovisuel international »

- Indicateurs :

\* audience quotidienne de TV5 dans le monde : 6,3 millions de personnes en 2001, 8,0 millions visés en 2002

\* audience de TV5 en Europe non francophone : 1,6 en 2001, 2,1 visés en 2002

**Les objectifs définis par la communauté internationale**

« Engagements pour 2015 »

Objectif	Lieu de décision	Situation actuelle
Réduire de moitié au moins la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté d'ici 2015	Copenhague	La proportion de pauvres représentait 25% de la population mondiale en 1990, et 20% en 1998
Atteindre l'éducation primaire universelle vers 2015	Jomtien, Beijing, Copenhague	En 1998, le taux de scolarisation était d'environ 85%
Tendre vers l'égalité entre les sexes et l'affirmation des femmes en éliminant les disparités dans l'éducation primaire et secondaire d'ici 2005	Le Caire, Beijing, Copenhague	Le ratio des filles scolarisées par rapport aux garçons était de 87 % environ en 1998
Réduire vers 2015 les taux de mortalité infantile et des enfants de moins de 5 ans de 2/3 par rapport à 1990	Le Caire	De 1990 à 1998, la mortalité infantile a diminué de 20 % environ
Réduire vers 2015 les taux de mortalité maternelle de 3/4 par rapport à 1990	Le Caire, Beijing	Seulement 50 % des naissances bénéficiaient d'un entourage médical suffisant en 1998
Mettre en place des services de santé reproductive pour toutes les catégories d'âge concernées d'ici 2015	Le Caire	L'accès à des moyens contraceptifs était de 65 % en 1998
Mettre en œuvre des stratégies nationales en faveur d'un développement durable d'ici 2005 pour corriger d'ici 2015 la dégradation	Rio	La moitié des pays avaient établi des stratégies environnementales en 1997

**B. LE SACRIFICE PROGRESSIF DES MOYENS DÉVOLUS À LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

**1. L'évolution constatée dans le projet de budget 2002 s'inscrit dans une tendance longue**

Crédits inscrits au budget des Affaires étrangères  
au titre de la coopération avec les Etats en développement  
- Dépenses d'intervention (DO + CP)-

	LFI 2001		PLF 2002	
	M€	% du total	M€	% du total
- Concours financiers (41-43)	22.87	100	23	100
- Appui à la coopération décentralisée et aux ONG (42-13)	33.54	100	34	100
- Appui aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur (42-14)	91,93	56	94	56
- Coopération internationale et au développement (42-15)*	389,10	74	369	72
- Transport aide alimentaire (42-26)	14.94	100	15	100
- Coopération militaire et de défense (42-29)	109,82	87	83	80
- Autres interventions de politique internationale (42-37)	18.72	50	17	64
- Contributions obligatoires (42-31)	72.87	12	73	12
- Contributions volontaires (42-32)	84.96	100	86	100
<b>TOTAL</b>	<b>838.75</b>	<b>52</b>	<b>794</b>	<b>49</b>

\* Chapitre nouveau en 2002, issu de la fusion des deux chapitres 42-12 (coopération technique et de développement) et 42-11 (coopération culturelle et scientifique).

Source : Commission des finances, à partir des "bleus" et "jaunes" associés au PLF 2001 et 2002.

**En 2002, les crédits d'intervention affectés à la coopération avec les pays en développement enregistrent une baisse conséquente.**

**Amputés de 44,4 millions d'euros (291 millions de francs), soit près de 6 % du montant 2001, ils atteignent 794,4 millions d'euros (5,21 milliards de francs), soit à peine plus de 20 % du budget du ministère des affaires étrangères, désormais chargé de la coopération...**

Cette évolution traduit à la fois la baisse qui touche la quasi-totalité des chapitres concernés et, au sein de certains chapitres, une diminution de la part affectée à la coopération et à l'aide au développement.

Mais, au-delà, elle s'inscrit dans une tendance lourde, constatée depuis plusieurs exercices, clairement traduite par les chiffres de l'aide publique française, comme par la médiocrité d'ailleurs des indicateurs et des résultats retenus par le bleu budgétaire.

De fait, le discours tenu actuellement sur le « caractère plus que jamais indispensable de poursuivre les actions de coopération et d'aide au développement »<sup>1</sup>, pour honorable qu'il soit, n'est pas crédible pour autant.

D'autant que les conditions d'exécution budgétaire accentuent généralement le sacrifice déjà consenti en loi de finances initiale.

## **2. Généralement aggravée par les conditions d'exécution budgétaire**

Dès la fin du premier semestre de l'exécution budgétaire 2001, l'arrêté du 22 mai 2011 a annulé 45 millions de francs sur les chapitres de coopération : 22 millions de francs sur le chapitre 42-11 (*coopération culturelle et scientifique*) et 23 millions de francs sur le chapitre 42-12 (*coopération technique et au développement*). Ont été gelés en outre 205 millions de francs en crédits de paiement, dont 18 millions de francs sur le chapitre 42-11, 67 millions de francs sur le chapitre 42-12 et 40 millions de francs sur le chapitre 42-29 (coopération militaire)<sup>2</sup>.

Les services à l'étranger chargés de mettre en œuvre les crédits -en liaison le plus souvent avec nos partenaires étrangers- en ont été avertis par télégramme diplomatique le 27 juillet seulement, ce qui n'a guère conforté la crédibilité de notre politique.

Fort heureusement le projet de loi de finances rectificative de fin d'année qui vient d'être déposé par le Gouvernement n'a pas transformé ces gels en annulations. En effet, ceci aurait représenté en définitive une amputation de 2,2 % des crédits initiaux de coopération culturelle et scientifique, et de 5,5 % sur la coopération technique et au développement, comme sur la coopération militaire.

L'annulation en définitive porte sur la subvention de *l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger* (35 millions de francs) et les moyens du *Fonds de solidarité prioritaire* (40 millions de francs en crédits de paiement et en autorisations de programme).

---

<sup>1</sup> Charles Josselin, ministre délégué chargé de la Coopération.

Commission des Finances de l'Assemblée nationale – 18 octobre 2001.

<sup>2</sup> 100 millions de francs ont été gelés en outre, dont 50 millions de francs sur le FSP et 50 millions de francs sur l'AFD.

**C. DES « PRIORITÉS » PEU SIGNIFICATIVES POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT**

**1. « Une priorité thématique : les idées et les valeurs »...**

Dans un contexte difficile de gestion d'une enveloppe budgétaire en peau de chagrin, les priorités d'envergure mondiale retenues par le ministère des Affaires étrangères ne bénéficient pas concrètement aux pays pauvres et à l'aide au développement.

La réponse faite à votre rapporteur s'interrogeant sur les perspectives 2002 du budget mis en œuvre par la DGCID est explicite.

**« Quelques objectifs-clés de la conduite de l'action de coopération internationale »**

*« Les grandes priorités qui ont marqué par des mesures nouvelles les exercices précédents ont été consolidées, et il est possible d'aller plus loin sur des bases ainsi affermisses : programmes de bourses Eiffel, transformation et modernisation de TV5 et de l'offre audiovisuelle française, relance de notre présence dans les institutions multilatérales, priorité géographique sur les Balkans.*

*« La nouvelle assistance technique mise en place aujourd'hui, plus flexible, plus universelle, plus proche de l'expertise demandée dans le cadre multilatéral, donne à la France son avantage comparatif en matière d'aide au développement.*

*« Une grande priorité thématique est développée : les idées et les valeurs*

*« Les nécessaires régulations de la mondialisation étant devenues l'enjeu majeur de notre action extérieure, le Quai d'Orsay, par sa diplomatie d'influence, est au cœur de ce combat. Cela passe par la promotion des idées, l'accueil des futures élites, l'exposition maximale des images françaises et l'exportation des produits culturels ».*

*Source : Réponse au questionnaire budgétaire*

De fait, s'agissant des moyens d'intervention censés relever en tout ou partie de la coopération avec les pays en développement, deux chapitres seulement font l'objet d'une légère progression en 2002 : *l'appui aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur*, et *l'appui à la coopération décentralisée et aux ONG*.

Votre rapporteur considère que ces moyens ne sont pas les plus opérationnels en matière d'aide au développement.

## **2. L'audiovisuel extérieur : un profit incertain pour les plus pauvres**

Dans le premier cas, il n'est pas convaincu de l'utilité immédiate de ces moyens (d'ailleurs retenus à 56 % du total) en termes d'aide au développement. L'essentiel des mesures nouvelles 2002 (soit 3,9 millions d'euros sur un total de 4,6 millions d'euros<sup>1</sup>) bénéficiera de fait à TV5, pour améliorer l'audience de la chaîne francophone aux Etats-Unis... Le solde est affecté à RFI, sous tutelle du seul ministère de la Culture, au titre d'une « participation aux nouveaux développements prévus par RFI ».

Sans méconnaître l'importance ni l'enjeu du développement de TV5-Monde dont il convient de rappeler que les moyens (89,2 millions d'euros) restent plus de deux fois inférieurs à ceux de RFO (213,6 millions d'euros), votre Rapporteur souligne que les pays les plus pauvres ont essentiellement -et encore pas toujours- accès à la radio, et guère à la télévision. Ils bénéficieront donc évidemment peu de « *la priorité absolue du projet de budget 2002* » accordée à TV5.

Il constate d'ailleurs que la diffusion numérique en Afrique de TV5 est assurée par le bouquet DSTV transporté depuis 1995 par le satellite Panamsat 10, qui n'arrose que l'Afrique du Sud et l'Afrique anglophone. Le bouquet francophone Le SAT, dont la gestion incombe depuis peu à CFI, propose le signal TV5 Afrique dans son offre sur l'Afrique francophone.

De fait, dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire, l'initialisation à TV5 concerne majoritairement la République démocratique du Congo (650.000 foyers), le Cameroun (146.500 foyers), le Sénégal (142.000 foyers), puis la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Mali (25.000 foyers environ chacun).

Il relève en outre que *BBC World Service* –à nouveau les britanniques- bénéficie d'une majoration de 16% de son financement public, par ailleurs déjà trois fois plus important que celui de RFI.

## **3. L'appui à la coopération décentralisée et aux organisations non gouvernementales**

Dans le deuxième cas, il demeure réservé sur l'usage ainsi fait des deniers publics.

Les deux tiers des mesures nouvelles 2002 (0,95 million d'euros, soit 6 millions de francs) bénéficieront aux organisations de solidarité

---

<sup>1</sup> Soit 23 millions de francs sur un total de 30 millions de francs.



internationale, le tiers restant étant affecté aux crédits non déconcentrés de coopération décentralisée. Les associations de volontaires (essentiellement l'AFVP – Association française des volontaires du progrès), et les crédits déconcentrés de coopération décentralisée ne bénéficient d'aucun crédit supplémentaire.

Votre rapporteur continue d'ailleurs de regretter que ces crédits ne soient pas rapprochés des crédits, inscrits au chapitre VI sur le FSP, qui sont affectés au financement de projets de développement mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises ou les ONG. Ceci permettrait une meilleure appréhension de l'effort global effectué à cet égard et, par là-même, une évaluation plus efficace des actions mises en œuvre à ce titre.

*a) La coopération décentralisée : l'enveloppe conséquente des contrats de plan État-région*

Les crédits du chapitre 42-13 affectés à la coopération décentralisée recouvrent d'une part les crédits déconcentrés de l'article 30 et d'autre part les crédits non déconcentrés de l'article 40.

➤ les *crédits déconcentrés d'appui à la coopération décentralisée* de l'article 30 s'élèveront en 2002 à 5,29 millions d'euros (34,7 millions de francs), en diminution de 6,5 % par rapport à l'exercice 2001, essentiellement du fait de la non-reconduction, classique, des mesures financées sur la réserve parlementaire.

Une part croissante de ces crédits affectée dans le cadre des contrats de plan État-région (58 % de l'enveloppe est prévue pour 2002), le solde étant affecté directement aux régions.

Conséquente, l'enveloppe globale des contrats de plan 2000-2006 consacrée à la coopération décentralisée s'élève désormais à 19,82 millions d'euros (130,5 millions de francs). La première bénéficiaire près de 10 % au total) est la région PACA, avec 2,28 millions d'euros (15 millions de francs) suivie par la région Ile de France avec 1,98 million d'euros (13 millions de francs) puis les régions Rhône-Alpes, Nord Pas de Calais et Bretagne, qui disposent chacun de 1,5 million d'euros (10 millions de francs).

**Votre rapporteur reste fondamentalement réservé sur cette formule, qui revient pour lui à faire financer par l'État les bonnes œuvres des collectivités territoriales. D'autant que les mieux servies dans ce cadre ne sont pas précisément les plus démunies.**

**Sommes consacrées à la coopération décentralisée  
dans les contrats de plan 2000-2006**

	<b>REGIONS</b>	<b>CPER sur 7 ans</b>
1	Alsace	1,06 M€ ou 7 MF
2	Bretagne	1,5 M€ ou 10 MF
3	Centre	1,06 M € ou 7 MF
4	Champagne-Ardenne	1,21 M € ou 8 MF
5	Corse	0,533 M € ou 3,5 MF
6	Haute-Normandie	0,304 M € ou 2 MF
7	Ile de France	1,98 M € ou 13 MF
8	Nord Pas de Calais	1,5 M € ou 10 MF
9	Pays de la Loire	1,06 M € ou 7 MF
10	Picardie	0,914 M € ou 6 MF
11	Poitou Charentes	1,06 M € ou 7 MF
12	PACA	2,28 M € ou 15 MF
13	Rhône-Alpes	1,52 M € ou 15 MF
14	Réunion	1,06 M € ou 7 MF
15	Guyane	0,917 M € ou 6 MF
16	Martinique	0,917 M € ou 6 MF
17	Guadeloupe	0,917 M € ou 6 MF
	<b>TOTAL</b>	<b>19,82 M € ou 130,5 MF</b>

Les crédits déconcentrés hors contrats de plan en 2001 ont concerné 19 régions, 21 départements et 25 villes –qui vont de la commune d’Eybens à la ville de Marseille.

La plupart des opérations ainsi financées font certainement œuvre utile<sup>1</sup>. Sans doute au moins autant d’ailleurs pour les collectivités françaises que pour leurs partenaires du Sud. Mais la cohérence globale de l’action de la France en matière de développement est parfois mise à mal, par manque de coordination sur le terrain, ou par concentration excessive sur une région ou

---

<sup>1</sup> On peut s’interroger néanmoins, à titre d’exemple, sur la subvention versée à la Communauté urbaine de Lyon pour financer un projet de coopération entre Lyon, Santiago et Montréal, ou sur le financement d’une « semaine de la culture française » à Tikhvir (Russie) au profit de la ville d’Hérouville Saint Clair, ou encore sur la subvention versée à Angoulême pour un projet « bande dessinée francophone et imagerie populaire vietnamienne »...

un pays plus agréable, plus à la mode, plus accessible –et pas nécessairement donc, là encore, sur les plus pauvres...

➤ Les *crédits délégués* de l'article 40 s'élèveront à 152 millions d'euros (9,97 millions de francs) en 2002, en diminution de 9,5 % par rapport à 2001, pour les mêmes motifs que s'agissant de l'article 30.

Ces crédits bénéficient d'une part pour plus de moitié à *Cités Unies France* (3,65 millions de francs en 2001), à l'*Assemblée des départements de France* (ADF) (350.000 francs), à l'*Union nationale des acteurs et des structures du développement local* (UNADEL) (150.000 francs) et à l'*Association française du conseil des communes et régions d'Europe* (AFCCRE) (pourquoi pas...) (150.000 francs).

Ils alimentent également le *Fonds de développement local des Balkans* mis en place en 1999 avec la Caisse des dépôts et Consignations<sup>1</sup>

Ils financent enfin diverses manifestations, séminaires et rencontres « autour de la coopération décentralisée ». A ce titre, le conseil régional PACA a ainsi reçu 50.000 francs en 2001 pour mettre en place un « programme de formation des acteurs de la coopération »....

Au total, l'effet direct pour les pays pauvres est sans doute largement inférieur aux sommes consacrées. On peut là encore notamment s'interroger sur l'impact des « *Ateliers de la coopération franco-québécoise* », ou sur l'usage exact des « *Programmes des chemins du baroque en Amérique latine* », ou encore sur la configuration de la « *Nuit de la paix et de la solidarité et de la coopération* ».

#### *b) Les initiatives privées : le poids croissant des organisations non gouvernementales*

➤ L'essentiel (80 %) des crédits du chapitre 42-13, bénéficie aux *organisations de solidarité internationale*, financées à partir de l'article 10.

Pour 2002, les crédits prévus, reconduits en francs constants à leur niveau 2001, s'élèvent à 8 millions d'euros (52,5 millions de francs).

Sur les sept premiers mois de l'exercice, le montant des financements programmés s'élevait à 7,39 millions d'euros (48,5 millions de francs), soit moins de 40 % de la dotation initiale, ce qui fait apparaître une sous-consommation importante des crédits.

Près de la moitié de cette enveloppe –soit 21,5 millions de francs- a été affectée à des « actions de terrain hors ZSP ». Là encore, votre rapporteur

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur renouvelle ici ses réserves habituelles sur la préemption croissante opérée par la zone des Balkans.

souligne cette nouvelle dilution d'une enveloppe, pourtant déjà si rétrécie, hors des pays de la ZSP, dont la liste est pourtant bien plus large que celle de l'ancien « champ ».

Les opérations d'« éducation au développement » drainent plus du quart de l'enveloppe (13,1 millions de francs). Le solde se partage entre les crédits d'« appui aux collectifs et plateformes » (5,8 millions de francs et les opérations de « nouvelle contractualisation » (1,23 million de francs).

On relèvera qu'en 1998, les crédits représentatifs de la « contribution aux activités de coordination et de représentation internationale » des O.S.I. françaises atteignaient modestement 75 000 francs : **en cinq ans, ces moyens ont donc été multipliés par près de huit, ce qui est évidemment très supérieur à l'évolution moyenne des crédits d'aide aux pays pauvres.**

Les O.S.I. bénéficient également de crédits au titre VI, affectés à des cofinancements ou à des commandes d'opérations spécifiques.

Sur les sept premiers mois de l'exercice 2001, le montant global accordé atteint 116,7 millions de francs, soit une enveloppe près de deux fois et demie supérieure à celle des seuls crédits inscrits au chapitre 42-13, et une fois et demie supérieure à celle accordée sur la totalité de l'exercice 2001.

➤ Affectés aux *associations de volontaires*, les crédits de l'article 20 s'élèvent à 19,6 millions d'euros (128,6 millions de francs) pour 2002, ce qui correspond à la reconduction du montant 2001.

Sur l'exercice 2001, les deux tiers environ de cette enveloppe vont à l'*Association française des volontaires du progrès* (A.F.V.P.), qui a bénéficié en 2001 de 12,5 millions d'euros (81,6 millions de francs), ce qui correspond à une progression non négligeable de 7,5 % depuis 1996.

Un quart de l'enveloppe permet par ailleurs de financer la prise en charge par les associations concernées de la couverture sociale, de la formation, de la gestion et la réinsertion des volontaires civils<sup>1</sup>. Ce dispositif est géré par le FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire).

Un montant de 0,34 millions d'euros (2,21 millions de francs) est enfin consacré aux subventions versées pour l'affectation de coopérants du service national à la *Délégation catholique pour la coopération* (DCC), au *Département évangélique français pour l'action apostolique* (DEFAP), et au *service de coopération au développement*<sup>2</sup> (SCD). L'arrêt anticipé des incorporations de CSN explique la mise en place d'une subvention

---

<sup>1</sup> dans le cadre des dispositions du décret 95-94 sur les volontaires et les associations de solidarité internationale du 30 janvier 1995

<sup>2</sup> œuvre pontificale

exceptionnelle de 0,46 million d'euros (3,05 millions de francs), destinée à maintenir le niveau d'aide antérieur.

Outre l'AFVP, les principales associations bénéficiaires d'appuis pour le volontariat sur le titre IV sont les suivantes (sur l'exercice complet 2000) :

Vétérinaires sans frontières :	856 108 F
Enfants réfugiés du monde	410 957 F
Centre international de coopération pour le développement agricole (CICDA)	346 822 F
Enfants du monde – Droits de l'Homme	- 213 769 F
Guilde européenne du Raid	- 213 429 F

Dix-huit associations ont bénéficié par ailleurs de financements sur le titre VI (FSP), pour un montant global de 4,02 millions d'euros (26,4 millions de francs) en 2001.

**Au total, les associations ayant bénéficié globalement en 2000 (dernier exercice connu) de plus de 3 millions de francs de subventions sur les titres IV et VI sont les suivantes :**

AFVP : Ass. Française des volontaires du progrès	81.6
FONIEP : Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire	39.9
Handicap international	7.1
CODEV	6.6
Croix Rouge	6.2
ERM : Enfants réfugiés du monde	5.6
VSE : Vétérinaires sans frontières	5.5
Aide et Action	5.4
Groupe Développement	5.3
CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement	4.7
DCC : Délégation catholique pour la coopération	4.6
Migrations et développement	4.4
FERT : Formation pour l'épanouissement et le renouveau de la terre	3.7
Initiative développement	3.7
GRET : Groupe de recherches et d'échanges technologiques	3.3
Inter Aide	3.3
Coordination SUD	3.3
CESLI : Comité français de solidarité internationale	3.2
Guilde européenne du raid	3.2
Secours populaire français	3.2
GRDR : Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural	3.1
Eau vive	3.1
AFDI : Agriculteurs français et développement international	3.1

#### **D. LES IMPASSES LOURDES DU BUDGET 2002**

Tous les autres chapitres d'intervention affectés, souvent en totalité, à la coopération avec les Etats en développement, sont, au mieux, strictement reconduits en francs courants, sinon, réduits.

##### **1. Concours financiers et aide budgétaire : progression nulle**

Après une baisse de 6% en 2001, les crédits finançant les *concoures financiers* aux pays en développement sont strictement reconduits en francs courants.

Certes, ce chapitre, caractérisé par un rythme de décaissement irrégulier fait, depuis plusieurs exercices, l'objet de reports conséquents. Ainsi, fin 2000, le stock des reports s'élevait à 908 millions de francs (138 millions d'euros).

Cette situation s'est jusqu'à présent expliquée par le ralentissement des aides à l'ajustement structurel, résultant au départ de l'amélioration de la situation économique des pays bénéficiaires, mais aussi, depuis 1999, de l'ajournement de l'aide à certains pays en crise aiguë.

Mais il est illusoire d'estimer, comme sont tentés de le faire certains « budgétaires », que cette ligne de crédits est vouée à disparaître.

D'une part, on ne peut exclure la sortie de crise de certains bénéficiaires traditionnels actuellement hors jeu. D'autre part, la probabilité de voir apparaître de nouveaux clients potentiels n'est pas négligeable.

Mais surtout, l'application concrète de l'*Initiative sur la dette en faveur des pays pauvres très endettés*, et la mise en œuvre de son corollaire spécifiquement français, les contrats dette-développement (CDD) se traduira sans doute par une forte remontée des besoins de financement. Or, aucun crédit nouveau n'est, à ce jour, prévu à ce titre.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Alors que le Mozambique et la Bolivie, dont la dette globale s'élève à 406,2 millions d'euros (2,7 milliards de francs, dont 2,5 pour le seul Mozambique) ont déjà franchi le « point d'achèvement » leur permettant d'émarger concrètement à ce mécanisme.

## **2. Transport de l'aide alimentaire, aide humanitaire, aide d'urgence : progression nulle**

### *a) Transport de l'aide alimentaire : une dette de 28 millions d'euros*

Les crédits affectés au *transport de l'aide alimentaire* sont strictement reconduits en francs courants à 14,94 millions d'euros (98 millions de francs).

Or, à volume d'aide constant, ce poste est affecté par les évolutions du cours du dollar et du baril de pétrole, et par la nécessité de recourir à des moyens logistiques plus onéreux dès lors qu'on assiste des personnes déplacées par des conflits.

La situation actuelle en Afghanistan ne permet pas d'exclure totalement la nécessité d'une intervention de la France à ce niveau, même si la préférence va aujourd'hui vers un monopole européen en la matière.

En tout état de cause, pour 2002, le seul maintien de nos engagements au titre de la convention de Londres nécessiterait une dotation de 25 millions euros. Il conviendrait d'y ajouter le règlement toujours en souffrance des dettes contractées au titre des années 2000 et 2001, soit 18 millions d'euros.

En d'autres termes, il « manque » d'entrée de jeu, et toutes choses égales par ailleurs, 28 millions d'euros (184 millions de francs).

### *b) Aide aux sorties de crise : un article nouveau mais pas de moyens supplémentaires*

La prise en compte de la spécificité des actions à mettre en œuvre pour faire face aux « situations de sortie de crise », dans le prolongement immédiat ou en parallèle des actions d'urgence et d'aide humanitaire, a conduit à l'identification d'un article spécifique (art. 51) au sein du chapitre 42-37. - « *Autres interventions de politique internationale* », intitulé « *Opérations exceptionnelles – aides aux sorties de crise* ».

Votre rapporteur se félicite de cette décision, qu'il avait réclamée l'an dernier, considérant que cet article, finançant exclusivement des interventions hors ZSP, généralement dans des situations de post-crise, n'avait rien à voir avec le Fonds de solidarité prioritaire sous le « chapeau » duquel il s'inscrivait.

Il relève toutefois, pour s'en inquiéter, qu'aucun crédit nouveau n'est toutefois prévu à ce titre. Le nouvel article est en effet entièrement nourri par le transfert, à niveau strictement reconduit en francs courants, des crédits

précédemment inscrits au chapitre 68-91, art. 20 : *Fonds de solidarité prioritaire – opérations exceptionnelles*, soit 7,62 millions d'euros.

En 2001, la dotation initiale était de 7,6 millions d'euros (50 millions de francs) à laquelle se sont ajoutés 9,53 millions d'euros de reports. Les affectations ont été les suivantes pour le premier semestre :

- Aide à la reconstruction de la Serbie : 8 M€(52 MF)<sup>1</sup>
  - . Balkans : 0,5 (schéma régional transport)
  - . Kosovo : 1,5 (complexe métallurgique et minier à Trepçca)
  - . Bulgarie : 6 (Pont Vidin-Calafat sur Djambe)

Les crédits ont été délégués à l'AFD pour l'exécution de ces opérations.

- Contribution volontaire à l'UNWRA (réfugiés palestiniens)<sup>2</sup> : 0,76 M€(5 MF)

### *c) Fonds d'urgence humanitaire : des factures réglées en gestion*

Les crédits affectés au *Fonds d'urgence humanitaire* (chapitre 42-37, art. 21) sont également strictement reconduits en francs constants à 9,3 millions d'euros.

En 2000, le montant des crédits consommés a été légèrement supérieur à 10 millions d'euros, pour une trentaine d'opérations différentes.

La zone des Balkans a drainé l'essentiel des moyens (près de 7 millions d'euros). Viennent ensuite notamment une opération Guinée (0,84 million d'euros), une opération Mozambique (0,53 million d'euros), et une opération Ethiopie (0,42 million d'euros).

En 2001, le montant des crédits consommés au 20 août s'élevait à 4,06 millions d'euros pour 14 opérations. Les principales opérations ont été les suivantes :

- Guinée :	0,85 M€
- Afghanistan :	0,78 M€
- Salvador :	0,48 M€
- Yougoslavie :	0,52 M€
- Inde :	0,50 M€

---

<sup>1</sup> En 2000, la Force de protection au Kosovo a bénéficié de 0,40 M€.

<sup>2</sup> En 2000, l'UNWRA a bénéficié de 0,84 M€.



### 3. Contributions à des dépenses internationales hors recherche : progression nulle

Une faible partie seulement (moins de 12 %) des *contributions obligatoires* à des dépenses internationales est retenue au titre des moyens affectés à la coopération avec les Etats en développement. Il s'agit partiellement des contributions au fonctionnement des agences des Nations-Unies spécialisées en ce domaine (OMS, OIT, UNESCO, ONUDI et FAO).

Parallèlement, la totalité des *contributions volontaires* est retenue à ce titre. Votre rapporteur émet quelques doutes sur la vocation des institutions de la francophonie, qui drainent environ la moitié des crédits de ce chapitre, à s'occuper exclusivement de coopération avec les pays en développement. Il lui semble qu'elles relèvent au moins autant de l'« action diplomatique » et de la « présence de la France à l'international ».

En tout état de cause, les seuls crédits des contributions volontaires aux ressources générales des six fonds et programmes onusiens (PNUD, FNUAP, UNICEF, PAM, PNUE, PNUCID) ne progressent que très faiblement en 2002. Cette évolution peut être déplorée.

Les contributions volontaires ont en effet régressé de 67 % entre 1993 et 1998. Certes, une reprise a été enregistrée depuis 1999, mais elle ne cesse de s'essouffler : + 58 millions de francs en 1999, +29 millions de francs en 2000, + 15 millions de francs en 2001 et + 2,8 millions de francs en 2002. De fait, les « indicateurs » sont éloquents : la France est aujourd'hui « tombée » au 12<sup>ème</sup> rang mondial des pays donateurs, alors que d'aucuns estiment que 70 millions, à peine, suffiraient à la faire remonter dans les cinq premiers.

#### Position de la France dans les fonds et programmes onusiens

Chiffres 2001

	Montant de la contribution française en MF	% du budget total de l'organisme	Rang de la France
HCR	105	< 1 %	3
PNUD	105	< 1 %	3
FNNAP	8	< 0,5 %	6
UNICEF	49	< 1,5 %	2

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

part de pays qui pratiquent l'appel constant à la morale publique internationale.

Il estime en revanche indispensable de procéder à une analyse approfondie de l'ensemble des contributions multilatérales versées par la France.

En particulier, cette analyse doit inclure impérativement les divers fonds et banques de développement, ainsi que la contribution au FMI, gérés par le ministère de l'Economie et des finances<sup>1</sup> : en 2002, le total de ces contributions devrait atteindre 441 millions d'euros (2,9 milliards de francs), soit près de trois fois le montant des contributions aux institutions des Nations-Unies.

#### **4. Coopération militaire : diminution de 5,6 %**

Comme en 2001, la *coopération militaire et de défense* supporte seule les trois quarts des mesures d'économies demandées au budget des Affaires étrangères : - 6,2 millions d'euros (- 40,7 millions de francs), sur un total de 8,3 millions d'euros. En 2001, elle avait déjà subi une diminution de 34 millions de francs.

En trois ans, depuis la mise en œuvre de la réforme du système français d'aide au développement (budget 1999), les crédits de coopération militaire auront été réduits de 100 millions de francs, alors que son champ d'intervention aura été considérablement élargi. Les postes les plus touchés en 2002 seront les coopérants techniques (- 4,6 millions d'euros, soit - 7,3 % par rapport à 2001) et la formation des stagiaires (- 1,9 million d'euros, soit -7,8 % par rapport à 2001).

**En cinq ans, nos effectifs de coopérants militaires présents sur le terrain ont été réduits de moitié, passant de 667 à 321.**

Cette évolution est d'abord contraire aux décisions arrêtées à l'occasion de la réforme du système d'aide au développement par le Conseil de Défense du 3 mars 1998.

#### **Conseil de Défense du 3 mars 1998**

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

<sup>1</sup> *Budget Economie, Finances et Industrie, Compte spécial du Trésor n° 906-05. Voir l'analyse faite ci-dessus au chapitre I.*

Certes, le redéploiement des crédits vers les nouveaux partenaires, en particulier l'Europe centrale, a été engagé : sur cette dernière région, les effectifs d'assistants militaires ont doublé et le budget a été majoré de 80 %. Mais notre présence sur le continent africain en a gravement souffert.

**Mais, surtout, le contexte international actuel permet de mesurer les conséquences de cet affaiblissement.**

**Dans un contexte international qui nécessite un effort accru en matière de sécurité intérieure et extérieure des états, de surveillance du territoire et de renseignement, le recul constant de nos moyens de coopération militaire en général, et sur le sous-continent africain en particulier, spécifiquement fragile et vulnérable, paraît aller en sens inverse de la politique que nous pourrions mener, précisément parce que nous y avons, patiemment, forgé des habitudes et ancré des positions.**

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

	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>Evolution 1997-2000</b>
Angola	2	1	-1
Bénin	24	17	-7
Burkina Faso	14	14	0
Cambodge	27	14	-13
Cameroun	50	35	-15
Cap-Vert	2	0	-2
Centrafrique	60	17	-43
Comores	19	1	-18
Congo	4	8	+4
Côte d'Ivoire	49	27	-22
Djibouti	38	22	-24
Gabon	44	24	-20
Guinée	24	13	-11
Guinée E	4	3	-1
Madagascar	23	20	-3
Mali	18	17	-1
Mauritanie	47	0	-47
Niger	44	16	-28
Sénégal	32	25	-7
Tchad	111	27	-84
Togo	31	20	-11
<b>TOTAL</b>	<b>667</b>	<b>321</b>	<b>-346</b>

## 5. Le nouveau chapitre 42-15 : fusion définitive des moyens d'intervention, au détriment de la coopération avec les pays en développement

### Evolution des crédits de coopération internationale et au développement (Chapitre 42-15)

(millions d'euros)

	<b>LFI 2001 Chapitre 42-11 + Chapitre 42-12</b>	<b>PLF 2002 Chapitre nouveau 42-15</b>	<b>Evolution</b>
Art. 11 - Expertise de longue durée	199,46	189,13	- 10,33
Art. 12 - Missions d'experts de courte durée	15,02	15,18	+ 0,16
Art. 20 - Bourses, échanges et formation	113,03	114,32	+ 1,29
Art. 30 - Appui aux organismes concourant aux actions de coopération	146,55	137,98	- 8,57
Art. 51 - Appui local aux projets de coopération crédits délégués	11,89	17,68	+ 5,79
Art. 52 - Appui local aux projets de coopération crédits déconcentrés	29,67	31,03	+ 1,36
Art. 70 - Fonds de coopération pour le Pacifique Sud	1,65	1,65	0
Art. 80 - Actions menées par le Service des affaires francophones	1,23	0,58	- 0,65
Art. 90 - Recherche et échanges scientifiques et technologiques	4,89	4,96	+ 0,07
<b>Total</b>	<b>523,43</b>	<b>512,55</b>	<b>- 10,88</b>
<b>Crédits retenus par les jaunes au titre de la coopération</b>	<b>389,1</b>	<b>369</b>	<b>- 20,1</b>

Un chapitre nouveau intitulé « *coopération internationale et au développement* » (chap. 42-15) regroupe désormais les anciens chapitres « coopération culturelle et scientifique » (chap. 42-11) et « coopération technique et au développement » (chap. 42-12), signant ainsi définitivement la dilution complète des moyens de l'ancien ministère de la coopération.

Au passage, les moyens du chapitre 42-15 dans sa totalité diminuent de 10,9 millions d'euros (71,5 millions de francs), en raison essentiellement du transfert des emplois des assistants techniques bénéficiaires de l'article 74 de la loi n° 84-16 modifiée (dite loi Le Pors) vers d'autres ministères (9,4 millions d'euros) <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Essentiellement Education nationale, Agriculture et pêche, Equipement, transports et logement, et Economie, finances et industrie.*

Le chapitre 42-15 perd également 2,6 millions d'euros de crédits à la suite de divers transferts, essentiellement vers le titre III : crédits de formation des assistants techniques, crédits de communication de la DGCID, transformation des activités de certains établissements culturels (Port Louis, Pnom Penh, Singapour, Rangoon, Le Caire).

La non-reconduction des crédits financés sur réserve parlementaire représente un montant global de 0,84 million d'euros (5,51 millions de francs).

Les économies réalisées au titre de la révision des services votés s'élèvent enfin à 1,4 million d'euros (9,2 millions de francs).

Les mesures nouvelles dont bénéficient le chapitre 42-15 touchent exclusivement la composante « *coopération culturelle et scientifique* » : mise en place du programme de bourses d'excellence Major, destinées à prendre le relais des bourses d'excellence de l'AEFE après l'admission de ses élèves étrangers dans les grandes écoles ou en deuxième cycle universitaire en France, pour 1,52 million d'euros (10 millions de francs) ; accroissement de la diffusion des revues françaises et appui aux médiathèques, pour 0,765 million d'euros (5 millions de francs) ; réforme des instituts de recherche en Méditerranée pour 0,076 million d'euros (0,5 million de francs).

**Tels que retracés par le jaune 2002, les moyens du chapitre 42-15 relevant strictement de la coopération avec les Etats en voie de développement sont marqués par une diminution de 20 millions d'euros (131 millions de francs), qui correspond d'ailleurs à une réduction de la part relative des crédits affectés à la coopération et au développement au sein de ce chapitre.**

**A la diminution globale des crédits du chapitre 42-15, s'ajoute donc une réimputation des moyens au profit de la coopération culturelle et scientifique, et au détriment de la coopération au développement. Cette évolution s'inscrit dans la droite ligne de la tendance suivie au cours des précédents exercices budgétaires.**

Au sein même du chapitre 42-15, votre rapporteur souhaite s'arrêter sur la baisse sensible des crédits affectés aux organismes concourant aux actions de coopération (- 8 millions d'euros, soit 56,4 millions de francs), au profit sans doute d'une réallocation des moyens en faveur des crédits d'appui local aux projets de coopération délégués et déconcentrés, qui bénéficient d'une majoration de 7,15 millions d'euros (46,9 millions de francs).

Il considère, en effet, que cette diminution des moyens est justifiée.

Outre les versements effectués aux établissements dotés de l'autonomie financière (art. 10) soit 6,4 millions de francs en 2001, dont plus du tiers (2,3 millions de francs) pour le Centre Culturel et de Coopération de Hanoï, ces crédits bénéficient en effet à divers organismes (art. 20 et 30) qui

sont souvent déjà largement subventionnés par d'autres ministères : Agence internationale de la Francophonie, Banque mondiale, CIRAD, Fédération Mondiale des Citées Unies, OCDE, Office international de l'Eau, ISTED.

**Que, dans cette période de disette, le ministère des Affaires étrangères rajoute son écot à ces institutions déjà assez bien pourvues ne paraît pas indispensable.**

**Crédits d'appui aux organismes concourant à la coopération**

a - § 10 : établissements dotés de l'autonomie financière

CCF Alger	30 490
IF de Sofia	12 789
CCF de Phnom Penh	132 474
Inst. Fco-Chilien de Santiago	49 485
CCCL de Nicosie	0
CCF de Séoul	0
CCC pour l'Am. Centrale (San José)	54 424
CFFC du Caire	120 801
CCF de Tallin	6 023
IF d'Athènes	9 452
IF de Budapest	6 098
CCF de Skopje	19 971
IF Agadir	1 829
IF Casablanca	2 287
IF Fes/Meknes	1 677
IF Marrakech	5 336
IF Oudja	610
IF Rabat	2 897
IF Tanger/Tetouan	5 031
IF d'Amérique Latine (Mexico)	25 230
IF Bucarest	38 417
IF de Bratislava	39 112
IF de Prague	0
IFC de Tunis	37 960
MICEL d'Istanbul	6 098
CCC de Hanoi	357 966
CCF DE Belgrade	9 147
<b>TOTAL</b>	<b>975 603</b>

b) §20 : organismes divers - I. Exercice 2000

	<i>(euros)</i>
Aéroport international Moroni	182 938,82
AG/PDM (Association de gestion du programme de développement municipal)	278 981,70
AIF ( Agence intergouvernementale de la francophonie)	1 981 837,22
ASECNA (Agence pour la sécurité de la navigation aérienne)	3 353 878,38
AUREDI (Association Universitaire pour la recherche économique sur le développement international)	426 857,25
Banque mondiale (BIRD)	719 406,91
CFME Agence pour la promotion internationale	187 966,59
CIRAD <sup>(1)</sup>	297 702,44
CPIC/OCDP (Centre pour la Prévention du Crime de l'Office du Contrôle des Drogues et de la Prévention du crime)	228 673,53
EPICENTRE (Groupe européen d'expertises en épidémiologie pratique)	152 449,02
FMCU (Fédération mondiale des Citées unies)	197 726,38
FNSP (Fondation Nationale des Sciences politiques)	181 261,88
IAS (Institut Aéronautique et Spatial)	190 985,08
IPH (Institut Portuaire du Havre)	152 449,02
IRD (Institut de Recherche pour le Développement)	179 889,84
ISTED (Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement) (2)	649 204,14
Observatoire du Sahel	304 898,03
OCDE	365 877,64
OIE (Office International de l'Eau) <sup>(3)</sup>	179 889,84
PCASED (Programme de coopération et d'assistance pour la sécurité et le développement)	457 347,05

<sup>(1)</sup> + 1,17 M€ au titre de l'article 30

<sup>(2)</sup> + 0,74 M€ au titre de l'article 30

<sup>(2)</sup> + 0,42 M€ au titre de l'article 30

II. Sept premiers mois 2001

	<i>(euros)</i>
ASECNA	3 079 470,15
Banque mondiale (BIRD)	183 243,72
CIRAD	570 247,74
IAS	242 851,28
IRD	327 767,39
ISTED	618 180,76
Observatoire du Sahel	3 201 421,94
ONUSIDA	1 372 041,16

## **6. La programmation de la DGCID : l'aide au développement et les pays pauvres servent de « variable d'ajustement »**

L'analyse de la programmation 2001 de la DGCID, et celle de son évolution par rapport à 2000, font apparaître les éléments suivants :

➤ Sur un total de 4.698,4 millions de francs (716,3 millions d'euros) en 2001, la part dévolue à l'Afrique représente à peine plus du tiers.

**La redistribution au sein d'une enveloppe réduite s'est faite au profit de l'Europe centrale et orientale (+46 millions de francs), du Proche et Moyen Orient (+22 millions de francs) et de l'Extrême-Orient et Pacifique (+19 millions de francs), et au détriment de l'Afrique (- 72 millions de francs).**

Les trois premiers pays bénéficiaires des moyens (titre III et IV) de la DGCID sont le Maroc, la Tunisie et Madagascar. Parmi les dix premiers, on trouve l'Espagne, l'Allemagne et les Etats-Unis.

➤ En 2001, plus de la moitié des moyens de la DGCID ont été affectés à l'AEFE (2.036,4 millions de francs) et aux opérateurs audiovisuels (1.078 millions de francs). Les deux « secteurs » suivants sont la coopération culturelle et artistique (884 millions de francs) et la coopération universitaire et scientifique (694,3 millions de francs). Ce n'est qu'ensuite, souvent loin derrière, qu'on trouve le développement social (587 millions de francs), le développement économique et l'environnement (337 millions de francs), et la coopération institutionnelle (291,8 millions de francs).

**De fait, les choix de programmation effectués en 2001 ont clairement privilégié les premiers (tous en progression) au détriment des seconds (tous réduits).**



**Répartition de la programmation DGCID**  
(Titres III et IV)

**1. Répartition géographique**

	<b>Programmation totale 2000</b>	<b>Programmation totale 2001</b>		<b>Evolution 2001/2000</b>
	en MF	en MF	en %	en MF
Europe centrale et orientale	303	349,0	(7,5)	+ 46
Europe de l'Ouest	622,6	617,1	(13,1)	- 5,5
Asie du Sud et du Sud-Est	289,4	290,0	(6,2)	+ 0,6
Extrême-Orient et Pacifique	166,3	185,3	(3,9)	+ 19
Amérique du Nord	207,9	169,8	(3,6)	- 38,1
Amérique Centrale et du Sud	436,9	427,8	(9,1)	- 9,1
Proche et Moyen Orient	316,3	337,7	(7,2)	+ 21,4
Maghreb	636,2	625,9	(13,3)	- 10,3
Afrique	1767,3	1695,0	(36,1)	- 71,3
<b>Total</b>	<b>4746,2</b>	<b>4698,4</b>		<b>- 47,8</b>

**2. Dix premiers pays bénéficiaires  
des moyens de la DGCID**  
(Titres III et IV)

**Programmation 2001 (MF)**

- Maroc	359,7
- Tunisie	164,0
- Madagascar	161,9
- Côte d'Ivoire	158,0
- Sénégal	141,9
- Espagne	136,1
- Allemagne	130,2
- Cameroun	113,2
- Gabon	110,3
- Liban	108,8
- Etats-Unis	107,1
- Algérie	96,7

### 3. Répartition par secteurs

#### a) Programmation 2001

Direction de la coopération culturelle et du français	42,55%
Direction du développement et de la coopération technique	21,49%
Direction de l'audiovisuel	16,36%
Direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche	13,21%
Coopération non gouvernementale	3,10%
Coopération multilatérale	0,86%
Stratégie, programmation, évaluation	1,66%
Interdictions	0,77%

#### b) évolution des priorités

(millions de francs)

	2000	2001	Evolution
Opérateurs de l'action audiovisuelle	1065	1078	+ 13,0
Cinéma et coopération culturelle	117,2	121,8	+ 4,6
Nouvelles technologies de l'information	6,3	5,3	- 1,0
AEFE	1994,3	2036,4	+ 42,1
Coopération culturelle et artistique	841	884	+ 43,0
Français	382,8	379	- 3,8
Développement économique et environnement	390	336,7	- 53,3
Développement social et coopération éducative	630,6	586,9	- 43,7
Coopération institutionnelle	300,6	291,8	- 8,8
Appuis financiers et études économiques	95	91,5	- 3,5
Coopération universitaire et scientifique	537,8	694,3	- 156,5
Recherche	252,7	357	+ 104,3
Interdirections	397,4	209,6	- 187,8
Coopération non gouvernementale	224,1	225,6	+ 1,5

## IV. LES CRÉDITS DU TITRE VI

### Evolution des crédits du titre VI

(millions d'euros)

		Crédits votés en 2001	Crédits demandés pour 2002	Evolution
<b>1. Participation de la France au FED (nouveau)</b>				
	AP	(1)	3353,4	ns
	CP	(1)	218,5	ns
<b>2. Subventions d'investissement (chapitre 68-80)</b>				
- financement de projets de développement (art.10)	AP	0,29	0,23	- 0,06
	CP	0,82	0,53	- 0,29
- établissements culturels et de coopération (art.40)	AP	3,61	3,35	- 0,26
	CP	3,69	3,58	- 0,11
- projets de coopération militaire (art.60)	AP	1,22	1,22	0
	CP	1,22	1,22	0
<b>3. Fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-91)</b>				
- Fonds de solidarité prioritaire (art.10)	AP	167,23	150,16	- 17,1
	CP	108,54	112,20	+ 3,66
- opérations exceptionnelles (art.20)*	AP	7,62	-	ns
	CP	7,62	-	ns
<b>3. Projets mis en œuvre par l'AFD sous forme de dons (chapitre 68-93)</b>				
	AP	173,79	152,45	- 21,34
	CP	137,20	137,20	0
<b>Total</b>	<b>AP</b>	<b>353,86</b>	<b>3660,81</b>	<b>ns</b>
	<b>CP</b>	<b>259,19</b>	<b>479,20</b>	<b>ns</b>

(1) Crédits précédemment inscrits au budget des charges communes (chap, 68-02), soit pour 2001 : 0 en AP et 213,4 en CP.

\* Les crédits de cet article sont transférés sur le chapitre 42-37 "Autres interventions de politique internationale", sur un nouvel article 52 spécifiquement destiné au financement des sorties de crises.

Les crédits du titre VI sont intégralement consacrés aux actions de coopération avec les Etats en développement.

## **A. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT : DES RELIQUATS INADMISSIBLES**

Le budget 2002 est marqué par le transfert, sur le budget des Affaires étrangères, des crédits correspondant à la participation de la France au Fonds européen de développement (FED), jusqu'à présent inscrits au budget des Charges communes.

Le montant concerné est conséquent, puisqu'il s'agit de 3.353,4 millions d'euros (22 milliards de francs) en autorisations de programme et de 218,5 millions d'euros (1,43 milliard de francs) en crédits de paiement.

Ce regroupement, préconisé depuis longtemps par votre rapporteur, est bienvenu, dans la mesure où il améliore la lisibilité de l'effort consenti par la France en matière d'aide au développement. Pour autant, il ne doit pas inciter à l'avenir les services du Budget à céder à la tentation d'exciper d'une hausse de la contribution française pour diminuer d'autant les crédits du budget des Affaires étrangères.

**En revanche, on ne peut que continuer de s'indigner devant l'importance du montant des « crédits en compte » au 1<sup>er</sup> janvier 2001 sur le budget français au titre de la contribution française : 7,53 milliards d'euros (soit 49,4 milliards de francs) pour les autorisations de programme, et 4,54 milliards d'euros (soit 29,8 milliards de francs)<sup>1</sup> pour les crédits de paiement, soit exactement le montant global de l'aide publique française prévue pour 2002.**

Interrogé sur la justification de ce montant, et plus généralement sur la situation du FED, la Direction du Trésor a fourni des réponses qui, pour être nettement plus détaillées qu'à l'habitude, n'en restent pas moins peu satisfaisantes pour l'esprit<sup>2</sup>.

Il en ressort que :

**- le solde de l'enveloppe non engagée des FED antérieurs au 9<sup>ème</sup> FED<sup>3</sup> s'élève à 6,1 milliard d'euros (40 milliards de francs), soit le double d'une année d'aide bilatérale française ;**

---

<sup>1</sup> Page 74 du bleu 2001.

<sup>2</sup> La qualité et le volume des réponses apportées par Bercy doivent être soulignées, et constituent un progrès considérable par rapport à l'exercice précédent, même si leur réception un peu tardive ne laisse pas tout le temps nécessaire à leur bonne exploitation.

<sup>3</sup> Non encore en vigueur, puisque l'accord de Cotonou n'a pas encore été ratifié par tous les partenaires, notamment pas par la France.

- le solde des engagements non décaissés sur les trois derniers FED s'élève à près de 9 milliards d'euros (57 milliards de francs). En particulier, le 8<sup>ème</sup> FED n'a été décaissé qu'à hauteur de 15 %.

- fin 2000, la trésorerie du FED s'élevait à 263 millions d'euros (1,7 milliard de francs) ;

*(en millions d'euros)*

	Engagements	Paiements	Reste à liquider	Taux de décaissement
6 <sup>ème</sup> FED	7496	7136	360	91%
7 <sup>ème</sup> FED	10754	8499	2255	74%
8 <sup>ème</sup> FED	8348	1980	6368	15%
Total	26598	17615	8659	

Source : Trésor

### Réponses du Trésor sur les versements du FED

« Chaque année, les versements nationaux au titre du FED sont proportionnels aux besoins de trésorerie de la Commission, qui sont fonction du rythme d'exécution des projets : outre les cycles habituels de chaque protocole financier du FED (5 ans en théorie, mais beaucoup plus en pratique compte tenu du poids de l'aide-projet et de la relative complexité de sa mise en œuvre), il faut également tenir compte de facteurs exogènes (suspension de l'aide dans les pays en guerre ou en crise) et de la nature cyclique de certains outils (Stabex, Sysmin, aide aux réfugiés, etc.). Les prévisions d'utilisation des ressources du FED ont donc un caractère approximatif.

« Les prévisions de la Commission pour l'exercice 2002 portent sur un montant de 2050 M€ correspondant normalement à une contribution de la France de 449 M€ (3.273 MFRF). Le montant de l'inscription budgétaire demandée a été fixé à 218 M€ (1.433 MFRF) pour tenir compte (i) des reports de crédits prévisibles à fin 2001 en raison notamment de l'apurement en cours des créances ouvertes Stabex, (ii) d'un surdimensionnement chronique des prévisions de la Commission, (iii) de la capacité réelle de mobilisation des ressources du FED et pour inciter la Commission à davantage de rigueur budgétaire. Cette contribution est évaluée au plus juste.

« Il convient de distinguer la situation de trésorerie du FED (263 M€ fin 2000) qui détermine le niveau et le rythme des appels à contribution, des reliquats sur enveloppe et des restes à liquider (engagements/paiements : 536 M€).

« Jusqu'à l'entrée en vigueur du 9<sup>ème</sup> FED, il pourra être imputé des opérations programmées sur le solde de l'enveloppe des précédents FED (6,1 Md€). Après, les ressources non engagées des 6<sup>ème</sup>, 7 et 8<sup>ème</sup> FED seront intégrées dans le 9<sup>ème</sup> FED.

« Les dispositions transitoires prévoient l'affectation de ressources non affectées soit à la poursuite d'actions engagées, soit à des actions particulières nouvelles (ex. aide aux réfugiés, coopération intrarégionale). Ainsi la contribution de l'UE à l'initiative PPTE (1 000 M€ en 2000) a été imputée sur ces reliquats. Il en sera de même pour une éventuelle participation de l'UE au Fonds Global Santé affecté actuellement à la lutte contre le Sida.

« La situation actualisée des reliquats sur enveloppes doit être fournie par la Commission. »...

L'importante réforme des mécanismes d'aide communautaire actuellement menée, avec la mise en place d'une nouvelle Direction Générale (*Europaid*) et une déconcentration importante des décisions au niveau des délégations locales<sup>1</sup> est évidemment indispensable.

**La lourdeur des procédures de décision, tant au niveau des engagements que des décaissements, a en effet conduit à une sous-utilisation massive des fonds européens et à un niveau des « restes à liquider » inquiétant au regard des exigences de bonne gestion des fonds publics, et surtout scandaleux compte tenu de l'ampleur des besoins des pays potentiellement bénéficiaires.**

### ***B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE : UNE FORME D'EUTHANASIE***

Les crédits du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) poursuivent l'évolution à la baisse entamée depuis plusieurs exercices. Le déséquilibre des moyens au profit de l'Agence française de développement (AFD) est confirmé, ainsi que la rupture de l'équivalence entre autorisations de programme et crédits de paiement.

En 2002, les crédits du FSP s'établiront à 150,2 millions d'euros (985,5 millions de francs) pour les autorisations de programme, ce qui représente une réduction de 112 millions de francs par rapport à 2001, faisant suite à une diminution de 153 millions de francs par rapport à 2000, et à 112,2 millions d'euros (736 millions de francs) pour les crédits de paiement, soit une légère progression (+ 24 millions de francs) par rapport à 2001, qui permet seulement de retrouver le niveau de 2000.

**Votre rapporteur continue d'être réservé sur les perspectives du FSP. Il constate en effet que les évolutions relevées l'an dernier, après la réforme, ne sont guère modifiées : diminution générale des moyens, compétence de nature résiduelle<sup>2</sup> ; montée en puissance encore limitée dans les nouveaux pays de la Zone de solidarité prioritaire, à l'exception notable du Vietnam ; disparition réglementaire de la spécificité géographique avec le décret du 11 septembre 2000<sup>3</sup> ; longévité excessive, pour ne pas dire euthanasie, de nombreux projets.**

---

<sup>1</sup> Cette politique doit être soulignée. Elle se traduit en effet par un renforcement des effectifs des délégations locales, avec le redéploiement progressif sur le terrain de 400 personnes en deux ou trois ans. Soit un mouvement exactement inverse de celui que nous pratiquons avec l'assistance technique française.

<sup>2</sup> Dans le cadre des orientations définies par le CICID, « l'Etat ne conserve la gestion directe que des crédits d'aide au secteur de souveraineté (justice, état de droit, défense, police) ».

<sup>3</sup> Aux termes duquel le FSP « peut financer, à titre exceptionnel, des opérations d'aide et de coopération situées, le cas échéant, hors de la ZSP » (décret n° 2000-880).

Votre rapporteur souhaite en particulier insister sur ce dernier point. Les réponses apportées à ses questions à ce titre font ressortir les éléments suivants :

- 394 projets sont encore « vivants » à ce jour et non clôturés ;

- Sur ce total, 54 datent d'avant 1997, 65 de 1997, 89 de 1998, 60 de 1999, 126 de 2000 ;

- Le montant global des projets antérieurs à 1997, ou datant de 1997 et encore vivants, s'élève à 918,85 millions d'euros (plus de 6 milliards de francs) (dont plus de la moitié pour des projets antérieurs à 1997), soit un montant qui représente le tiers des projets vivants actuellement ;

- Les principaux « bénéficiaires » de projets antérieurs ou datant de 1997 sont la Côte d'Ivoire (11 projets) ; la Mauritanie (7) ; le Sénégal (8) ; le Tchad (8), le Burkina Faso (6) ; Haï ti (7).

**Il n'est pas admissible de voir « traîner » encore aujourd'hui plus de six milliards de francs de projets datant d'avant 1997. Il n'est guère possible de considérer, compte tenu du caractère particulièrement « volatil » de la situation politique (et donc des interlocuteurs) et économique de nos partenaires, que tous ces projets aujourd'hui ont encore un sens, ou une utilité.**

Heureusement qu'à côté du « dynamisme » de l'aide européenne, notre pays reste encore un modèle...

Parmi les plus lourds projets antérieurs à 1997 encore vivants, on relève :

- Réhabilitation partielle de l'hôpital de Benguela en Angola (1994)	22 MF
- Développement culturel en Angola (1996)	12 MF
- Insertion économique des jeunes au Burundi (1995)	4,5 MF
- Amélioration de l'habitat rural au Burundi (1994)	5,8 MF
- Amélioration et la diversification des soins au Bénin (1996)	
- Programme de formation pour les travaux publics et les transports en Centrafrique (1993)	7,0 MF
- Un programme d'ajustement du ministère de l'Education nationale de Côte d'Ivoire (1993)	32,0 MF
- Programme d'appui à la formation professionnelle publique en Côte d'Ivoire (1994)	20,0 MF
- Projet de développement communal en Côte d'Ivoire (1995)	12,0 MF
- Projet d'appui au développement culturel du Cameroun	15,0 MF
- Les forêts et terrains du Cameroun (1996)	14 MF
- Contribution pour la mise en œuvre du programme sectoriel des transports au Cameroun (1994)	7 MF

- Renforcement du système de santé dans la province Nord du Cameroun (1995)	8,0 MF
- Appui aux programmes de recherche agronomique par filière de production au Cameroun (1994)	10,0 MF
- Projet d'appui aux administrations économiques et financières en Guinée (1994)	6,0 MF
- Appui au développement de l'enseignement supérieur en Guinée (1996)	10,0 MF
- Appui au développement sanitaire et social en Guinée Equatoriale (1991)	7,0 MF
- Appui à la politique de santé publique de Guinée Bissau (1995)	15,0 MF
- Crédits déconcentrés – Haï ti (1997)	7,0 MF
- Appui à la politique environnementale à Madagascar (1996)	6,2 MF
- Appui aux médias malgaches (1997)	4,0 MF
- Appui à l'enseignement fondamental du premier cycle du Mali (1995)	17,0 MF
- Programme de développement régional à Kayes au Mali (1997)	8,0 MF
- Fonds social de développement – Mauritanie (1996)	6,0 MF
- Appui à l'autonomie des systèmes socio-sanitaires mauritaniens (1995)	16,0 MF
- Projet d'appui à la restructuration de l'enseignement supérieur mauritanien (1997)	10,0 MF
-Appui aux forces de sécurité civile mozambicaines (1994)	7,5 MF
- Appui aux opérateurs du secteur hydraulique (1995)	6,0 MF
- Programme d'appui aux administrations financières et économiques du Niger (1996)	6,0 MF
- Appui au secteur éducatif rwandais (1996)	5,0 MF
- Appui à la construction de l'état de droit au Rwanda (1997)	5,0 MF
- Appui à l'environnement francophone au Rwanda (1996)	5,0 MF
- Appui aux actions déconcentrées de santé au Sénégal (1996)	15,0 MF
- Projet d'appui à l'enseignement technique et à la formation professionnelle au Sénégal (1996)	16,5 MF
- Projet d'appui à la réforme de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar (1995)	12,0 MF
- Projet de recherche-développement Guera-Ouaddai au Tchad (1995)	9,5 MF
- Réhabilitation de l'appareil judiciaire tchadien (1996)	6,0 MF
- Projet éducation au Togo (1996)	16,0 MF
- Intégration urbaine et coopération de proximité au Togo (1996)	9,0 MF
- Crédits déconcentrés – Congo (Zaï re) ( 1997)	14,0 MF
- Appui aux organisations professionnelles agricoles Mali/Burkina Faso (1994)	5,9 MF
- Pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (1996)	20,0 MF
- Appui à la mise en œuvre du traité OHADA (1997)	10,0 MF



- Gestion durable des forêts tropicales africaines : politique et recherche (1994)		15,0 MF
- Politiques énergétiques et énergies renouvelables (1996)		10,0 MF
- Appui à la politique pharmaceutique des Etats (1994)		10,0 MF
- Appui à la réforme des systèmes hospitaliers (1995)		10,0 MF
- Promotion des actions en faveur du développement social (1996)		18,0 MF
- Partenariat éducatif nord-sud (1996)		7,0 MF
- Appui aux réformes économiques et financières (1995)		11,0 MF
- Appui aux processus et aux projets d'intégration régionale (1996)		10,0 MF
- Recherches agronomiques et vétérinaires interrégionales et régionales (1995)		12,0 MF
- Appui à la diffusion de l'information scientifique et technique (1996)		15,0 MF
- Appui à la recherche médicale 1996-1998 (1996)		20,0 MF
- Comité français pour la coopération avec l'Afrique et Madagascar par la coopération scientifique et universitaire (1994)		10,0 MF
- Contributions financières aux actions des ONG		
	1996	60,0 MF
	1997	80,0 MF
	1998	40,0 MF
	1999	56,2 MF
	2000	32,6 MF
- Cofinancement des projets de coopération décentralisée		
	1997	24,0 MF
	1998	25,0 MF
	1999	30,0 MF
	2000	

### ***C. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : OPÉRATEUR-PIVOT OU CONCEPTEUR UNIQUE ?***

L'AFD est devenue « opérateur-pivot » de l'aide française au développement depuis la réforme du dispositif français annoncée le 4 février 1998 : « *Dans le cadre des orientations définies par le CICID, l'essentiel des projets et des programmes d'aide au développement [est] désormais confié à l'AFD* ».

**De fait, ses interventions représentent désormais environ 25 % de l'aide publique bilatérale française.**

En 2000, le groupe AFD a engagé près de 1,2 milliard d'euros (7,9 milliards de francs) pour son compte propre, dont 63 % sous forme de concours aux Etats étrangers. Les engagements d'aide-projet dans les pays en développement sont restés stables. Son activité se concentre sur les pays les

plus pauvres : l'AFD intervient dans 41 des 48 pays classés par l'ONU comme pays à très faible revenu.

**Votre rapporteur notera tout d'abord que l'analyse de la liste des projets encore « vivants » gérés par l'AFD appelle les mêmes réserves relatives à la prolongation excessive de certains d'entre eux.**

Ainsi, sur un total de 344 *projets financés sur subventions* encore en cours de décaissement, 95, soit plus du quart, ont entre 5 et 11 ans : trois datent de 1990 ; deux de 1991 ; quatre de 1992 ; sept de 1993 ; vingt de 1994 ; vingt-quatre de 1995 ; trente-quatre de 1996.

Sur un total de 179 *projets financés sur prêts* encore en cours de décaissement, 62 projets, soit plus du tiers, ont entre 5 et 9 ans : cinq datent de 1992 ; trois de 1993, douze de 1994, quinze de 1995, vingt-sept de 1996.

**C'est évidemment trop, au regard d'une utilisation efficace des deniers publics, et s'agissant d'une institution qui ne méconnaît pas en principe les ratios de rentabilité<sup>1</sup>.**

Parmi les projets antérieurs à 1993, on relève :

Projets financés sur subventions

- 1990 – Madagascar – Aménagement plaine de Tananarive ( 2,03 M€ engagés à 96 %)
- 1990 – Madagascar – Remise en état périmètres irrigués (19,8 M€ engagés à 92 %)
- 1990 – Mali – 3<sup>ème</sup> phase irrigation de Gao (7,8 M€ engagés à 48 %)
- 1991 - Sao Tomé – Modernisation de huit entreprises privées (2,5 M€ engagés à 87 %)
- 1991 – Burkina Faso – Renforcement des moyens de gestion du CNCA (0,99 M€ engagés à 92 %)
- 1992 – Rwanda – Financement laitier hauts plateaux (4,72 M€ engagés à 29 %)
- 1992 – Mauritanie – Rapatriés du Sénégal (1,52 M€ engagés à 11 %)
- 1992 – Rwanda - Fonds d'études (0,6 M€ engagés à 2 %)
- 1992 – Sénégal – Restructuration des réparations navales (6,5 M€ engagés à 75 %)

Projets financés sur prêts

- 1992 – Côte d'Ivoire – Développement Caisse de crédit mutuel (5,64 M€ engagé à 17 %)
- 1992 – Algérie – Cimenterie de Meftah (9,1 M€ engagés à 89 %)
- 1992 – Guinée – Société à créer (*sic*) (6,55 M€ engagés à 5 %)
- 1992 – Maurice – 2<sup>ème</sup> phase alimentation en eau potable (22,9 M€ engagés à 93 %)
- 1992 – Sénégal – Restructuration secteur réparation navale (9,75 M€ engagés à 60 %)

---

<sup>1</sup> Un des facteurs tient notamment à un décalage parfois supérieur à 1 an entre la date de passage en Conseil de surveillance et la date de signature de la convention avec le partenaire. Quel est véritablement l'intérêt de faire passer au Conseil des projets si manifestement prématurés ?

### **Votre rapporteur considère ensuite que les modalités de financement des activités pour compte propre de l'AFD sont peu lisibles**

Il n'est pas certain que les modalités actuelles des relations financières entre l'Etat et l'AFD soient les plus économes des deniers publics, les plus responsabilisantes pour l'établissement, et les plus transparentes pour le Parlement. Une réforme paraît souhaitable, qui tiendra compte en outre des conclusions des différents audits auxquels l'AFD a été soumise (Cour des comptes<sup>1</sup> et Inspection générale des finances notamment) et visera notamment à renforcer les procédures de contrôle de gestion et d'analyse financière et comptable.

Outre les crédits budgétaires inscrits sur le budget des Affaires étrangères (chap. 68-93, article 30), l'AFD se finance sur des ressources de marché bonifiées par le Trésor<sup>2</sup>, sur des emprunts auprès du Trésor et enfin sur des ressources à condition de marché, sans garantie de l'Etat. Ces différentes ressources sont « mixées » en fonction des produits selon des règles complexes.

Evolution des ressources de l'AFD

(en millions d'euros)

Activités pour compte propre de l'AFD	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ressources bonifiées par le Trésor	283	327	435	602	429	335
Emprunts auprès du Trésor	71	97	118	136	105	105
Ressources budgétaires	203	203	188	177	137	137
Ressources à conditions de marché	390	440	291	242	363	465
<b>Total versement sur prêts et subventions AFD</b>	<b>947</b>	<b>1 067</b>	<b>1 032</b>	<b>1 157</b>	<b>1 034</b>	<b>1 042</b>

Source : Trésor

La part du financement sur ressources budgétaires a tendance à baisser : elles ne représenteront en 2002 que 13,1 % des ressources totales de l'AFD, contre 21,4 % en 1997. Parallèlement, celle des ressources bonifiées par le Trésor et des emprunts auprès du Trésor augmente.

Il reste que, s'agissant des ressources budgétaires, les crédits affectés à l'AFD sont devenus supérieurs à ceux alloués au FSP. Pour 2002, ils s'établissent à 152,5 millions d'euros (1.000,3 millions de francs) pour les autorisations de programmes, ce qui équivaut à une réduction de 140 millions de francs par rapport à 2001, et à 137,2 millions d'euros (899,9 millions de francs) pour les crédits de paiement, ce qui correspond à une stricte reconduction en francs courants.

<sup>1</sup> Votre Rapporteur conteste évidemment la suggestion faite par la Cour des comptes de « sortir » la représentation parlementaire du Conseil de surveillance de l'AFD. Il craint de penser qu'il s'agit-là d'une sorte de « réaction » à un échange un peu vif qu'il eut un jour avec un membre de la Cour des comptes représentant l'Etat au Conseil, au cours duquel il s'était étonné du montant de certains frais administratifs de la Cour...

<sup>2</sup> L'AFD lève auprès des marchés financiers des emprunts et reçoit du Trésor une subvention au gré des échéances de ces emprunts sous forme de bonifications d'intérêt. (Compte n° 903-07)

L'année dernière, votre rapporteur avait déjà souligné l'écart conséquent entre le niveau des autorisations de programme (173,8 millions d'euros) et celui des crédits de paiement (137,2 millions d'euros), pour s'inquiéter d'un **risque de crise des paiements en fin d'exercice. Celle-ci est d'ores et déjà avérée et devra être financée en collectif de fin d'année.** En effet, en 2000, le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement s'est traduit par une clôture avec un déficit de 63 millions de francs. Compte tenu des prévisions de décaissements pour 2001 (950 millions de francs) et du niveau des crédits de paiement ouverts, ce déficit pourrait être porté à **113 millions de francs fin 2001.**<sup>1</sup>

**Réduit en 2002 à 15 millions d'euros, l'écart entre autorisations de programme et crédits de paiement persiste tout de même et conduit donc aux mêmes observations.**

Enfin, un certain nombre de procédures, censées garantir la tutelle, ont été mises en place avec la réforme du dispositif d'aide au développement : document d'orientation annuel établi par le CICID, débat stratégique annuel en Conseil de surveillance de l'AFD, réunion des tutelles organisées par le ministère des finances avant chaque Conseil de surveillance.

**Elles butent toutes, en réalité, sur un défaut fondamental : l'absence de définition d'une politique française d'aide au développement. Seul, en définitive, le dispositif a été réformé.**

Cette déficience lourde est aujourd'hui de plus en plus perceptible, notamment dans les enceintes multilatérales auxquelles la France consacre des moyens croissants, et dans lesquelles elle entend exercer une influence renforcée.

Il en résulte aujourd'hui que l'AFD, au-delà de son rôle d'opérateur-pivot, se voit désormais confié celui de concepteur. Actuellement en cours de rédaction itérative entre les différentes tutelles, la lettre de mission du nouveau directeur général<sup>2</sup> devrait, en effet, notamment comporter l'idée que *« l'AFD devra, au-delà de ses activités de projets, jouer un rôle moteur dans l'élaboration de conceptions nouvelles et cohérentes en matière de développement »*<sup>3</sup>.

**Votre rapporteur estime que ce n'est pas le rôle d'un établissement public, fût-il l' « opérateur-pivot » de l'aide française au développement, de définir la politique mise en œuvre par le Gouvernement, sauf à souligner une carence bien regrettable en ce domaine.**

---

<sup>1</sup> De fait, cette estimation était encore inférieure à la réalité. Le collectif de fin d'année qui vient d'être déposé par le Gouvernement prévoit une ouverture de 196,8 millions de francs pour « ajustement des crédits de l'AFD ».

<sup>2</sup> Jean-Michel Severino, par ailleurs rapporteur des travaux du groupe de travail présidé par Jean-Louis Bianco sur « Globalisation, gouvernance et développement » : *« Un autre monde est possible »* - Fondation Jean Jaurès - (2 tomes) - mars et août 2001.

<sup>3</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

## CONCLUSION

Les événements du 11 septembre 2001 appellent évidemment d'innombrables analyses, dont beaucoup restent encore à venir. Il en est une qui paraît incontestable : l'urgence qu'il y a, fût-ce, égoïstement, pour préserver la sécurité des démocraties développées, à tenir compte de l'appel des pays pauvres.

Dans ce contexte, qui n'est pas nouveau, l'aide française paraît doublement s'égarer.

D'aucuns diront que la diminution globale de notre effort –moins 10 % depuis 1996- se justifie par les contraintes de la rigueur budgétaire, les ukases européens en la matière –l'Europe, déjà-, et la nécessité de répondre en priorité à nos propres besoins sociaux. Peut-être.

Mais le choix même des moyens au sein de cette enveloppe en peau de chagrin paraît désastreux.

Le choix européen d'abord : s'en remettre toujours plus à l'Europe, en confiant désormais le quart de notre effort en la matière à un canal communautaire totalement bouché dans le sens du retour, constitue la pire option politique et économique.

Erreur politique, parce que la régression de l'aide bilatérale au profit d'une aide multilatérale « apatride » sert manifestement, à notre détriment, la volonté politique de certains de nos partenaires qui combattent sournoisement notre action avec notre argent. La position des « *elit donors* » -le britannique et les nordiques- est à cet égard révélatrice : il faut faire définitivement disparaître les « chasses gardées », et la France est la première visée du fait de l'ampleur de son « champ » traditionnel.

Il ne s'agit pas là d'une simple réaction cocardière, ou d'une animosité particulière à l'égard de l'Europe.

Car l'option économique est tout aussi mauvaise. Les lourdeurs administratives et réglementaires des processus bruxellois, le cloisonnement des administrations, l'absence de direction politique font qu'aujourd'hui les fonds communautaires sont enlisés. Fin 2000, il restait encore près de 60 milliards de francs (9 milliards d'euros) à décaisser pour les seuls fonds du FED, soit trois fois le montant annuel de l'aide bilatérale française. Et on ignore le taux réel de décaissement de l'aide financée sur le budget communautaire, soit près de 7 milliards de francs (moins de 1 milliard d'euros).

**A moins qu'il ne s'agisse, en définitive, d'une forme de cynisme gouvernemental : on peut bien faire semblant de donner davantage à l'aide au développement en augmentant la contribution européenne, puisque toutes ces dépenses ne seront que virtuelles.**

**La prépondérance croissante donnée au culturel ensuite : le vieil antagonisme entre les « cultureux » du Quai d'Orsay et les « va-nu-pieds » de la rue Monsieur s'est résolu à l'avantage des premiers. La seule analyse de l'évolution des crédits budgétaires depuis la fusion des deux ministères démontre que, progressivement, les crédits d'action culturelle, artistique et audiovisuelle prennent le pas, à chaque arbitrage budgétaire, sur les crédits de coopération au développement. Là encore, il ne s'agit pas de renier l'importance de la présence de la culture française dans le monde. Mais les affamés et les malades n'ont que faire des nourritures de l'esprit, fussent-elles d'excellence.**

**En réalité, la rue Monsieur n'a pas fusionné avec le Quai d'Orsay : elle y a été dissoute.**

**Le retrait de la coopération militaire enfin. Dans un contexte qui nécessite à l'évidence un effort accru en matière de sécurité intérieure et extérieure des états, de surveillance du territoire et de renseignement, le recul constant de nos moyens de coopération militaire en général, et sur le sous-continent africain en particulier, spécifiquement fragile et vulnérable, paraît aller en sens inverse de la politique que nous pourrions mener, précisément parce que nous y avons, patiemment, forgé des habitudes et ancré des positions.**

**La France risque, à ce rythme, de ruiner des décennies d'efforts et de rentrer peu à peu dans le rang des pays banalisés et sans influence.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 15 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission des Finances a examiné les **crédits de l'aide au développement**.

En préambule, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a souhaité s'interroger sur les leçons qui pouvaient être tirées des événements du 11 septembre dernier, s'agissant de l'aide publique au développement.

Il a estimé que ceux-ci avaient au moins, d'une certaine façon, contribué à rappeler l'ampleur de la fracture qui s'élargit chaque jour entre pays riches et pays pauvres. Les quatre cinquièmes de la population du monde vivent aujourd'hui dans les pays en développement et un cinquième (1,3 milliard de personnes) vit dans une situation d'extrême pauvreté, avec moins d'un dollar par jour. Leur nombre va croissant. Les 20 % des habitants de la planète les plus pauvres se partagent à peine plus de 1% du revenu mondial en 2000, contre 2,3 % en 1960.

Cette situation est évidemment porteuse de risques majeurs. La mondialisation aujourd'hui si médiatisée est un redoutable révélateur des diversités et des disparités du monde actuel et la « globalisation » soulève des questions transversales : développement durable, risques sanitaires, préservation de l'environnement, sécurité physique, juridique et financière.

Une mobilisation renforcée de la communauté internationale en faveur de l'aide au développement apparaît donc indispensable et urgente si l'on veut éviter que la mondialisation ne se traduise par la marginalisation accrue d'une population qui tend à dominer la planète par son nombre, avec les risques qui en découlent.

Dans ce contexte général, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé qu'on ne pouvait que déplorer la régression constante, continue et quasi-systématique de l'effort français en matière d'aide publique au développement. En cinq ans, de 1996 à 2001, l'aide publique française aura diminué de plus de 3 milliards de francs, soit 10 % de moins en cinq ans en francs courants.

**M. Michel Charasse** a de fait souligné que ces chiffres étaient désormais en totale contradiction avec la volonté affichée par la France de se poser en chantre –voire en champion- de l'aide au développement. Au huitième rang des pays de l'OCDE, la France conserve désormais difficilement le premier rang au sein du G7 en termes d'effort d'aide rapporté au PNB. Elle y est en effet désormais talonnée par le Royaume-Uni, qui la dépasse en termes de montant absolu d'aide.

Entre 1999 et 2000, l'aide française aura encore régressé de près de 14 %, alors que l'évolution, pour la moyenne des pays de l'OCDE, s'est limitée à moins 2 % et que le Royaume-Uni a progressé de près de 40 %.

De fait, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a considéré que la priorité politique donnée par le Royaume-Uni à l'aide au développement devait être méditée. Il a précisé que le Gouvernement britannique avait majoré de 5,5 % en termes réels le budget du Department for International Development qui, contrairement à la France, était désormais autonome vis-à-vis du Foreign Office, qu'il s'était engagé à porter son effort à 0,33 % du PNB en 2003, soit plus que la France aujourd'hui, qu'il préparait déjà un nouveau Livre Blanc sur le développement, expressément articulé autour des changements induits par la mondialisation et qu'il avait jugé utile d'adresser à ses fonctionnaires présents à Bruxelles dans ce secteur -une cinquantaine- une note intitulée « Comment influencer l'aide européenne ».

**M. Michel Charasse** a ensuite constaté que l'aide française ne bénéficiait pas en priorité aux pays pauvres. Les pays les moins avancés perçoivent en effet aujourd'hui moins du quart de l'aide française, soit exactement autant que les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et les pays à revenu élevé qui comprennent, il est vrai, la Nouvelle Calédonie et la Polynésie. Les pays les plus pauvres de la planète (pays les moins avancés et pays à faible revenu) en recueillent à peine la moitié. Au cours des dix dernières années, les pays les moins avancés sont également ceux qui ont le plus souffert de la redistribution sous contrainte budgétaire d'une enveloppe réduite : de 1989 à 1999, leur part dans une aide publique en forte baisse est passée de près du tiers à peine plus du cinquième du total.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a rappelé ensuite que la baisse globale de l'aide publique française résultait exclusivement de la chute de l'aide bilatérale, amputée de près de 7 milliards de francs entre 1996 et 2001, soit plus du quart du montant atteint en 1996, soulignant qu'au sein même de l'aide bilatérale, la plus lisible pour les Etats partenaires, il revenait à l'aide-projet, la plus lisible pour les populations concernées de diminuer le plus.

De fait, il a déploré que soient demeurés impavides, en définitive, dans ce naufrage de l'aide bilatérale, les frais administratifs, leur part dans le total de l'aide étant passée de moins de 6 % en 1995 à près de 8 % en 1999.

Précisant que la chute de l'aide bilatérale s'était accompagnée en parallèle d'une progression considérable en valeur absolue de l'aide multilatérale, essentiellement liée au poids croissant de l'aide européenne, **M. Michel Charasse** a précisé que la contribution française (contribution au budget européen plus contribution au Fonds européen de développement) était passée de 8,6 milliards de francs en 1996 à près de 12 milliards de francs en



2001, pour représenter désormais près du quart de l'aide publique française, contre moins de 13 % en 1996.

Il a estimé qu'une telle évolution comportait au moins deux risques : le premier relatif à la lisibilité de l'effort français et le second lié au gaspillage des fonds ainsi engagés. **M. Michel Charasse** a en effet considéré que la régression de l'aide bilatérale au profit d'une aide multilatérale «apatride» servait manifestement la volonté politique de certains de nos partenaires, estimant que la position des «elit donateurs» européens (britannique et nordiques) était à cet égard révélatrice. Il s'est d'ailleurs interrogé sur les conséquences, à terme, de la double évolution qui conduisait la France à retirer massivement ses assistants techniques présents sur le terrain, tandis que, dans le même temps, la Communauté prévoyait d'envoyer 400 coopérants supplémentaires sur place.

**M. Michel Charasse** a ensuite indiqué, pour s'en indigner vivement, que, s'agissant seulement des crédits du Fonds européen de développement (FED) gérés par Bruxelles, le solde de l'enveloppe non engagée des FED antérieurs au 9<sup>e</sup> FED s'élevait, fin 2000 (dernier chiffre transmis), à 40 milliards de francs, soit le double de l'aide bilatérale française, tandis que le solde des engagements non décaissés s'élevait à 57 milliards de francs et que la trésorerie du FED atteignait 1,7 milliard de francs.

Abordant ensuite l'analyse des crédits inscrits pour 2002 au titre de l'aide au développement au budget des affaires étrangères, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a considéré que la réponse apportée n'était pas satisfaisante.

Rappelant que le budget des affaires étrangères pour 2002 montrait que l'action extérieure ne figurait pas au rang des priorités gouvernementales, il a souligné qu'au sein même du budget des affaires étrangères, la coopération et l'aide au développement étaient de plus en plus sacrifiées.

Evoquant rapidement les principales évolutions constatées, **M. Michel Charasse** a ainsi souligné qu'aucune augmentation n'était prévue pour les concours financiers et l'aide budgétaire, pour le transport de l'aide alimentaire, pour l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, pour l'aide aux sorties de crise, pour les contributions à des dépenses internationales hors recherche, que les crédits de coopération militaire diminuaient de 5,6 % et que les crédits affectés à la seule coopération technique et au développement étaient vraisemblablement amputés de 20 % au sein d'une enveloppe devenue illisible, dès lors qu'elle englobait désormais l'ensemble des crédits de coopération, y compris culturelle, éducative et linguistique.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a particulièrement déploré la baisse des crédits de la coopération militaire. Dans un contexte qui nécessite à l'évidence un effort accru en matière de sécurité intérieure et

extérieure des États, de surveillance du territoire et de renseignement, il a estimé que le recul constant de ces moyens allait en sens inverse de la politique qu'il faudrait mener, ce que la France aurait été en mesure de faire, précisément parce qu'elle avait, en ce domaine, patiemment forgé des habitudes et ancré des positions.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a souligné que d'une manière générale, la part dévolue aux actions de coopération, dans les dépenses de fonctionnement comme dans les dépenses d'intervention du ministère, régressait. Il a indiqué que cette évolution était particulièrement sensible pour les moyens d'intervention, dont la part dédiée à la coopération et à l'aide au développement passait de 52,2 % du total en 2000 à 49,4 % en 2001, et qui diminuaient au total de 171 millions de francs.

**M. Michel Charasse** a estimé qu'une telle évolution confirmait les craintes exprimées l'an dernier, estimant qu'au terme de la réforme du dispositif français d'aide au développement, on pouvait considérer que l'ancien ministère de la coopération, les moyens dont il disposait et son champ d'intervention privilégié, s'étaient totalement dissous au sein du ministère des affaires étrangères.

Il a déploré par ailleurs que « la grande réforme » de l'aide publique française se soit arrêtée à celle de son seul dispositif administratif – d'une lourdeur effrayante - sans déboucher sur la définition claire d'une nouvelle et crédible politique française du développement, rappelant que les querelles, nombreuses, furent, en définitive, essentiellement « de boutique », et jamais de doctrine.

**M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a ensuite souhaité souligner, en matière d'aide publique au développement, les lacunes de l'analyse budgétaire et donc celles du contrôle exercé. Il a indiqué en effet que treize milliards de francs d'aide publique au développement échappaient à une inscription budgétaire identifiable, et donc au contrôle parlementaire susceptible d'être exercé. Cette somme considérable recouvre pour moitié ce qui correspond au financement par la France des dépenses d'aide financées sur le budget de la Commission européenne par le biais d'un prélèvement sur recettes du budget général. Elle correspond ensuite à des annulations de dettes, traitées sous forme d'un transfert au compte de découvert du Trésor, et à la partie des prêts faisant l'objet d'un financement partiel sur le marché. Elle recouvre enfin le coût des études supérieures d'étudiants étrangers en France, en provenance de pays en développement, évalué à 2,2 milliards de francs en 1999, et en constante progression.

**M. Michel Charasse** a ensuite précisé que près de 3 milliards de francs d'« aide au développement » transitaient par différents ministères techniques autres que le ministère des affaires étrangères et celui de l'économie et des finances, soit plus du quart du total des moyens affectés à la

Direction générale de la coopération internationale au développement (DGCID), sans qu'il soit réellement possible d'avoir une vision claire de leur utilisation.

Ainsi, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a relevé qu'une part importante de ces moyens était affectée à certains grands organismes de recherche, bénéficiant également de crédits sur le budget des affaires étrangères, pour estimer que leur efficacité en matière d'aide au développement gagnerait parfois à être mieux démontrée. Il s'est également interrogé sur l'objet de l'action menée par le ministère de l'emploi et de la solidarité par le biais d'un coûteux « GIP-Inter » et sur le bien-fondé des actions financées par le ministère de la culture, compte tenu de l'importance relative des moyens par ailleurs mis en œuvre sur ce secteur par la DGCID.

Déplorant vivement de n'avoir, à ce jour, reçu aucune réponse aux questions posées à ces ministères, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé que dans un contexte de baisse aussi forte de l'aide publique française, il lui paraissait indispensable de mesurer l'efficacité des quelques 3 milliards de francs gérés par les ministères « techniques », dont 210 millions de francs en seuls coûts de fonctionnement.

Concluant, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé qu'à ce rythme, la France risquait de ruiner des décennies d'efforts et de rentrer peu à peu dans le rang des pays banalisés et sans influence.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Alain Lambert, président**, a tout d'abord déploré que, par un effet de « myopie », sans doute lié aux contraintes budgétaires, la France risque de se trouver rapidement dans l'incapacité de maintenir sa place et son influence dans le monde. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'inefficacité provoquée par l'abondance et la complexité des procédures, et des canaux divers, mis en place en matière d'aide publique au développement.

S'interrogeant de manière générale sur l'absence de résultat des montants d'aide au développement pourtant considérables consentis au cours des dernières décennies, **M. Maurice Blin** a souhaité savoir s'il fallait invoquer le comportement des pays riches, l'incapacité des pays pauvres à tirer partie de l'aide qui leur était apportée ou la dérive des coûts de gestion de cette aide au développement. Il a évoqué en particulier les cas des pays riches du Moyen-Orient disposant de 60 % des ressources pétrolières, sans pour autant que la situation des pays musulmans voisins ait été sensiblement améliorée. Il a par ailleurs déploré à son tour la baisse des crédits de coopération militaire.

**M. François Trucy** a relevé l'importance de la mauvaise gestion des crédits concernés. Il a à son tour regretté la baisse de la présence des

coopérants militaires sur le terrain, considérant qu'il s'agissait d'une politique à courte vue, fondée à tort sur des considérations strictement budgétaires. Il a souhaité savoir si la montée en puissance de l'aide communautaire pouvait constituer un risque d'éviction pour l'aide bilatérale française.

**M. Claude Belot** a souhaité insister sur l'importance de la présence audiovisuelle extérieure et sur l'apport que constituait la coopération décentralisée. Il a par ailleurs souhaité saluer la qualité de la contribution apportée par les universités françaises aux travaux de recherche menés sur les pays en voie de développement.

Evoquant les travaux tenus à l'Assemblée générale des Nations unies auxquels il avait récemment assisté en tant que membre de la délégation française, **M. Jacques Chaumont** a souligné que la question du financement du développement revêtait désormais, y compris pour les Américains, un caractère prioritaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il a donc déploré que, au vu des chiffres examinés, le Gouvernement français paraisse conduire une politique exactement inverse en ce domaine. Il a par ailleurs regretté que la France, membre permanent du Conseil de sécurité, ne figure qu'au 11<sup>e</sup> ou 12<sup>e</sup> rang des contributeurs volontaires aux organismes et fonds onusiens, loin derrière la plupart des petits pays européens, estimant qu'une telle politique n'était pas sans risque à un moment où la réforme du Conseil de sécurité, et notamment de sa composition, était à nouveau évoquée. Il s'est enfin interrogé sur la signification réelle de la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP).

**M. Aymeri de Montesquiou** a considéré que le renforcement du multilatéralisme européen pouvait au contraire constituer une opportunité pour la France. Il a également évoqué l'apport de la coopération décentralisée en matière d'aide publique au développement. Il s'est interrogé sur les moyens d'améliorer l'efficacité de cette aide en général. Il a enfin estimé que, dans le cadre du renforcement de l'accueil des étudiants étrangers, la France devrait davantage favoriser les étudiants originaires de pays émergents.

Répondant aux différents intervenants, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a souligné que, dans le cadre des contraintes budgétaires et des priorités gouvernementales qui étaient les nôtres, et qui pouvaient peser sur le montant global de l'effort consenti en matière d'aide au développement, la répartition de cet effort et ses conditions de mise en œuvre restaient contestables : il a de nouveau vivement fustigé l'importance des crédits non utilisés sur le Fonds européen de développement, ainsi que les exigences parfois excessives, ou dérisoires, des fonctionnaires européens en matière d'achèvement démocratique.

Par ailleurs, il a considéré que la progression constante de l'aide accordée aux Balkans, au détriment des pays membres de la zone de solidarité prioritaire, correspondait plus à la nécessité de renforcer le processus

démocratique et de permettre la « mise à niveau » de ces pays, en vue d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne, qu'à de véritables considérations d'aide au développement.

Répondant plus particulièrement à M. Maurice Blin, il a estimé que la pauvreté était une résultante complexe de tous les facteurs évoqués : égocentrisme des pays riches, ainsi qu'en attestent à nouveau les difficultés des négociations en cours à Doha, turpitudes des dirigeants riches des pays pauvres, incapacité des pays pauvres à utiliser à meilleur escient l'aide qui leur était consentie. Il a toutefois souligné l'ampleur des progrès franchis en matière de démocratie par des dirigeants désormais considérés comme exemplaires, tels Alpha Konaré ou Blaise Compaoré.

Répondant à M. François Trucy, il a considéré que, dans un contexte de réduction globale de l'aide, le renforcement du canal multilatéral entraînait nécessairement un effet d'éviction de l'aide bilatérale, ajoutant que la politique actuelle visant à inclure des financements bilatéraux dans des projets multilatéraux se traduisait par une dilution supplémentaire.

Il a par ailleurs estimé que la contractualisation des crédits de coopération décentralisée, désormais inclus en majorité dans les contrats de plan, n'était pas une bonne chose. Il a estimé enfin que la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), qui comportait désormais de plus en plus de bénéficiaires, appelés à se répartir de moins en moins de moyens, n'avait plus guère de sens, d'autant que, par voie réglementaire, le décret du 11 septembre 2000, permettant à des pays hors zone, de bénéficier, « à titre exceptionnel », des moyens du Fonds de solidarité prioritaire, l'avait vraisemblablement totalement vidée de sa substance.

Concluant, pour déplorer à nouveau l'écart grandissant entre le discours tenu par la France et les moyens concrets qu'elle consacrait à l'aide au développement, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé que le budget de la coopération pouvait être assimilé à « l'argent de poche » de la politique internationale.

A l'issue de cette présentation, la commission a décidé de **réserver son vote jusqu'à l'examen des crédits des affaires étrangères.**

## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**- Séance du 19 novembre 2001 -**

**Loi de finances pour 2002 – Deuxième partie – Seconde délibération**

**Amendements du Gouvernement**

### **Modification de crédits**

#### ***A. PRISE EN COMPTE DE LA RÉFORME DES FONDS SPÉCIAUX***

**Les crédits du titre III** ont été abondés de 1,025 million d'euros (6,72 millions de francs) pour tenir compte de la réforme des fonds spéciaux adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen du budget des services généraux du Premier ministre.

La majoration de ces crédits porte d'une part sur le chapitre 31-12 « indemnités et allocations diverses », article 11 « administration centrale » : pour 915.472 euros (6 millions de francs), soit une majoration de 2,8 % de la dotation initiale.

Elle porte d'autre part sur le chapitre 34-03 « frais de réceptions et de voyages exceptionnels », article 01 « conférences internationales et voyages officiels », pour 109.458 euros (718.000 francs).

#### ***B. MESURES PRISES À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

**Les crédits du titre IV** sont majorés de 1,22 million d'euros (8 millions de francs), conformément aux souhaits de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Le *chapitre 42-13 « appuis à des initiatives privées ou décentralisées »* est majoré de 117.000 euros (768.000 francs), répartis comme suit :

- article 30 : « coopération décentralisée - crédits déconcentrés » : 17.600 euros (115.450 francs). On rappellera que les crédits de cet article sont

diminués de 375.787 euros (2.465.000 francs) dans le projet initial du budget 2002 ;

- article 40 : « coopération décentralisée—crédits non déconcentrés » : 99.400 euros (652.000 francs). On rappellera que la dotation de cet article est diminuée de 160.073 euros (1,05 million de francs) dans le projet initial de budget 2002.

Le *chapitre 42-15 « coopération internationale et au développement »* est majoré de 1,1 million d'euros (7,22 millions de francs), répartis comme suit :

- article 20 : « bourses » : 15.200 euros (99.700 francs), pour une dotation initiale de 114 millions d'euros (748 millions de francs) ;

- article 30 : « appui aux organismes concourant aux actions de coopération » : 1.054.300 euros (6,915 millions de francs), pour une dotation initiale de 138 millions d'euros (905 millions de francs) ;

- article 50 : « appui local aux projets de coopération – crédits déconcentrés » : 30.500 euros (200.000 francs), pour une dotation initiale de 31 millions d'euros (203 millions de francs).

Le *chapitre 42-37 « autres interventions de politique internationale »*, article 10 « aide, secours et subventions à divers organismes », est majoré de 2.300 euros (15.000 francs), pour une dotation initiale de 2,2 millions d'euros (14,40 millions de francs).

**Les crédits du titre VI** sont majorés de 107.000 euros (701.870 francs) en autorisations de programme comme en crédits de paiement, affectés au chapitre 68-80 « actions extérieures et aide au développement – subventions d'investissement », article 10 « aide à des projets de coopération ». La dotation de cet article, qui avait été diminuée de 21,3 % en autorisations de programme et de 35,3 % en crédits de paiement par le projet de loi de finances initial est ainsi majoré de 40,6 % en autorisations de programme et de 20 % en crédits de paiement.

**Ces amendements ne modifient pas la position de la commission.**