



N° 3283

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2001.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾

sur

la réforme de la coopération,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Politique extérieure.

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Alain Bocquet, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Jean-Pierre Delalande, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Edmond Hervé, M. Pierre Hériaud, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Pierre Méhaignerie, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER : LA DÉMOCRATISATION DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION.....	17
I.- DES CRÉDITS IMPORTANTS EN MANQUE DE LÉGITIMITÉ.....	17
A.- UNE MULTIPLICITÉ D'INTERVENTIONS.....	17
B.- DES MASSES FINANCIÈRES IMPORTANTES.....	17
1.- Le maintien relatif de l'aide publique au développement	17
2.- La diminution de la contribution spécifique du ministère des affaires étrangères.....	21
C.- UNE MYRIADE DE STRUCTURES	24
1.- Les structures ministérielles	24
2.- L'essor de la coopération décentralisée	25
3.- La participation de la société civile	26
D.- UN PROBLÈME CONTINU DE LÉGITIMITÉ	28
II.- DES CHANGEMENTS ATTENDUS	29
A.- UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE	29
B.- LES PRINCIPES DE LA RÉFORME.....	32
1.- La situation britannique	32
2.- La situation allemande	33
3.- Les avancées françaises	34
CHAPITRE II : LA RÉFORME DES MODES DE COOPÉRATION	39
I.- LA RÉORGANISATION DES STRUCTURES.....	39
A.- LA CRÉATION D'UN VÉRITABLE DISPOSITIF DE COORDINATION	40
1.- Premières tentatives	40
2.- Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement	40

3.– Le Haut Conseil de la coopération internationale.....	41
B.– LA REMISE EN COHÉRENCE DES STRUCTURES MINISTÉRIELLES ET DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.....	41
1.– La fusion des services de la coopération et des affaires étrangères.....	41
<i>a) Des structures ministérielles à géométrie variable.....</i>	<i>41</i>
<i>b) La création d'un pôle unique « coopération, action culturelle et développement »</i>	<i>42</i>
<i>c) Les conséquences budgétaires.....</i>	<i>43</i>
2.– La réforme de l'Agence française de développement.....	44
3.– L'amélioration des relations entre ministère des affaires étrangères et ministère de l'économie	46
C.– L'HARMONISATION DU RÉSEAU ET LA RÉFORME COMPTABLE.....	47
1.– La réaffirmation de la compétence de l'ambassadeur.....	47
2.– La création d'une « autonomie raisonnée ».....	48
<i>a) La création des services de coopération et d'action culturelle.....</i>	<i>48</i>
<i>b) La création de centres culturels et de coopération à autonomie élargie</i>	<i>49</i>
<i>c) Le reflux de la réforme de l'autonomie élargie.....</i>	<i>50</i>
<i>d) Le mise en place d'une « autonomie raisonnée »</i>	<i>51</i>
II.– L'ADAPTATION DES RESSOURCES HUMAINES	52
A.– LE CHANGEMENT DE STATUT DES PERSONNELS DE COOPÉRATION	52
B.– LA CRÉATION D'UN VOLONTARIAT CIVIL	55
1.– La fin du service national	55
2.– La mise en place d'un volontariat civil	55
III.– LA RÉORIENTATION DES INSTRUMENTS	57
A.– LA CRÉATION D'UNE ZONE ET D'UN FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE.....	57
1.– La définition d'une zone de solidarité prioritaire	57
2.– La création d'un Fonds de solidarité prioritaire	61
B.– LE DÉVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION ET DE LA PROGRAMMATION.....	66
1.– La généralisation des procédures de consultation	66
2.– La création de documents stratégiques pays.....	67
C.– LA MODERNISATION DES POLITIQUES SECTORIELLES.....	68
1.– Le renforcement de notre politique éducative et culturelle extérieure	68

a) <i>Un réseau étendu</i>	68
b) <i>L'exemple de la réforme des bourses</i>	70
c) <i>La modernisation de la coopération universitaire</i>	72
2.– La réforme de la coopération scientifique.....	75
a) <i>L'enrichissement des missions</i>	75
b) <i>La rationalisation des structures</i>	77
3.– La rationalisation de l'assistance technique.....	79
a) <i>L'évolution de l'assistance technique</i>	79
b) <i>L'adaptation de l'assistance technique</i>	80
4.– L'adaptation de la coopération militaire et de défense.....	83
CHAPITRE III : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME : ÉTUDES DE CAS	85
I.– LA COOPÉRATION AVEC L'ÉGYPTE	85
A.– LE CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE.....	86
B.– L'ÉTAT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE.....	87
C.– LA COOPÉRATION FRANÇAISE.....	88
1.– Un dispositif étoffé	89
a) <i>Des implantations nombreuses</i>	89
b) <i>Une coopération ancienne et diversifiée</i>	90
c) <i>Des moyens importants</i>	95
d) <i>Des efforts de rationalisation dans la gestion</i>	96
2.– La coopération franco-égyptienne en perspective	97
a) <i>L'extension de la coopération économique</i>	97
b) <i>La modernisation de la coopération culturelle, scientifique et technique</i>	98
II.– LA COOPÉRATION AVEC L'OUZBÉKISTAN	102
A.– L'ÉTAT DU PAYS	102
1.– Un passé particulièrement riche	102
2.– Une situation politique relativement stable.....	103
3.– Un potentiel économique important.....	104

B.– UNE COOPÉRATION EMBRYONNAIRE.....	106
1.– La position de nos partenaires	106
2.– La coopération française.....	107

III.– LA COOPÉRATION AVEC L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	111
A.– LE CAS DE L'ÉTHIOPIE.....	111
1.– Une présence ancienne.....	111
2.– Un réseau de taille modeste.....	112
3.– Des crédits encore faibles en voie d'augmentation.....	115
a) <i>Les moyens de fonctionnement</i>	116
b) <i>Les crédits d'intervention</i>	116
c) <i>Les crédits du Fonds de solidarité prioritaire</i>	117
d) <i>Les financements complémentaires</i>	119
4.– L'exemple des coopérations britannique et italienne.....	120
B.– LA COOPÉRATION AVEC LE SÉNÉGAL.....	121
1.– Des relations étroites avec la France.....	121
2.– Une coopération très importante maintenue à un niveau élevé.....	121
a) <i>L'aide européenne</i>	121
b) <i>La coopération française</i>	121
CHAPITRE IV : LA CONSOLIDATION DE LA RÉFORME	127
I.– LES PROPOSITIONS INTERNES ET LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	127
A.– LE RAPPORT « JACQUEMOT ».....	127
B.– LE RAPPORT « COURSIN ».....	129
II.– ASSEOIR LA LÉGITIMITÉ DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION	130
A.– LE RÔLE DU PARLEMENT.....	130
B.– LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE.....	131
C.– LA CRÉATION D'UN LABEL « FRANCE DÉVELOPPEMENT ».....	130
III.– MÉLANGER LES CULTURES DIPLOMATIQUE ET DE COOPÉRATION	133
A.– DÉPASSER L'ASSISTANCE ET GARANTIR LA COOPÉRATION.....	133
B.– CRÉER UNE FONCTION DE GESTION DISTINCTE AU SEIN DES POSTES DIPLOMATIQUES.....	134
C.– AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE ACTION DIPLOMATIQUE ET CENTRES DE RECHERCHE.....	137

IV.– ASSURER UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LES COOPÉRATIONS MULTILATÉRALES	139
A.– L'ARTICULATION AVEC LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON-WOODS	139
B.– LA COORDINATION EUROPÉENNE : L'EUROPE, L'OMÉ ET L'ACTION BILATÉRALE	141
1.– L'organisation de la coopération européenne	141
a) <i>Les crédits du Fonds européen de développement</i>	141
b) <i>Les crédits du budget général</i>	143
2.– Les voies d'une amélioration	145
C.– L'ARTICULATION AVEC LES ACTEURS LOCAUX.....	148
V.– RÉORGANISER L'ACTION CULTURELLE	148
VI.– POURSUIVRE LE RENFORCEMENT DES BOURSES	149
VII.– SIMPLIFIER LES PROCÉDURES	150
VIII.– CRÉER UN PÔLE INTÉGRÉ COMPÉTENT EN MATIÈRE DE COOPÉRATION	153
EXAMEN EN COMMISSION	155
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	161

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE

INTRODUCTION

Notre politique de coopération est dominée aujourd’hui par deux sujets : sa prise en compte dans le débat public et démocratique d’une part, sa réforme en profondeur d’autre part, autant de raisons qui justifient que votre commission des Finances s’y intéresse plus particulièrement.

Traditionnellement, les affaires étrangères et la coopération font l’objet de peu de discussions parlementaires. Petit à petit, les alliances à nouer et à dénouer, les batailles à mener, les orientations des relations diplomatiques sont sorties de l’agora pour se réfugier dans les cabinets des gouvernements. Pour reprendre les mots de Guizot, « *la diplomatie en naissant tomba dans la main des rois ; et l’idée qu’elle leur appartenait exclusivement, que le pays, même libre, même ayant le droit de voter ses impôts et d’intervenir dans ses affaires, n’était point appelé à se mêler de celles du dehors ; cette idée (...) s’établit presque dans tous les esprits en Europe, comme un principe convenu, une maxime de droit commun* »⁽¹⁾. De fait, ces affaires étaient jugées trop importantes pour être confiées à des élus, toujours prompts à contester bruyamment et à dire leur différence. Comme le soulignait Albert de Broglie, « *on a pu accorder (...) à la politique qui se fait sur la place publique tous les mérites, excepté la discrétion et la prudence* ». (...) « *Les différends dont dépend la paix des États étaient discutés paisiblement, discrètement à huis clos, sans être envenimés par les violences ou les caprices de l’opinion.* »⁽²⁾

Mais le monde a changé ! La société démocratique exige de participer, d’être tenue au courant des actions que l’on mène en son nom. Notre politique de coopération ne peut échapper à ce mouvement. En affirmant que démocratie et développement étaient liés, le discours fondateur de François Mitterrand à La Baule du 19 juin 1990 a proclamé un impératif que notre politique de coopération doit désormais suivre. Elle doit obéir aux mêmes règles de libre débat et faire l’objet d’un contrôle, règles auxquelles sont soumises d’autres politiques.

C’est pourquoi il y a lieu de se réjouir de l’organisation régulière d’un tel débat. Il faut saluer à ce titre notre collègue Yves Tavernier qui, en 1999, dans son rapport au Premier ministre, sur *La coopération française au développement*, a suggéré cette idée, marquant bien par cette initiative la nécessité de redonner à notre politique de coopération sa dimension politique et

⁽¹⁾ François Guizot (1787-1874), Cours d’histoire moderne, Paris, Pichon et Didier, 1828, pages 20-21.

⁽²⁾ Albert de Broglie (1821-1901), La diplomatie et le droit nouveau, Paris, M. Lévy, 1868, pages 100 et 156.

démocratique. En effet, pourquoi faudrait-il occulter toute discussion publique sur cette question ? Notre démocratie est suffisamment mûre – qui le nierait ? – pour affronter l’histoire et dire que toutes les pratiques passées ne peuvent être imputées aux responsables aujourd’hui. Comment accepter, par exemple, en matière de francophonie, que, outre-Atlantique, certaines voix – rares heureusement – nous reprochent encore et toujours le dédain que le XVIII^{ème} siècle français a pu éprouver pour ces « *quelques arpents de neige* » canadiens cités par Voltaire⁽³⁾ ? De la même manière, il faut pouvoir regarder en face nos relations avec l’Afrique francophone. Sans renier le passé, il faut pouvoir l’évoquer, en tenir compte dans l’élaboration de notre nouvelle politique.

Et c’est précisément par le truchement de la démocratisation du débat sur notre politique de coopération que nous pourrons, sans faux-semblants ni escamotages de mauvais aloi, en finir avec une attitude ambiguë qui a pu être, dans le passé, mêlée de paternalisme et de sentiment d’expiation éternelle, de condescendance et de repentir anesthésiant. En sens inverse, cette démocratisation du débat offrira à l’opinion les moyens de comprendre telle ou telle orientation et tout simplement de connaître le contenu de nos choix en matière de coopération, réservés jusque là aux seuls initiés, ce que M. Jacques Pelletier, alors ministre de la coopération et du développement, rappelait lors du débat budgétaire du 30 novembre 1989 : « *La sensibilisation de l’opinion publique et sa formation aux problèmes de développement doivent être une de nos priorités* ». C’est à cette seule condition qu’une évaluation de ces actions sera possible, car nos débats pourront en donner un écho particulier.

On ne mesurera jamais assez combien cette entrée sur le forum de la politique de coopération, autrefois réservée aux cénacles les plus avertis et les moins contrôlés, constitue une révolution dans notre rapport aux pays en développement et dans notre approche des modes de coopération. L’entrée des questions de coopération dans le débat démocratique est d’autant plus remarquable qu’elle s’accompagne d’une réforme sans équivalent de notre appareil de coopération. Nous revenons de loin. Des décennies de pratiques avaient rendu notre système de coopération difficile à manœuvrer et à adapter. La relecture des débats budgétaires relatifs à la coopération s’avère particulièrement instructive. Pendant vingt ans, les orateurs, toutes tendances politiques confondues, ont souligné le caractère pesant de notre dispositif, l’incohérence de la répartition des crédits, à tel point que le ministère de l’économie a été amené à gérer plus de la moitié de notre aide au début des années quatre-vingt-dix, et, par

(³) À propos de l’Angleterre et de la France, Martin affirme à *Candide* : « Vous savez que ces deux nations sont en guerre pour quelques arpents de neige vers le Canada, et qu’elles dépensent pour cette belle guerre beaucoup plus que le tout le Canada ne vaut » (*Voltaire, Candide*).

conséquent, à décider de certaines orientations de notre politique en lieu et place du Quai d'Orsay et de la Rue Monsieur.

Éclaté, stratifié et monolithique, notre dispositif connaissait de grandes difficultés à s'adapter. Il pouvait donner une « *image brouillonne et négative* » pour reprendre une expression utilisée par le rapporteur du budget de la coopération en 1990. D'autres évoquaient « *un train sans conducteur* ». Dès 1981-1982, Jean-Pierre Cot, alors ministre délégué à la coopération, relevait la nécessité de réformer les structures de notre politique de coopération. Avec la chute du Mur de Berlin et la transformation radicale des relations internationales, le sujet est revenu sur le devant de la scène, porté, notamment, par les propositions de l'ambassadeur Hessel. Ce dernier, en 1990, recommandait instamment la création d'un organe interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre chargé de coordonner les efforts que tous les ministères menaient en faveur de la coopération et du développement.

Ce que personne n'avait fait pendant des décennies, ce gouvernement l'a réalisé. Et il l'a fait de manière particulièrement opportune. En effet, la réforme de notre dispositif intervient au moment où les questions du développement et de la coopération connaissent une formulation nouvelle. L'accroissement des inégalités entre les pays et au sein des pays dans le cadre de la mondialisation fait l'objet d'une inquiétude croissante, comme l'ont montré les manifestations qui sont intervenues à l'occasion des réunions de Seattle pour l'Organisation mondiale du commerce ou plus récemment de Washington pour le Fonds monétaire international et la Banque mondiale et de Gênes pour le G7⁽⁴⁾. Par ailleurs, les représentants de ces deux institutions multiplient de manière inédite les discours sur la lutte contre la pauvreté et sur leur nécessaire alliance dans ce combat. Parallèlement, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement rappellent l'antériorité de leurs prises de position en faveur d'une mondialisation à visage humain.

⁽⁴⁾ *Le discours prononcé par le président de la Banque mondiale, le 26 juin 2000 lors de la conférence de la Banque mondiale à Paris (Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, dite « conférence ABDCE »), est, à ce titre, révélateur : « Nous savons maintenant que la stabilité macro-économique, la libéralisation et les privatisations sont importantes mais pas suffisantes. Le développement a de multiples facettes. Faire fonctionner les marchés va dans le sens de la réduction de la pauvreté mais demande également un environnement social solide. La pauvreté est multidimensionnelle : une meilleure qualité de vie ne se traduit pas uniquement par des revenus plus élevés mais s'exprime également par la sécurité et la participation à la vie publique, l'amélioration de l'éducation, de la nourriture et de la santé, un environnement protégé, un appareil d'État qui fonctionne, de plus grandes libertés civiles et politiques. »*

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement – le CICID – a été créé en février 1998. Un Haut Conseil de la coopération internationale – le HCCI – a été mis en place en février 1999. Parallèlement, l'ancienne Caisse française de développement, issue elle-même de la Caisse centrale de coopération économique, changeait de nom, devenait l'Agence française de développement (AFD) et faisait l'objet d'une réforme significative. Et, pour accompagner l'ensemble de ces chantiers, les services du ministère de la coopération ont rejoint le ministère des affaires étrangères, révolution qui a mis fin à l'isolement progressif de la Rue Monsieur en lui permettant d'apporter toutes ses compétences au Quai d'Orsay et de redonner une unité à notre réseau de coopération. Désormais, notre coopération est pilotée par une seule direction, la direction générale de la coopération internationale et du développement – la DGCID.

De grands progrès ont été accomplis dans nos postes. Insensiblement, mais résolument, les actions du Trésor et celles du ministère des affaires étrangères « nouvelle formule » ont été rapprochées. L'ambassadeur, à qui le célèbre arrêté du 22 messidor an VII attribue par délégation du ministre le monopole des relations de la France à l'étranger, a vu son autorité réaffirmée. Cette tendance doit être poursuivie. À l'exemple du préfet de région qui naturellement est amené à coiffer l'ensemble des actions déconcentrées de l'État sur le territoire national afin de leur assurer une cohérence, l'ambassadeur doit devenir de manière pleine et entière le coordonnateur de l'ensemble des actions déconcentrées de l'État à l'étranger.

La réforme est dans sa période d'éclosion et le chemin sera long. Le présent rapport a pour objet, d'une part, d'analyser les changements en cours depuis juin 1997, et d'autre part, d'évaluer les premiers résultats. Il s'agit, notamment, de mesurer les progrès réalisés d'un côté dans le sens d'une plus grande « interministérialité », en particulier grâce à un rapprochement plus fort encore qu'il ne l'est aujourd'hui entre le ministère des affaires étrangères et le Trésor, et de l'autre dans le sens d'un meilleur équilibre entre ministères dans la définition de notre politique de coopération, mais aussi d'évaluer dans quelle mesure cette politique prend en compte les actions de coopération décentralisée et les progrès de la coopération menée par l'Union européenne.

De manière générale, auprès de l'opinion, la coopération souffre d'un déficit de connaissance, peut-être parce qu'elle est marquée par un déficit d'explication et un manque de transparence. Elle a été pendant longtemps empreinte d'un certain monolithisme. Les dépenses de coopération manquaient de légitimité, au-delà du simple soupçon que subissent les dépenses publiques en

général. Elles ne sont acceptées, voire plébiscitées, que lorsqu'elles sont confondues avec les dépenses d'urgence humanitaire. Il convient pourtant de bien séparer les deux domaines. De l'autre côté du spectre de l'image de la coopération, nous trouvons le soutien militaire à certains régimes contestés de notre zone traditionnelle d'influence.

L'association des organisations non gouvernementales (ONG) permettra d'ouvrir la coopération sur la société civile, acquérant par ce biais un surplus de légitimité. Dans ce système d'action collective où le rôle des prix ne peut servir d'étalon comme dans un mécanisme de marché, l'évaluation devient l'élément central. De fait, la culture de l'évaluation accompagne naturellement la démocratisation de la politique de coopération.

La réforme engagée depuis juin 1997 est l'occasion de faire le point sur notre politique de coopération et d'établir un lien plus clair entre les actions menées en cette matière et la masse de crédits que le Gouvernement, chaque année, demande au Parlement d'adopter. Notre analyse s'appuiera, notamment, sur des exemples précis, pris dans un pays qui, sans être dans la nouvelle zone de solidarité prioritaire, est un partenaire traditionnel de notre coopération – l'Égypte –, dans un pays avec lequel la coopération mériterait d'être plus développée – l'Ouzbékistan –, et bien sûr dans des pays d'Afrique, francophone mais aussi anglophone.

Enfin, votre Rapporteur souhaiterait adresser des remerciements particuliers aux ambassadeurs et aux conseillers de coopération et d'action culturelle pour leur accueil et leur disponibilité : MM. François Dopfer et Vincent Grimaud en Égypte, Mme Josette Dallant, MM. Jacques Dewatre et Éric Lavertu en Éthiopie, Jean-Claude Richard et Henri Tomasini en Ouzbékistan, Christian Connan au Mali, Jean de Gliniasty et Xavier Roze au Sénégal.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE

CHAPITRE PREMIER

LA DÉMOCRATISATION DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION

La politique de coopération a nécessité d'importants crédits, qui ont peu fait l'objet de débat, si l'on excepte quelques moments de crise, tels que le début des années soixante et le « cartiérisme » ou le milieu des années quatre-vingt avec la crise de la dette. Ainsi, une réforme, comme celle mise en œuvre depuis février 1998, redonnant une légitimité démocratique à cette politique, a été pendant longtemps espérée.

I.— DES CRÉDITS IMPORTANTS EN MANQUE DE LÉGITIMITÉ

A.— UNE MULTIPLICITÉ D'INTERVENTIONS

Le domaine couvert par la coopération s'avère très vaste. La coopération a pu prendre des formes extrêmement variées dans le temps : assistance technique de substitution (des cadres français dirigent les administrations du pays aidé), assistance technique de conseil (des cadres français conseillent les administrations des pays récipiendaires), investissement sous forme de dons ou de prêts (actions de l'ancien Fonds d'aide et de coopération), subventions destinées à couvrir un déficit budgétaire, contributions à des actions multilatérales et européennes...

Parallèlement, les acteurs se sont multipliés : fonctionnaires de la France d'outre-mer, fonctionnaires des diverses administrations françaises en mission d'assistance technique, volontaires du service national et bientôt volontaires civils, organisations et organismes internationaux, collectivités locales, organisations non gouvernementales, *etc.* Les domaines d'intervention se sont diversifiés : administration publique, secteurs fondamentaux de l'économie, secteur sanitaire et social, activités d'enseignement, assistance démocratique, activités culturelles.

B.— DES MASSES FINANCIÈRES IMPORTANTES

1.— Le maintien relatif de l'aide publique au développement

Le volume de l'aide publique au développement (APD) française est passé de 1,10 % du produit national brut en 1962 à 0,44 % du PNB en 1968. Avec la crise, le déclin de l'aide se poursuit et atteint 0,32 % du PNB en 1974, avant de remonter à partir de 1979 pour atteindre 0,54 % du PNB en 1985, soit son niveau de 1965 en termes relatifs. En 1988, cette proportion atteignait

0,57 %. Après quelques fluctuations, en 1994, l'aide française a atteint 0,64 % du PNB ⁽⁵⁾. En 1998, le niveau de l'aide publique au développement atteint 0,4 % du PNB. En quatre ans, elle a baissé de 32 %, l'année 1994, marquée par les mesures de soutien après la dévaluation du franc CFA, ayant constitué un pic. En un peu plus de dix ans, le montant de l'aide publique au développement est passé de 32,21 milliards de francs (4,91 milliards d'euros) en 1988 à 33,88 milliards de francs (5,16 milliards d'euros) en 2000. La **France reste le premier fournisseur d'aide publique au sein du G7 et le sixième au sein de l'OCDE en termes relatifs** (le troisième en termes absolus). L'effort des États-Unis atteint 0,1 % de leur produit national brut, celui de l'Allemagne 0,26%, ceux du Japon et de la Grande-Bretagne 0,28 %, celui du Danemark 1 %, ceux de la Suède, la Norvège et la Finlande se situant entre 0,70 % et 0,80 %. En 1999, le rapport de l'aide au développement française au produit national brut est passé à 0,38 %, ce qui la situe au même niveau que la performance moyenne des pays membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui inclut l'aide apportée aux territoires d'outre-mer. En 2000, le CAD a exclu cette dernière composante de l'APD ; les montants en jeu s'en trouvent automatiquement réduits.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FOURNIE PAR LA FRANCE (Y COMPRIS TERRITOIRES D'OUTRE-MER)											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Versements nets (en milliards de francs)	39,18	41,66	43,79	44,82	47,00	42,14	38,12	36,81	33,87	35,26	33,88
Part du PNB (en %)	0,60	0,62	0,63	0,63	0,64	0,55	0,48	0,45	0,40	0,38	0,37

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, direction du Trésor.

La **part bilatérale** de l'aide publique française au développement, majoritaire, a proportionnellement diminué de 78 % du total de l'APD en 1994 à 73 % en 1998. Ses principales composantes ont évolué très diversement. Les moyens de la coopération technique ont légèrement augmenté, grâce au maintien des crédits mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'éducation nationale et de la recherche et du fait d'une forte hausse de l'accueil des étudiants des pays en développement dans les universités françaises. Les autres instruments de notre aide au développement bilatérale enregistrent des variations à la baisse. L'aide-projet, mise en œuvre dans le cadre de l'ancien Fonds d'aide et de coopération (FAC), de l'Agence française de développement et des dons et prêts du Trésor, a diminué de 47 %. L'ensemble des aides

⁽⁵⁾ En 1970, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 2026, prévoyait que l'aide des pays riches devait atteindre, à partir de 1975, 1% de leur produit national brut, dont 0,7 point d'aide publique.

économiques, englobant l'aide à l'ajustement économique et les annulations de dettes, a enregistré une chute de 64 %. Selon le Comité d'aide au développement, qui a procédé à un examen de l'aide publique française au développement sur la période 1996-1998, l'aide de la France sur les dix premiers pays bénéficiaires représente, en 1998, 56 % du total, tandis que les 44 % restants sont répartis entre plus de 130 pays.

L'aide multilatérale diminue globalement, avec toutefois des fluctuations annuelles importantes. Les contributions aux institutions multilatérales de développement représentaient 4,7 milliards de francs (0,72 milliard d'euros) en 1994, soit 10 % de l'APD et 3 milliards de francs (0,46 milliard d'euros) en 1998, soit 9 %. Cette évolution est principalement due aux difficultés rencontrées lors des négociations de reconstitution pour assurer un partage équitable du fardeau. Le total de l'aide multilatérale est remonté en proportion à 13 % de l'aide française en 1998, en raison des fluctuations très fortes de la facilité d'ajustement structurel renforcée⁽⁶⁾ du Fonds monétaire international, liées aux accords conclus chaque année (de 279 millions de francs – 42,53 millions d'euros – en 1997 à 1.540 millions de francs – 234,77 millions d'euros – en 1998).

La France, par ailleurs, assure **24,3 % du financement du Fonds européen de développement**, soit une proportion beaucoup plus importante que dans les autres politiques européennes (18 %)⁽⁷⁾. **L'aide européenne** progresse sensiblement en termes relatifs et représente désormais **14 % de l'aide française au lieu 11 % en 1994**. Cette évolution est principalement due au caractère élevé de la quote-part française et à l'augmentation du budget d'action extérieure. En termes absolus, la contribution de la France à l'aide communautaire s'est stabilisée autour de 5 milliards de francs (0,76 milliard d'euros) par an. Ce résultat tient à la conjonction de deux tendances : un contrôle plus strict des dépenses de l'Union par ses États-membres et par le Parlement d'une part, une priorité forte donnée à l'accession à l'Union des anciens pays du bloc de l'Est, qui conduit une part significative du budget d'action extérieure de l'Union à ne pas être éligible au titre de l'APD, d'autre part.

L'évolution générale à la baisse de l'aide, qui concerne l'ensemble des pays de l'OCDE, peut s'expliquer, en partie, par deux facteurs positifs. Le premier est constitué par la baisse spectaculaire des effectifs de l'assistance technique, qui se justifie par le fait que des cadres nationaux sont en mesure de

⁽⁶⁾ FASR, renommée en 1999 « facilité pour la croissance et la réduction de la pauvreté » (FRPC).

⁽⁷⁾ En 2000, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a apporté 1,45 milliard de francs au Fonds européen de développement (chapitre 68-02 de la section « charges communes ») et 2,3 milliards de francs aux banques et fonds multilatéraux de développement (chapitres 58-00 et 68-04 de la section « économie, finances et industrie »).

prendre la place occupée autrefois par des enseignants, des spécialistes du développement rural ou des médecins français. Ensuite, la réduction importante des aides budgétaires ou des concours au titre de l'ajustement structurel traduit le redressement de la situation des finances publiques de nombreux pays partenaires.

EFFORT FRANÇAIS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT						
Type d'aide	1999		2000		2001	
	(Montant en millions de francs)	(en % du total)	(Montant en millions de francs)	(en % du total)	(Montant en millions de francs)	(en % du total)
Aide bilatérale	20.456	58,95	18.912	62,95	19.251	57,36
Affaires étrangères et coopération	5.582	16,09	5.457	18,16	5.409	16,12
Ministère des finances et Agence française de développement	7.376	21,26	5.883	19,58	6.647	19,80
Autres ministères	7.498	21,61	7.572	25,20	7.195	21,44
dont prêts	884	2,55	-1.110	-3,69	-590	-1,76
dons	14.391	41,47	16.393	54,57	15.444	46,01
annulations et consolidations	5.181	14,93	3.629	12,08	4.397	13,10
Aide multilatérale	9.307	26,82	10.136	33,74	13.306	39,64
Aide européenne	4.917	14,17	5.725	19,06	7.913	23,58
Banque et fonds de développement	2.379	6,86	3.374	11,23	3.494	10,41
Institutions des Nations Unies	731	2,11	773	2,57	788	2,35
Fonds monétaire international (FRPC) (1)	1.280	3,69	264	0,88	1.111	3,31
Total États étrangers	29.763	85,77	29.048	96,69	32.557	97,00
APD (hors TOM) rapportée au PIB	0,34%	(n.s.)	0,32%	(n.s.)	0,34 %	(n.s.)
Territoires d'outre-mer (2)	4.938	14,23	995	3,31	1.008	3,00
Total APD	34.701	100,00	30.043	100,00	33.564	100,00
APD rapportée au PIB	0,39%	(n.s.)	0,33	(n.s.)	0,35%	(n.s.)
(1)	<i>Facilité renforcée pour la réduction de la pauvreté et la croissance.</i>					
(2)	<i>Uniquement Mayotte et Wallis-et-Futuna à partir de 2000.</i>					
<i>Source : projet de loi de finances pour 2001, état récapitulatif des crédits concourants à la coopération avec les États en voie de développement.</i>						

Dans les prochaines années, l'effort sera renforcé, puisque la **France s'est engagée à annuler l'ensemble de ses créances d'APD et à porter l'annulation des créances commerciales éligibles au Club de Paris à**

100 % pour les pays pauvres. Au total, **8 milliards d'euros de créances seront annulés** ⁽⁸⁾. Les marges de manœuvre dégagées dans le budget des pays bénéficiaires devront être **pleinement consacrées au développement**, par le biais de « contrats de désendettement et de développement ».

2.– La diminution de la contribution spécifique du ministère des affaires étrangères

S'agissant du seul budget des affaires étrangères, rémunérations des personnels non comprises, la coopération représentait, en 1999, 9.909,84 millions de francs (1.510,75 millions d'euros) en dépenses ordinaires et crédits de paiement (près de 50 % de la section « affaires étrangères »). Après avoir atteint 10.077,8 millions de francs (1.536,35 millions d'euros) en 2000, le budget de la coopération s'élèvera, sans neutralisation des transferts sur d'autres chapitres, à 9.766,32 millions de francs (1.488,87 millions d'euros) en 2001. Les postes les plus importants de cet ensemble sont constitués par les dotations de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (2 milliards de francs, soit 0,30 milliard d'euros), les crédits destinés à la coopération culturelle et scientifique (1,8 milliard de francs, soit 0,27 milliard d'euros), ceux destinés à la coopération technique et au développement (1,6 milliard de francs, soit 0,24 milliard d'euros) et par les dotations du Fonds de solidarité prioritaire (762 millions de francs, soit 116,17 millions d'euros, en crédits de paiement, 1.147 millions de francs, soit 174,86 millions d'euros en autorisations de programme), ainsi que par les dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement (900 millions de francs, soit 137,20 millions d'euros, en crédits de paiement, 1.140 millions de francs, soit 173,79 millions d'euros en autorisations de programme).

À l'intérieur de cette enveloppe, le **budget de la DGCID** représente à lui seul 9.346 millions de francs (1.424,79 millions d'euros) en 1999 et **9.350 millions de francs** (1.425,40 millions d'euros) pour 2000. Ces chiffres tendent à montrer que **la réforme du ministère des affaires étrangères s'est faite *grosso modo* à budget constant**. Cette quasi-stagnation cache des mouvements internes relativement importants. La coopération technique et au développement a diminué de 9,2 % à 1.712,76 millions de francs (261,11 millions d'euros) en 2000, les concours financiers ont baissé de 39,6 % à 169 millions de francs (25,76 millions d'euros), la coopération culturelle a augmenté de 7,1 % à 1.804,71 millions de francs (275,13 millions d'euros), de la même façon que les subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle qui

⁽⁸⁾ À titre de comparaison, la totalité de l'effort américain est inférieur à un milliard d'euros.

progressent de 2,4 % à 1.065 millions de francs (162,36 millions d'euros). La DGCID emploie 565 personnes, dont 183 titulaires des affaires étrangères et 134 titulaires de l'ancien ministère de la coopération. Les contractuels issus des affaires étrangères sont 133 et ceux provenant du ministère de la coopération 81. Elle « dispose », outre le réseau des conseillers de coopération et d'action culturelle, d'un ensemble de 162 centres et instituts culturels, 220 alliances françaises ayant un encadrement français. Elle assure la tutelle de 26 centres de recherche et de 130 missions archéologiques. Avec l'Association française d'action artistique, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et l'Association pour la diffusion de la pensée française, elle collabore avec 750 personnes en France et 30.000 personnes à l'étranger, toutes fonctions et nationalités confondues, travaillant au développement, à l'éducation, à la coopération internationale sous tous ses aspects.

LE BUDGET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT (1999-2000)		
	<i>(en millions de francs)</i>	
	1999	2000
Titre III : moyens des services	2.275	2.288
– dont Agence pour l'enseignement français à l'étranger	1.969	1.994
– dont établissements culturels de coopération et de recherche	293	281
Titre IV : crédits d'intervention	5.204	5.061
Titre V : investissements exécutés par l'État	60	96
Titre VI : subventions d'investissement, actions extérieure et aide au développement	1.807	1.904
– dont Fonds de solidarité prioritaire :		
* autorisations de programme	1.303	1.510
* crédits de paiement	1.071	972
– dont dons destinés à financer des projets mis en œuvre par l'Agence française de développement :		
* autorisations de programme	1.000	1.140
* crédits de paiement	726	922
Total des crédits de paiement	9.346	9.350
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>		

Parmi les crédits du titre III et du titre IV, 4.746 millions de francs (723,52 millions d'euros) sont affectés sur une base géographique : 1.744 millions de francs (265,87 millions d'euros) pour l'Afrique, 967 millions de francs (147,42 millions d'euros) pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, 956 millions de francs (145,74 millions d'euros) pour l'Europe, 621 millions de francs (94,67 millions d'euros) pour l'Amérique et 468 millions de francs

(71,35 millions d'euros) pour l'Asie. Le solde, soit 2.320 millions de francs (353,68 millions d'euros), constitue les crédits centraux, qui servent au financement des opérateurs audiovisuels (1.116 millions de francs, soit 170,13 millions d'euros), à la coopération culturelle et française (194 millions de francs, soit 29,58 millions d'euros), au développement et à la coopération technique (212 millions de francs, soit 32,32 millions d'euros), à la coopération non gouvernementale (224 millions de francs, soit 34,15 millions d'euros), et à l'enseignement supérieur et à la recherche (238 millions de francs, soit 36,28 millions d'euros). S'agissant du titre VI, la programmation établie sur une base géographique représente 919 millions de francs (140,10 millions d'euros) d'autorisations de programme, dont 677 millions de francs (103,21 millions d'euros) pour l'Afrique subsaharienne et 98,5 millions de francs (15,02 millions d'euros) pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, et celle fondée sur une programmation centrale 643 millions de francs (98,02 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT DE LA COOPÉRATION							
<i>(en millions de francs)</i>							
Nomenclature		LFI 2000		LFI 2001		Évolution 2001/2000 <i>(en %)</i>	
		CP	AP	CP	AP	CP	AP
66-80 –	Action extérieure et aide au développement. Subventions d'investissement	18,5	14,5	37,6	33,6	103,2	131,7
66-91 –	Fonds de solidarité prioritaire	972	1.510	762,5	1.147,5	– 21,55	– 24,01
10 –	Dons destinés à financer des projets	922	1.460	711,5	1.097	– 22,83	– 24,86
20 –	Opérations exceptionnelles	50	50	50	50	–	–
68-93 –	Dons destinés à financer les projets mis en œuvre par l'Agence française de développement	922	1.140	900	1.140	– 2,39	–
Total		1.912,5	2.664,5	1.700	2.321,1	– 11,11	– 12,88

Source : documents budgétaires.

La baisse constatée entre 2000 et 2001 mérite d'être replacée à moyen terme. En effet, elle s'inscrit dans une tendance longue de diminution des moyens de la direction chargée de la coopération au développement. À structure constante, le budget considéré est passé de 11,24 milliards de francs (1,71 milliard d'euros) en 1992 à 9,8 milliards de francs (1,49 milliard d'euros)

en 1997 et à 9,2 milliards de francs (1,40 milliard d'euros) en 2001. Le seul titre IV a baissé de 6,5 milliards de francs (0,99 milliard d'euros) à 4,8 milliards de francs (0,73 milliard d'euros) en 2001 ; sur la seule année 1994, la baisse a atteint 10 % ; en 1996, le titre IV a été amputé de plus de 7 %. Depuis 1999, la diminution a été ralentie. En 2002, elle devrait être stoppée.

Une fois les nombreux efforts de rationalisation achevés, le ministère des affaires étrangères doit bénéficier d'une augmentation de ses crédits. En aucun cas, la réforme entreprise ne doit se traduire, sur moyen terme, par une réduction globale des moyens. L'efficacité de notre politique de coopération sera accrue, les moyens financiers doivent suivre.

C.- UNE MYRIADE DE STRUCTURES

Le tableau ci-après résume la répartition des compétences dans la définition et la mise en œuvre de notre politique de coopération.

LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE		
	Définition de la politique	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement Haut Conseil de la coopération internationale
État	Aide bilatérale	Ministère des affaires étrangères Ministère de l'économie Agence française de développement Autres ministères
	Aide multilatérale	Ministère de l'économie Union européenne Banque mondiale Banques régionales de développement
Collectivités locales	Coopération décentralisée	Régions, départements, communes
Associations Entreprises	Solidarité internationale	Organisations de solidarité internationale, entreprises, syndicats, organisations confessionnelles
<i>Source : d'après le ministère des affaires étrangères.</i>		

1.- Les structures ministérielles

Outre le ministère des affaires étrangères et l'ancien ministère de la coopération, tous les ministères ou presque ont développé, directement ou indirectement, une action dans le domaine de la coopération. Ainsi, les ministères de l'agriculture, de l'intérieur, de la justice, de l'équipement, de la fonction

publique, conduisent depuis longtemps une coopération importante avec leurs homologues étrangers. Par exemple, le ministère de la fonction publique a créé, en 1998, au sein de la direction générale de la fonction publique, une mission des affaires européennes et internationales (MAEI), chargée de développer la coopération administrative, en concertation avec le secrétariat général du comité interministériel sur les questions de coopération économique européenne (SGCI) et avec les autres ministères. Elle s'appuie pour ce faire, notamment, sur l'Institut international d'administration publique et sur le Centre des études européennes de Strasbourg, sur lesquels elle exerce une tutelle. Les nouvelles directions de la coopération internationale du ministère de l'environnement et du ministère des affaires sociales engagent également des actions, dans le cadre en particulier de forums internationaux sur le développement durable, le développement social et la pauvreté.

Il convient de relever que chaque ministère entretient des relations étroites avec des opérateurs techniques, mandataires des administrations, à l'exemple de l'ADEPTA pour le ministère de l'agriculture, de l'ISTED pour celui de l'équipement, la SOFREMI et Eurodouanes pour celui de l'intérieur, le SCTIP pour la police, l'ADETEF pour le ministère des finances ou encore le GIP-Inter pour les affaires sociales ⁽⁹⁾.

Le **ministère de l'économie, des finances et de l'industrie** occupe, par le biais des actions du Trésor, une place particulière. Ses liens privilégiés avec l'Agence française de développement le placent également dans une position de premier plan. Le Trésor gère plus de crédits que l'ancien ministère de la coopération, par les contributions de notre pays à l'aide multilatérale en application des traités internationaux. Les principales banques bénéficiaires des concours du Trésor sont la Banque africaine de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Parmi les fonds spécialisés, notre pays contribue au Fonds pour l'environnement mondial, au Fonds unifié de développement, au Fonds asiatique de développement et à la Facilité d'ajustement structurel renforcé. Le Trésor suit également la gestion de la dette multilatérale, qui obéit à plusieurs options, déterminées lors des réunions des pays industrialisés à Toronto (1988), Londres (1991), Naples (1994), Lyon (1996) et Cologne (1999).

⁽⁹⁾ ADEPTA : Association pour le développement des équipements et technologies agricoles et agroalimentaires françaises. ISTED : Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement. SOFREMI : Société française pour l'exportation de matériel et de systèmes de sécurité. SCTIP : Service de coopération technique internationale de police. ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière.

2.- L'essor de la coopération décentralisée

Les collectivités locales, notamment depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui les autorise à avoir des relations avec leurs équivalents étrangers, ont fait une entrée en force sur la scène internationale. Depuis lors, en effet, la coopération décentralisée n'a cessé de prendre de l'importance et les collectivités deviennent des partenaires incontournables de notre politique extérieure. La coopération décentralisée rassemble les actions décidées et conduites par les collectivités locales, ainsi que les subventions que celles-ci accordent à des ONG (dont le siège est en général sur leur territoire). La totalité des sommes allouées par ces canaux ne peut être recensée au franc près, mais l'on estime que la coopération décentralisée représente environ 50 millions de francs, principalement axés sur les projets de petite taille, comme la recherche de l'eau, la formation d'artisans, le don de livres et de matériel scolaire ou la mise en valeur des cultures.

L'aide de l'État est inscrite au chapitre 42-13 du budget des affaires étrangères, articles 30 et 40, à hauteur de 37,7 millions de francs pour 1999 et de 42,7 millions de francs en 2001. Cette augmentation, régulière depuis plusieurs années traduit l'engagement du Gouvernement pour cette forme de coopération, qui n'est pas contestable dans son principe, mais qui doit être mieux coordonnée avec la coopération étatique. Dans le cadre des nouveaux contrats de plan, dix-sept régions, au lieu de dix précédemment, se sont engagées en faveur d'actions contractualisées avec le ministère de la coopération.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES COFINANCEMENTS		
<i>(en milliers de francs)</i>		
Pays	Nombre de projets	Montant total de financement
Roumanie	30	1.912,4
Afrique (hors Maghreb)	20	4.397,9
Pologne	16	1.529,5
Maroc	12	1.602,2
Hongrie	11	860,2
Vietnam	11	1.978,4
Tunisie	9	810,4
Total	109	13.091

Source : ministère des affaires étrangères.

La répartition des projets par type de collectivités locales concernées est la suivante. Les projets présentés par les conseils régionaux représentent 23 % du nombre total de projets, mais 37 % du montant des cofinancements accordés, ces collectivités intervenant d'une manière générale dans des

programmes plus importants. Les départements ont présenté 18 % du nombre de projets et bénéficient de 23 % des cofinancements. Les communes totalisent 59 % du nombre de projets, pour 40 % des cofinancements, ce qui reflète la dispersion de leurs interventions, par ailleurs d'un montant unitaire plus faible.

Cette coopération diversifiée, initiée dans un esprit de solidarité, s'oriente principalement selon trois axes : le développement local ou municipal et le renforcement des processus de décentralisation, le développement économique réciproque et le multipartenariat afin de renforcer la connaissance et l'amitié entre les peuples.

3.- La participation de la société civile

À côté des structures institutionnelles, il faut compter avec une multitude d'organisations non gouvernementales. Le Haut Conseil de la coopération internationale en dénombre plus de 2.000, dont une dizaine seulement dispose d'une taille suffisante pour jouer un rôle international significatif. Il convient de relever, à ce titre, que la France est parmi les pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de la coopération et du développement économiques celui dont l'aide transite le moins par les organisations non gouvernementales. L'action de ces dernières relève de l'initiative privée de personnes qui se dévouent pour leur idéal. Leur efficacité sur le terrain est inégale, mais la compétence de la majorité d'entre elles a suscité l'intérêt de l'État et des collectivités locales. Qu'il s'agisse de Vétérinaires sans frontières, qui contribue à la vaccination de buffles à Madagascar, d'Handicap international, qui se bat pour les soins et l'éducation des enfants victimes de mines anti-personnels, d'ENDA, qui met en place des projets d'aide en milieu urbain, il convient de rendre hommage à une forme de coopération qui se préoccupe des plus démunis.

La création au sein de la nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement d'une mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG)⁽¹⁰⁾, directement rattachée au directeur général et intégrant les moyens de la mission de liaison avec les ONG, témoigne de la place désormais accordée à ce type de coopération par les pouvoirs publics. Cette mission constitue le point de rencontres entre les services du ministère des affaires étrangères et des acteurs non gouvernementaux que sont les collectivités territoriales, les organisations de solidarité nationale, les syndicats et les entreprises. Elle dispose d'une compétence plus spécifique en matière de projets

⁽¹⁰⁾ Voir décret n° 98-1224 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP). En effet, dans ce cadre, elle instruit les dossiers de projets de développement et d'actions d'éducation au développement avant la décision de cofinancement prise par le ministère des affaires étrangères. Il est à noter que ces dernières années ont vu le développement d'une nouvelle contractualisation entre les acteurs non gouvernementaux et le ministère des affaires étrangères. Les programmes concertés, les conventions d'objectif et les dotations aux partenariats qui composent ce nouveau mode de partenariat permettent aux deux parties de s'appuyer sur des moyens juridiques et financiers prévisibles.

La fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération devrait apporter davantage de souplesse dans la gestion des crédits⁽¹¹⁾ et permettre notamment l'harmonisation des aides au volontariat réclamée depuis longtemps par les organisations non gouvernementales. Il existe un autre axe majeur de travail et d'évolution, à savoir la diversification des financements en fonction des types d'ONG et de collectivités locales. Il s'agit de faciliter le rapprochement des organisations les plus professionnalisées avec les services techniques en charge de la coopération bilatérale, de manière à associer les compétences des uns et des autres dans des programmes de développement local et d'appui aux populations les plus démunies. Ce processus est déjà bien engagé pour les aides à la décentralisation, avec certaines collectivités territoriales françaises.

D.- UN PROBLÈME CONTINU DE LÉGITIMITÉ

L'impression de « gaspillage » qui pourrait ressortir de ce foisonnement d'interventions, qui engagent des masses importantes de crédits, sans cohérence apparente, participe du manque de légitimité de notre politique de coopération dans l'opinion. S'ajoute à ce sentiment le poids de l'histoire, qui a marqué l'émergence de la politique française en la matière. Héritée en partie des actions du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES), créé par la loi du 30 avril 1946 et destiné à financer le développement des colonies, la coopération française est, dans sa naissance, directement liée à la colonisation. Dans sa conception et dans la culture

⁽¹¹⁾ *L'aide de l'État est inscrite au chapitre 42-13 – Appui à des initiatives privées et décentralisées –, doté pour 2001 de 48,5 millions de francs (7,39 millions d'euros) au titre de l'article 10 – Organisations de solidarité internationale et de 129 millions de francs (19,67 millions d'euros) au titre de l'article 20 – Associations de volontaires, tandis que les crédits déconcentrés (articles 30 et 40) atteignent 48 millions de francs (7,32 millions d'euros). On relèvera toutefois que ce chapitre ne recense pas la totalité des crédits en faveur des ONG. D'une part, celles-ci peuvent recevoir des aides au titre des projets du FSP, d'autre part, les collectivités locales apportent leurs concours.*

de l'administration, elle est très longtemps restée attachée à cette période. Dans un message du 20 décembre 1960, le général de Gaulle l'a dit sans ambages : « *La France (change) en une coopération féconde et amicale le système périmé de la colonisation* ». Dès l'origine, la coopération entrait dans la sphère des plus hautes autorités de l'État. Ainsi, elle était à la fois marquée du sceau de l'histoire coloniale française et de celui du domaine réservé présidentiel. Georges Pompidou, alors Premier ministre, déclarait ainsi devant l'Assemblée Nationale, en 1964 : « *La politique de coopération est la suite de la politique d'expansion de l'Europe du XIX^{ème} siècle, qui s'est marquée par la création ou l'expansion de vastes empires coloniaux, ou par la présence, l'influence économique et politique de l'Europe dans d'immenses contrées* »⁽¹²⁾. Cet état d'esprit, tant qu'il a duré, a éloigné les problèmes de coopération des débats publics. Jusqu'en 1975, tous les budgets de la coopération ont ainsi été votés à l'unanimité par l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs, la politique de coopération s'est développée, dans une certaine mesure, et notamment en Afrique, sur la base d'une série de dons, dont les conséquences ont souvent été dénoncées : accoutumance, clientélisme, irresponsabilité. Là encore, une partie du problème se trouve dans l'héritage historique. En effet, la coopération garantie, telle que pratiquée au sein de la Communauté constituée par les nouveaux États successeurs des territoires d'outre-mer, s'est inscrite dans le droit fil de la logique née lors de la création du Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer qui assurait alors la totalité du budget d'investissement et des charges liées à l'armée et à l'administration.

Les propos de Mme Marie-Christine Kessler, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique, résument les difficultés que la réforme de la coopération doit surmonter : « *Les réformes du dispositif de coopération au développement se heurtent au poids et à l'opposition d'organismes hérités du passé colonial ou post-colonial. Vous connaissez tous les établissements publics, les organismes de recherche appliquée, les sociétés d'études et d'intervention qui ont été créées sous la quatrième République ou au début de la cinquième. Il y a la " Caisse " qui a une place tout à fait à part, mais bien d'autres organismes existent et ceci dans tous les secteurs (l'agriculture, l'éducation, l'administration publique). Ils s'appliquent tous à remplir la mission qui leur a été confiée. Ils possèdent tous une expertise certaine en la matière (...). Mais c'est leur présence qui a rendu inopérantes les perspectives de création d'une grande agence de*

⁽¹²⁾ Journal officiel Débats Assemblée Nationale, 11 juin 1964.

développement préconisée par tous les rapports consacrés à la question de la réforme du dispositif de l'APD depuis plus de vingt ans. Une telle agence n'aurait guère de rationalité si toutes ces petites agences subsistaient... à moins que la grande agence de développement envisagée ne soit qu'une agence de moyens venant encore compliquer et alourdir un paysage déjà encombré par de nombreux organismes. »⁽¹³⁾

II.- DES CHANGEMENTS ATTENDUS

La politique de coopération française a été pendant longtemps minée par les critiques : dérives économiques, pesanteurs bureaucratiques, clientélisme, mauvaise adaptation de notre dispositif aux réalités. Parallèlement, l'opinion publique est passée successivement et alternativement, à l'égard de la coopération, de l'enthousiasme au « cartiérisme », puis au pessimisme le plus profond, à l'optimisme béat et humanitaire, enfin au scepticisme.

A.- UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE

Depuis le début des années 1960, les rapports relatifs à la réforme de la coopération se sont multipliés. Le premier rapport dit « rapport Durand-Réville » date de 1962, de même que le « rapport Pignon » qui préconise déjà une simplification des structures. Le rapport de **M. Jean-Marcel Jeanneney**, *La politique de coopération avec les pays en voie de développement*, remis au gouvernement le 18 juillet 1963, fut publié en 1964. Cette parution fut amputée de sa proposition de suppression du ministère de la coopération au profit d'une agence unique, fondée sur un modèle anglo-saxon.

Il s'inscrivait dans un contexte marqué par une forte contestation de la politique de coopération et de développement, symbolisée par les positions de Raymond Cartier⁽¹⁴⁾, à l'origine du « cartiérisme ». En 1968, un groupe de travail réuni autour du conseiller d'État Racine avait tracé les lignes d'un plan important de réforme. Le rapport « Jeanneney » a été suivi en 1971 par le « rapport Gorse », jamais publié, et par celui de M. Pierre Abelin en 1975. En 1981, naît un nouveau mouvement. Le ministre Jean-Pierre Cot commande une série de rapports rédigés par M. de Bandt, J.-C. Albert, J. Berque et A. Vivien⁽¹⁵⁾. Le mouvement de démocratisation de la coopération a été lancé par

⁽¹³⁾ Intervention dans le cadre du colloque organisé par l'École nationale d'administration sur l'adaptation de l'administration à la mondialisation, « La réforme de l'action extérieure », 1998.

⁽¹⁴⁾ M. Raymond Cartier, « L'Afrique dilapide son argent », Paris Match, 29 février, 7 et 14 mars 1964.

⁽¹⁵⁾ M. Alain Vivien, Rapport sur le personnel d'assistance technique en coopération, Assemblée Nationale, octobre 1982. Le rapport pose déjà le problème de la « nocivité » possible de l'aide.

M. François Mitterrand qui, lors du sommet franco-africain de La Baule, en 1989, avait appelé de ses vœux « *la rencontre de la démocratie et du développement* » et promis de favoriser les régimes qui iraient « *vers plus de liberté* ». Un rapport « Samuel-Lajeunesse » paraît en 1989 et deux rapports « Vivien » et « Postel-Vinay » en 1990.

On se souviendra également des propositions du rapport sur la réforme des relations franco-africaines et de la coopération en général commandé en 1989 par le Premier ministre à **M. Stéphane Hessel**, aidé de plusieurs hauts fonctionnaires. Ayant remis son rapport en février 1990, ce dernier avait, notamment, émis quelques critiques sur la politique de coopération d'alors : survivances néo-coloniales, confusion dans les objectifs, concentration excessive sur l'Afrique subsaharienne, lourdeurs administratives, absence d'instance commune de réflexion prospective. Les auteurs du rapport, regrettant la « *schizophrénie* » qui pouvait conduire la France « *à ignorer tous les pays hors de sa zone traditionnelle d'intervention* », avaient alors suggéré de supprimer la distinction entre pays « du champ » et pays « hors champ », ainsi que la création d'un Haut Conseil de la coopération au développement, qui aurait été présidé par le chef du Gouvernement. L'idée de réaménager les relations franco-africaines, au cœur de la réforme de la coopération, avait déjà été exprimée par M. Jean-Pierre Cot, lorsqu'il était ministre de la coopération en 1981-1982. Les auteurs du rapport « Hessel » avaient également souligné la nécessité d'ouvrir plus largement le domaine de la coopération aux acteurs de la société civile : entreprises, associations, universités, centres de recherche. On peut se rappeler également les termes de la proposition de loi, déposée par les membres du groupe socialiste sur la coopération internationale et l'aide au développement, tendant à rendre plus efficiente la politique de coopération de la France et à élever le niveau qualitatif et quantitatif de la contribution française au développement ⁽¹⁶⁾.

En 1993, un nouveau rapport, le « rapport Michailof » est publié, sans grande conséquence immédiate. Il sera suivi, en 1996, du rapport de Yves Marchand, *Une urgence : l'afro-réalisme*, qui propose de supprimer l'aide liée. Le rapport au Premier ministre de notre collègue **Yves Tavernier**, en 1999, préconisait, pour améliorer le caractère démocratique de notre politique de coopération, d'une part d'organiser un débat parlementaire annuel et d'autre part de demander au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement les positions prises et préparées dans les réunions des conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, où la France détient un siège permanent. La

⁽¹⁶⁾ IX^{ème} législature, proposition de loi n° 2972, 14 octobre 1992.

France a un «*rôle particulier*» à jouer «*dans le cadre de la mondialisation des économies*» et «*compte tenu de la spécificité de son histoire économique et sociale, dans le débat fondamental sur le rôle de l'État, sur la notion de service public et sur la place des secteurs public et privé dans le processus du développement*».

En définitive, selon une analyse menée, à l'occasion de son avis au Premier ministre, par le Haut Conseil de la coopération internationale portant sur près de trente-sept rapports publiés entre 1960 et 1999, il apparaît que la coopération française pose une douzaine de questions, qui appellent autant de propositions : les objectifs poursuivis par la coopération française, trop nombreux et contradictoires, nécessitent clarification et hiérarchisation ; les politiques de coopération doivent être systématiquement évaluées et réorientées en conséquence ; les attentes, réactions et comportements des populations des pays avec lesquels la France coopère ne sont pas suffisamment pris en compte ; la coopération française n'exige pas de manière systématique de ses partenaires le respect des principes fondamentaux qui fondent notre société ; une insertion plus loyale et plus active de la coopération bilatérale française dans celle des organismes multilatéraux dont la France fait partie, l'Union européenne au premier chef ; la nécessité de mieux articuler les principaux opérateurs et mettre fin à la dérive qui privilégie l'approche financière, vidant la coopération de sa dimension politique ; l'insuffisant soutien aux acteurs de la coopération non gouvernementale, au Nord et au Sud, dont la dimension politique spécifique est mal prise en compte ; l'appui au secteur privé, ardente obligation, jamais prise en compte ; l'insuffisant pilotage à moyen terme de la politique de recherche au service du développement ; la faiblesse des programmes de soutien à la constitution d'ensembles politiques et économiques régionaux ; la remise en cause de l'aide liée ; l'absence de débat démocratique et l'insuffisante transparence de l'aide publique française. Le présent rapport constitue la première occasion de mesurer combien les réformes engagées par le gouvernement répondent à ces questions.

B.- LES PRINCIPES DE LA RÉFORME

La réforme de notre dispositif de coopération constitue une véritable rupture avec la politique de coopération telle qu'inaugurée par le général de Gaulle. Elle se situe dans un mouvement plus général de réforme internationale des politiques de coopération. La situation britannique et allemande le montre suffisamment.

1.– La situation britannique

Certes, la Grande-Bretagne n'est pas un donateur d'une importance similaire à celle de la France. Selon les chiffres fournis par l'OCDE, en 1998, l'aide britannique représentait 3,8 milliards de dollars des États-Unis au lieu de 6,3 milliards de dollars pour la France. Mais comme en France, l'arrivée d'un gouvernement de gauche a marqué le début d'une réforme en profondeur de son dispositif de coopération.

En premier lieu, a été nommé un nouveau ministre d'État à la coopération, secteur qui relevait auparavant d'un simple secrétaire d'État, qui n'avait pas accès aux réunions du Conseil des ministres et dépendait du ministre d'État aux affaires étrangères. En deuxième lieu, l'administration chargée de la coopération, l'Overseas Development Administration (ODA), autonome par rapport aux services des affaires étrangères, est devenue un ministère à part entière et a changé de nom pour devenir le Department for International Development (DFID). En troisième lieu, les objectifs du nouveau ministère ont été définis dans un Livre blanc présenté au Parlement dès novembre 1997. Ce document contient les « engagements » officiels du gouvernement dirigé par M. Tony Blair en matière de développement international, engagements déclinés en douze volets. Au titre de ces actions est mise en avant la promotion de partenariats, tant avec les pays les plus pauvres qu'avec le secteur privé et les ONG britanniques, ainsi que les autres pays donateurs. Cela s'est traduit notamment par l'ouverture du capital de la Commonwealth Development Corporation à des actionnaires privés majoritaires, en vue d'augmenter ses moyens d'investir dans les pays en développement. Le gouvernement s'engageait également à faire un effort de transparence, afin d'informer l'opinion des orientations et des réalisations de sa politique de coopération. La nouvelle organisation britannique a conduit à séparer radicalement action diplomatique et aide au développement, comme c'est déjà le cas en Allemagne et dans la plupart des pays ayant un système d'agences d'aide de type scandinave.

Dans le deuxième document de mise en perspective, rendu public au début du mois de décembre 2000, la coopération britannique affirme sa volonté de mettre fin à l'aide liée à l'achat de produits britanniques et de mettre l'accent sur l'ouverture des pays développés aux produits des pays du Sud. Elle prévoit également de permettre aux régimes élus démocratiquement de récupérer des capitaux qui auraient été placés par les dictatures dans des banques situées sur le sol britannique.

La réforme britannique s'est ainsi traduite par une rationalisation des structures, une transparence, une ouverture accrue et une démocratisation de la

politique de coopération, autant d'objectifs qui sont partagés par les initiateurs de la réforme française, même si les modalités d'application peuvent différer.

2.– La situation allemande

Le ministère fédéral de la coopération économique et du développement, qui contrôle environ 70 % de l'APD allemande, a vu ses pouvoirs renforcés avec l'arrivée d'un gouvernement social-démocrate : il a une compétence générale pour la politique du développement et peut soulever en Conseil des ministres n'importe quelle question qui s'y rapporte ; il est devenu chef de file pour la politique de coopération de l'Union européenne, au détriment du ministère de l'économie ; le ministre est devenu membre du Conseil fédéral de sécurité. Cette tendance a traduit le souhait de la nouvelle coalition d'améliorer la cohésion et la coordination de la politique allemande dans cette matière. L'objectif prioritaire est d'accroître le rôle de conception politique du ministère et de réduire sa part dans l'exécution des programmes par un transfert des compétences vers des structures décentralisées ; cette ambition a pour corollaire le renforcement de la cohérence des actions sur le terrain et une meilleure coordination avec les agences.

Ces nouvelles orientations se sont accompagnées de la volonté de marquer un arrêt de la réduction de la part consacrée à l'APD dans le PIB allemand, qui n'a cessé de diminuer depuis 1990, et de suivre la voie d'une approche multilatérale plus ouverte et plus critique à l'égard des institutions financières internationales ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ *M. Yves Tavernier*, Banque mondiale, Fonds monétaire international : vers une nuit du 4 août ?, *Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 2801, 13 décembre 2000.*

Selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, le système d'aide allemand est l'un des plus importants au monde et géré avec compétence. Dans cette logique, plusieurs mesures ont été prises pour accroître la qualité et l'efficacité de l'aide. Cette amélioration est passée par l'établissement de directives pour l'intégration des considérations de réduction de la pauvreté et d'égalité homme-femme dans la conception de tous les projets et programmes, mais aussi par l'adoption d'une nouvelle approche de l'évaluation, le ministère concentrant désormais son attention sur les évaluations thématiques en fonction des objectifs stratégiques fixés. Enfin, il a été procédé à une décentralisation de l'Agence de coopération technique et à l'ouverture de bureaux locaux pour l'Agence chargée de la coopération financière.

3.- Les avancées françaises

Annoncée en juin 1997, la réforme de la coopération n'est entrée dans les faits qu'en **février 1998**, avec son **approbation par le Conseil des ministres**. Lors de la conférence des ambassadeurs de 1997, le Premier ministre avait ainsi rappelé, parmi les cinq objectifs de la politique extérieure de la France, que la coopération pour le développement, en particulier avec les pays liés à l'Union européenne par la convention de Lomé, nécessitait une réforme des instruments techniques et financiers consacrés à cet effort. La coopération, éloignée du néocolonialisme et du paternalisme, doit être conçue sur le fondement de l'intérêt mutuel démocratique des deux partenaires, de celui qui aide et de celui qui reçoit. Elle doit être menée pour et avec les peuples. L'échec des négociations de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle, et dans une moindre mesure, l'agitation qui a entouré les réunions mondiales les plus récentes, que ce soit à Davos, à Washington ou à Gênes, tendent à mettre en évidence l'urgence de cette réorientation démocratique.

La démocratisation de la coopération passe nécessairement par une association plus grande du Parlement à son orientation et à son contrôle. Alain Vivien avait ainsi proposé la création d'une délégation parlementaire permanente au développement. Le «rapport Hessel» en 1990 avait proposé d'associer des parlementaires à la création d'un Haut Conseil de la coopération au développement. Cette proposition a été reprise et enrichie par notre collègue Yves Tavernier dans son rapport au Premier ministre. Cette démocratisation des instances chargées de la coopération n'allait pas de soi. Ainsi, furent introduits non sans mal, au début des années 1990, des représentants de l'Assemblée Nationale et du Sénat au sein du conseil d'administration de la Caisse centrale de coopération économique, future Agence française de développement.

La création du Haut Conseil de la coopération internationale, installé le 26 novembre 1999, associant des représentants de la société civile à la définition de la politique de coopération permettra de disposer d'un relais efficace. L'idée, émise par le Haut Conseil, de mettre en place une loi de programmation budgétaire pour enrayer la chute de l'aide publique au développement participe de ce mouvement de prévisibilité et donc de transparence.

Deux préconisations du «rapport Tavernier» ont été mises en œuvre avec plus ou moins de force. Un premier rapport sur les positions de la France au FMI et à la Banque mondiale a été transmis au Parlement en 1999. Son contenu apparaissait décevant. Un deuxième a été remis en 2000 et en 2001⁽¹⁸⁾. Quant à l'organisation d'un débat au Parlement, il a pris la forme d'une réunion de la commission des affaires étrangères ouverte au public, solution médiane entre séance publique solennelle et réunion classique de commission, et entièrement consacrée à cette question. Ces débats, appuyés sur le travail du Haut Conseil de la coopération internationale, ont été l'occasion de mettre en lumière la baisse de l'aide⁽¹⁹⁾, la question de sa répartition, qui semble plus favorable aux pays intermédiaires qu'aux pays les moins avancés, mais aussi les ambiguïtés des annulations de dette, de l'alignement de la France sur le dogme libéral, de la faiblesse de la politique européenne et de la difficulté à définir une stratégie unique compte tenu de la multiplicité des acteurs. Selon M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le Gouvernement a retenu le principe d'une présentation annuelle au Parlement de sa politique de coopération, tant dans un souci de transparence qu'en vue de mobiliser l'opinion publique française, au travers de la représentation nationale, autour des enjeux de l'aide au développement. Il a ajouté que, venant après les avis du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, du Haut Conseil de la coopération internationale et d'organisations non gouvernementales regroupées dans la Coordination Sud, ce débat avec les commissions parlementaires intéressées permettrait d'orienter les décisions du Gouvernement.

⁽¹⁸⁾ Voir le rapport de notre collègue Yves Tavernier, Banque mondiale, Fonds monétaire international : vers une nuit du 4 août ?, Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 2801, 13 décembre 2000.

⁽¹⁹⁾ Il convient de souligner que la réduction de l'aide publique française au développement résulte, au-delà des contraintes budgétaires, à la fin des aides budgétaires attribuées aux pays de la zone franc à la suite de la dévaluation de moitié du franc CFA le 12 janvier 1994, à l'impossibilité de mettre en œuvre certains projets de développement dans des pays en proie à des conflits, ainsi qu'à la réduction de la coopération technique avec les anciennes colonies françaises.

Outre sa démocratisation et la volonté de mieux l'intégrer dans l'ensemble de la politique internationale de la France avec ses diverses composantes, diplomatique, économique, commerciale, culturelle et de développement, la politique de la coopération a été marquée par une rationalisation des structures, caractérisée principalement par la fusion du ministère de la coopération et du ministère des affaires étrangères et la création subséquente d'une direction générale de la coopération, aspect le plus spectaculaire de cette réforme. Il s'agissait de mettre fin à la situation décrite par M. Aymar Achille-Fould, en 1964, à l'occasion du débat sur la coopération devant l'Assemblée Nationale : « *On est un peu, dans le grand immeuble de la coopération, comme dans ces grands magasins d'alimentation où il faut aller du rez-de-chaussée jusqu'au sixième étage à droite pour faire son marché ce qui, finalement, vous décide à aller déjeuner au restaurant* »⁽²⁰⁾.

L'ensemble de ces considérations était contenu dans la communication en Conseil des ministres du 4 février 1998 sur la réforme du dispositif français de coopération, qui a regroupé ces objectifs en **cinq catégories** :

- **Cohérence et rationalisation du dispositif public**, par le rapprochement du ministère des affaires étrangères et du secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie, ainsi que par la définition d'une zone de solidarité prioritaire pour la coopération au développement ;
- **Renforcement de la coordination**, par la création d'un comité interministériel, appelé à **définir la zone de solidarité prioritaire** ;
- **Débat et ouverture à tous les acteurs** pour ne plus se limiter aux structures étatiques, par le biais de la **création d'un Haut Conseil de la coopération internationale**, participant à la réflexion et devant permettre aux représentants de la société civile – fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, enseignants, journalistes, représentants des collectivités locales – de donner un avis consultatif sur la politique de coopération ;

•

⁽²⁰⁾ Journal officiel Débats Assemblée Nationale, 11 juin 1964, page 1788.

Définition des rapports internes, avec un «opérateur-pivot», l'Agence française de développement, dont l'aire de compétence est définie par la zone de solidarité prioritaire, et dont le champ de compétence s'étendra aux infrastructures de santé et d'éducation, tandis que l'État conservera la gestion directe de l'aide aux secteurs institutionnels et de souveraineté, tels que la justice, la défense ou la police ;

- **Promotion des partenariats**, avec la société civile en particulier, et valorisation des complémentarités, notamment dans le cadre de l'Europe, du système des Nations Unies et de la francophonie.

CHAPITRE II

LA RÉFORME DES MODES DE COOPÉRATION

Nous sommes sortis de l'ère des aides automatiques et de la pure assistance. En France comme à l'étranger, l'ensemble des organismes et administrations qui s'intéressent à la coopération ont amorcé une réforme de leurs instruments. Ainsi, la Banque mondiale a engagé un programme important d'évaluation ; l'Union européenne a révisé ses relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) lors de la dernière révision des accords de Lomé ; la Grande-Bretagne de M. Tony Blair a réformé entièrement son système ; le Japon est devenu un des principaux acteurs de la coopération en Afrique. Après une expérience trentenaire, la France, qui aspire à conduire une politique étrangère universelle, se devait de s'engager dans cette voie.

I.- LA RÉORGANISATION DES STRUCTURES

La réforme de la politique de développement de la France et la modernisation du ministère des affaires étrangères reposent sur quatre volets : la création d'une nouvelle structure interministérielle et d'une instance de concertation, la mise en cohérence des administrations de la coopération et des affaires étrangères, la réforme de l'Agence française de développement et, enfin, la mise en cohérence de notre réseau à l'étranger.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA COOPÉRATION		
Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	Organe politique d'impulsion et d'orientation	Définition de la zone de solidarité prioritaire Orientations de la programmation globale Évaluation de la conformité aux objectifs fixés
Haut Conseil de la coopération internationale	Instance de conseil et de concertation	Concertation entre les acteurs publics et privés
Ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	Structures administratives de pilotage, de contrôle et d'évaluation	Définition, gestion contrôle et suivi de l'aide
Agence française de développement (AFD)	Opérateur principal	Mise en œuvre des projets et des programmes
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>		

A.– LA CRÉATION D'UN VÉRITABLE DISPOSITIF DE COORDINATION

1.– Premières tentatives

Plusieurs rapports gouvernementaux et non gouvernementaux ont mis en évidence les difficultés qui pouvaient résulter d'un partage de compétences qui était susceptible de s'avérer flou entre un ministère des affaires étrangères et un ministère de la coopération affaiblis budgétairement d'une part, et le ministère des finances présent dans les institutions financières internationales d'autre part, à l'heure où précisément une part non négligeable de l'aide et de la coopération dépendait de ces institutions.

En 1984, avait été mise en place une Commission « coopération développement », interface entre les administrations chargées de l'aide et des organisations non gouvernementales. En 1989, est créée la Commission de la coopération décentralisée pour le développement, permettant de coordonner quelque peu les actions des collectivités territoriales. En 1996, c'est la naissance du Comité interministériel d'aide au développement (CIAD), qui réunit des représentants du ministère des finances, du ministère des affaires étrangères, de la coopération, et des associations d'aide humanitaire. Aucune coordination véritable n'est réalisée.

2.– Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement

Prenant la suite du CIAD, le **comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)**, créé par le décret n° 98-66 du **4 février 1998**, présidé par le Premier ministre, est devenue l'instance de coordination de la nouvelle politique de coopération. Il est plus particulièrement chargé de définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement dans l'ensemble de ses aspects ; de déterminer la zone de solidarité prioritaire, comprenant les pays vers lesquels sera concentrée l'aide bilatérale au développement ; de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et d'assurer une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité des politiques et instruments de l'aide au développement aux objectifs fixés.

Dans le cadre des orientations fixées par le comité interministériel, l'essentiel des projets et des programmes d'aide au développement sera désormais confié à un opérateur principal, l'Agence française de développement. Ce comité interministériel a été réuni une première fois le 28 janvier 1999. Sa première tâche a été de procéder à une concentration géographique précise des efforts d'aide français en faveur des pays en développement, par la définition

d'une zone de solidarité prioritaire. Il a été réuni à trois reprises depuis sa création.

3.– Le Haut Conseil de la coopération internationale

Un Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) a été chargé de participer à la réflexion sur la coopération internationale et l'aide au développement. Il permet aux représentants de la société civile (fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, enseignants, journalistes, représentants des collectivités locales et des entreprises) de donner un avis dans des domaines où ils interviennent. Installé le **26 novembre 1999**, le **Haut Conseil**, présidé par notre collègue Jean-Louis Bianco, a rendu son premier avis au Premier ministre, le 18 avril 2000, regrettant notamment la réduction des crédits d'aide au développement. Il fonctionne de manière très régulière sur le fondement d'une série de commissions et de groupes de travail, dont les travaux sont validés par le Haut Conseil.

B.– LA REMISE EN COHÉRENCE DES STRUCTURES MINISTÉRIELLES ET DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

1.– La fusion des services de la coopération et des affaires étrangères

L'entrée en vigueur de la réforme de l'organisation du ministère des affaires étrangères annoncée au début de l'année 1998 et caractérisée principalement par l'intégration de l'ancien secrétariat d'État à la coopération, devenu entre-temps ministère délégué à la coopération et à la francophonie, a marqué l'année 1999.

a) Des structures ministérielles à géométrie variable

La structure ministérielle chargée de la coopération a constamment évolué. L'origine de l'intervention dans les pays en développement est à rechercher dès la Libération, avec la création en 1946 du FIDES, qui entraînera la constitution d'une administration spécialisée dans l'organisation de transferts avec les zones les moins développées. En 1959 est créé un ministère d'État de l'aide et de la coopération, chargé des relations avec la Communauté instaurée un an auparavant. Sont mis alors en place, d'une part, le Fonds d'aide et de coopération (FAC), et d'autre part, des missions d'aide et de coopération (MAC), qui constitueront les piliers de la coopération franco-africaine. Le ministère d'État, devenu secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de

la Communauté, devient ministère de la coopération le 10 juin 1961, puis secrétariat d'État aux affaires étrangères en 1966. En 1974, les services de la coopération redeviennent un ministère à part entière. Le ministère de la coopération, qui était demeuré une administration de mission et fonctionnait par conséquent avec des fonctionnaires détachés et des contractuels, voit ses structures et ses statuts d'emplois pérennisés. En 1981, la coopération est placée sous l'autorité d'un ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, avant de redevenir, en 1986, un « ministère plein », et ce jusqu'en 1991. La coopération devient un ministère délégué en 1992 et entre 1995 et 1996, puis de nouveau un ministère à part entière en 1993 et en 1994. Enfin, de secrétaire d'État en 1997, le responsable ministériel de la coopération est devenu ministre délégué au ministère des affaires étrangères en 1998, signe de la réévaluation de ce secteur au sein du dispositif gouvernemental.

b) La création d'un pôle unique « coopération, action culturelle et développement »

L'idée n'est pas nouvelle, on l'a vu *supra* ; elle avait déjà été retenue par Jean-Pierre Cot, ministre de la coopération et du développement, du gouvernement de Pierre Mauroy entre 1981 et 1983. À l'heure où de nombreux ministères ont renforcé leurs services tournés vers l'international, la volonté exprimée par le Gouvernement ⁽²¹⁾ de moderniser l'outil diplomatique s'est traduit par l'intégration des services de l'ancien secrétariat d'État à la coopération au sein du ministère des affaires étrangères. Ce dernier, à travers l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST), s'était peut-être résigné à une politique d'accompagnement qui, dans le meilleur des cas, le mettait en position de coordination et d'arbitrage. Il tentait d'avoir un rôle d'initiateur en lançant des coopérations et en cherchant des opérateurs et des partenaires pour les réaliser. Il conservait, vestiges d'un passé plus faste, des domaines phares dans lesquels il ne subissait pas de concurrence des autres administrations ou organismes de coopération et de recherche, les fouilles archéologiques par exemple. Cet état de fait ne pouvait être satisfaisant.

Après la réforme définitive du dispositif français de coopération, adoptée en février 1998, la constitution d'un ministère des affaires étrangères intégrant l'ancien ministère de la coopération n'est devenue effective qu'en janvier 1999. **Le socle de la nouvelle organisation du ministère est constitué par la direction générale de la coopération internationale et du développement.** Opérationnelle fin décembre 1999, elle s'est substituée à

⁽²¹⁾ Communication en Conseil des ministres du 4 février 1998.

l'ancienne DGRCSST du Quai d'Orsay, à l'ancienne direction du développement (DEV) et à l'ancien service de la coordination géographique (FEC) de la Rue Monsieur.

La création d'une unique grande division, chargée de la coopération gouvernementale française sous toutes ses formes, correspond bien à une révolution administrative et conceptuelle, sans équivalent depuis les origines du système de coopération. Le Gouvernement a ainsi organisé sans aucune transition le passage d'un système plus ou moins hérité de la France d'outre-mer à une organisation redonnant au ministère des affaires étrangères la première place. La création de la direction générale de la coopération internationale et du développement a permis, en effet, de créer un pôle unique de compétence au sein du ministère des affaires étrangères, susceptible de peser de manière plus forte dans le dispositif gouvernemental, face, notamment, au ministère de l'économie. Elle intervient hors investissements de développement économique, réservés à l'Agence française de développement.

Cette nouvelle direction générale a été divisée en direction de la stratégie, de la programmation et de l'évaluation (service de la coordination géographique et service de la programmation, des moyens et de l'évaluation), en direction du développement et de la coopération technique, en direction de la coopération culturelle et du français, en direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche et en direction de l'audiovisuel et des techniques de communication. S'y sont ajoutées la mission pour la coopération non gouvernementale et celle pour la coopération multilatérale, qui a depuis été supprimée. Au-delà d'une simple modification d'organigramme de la direction générale actuellement en phase d'examen, se pose le problème d'une meilleure clarification de la répartition de l'ensemble des compétences et celui de l'instauration de procédures favorisant la synergie entre toutes les entités du ministère des affaires étrangères.

c) les conséquences budgétaires

La section « coopération », créée à l'occasion de la loi de finances pour 1983, a été supprimée dans la loi de finances pour 1999 et les crédits qui y étaient inscrits transférés sur la section « affaires étrangères ». L'exercice 2000, construit par redéploiement, a constitué le premier exercice unitaire de mise en cohérence globale, sans considération d'un champ géographique dédié. Depuis 1999, les modifications de présentation ont été nombreuses. Elles tiennent à la nouvelle répartition des crédits d'action culturelle et d'aide au développement, à la création d'articles distincts pour certains crédits en provenance de la

coopération et à la prise en compte de nouvelles structures, telles que le Fonds de solidarité prioritaire (FSP)⁽²²⁾. La réunion des services s'est faite dans des délais relativement brefs et sans heurt dirimant pour le bon fonctionnement de notre appareil diplomatique et de coopération. Les recherches de productivité ont permis, dans la loi de finances pour 2000, de réaliser près de 35 millions de francs (5,34 millions d'euros) d'économies. En 2000, sur le terrain, les crédits de fonctionnement des services de coopération et des centres médico-sociaux ont été intégrés dans les budgets des ambassades.

2.- La réforme de l'Agence française de développement

Établissement public industriel et commercial étroitement associé au ministère des finances, créé par le général de Gaulle en 1941 sous le nom de Caisse centrale de la France libre (CCFL), l'ancienne Caisse centrale de la France d'outre-mer (CCFOM) puis Caisse centrale de coopération économique (CCCE), transformée en 1992 en Caisse française de développement (CFD), est devenue, dans la réforme de février 1998, l'Agence française de développement (AFD), sans que son statut soit modifié⁽²³⁾, ni qu'elle prenne un rôle comparable à celui des agences d'aide canadienne, scandinave ou américaine. En 1999, elle a dégagé environ 4,5 milliards de francs (0,69 milliard d'euros) d'aide-projet, 0,5 milliard de francs (0,08 milliard d'euros) d'aide budgétaire (ajustements structurels) et 3,5 milliards de francs (0,53 milliard d'euros) pour les DOM-TOM ; au total, entre 1 et 1,3 milliard d'euros ont été consacrés à plus d'une centaine de projets. En 2000, l'aide-projet a atteint 704,6 millions d'euros et les concours d'ajustement structurel moins de 20 millions d'euros. L'Agence possède, contrairement aux autres bailleurs de fonds, un réseau d'agences permanentes, au nombre de quarante-quatre, pour environ 1.600 agents.

Dans le cadre des orientations fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement, l'Agence est devenue l'opérateur principal des projets et des programmes d'aide au développement. Toujours placée sous la triple tutelle du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère des affaires étrangères ainsi que du ministère de l'intérieur pour ses activités outre-mer, l'Agence se voit donc confirmée dans son rôle d'investisseur dans le développement économique. Elle a élargi son champ d'intervention à l'ensemble des pays de la zone de solidarité prioritaire, au-delà du domaine traditionnel des pays de la zone franc. Elle a ainsi ouvert un bureau au

⁽²²⁾ Voir rapports budgétaires de notre collègue Yves Tavernier sur les crédits des affaires étrangères dans les projets de loi de finances pour 1999, 2000 et 2001, Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 1111, 1861 et 2624, annexes 1.

⁽²³⁾ Décret n° 98-294 du 17 avril 1998.

Liban, entré dans la zone de solidarité prioritaire, où elle interviendra dans le secteur de l'eau potable, sur la base notamment d'un prêt de 2 millions d'euros. De la même façon, elle est devenue active dans les territoires palestiniens. L'Agence a vu, par ailleurs, son action étendue aux domaines de la santé et de l'éducation.

Selon son ancien directeur général, M. Antoine Pouillieute, elle prend en charge les projets de développement, alors que ses autorités de tutelle décident des politiques de développement ; mais cela ne lui interdit pas d'essayer de contribuer à l'élaboration d'une doctrine en matière de développement. Quatre thèmes prioritaires ont été dégagés : lutte contre la pauvreté ; développement durable ; financement du secteur privé, essentiellement par le biais de sa filiale Proparco⁽²⁴⁾ (mais la question d'un éventuel financement du secteur informel reste entière) ; rôle des femmes.

On a longtemps critiqué le fait que plusieurs acteurs, dont l'Agence française de développement, intervenaient sur le même champ : la réforme a permis de résoudre ce problème. Les infrastructures d'éducation et de santé de base ont été confiées à l'Agence. À l'intérieur de la zone de solidarité prioritaire, se conjuguent fidélité à l'histoire, puisqu'un tiers des engagements concerne la zone franc, et ouverture. De ce point de vue, la réforme a réussi. Mais l'Agence est mal outillée pour certaines situations telles que les sorties de crise. Il convient pour pérenniser les acquis de la réforme que la « confusion des genres » qui a pu prévaloir dans le passé soit écartée, y compris sur le terrain : la stratégie relève de l'État, la mise en œuvre à l'Agence française de développement.

C'est pourquoi la réforme des processus de décision apparaît fondamentale. Depuis février 1999, l'avis personnel de l'ambassadeur est requis dans la procédure d'instruction des projets de l'Agence. Cette démarche nouvelle doit permettre de meilleurs échanges sur le terrain entre les ambassades et les agences locales de l'Agence, mais aussi une meilleure information des membres de son conseil de surveillance. La procédure suit trois étapes. D'abord, l'information de l'ambassadeur lors de l'identification des projets a pour but de recueillir son sentiment sur l'opportunité politique du projet identifié. Ensuite, son avis sur un projet présenté à l'approbation des organes sociaux de l'Agence est censé offrir un éclairage de l'environnement dans lequel s'inscrit ce projet. Il est intégré au dossier transmis aux services du siège. Les organes sociaux de l'établissement conservent naturellement leur liberté d'appréciation pour l'adoption ou non du projet.

⁽²⁴⁾ *En 1978, la Caisse centrale de coopération économique a créé la société de promotion et de participation pour la coopération économique, la Proparco, similaire dans son activité à celle de la Commonwealth Development Corporation britannique. Aujourd'hui, la Proparco est une filiale à 70 % à l'Agence, les 30 % qui restent sont répartis entre plus de quarante actionnaires privés, groupes financiers ou industriels. L'outil de base de cette société est le crédit aux entreprises privées à long terme, incluant un « délai de grâce ». Cette filiale peut financer des crédits en complément d'un établissement bancaire, des opérations de crédit bail ou bien des prêts directs. Elle peut entrer dans le capital d'entreprises chargées de réaliser d'importantes infrastructures. Elle travaille en réseau avec onze sœurs européennes dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique européen.*

À la fin de son exécution, les rapports d'achèvement sont notifiés à l'ambassadeur, qui peut rédiger une note d'impact politique du projet achevé à l'attention de la direction générale de l'Agence. Cette dernière en rend compte au conseil de surveillance lors de la séance annuelle consacrée à la post-évaluation.

3.– L'amélioration des relations entre ministère des affaires étrangères et ministère de l'économie

La concertation entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie, pendant longtemps déficiente, a connu, ces dernières années, des progrès notables. Pour tout ce qui concerne l'aide au développement, mais aussi les procédures d'assurance crédit ou les risques pays, le ministère des affaires étrangères est désormais associé. Il reste que la coordination à l'étranger se révèle, à certains égards, moins aboutie. Il est indéniable que la présence croisée du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie dans les instances de décisions de la coopération, qu'il s'agisse du Fonds de solidarité prioritaire, de l'Agence française de développement, du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) ou du Comité d'intervention, de coordination et de projets (COCOP) ou encore de la réserve pays émergents (RPE), permet une coordination continue. Cette coopération s'affirme de manière plus forte dans certains domaines, notamment en matière d'information économique, comme le montre l'exemple du projet «Investir en zone franc ». Mais le fait que chaque ministère travaille sur une échelle de temps différente constitue un handicap à une meilleure coordination. Ainsi, la collaboration entre les services culturels et les postes d'expansion des ambassades mériterait d'être améliorée. Là encore, comme dans le cas de la fusion entre la coopération et les affaires étrangères, se pose un problème de différence culturelle, que notre collègue Yves Tavernier avait déjà largement souligné dans son rapport sur les services consulaires et de visas ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ M. Yves Tavernier, Les services des visas, parents pauvres des Affaires étrangères, *Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 1803, 8 septembre 1999.*

C.– L'HARMONISATION DU RÉSEAU ET LA RÉFORME COMPTABLE

Depuis longtemps réclamée⁽²⁶⁾, engagée par la circulaire interministérielle du 27 décembre 1996, la déconcentration de la gestion des crédits dans les postes diplomatiques est au centre de la réforme comptable à l'étranger. L'expérimentation a commencé le 1^{er} janvier 1997 pour une période de cinq ans. Cette évolution accompagne de manière idoine le recentrage des implantations françaises à l'étranger autour de l'ambassadeur, qui devient, en effet, ordonnateur secondaire unique de toutes les dépenses de l'État à l'étranger, condition *sine qua non* d'un pilotage unique, sur le terrain, de la politique de coopération.

1.– La réaffirmation de la compétence de l'ambassadeur

L'ambassadeur doit retrouver son rôle de coordination, déjà rappelé dans un décret de 1979. L'émiettement des structures administratives à l'étranger – chancellerie diplomatique, poste d'expansion économique, agence financière du Trésor, paierie générale, centre culturel, lycées français, écoles françaises, missions de coopération militaire, service du ministère de l'intérieur, antenne de l'Agence française de développement – a été souvent perçu comme un élément de faiblesse de notre politique de coopération, qui manquait, de ce fait, de relais organisés de manière cohérente.

En effet, les moyens d'action extérieure irriguent en partie le réseau administratif français à l'étranger, recouvrant 18 catégories d'implantations (ambassades, postes consulaires, missions de coopération, postes d'expansion économique, agences financières du Trésor, attachés douaniers, *etc.*) avec un total de 763 services sur un ensemble de 161 pays. Ce réseau est lui-même relayé par d'autres réseaux institutionnels tels que celui de l'Agence française de développement ou celui des établissements scolaires liés juridiquement à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ou encore celui des alliances françaises, centres et instituts culturels.

Ces réseaux «parallèles» se sont multipliés. Ainsi, depuis le début du siècle, en 1903, le ministère de l'économie a développé un réseau à l'étranger visant à promouvoir le commerce extérieur de la France, structure qui est devenue, dans certains pays, relativement autonome par rapport à l'ambassade. Depuis le début des années cinquante, la plupart des ministères se sont dotés de

⁽²⁶⁾ *Le rapport des inspecteurs des finances, MM. Bon et Juppé, en 1974, sur Les relations culturelles, scientifiques et techniques de la France à l'étranger, dénonçait déjà la centralisation excessive de la gestion des projets de coopération.*

services internationaux qui progressivement ont pris de l'importance et ont contribué à la politique étrangère. Ces réseaux apparaissent parfois concurrents. Pour ne prendre que quelques exemples, on pourra s'étonner que des sous-commissions éducatives aux commissions mixtes ont été organisées directement par la délégation aux relations internationales et à la coopération (DRIC) du ministère de l'éducation nationale, sans concertation avec les services du ministère des affaires étrangères. De la même façon, dans des pays où le réseau culturel est dense et étendu, comme en Espagne par exemple, il apparaît que les personnels issus du ministère de la culture tendent à conduire une politique relativement indépendante des orientations fixées par l'ambassade et marquée du sceau de leur ministère d'origine.

Futur ordonnateur secondaire unique, l'ambassadeur pourra se voir attribuer, après avis du comité des projets du Fonds de solidarité prioritaire, une dotation de crédits destinés au financement de micro-projets de développement à caractère social, culturel ou de lutte contre la pauvreté. De manière générale, en tant que chef de poste, il dispose d'un pouvoir réel de décision et de faire sur place les dépenses nécessaires. Le conseiller de coopération et d'action culturelle sera chargé de mettre en œuvre la politique voulue par le chef de poste et sera normalement nommé ordonnateur délégué. Par la réforme comptable, la chaîne de décision retrouvera une certaine cohérence.

2.- La création d'une « autonomie raisonnée »

a) La création des services de coopération et d'action culturelle

Les missions de coopération sont placées depuis le 1^{er} janvier 1999 au sein des ambassades, sous l'autorité de l'ambassadeur, sous la nouvelle dénomination « service de coopération et d'action culturelle » (SCAC). Aujourd'hui, la diplomatie culturelle et de coopération dispose d'un réseau de 151 établissements dotés de l'autonomie financière, dont 145 centres culturels et 6 établissements à vocation scientifique et universitaire, auxquels il convient d'ajouter 68 annexes et de 4 établissements franco-étrangers. Dans le cadre de la réforme du dispositif de la coopération, les crédits de fonctionnement des anciennes missions de coopération ont été inscrits dans un article de la loi de finances pour 1999 (chapitre 34-98, article 52). Ils ont été ultérieurement regroupés avec ceux des ambassades et donc globalisés.

La direction générale de la coopération internationale et du développement a d'ores et déjà déconcentré ses crédits d'intervention vers les postes appartenant au champ de la réforme comptable. Ainsi, sur l'article 50 des chapitres 42-11 et 42-12 d'appui local aux projets de coopération, la part des crédits déconcentrés rapportée au total des crédits ouverts, a représenté respectivement 22 % et 21 % en 1999. Aujourd'hui, ces proportions s'établissent à 52 % et 48 %. Le montant des crédits déconcentrés s'est élevé à près de 170 millions de francs (25,92 millions d'euros) contre 46,36 millions de francs (7,07 millions d'euros) en 1999.

b) La création de centres culturels et de coopération à autonomie élargie

L'article 6 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 a prévu qu'un décret en Conseil d'État déterminerait les conditions dans lesquelles l'autonomie financière pourrait être conférée à des établissements et des organismes de diffusion culturelle situés à l'étranger ainsi que les règles administratives et comptables afférentes à l'exercice de cette autonomie. Le décret n° 76-832 du 24 août 1976 en a fixé l'organisation financière. Ces organismes, désignés sous le terme général d'« établissements », ne sont pas dotés de la personnalité juridique. Ils ne peuvent en conséquence être propriétaires d'immeubles. Ils sont créés par arrêté interministériel du ministère des affaires étrangères et du ministre chargé du budget et donc soumis à cette double tutelle. Localement, l'établissement développe ses activités dans le cadre des accords de coopération signés entre la France et ses partenaires. Placé sous l'autorité de l'ambassadeur, il doit toutefois se conformer aux règles en vigueur dans le pays d'accueil. Il est organisé dans le respect du principe de séparation : le directeur, qui est souvent le responsable du service de coopération et d'action culturelle, a la qualité d'ordonnateur principal, tandis que l'agent comptable agit en qualité de comptable principal.

Dans ce cadre, une expérience d'autonomie élargie a été engagée, avec la création de onze centres culturels et de coopération (CCC), chargés d'intégrer l'ensemble des activités culturelles et de coopération de la France dans un pays. Le 20 avril 1999, un arrêté a défini la liste des établissements culturels et précisé les compétences et les champs d'intervention de ces établissements, regroupés sous l'appellation d'établissements à vocation pluridisciplinaire et chargés, au cas par cas et sous l'autorité de l'ambassadeur, de la mise en œuvre des actions de diffusion et de coopération approuvées par le ministère des affaires étrangères dans les domaines culturels et artistiques, linguistiques et de promotion du français, scientifiques et universitaires, de développement et de coopération technique, audiovisuels et des techniques de communication.

À la suite de la création d'établissements à autonomie financière dans les postes, un transfert des moyens des services culturels a été opéré vers les centres de coopération culturelle et vers les centres de coopération culturelle et linguistique.

c) Le reflux de la réforme de l'autonomie élargie

La création des CCC est entrée en contradiction avec la réforme comptable, voie choisie pour donner aux ambassadeurs la capacité de bénéficier pleinement de la déconcentration des crédits. Ainsi, les établissements à vocation pluridisciplinaire qu'étaient les CCC ne seront plus destinataires des crédits d'intervention de titre IV à l'horizon 2002. Les activités de ces établissements seront recentrées sur leurs missions culturelles et linguistiques définies par le décret du 24 août 1976 précité. Les CCC de Beyrouth et celui de Séoul ont été supprimés dès le 1^{er} janvier 2001. Il devrait être mis fin aux neuf autres CCC au 1^{er} janvier 2002, date de généralisation de la réforme comptable.

Ces suppressions impliqueront la reconstitution d'un service de coopération et d'action culturelle. Ainsi, les moyens humains et matériels du CCC devront être transférés vers l'ambassade. Hors Beyrouth et Séoul, les postes ont dû demander les transferts budgétaires de crédits entre le chapitre 37-95 de l'autonomie financière et les chapitres 31-98 et 34-98 à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2002. Selon la même logique, il pourrait être mis fin au cumul, par un même agent, du poste de conseiller de coopération et d'action culturelle et de directeur d'établissement. **Au vu du contre-exemple allemand ou britannique de séparation entre le poste de conseiller culturel et de directeur d'institut, votre Rapporteur s'interroge sur la nécessité de mettre fin à ce cumul, qui garantit une certaine cohérence de la politique culturelle menée par la France dans un pays étranger.**

La fin des CCC impliquera également un transfert des crédits de coopération. Ce transfert nécessitera de distinguer plusieurs types d'enveloppes. La première englobe les opérations qui ont vocation à être mises en œuvre par le service de coopération et d'action culturelle. Les crédits correspondants seront déconcentrés auprès de l'ambassadeur. La deuxième enveloppe réunit les opérations qui ont vocation à être mises en œuvre par le même service, mais qui requièrent pour leur réalisation technique des compétences, notamment en matière linguistique et éducative, présentes dans l'établissement à autonomie financière. Les crédits correspondants seront déconcentrés auprès de l'ambassadeur qui, ensuite, pourra avoir recours, en tant que de besoin, à l'établissement comme opérateur. Une convention type de prestations de service sera mise au point.

Enfin, la troisième catégorie de crédits rassemble les opérations qui relèvent de la vocation des établissements à autonomie financière. Les crédits correspondants seront intégrés dans la dotation de fonctionnement sur le titre III de l'établissement.

d) Le mise en place d'une « autonomie raisonnée »

Il semble que le mouvement d'autonomisation des centres culturels connaît aujourd'hui, sous l'influence de la Cour des comptes et de la réforme comptable à l'étranger, un certain reflux. Il faut cependant constater que, si l'on compare les taux d'engagement des crédits d'intervention des ambassades elles-mêmes et ceux des établissements dotés de l'autonomie financière, les premiers sont souvent très inférieurs aux seconds.

La déconcentration de la gestion peut poser également des problèmes. Ainsi, les postes se sont vus délégués par le Quai d'Orsay des crédits centraux pour assurer le subventionnement, directement sur place, des organisations non gouvernementales, notamment le paiement des personnels. Cette déconcentration s'est accompagnée d'un alourdissement des procédures de gestion pour les postes. La déconcentration des crédits nécessitera de renforcer les services administratifs et financiers, qui doivent devenir, au plan local, de véritables pôles de gestion communs à l'ensemble des services du ministère des affaires étrangères. Le service administratif et financier de l'ambassade, lieu où sont regroupés les agents en charge de la gestion des crédits budgétaires, doit être en mesure, non seulement d'assurer une fonction financière et comptable, mais également de jouer un rôle d'information de l'ambassadeur (tenue de tableaux de bord sur les opérations de l'État) et de prendre sous son autorité les mesures nécessaires pour garantir une gestion efficace des moyens de l'État. Dans les pays disposant d'un important volume de crédits, notamment de coopération sur titre IV ou du Fonds de solidarité prioritaire, les services administratifs et financiers devront être dirigés par des agents de catégorie A, formés aux spécificités et aux outils relevant des actions de coopération.

Par ailleurs, la direction de la coopération culturelle et du français, au travers du bureau des établissements culturels et des alliances françaises créé au sein de la sous-direction de la coopération culturelle et artistique, est devenue l'interlocuteur principal de ces établissements. Des progrès ont été réalisés en matière de gestion, puisque des modalités de suivi garantissant aux autonomies financières la souplesse indispensable mais exigeant en retour une transparence ont été mises en place. On peut, enfin, rappeler que les centres culturels franco-étrangers sont quant à eux soumis à la double tutelle du ministère des affaires étrangères et des autorités du pays d'accueil. Ils ont été créés dans le cadre des

accords des accords de coopération signés entre la France et les pays où ils sont implantés : Guinée-Conakry, Mozambique, Namibie et Niger.

II.- L'ADAPTATION DES RESSOURCES HUMAINES

A.- LE CHANGEMENT DE STATUT DES PERSONNELS DE COOPÉRATION

La plupart des agents de l'ancien ministère de la coopération ont été affectés, d'une part, à la direction générale de l'administration (DGA) au sein de laquelle ont été intégrés les services venant de l'administration générale de la coopération, d'autre part, à la direction générale de la coopération internationale et du développement qui regroupe les services de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques des affaires étrangères ainsi que la direction du développement et le service des études financières et de la coordination géographique de l'ancien ministère de la coopération. 167 agents, soit 32 % de l'effectif total du ministère de la coopération ont ainsi rejoint la direction générale de l'administration, 253 (soit 48 %) la direction générale de la coopération internationale et du développement et 104 (soit 20 %) divers autres services du ministère des affaires étrangères.

RÉPARTITION DES AGENTS DE L'ANCIEN MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION PAR DIRECTION ET PAR CATÉGORIE		
Affectation	Catégorie	Nombre d'agents
Total Direction générale de l'administration		167
Direction de l'audiovisuel et des techniques de communication	A	6
	B	3
	C	2
Direction de la coopération culturelle et du français	A	13
	B	5
	C	6
Mission pour la coopération multilatérale	A	8
	C	2
Mission pour la coopération non gouvernementale	A	4
	B	3
	C	4
Direction du développement et de la coopération technique	A	67
	B	8
	C	35
Direction générale de la coopération internationale et du développement	A	1
	C	1
Direction de la stratégie de la programmation et de l'évaluation	A	37
	B	12
	C	28
Direction de la coopération scientifique, universitaire et de recherche	A	5
	B	2
	C	1
TOTAL DGCID		253

AUTRES SERVICES		
Action extérieure des collectivités locales	A	1
Direction des Amériques et des Caraïbes	A	1
Direction des Archives	B	2
	C	1
Bureau commun du service national	B	2
	C	3
Cabinet du ministre délégué à la coopération et à la francophonie	A	16
	B	5
	C	30
	D	3
Centre des archives diplomatiques de Nantes	B	1
Commission coopération développement	A	1
	C	1
Cellule d'urgence et de veille	A	1
	B	1
Contrôle financier	A	1
	B	2
	C	1
Direction de la communication et de l'information	A	1
	B	2
	C	1
Direction des affaires économiques et financières	A	1
Direction des Français à l'étranger	A	1
Direction des affaires européennes et économiques	A	1
Service des affaires francophones	A	1
Inspection des affaires étrangères	A	2
Service du protocole	B	1
Total autres services		104

Source : ministère des affaires étrangères.

L'intégration effective des personnels de la coopération dans les corps des affaires étrangères n'est intervenue que relativement tardivement. Elle est aujourd'hui achevée. Elle a concerné, dans un premier temps, les personnels administratifs et les personnels techniques et ouvriers, agents administratifs, agents des services techniques. Ainsi, le décret n° 99-1070 du 15 décembre 1999 a procédé à l'intégration des fonctionnaires des catégories B, C et D relevant du ministre délégué à la coopération et à la francophonie dans des corps de fonctionnaires relevant du ministère des affaires étrangères. Ce processus s'est fait à identité de grade et d'échelon, avec conservation de l'ancienneté acquise dans l'échelon. De la même façon, les anciens administrateurs civils de la coopération ont intégré les corps des secrétaires et conseillers des affaires étrangères.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉELS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA COOPÉRATION (1995-2000)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DGRCST (1)	335	331	332	315	–	–
Coopération	191	190	190	193	–	–
Total	526	521	522	508	–	–
DGCID (2)	–	–	–	–	534	565
(1)	<i>Ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères</i>					
(2)	<i>Nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères.</i>					
<i>Source : ministère des affaires étrangères, direction générale de l'administration.</i>						

La fusion des corps s'est traduite, notamment, par la transformation, dans le budget pour 2000, de nombreux emplois. Les dépenses de personnel, charges de pensions comprises, ont progressé. La fusion entre les affaires étrangères et la coopération a, en effet, entraîné, d'une part, l'alignement, au sein de l'administration centrale, du régime indemnitaire des agents des affaires étrangères sur celui plus avantageux des personnels de la coopération (18 millions de francs, soit 2,74 millions d'euros, en 2000), et, d'autre part, à l'étranger, l'application aux personnels des services de coopération et d'action culturelle du barème des indemnités de résidence du réseau diplomatique et consulaire.

La réforme du statut des personnels de la coopération s'est accompagnée de la titularisation des personnels non enseignants de coopération culturelle, scientifique et technique, en particulier les assistants techniques non titulaires. Fondée légalement sur les articles 73, 74 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, elle a longtemps tardé. Le Conseil d'État avait eu l'occasion de rappeler la nécessité de prendre les décrets d'application dans un arrêt du 6 novembre 1995, « Fédération des professeurs de français résidant à l'étranger ». La titularisation effective a été ouverte par la publication d'une série de décrets, elle-même liée à la publication préalable du décret fixant les conditions de titularisation des agents non titulaires du ministère de l'emploi et de la solidarité : décrets n° 2000-788, 789, 790 et 791 du 24 août 2000 fixant les conditions exceptionnelles d'intégration de certains agents non titulaires dans des corps de catégorie A, B et C, décret n° 2000-1078 du 6 novembre 2000 fixant les conditions exceptionnelles d'intégration de certains agents non titulaires du ministère des affaires étrangères dans des corps de fonctionnaires de catégorie A.

B.– LA CRÉATION D'UN VOLONTARIAT CIVIL

1.– La fin du service national

C'est à partir de la fin des années 1950 que des appelés ont pu substituer à un service militaire traditionnel un temps de service national au profit de l'assistance technique ou de la coopération avec des pays en développement. Ils ont remplacé pour partie et progressivement les anciens fonctionnaires de la France d'outre-mer. En 1963, le Gouvernement décide d'offrir aux jeunes Français pourvus des diplômes requis d'effectuer leur service national en allant enseigner à l'étranger. En 1986, les volontaires du service national actif (VSNA) étaient au nombre de 4.600 et œuvraient notamment dans les domaines de l'enseignement et de la formation. Le coût moyen d'un VSNA était en 1986 de 150.000 francs (22.867,35 euros) pour seize mois de mission.

Un rapport du Conseil économique et social, de janvier 1987, rédigé par M. Gilles Carasso, préconisait l'amélioration et l'extension du service national de la coopération. Outre leur utilité directe pour le fonctionnement des services extérieurs, les coopérants du service national contribuaient, comme l'a rappelé le ministre des affaires étrangères devant le Sénat, le 13 octobre 1999, au rayonnement culturel et économique de la France. Il faut rappeler à ce propos que 1.500 coopérants œuvrent aujourd'hui dans les services publics ou dans les entreprises françaises dans les pays francophones.

2.– La mise en place d'un volontariat civil

La création de **volontariats civils** a constitué l'étape finale de la réforme du service national engagée par la loi n° 97-1019 du **28 octobre 1997** et insérée dans le code du service national (articles L. 111-1 et suivants). Cette loi avait prévu la mise en place de volontariats, « *destinés à développer la solidarité et le sentiment d'appartenance à la Nation* » et ayant également pour objectif de permettre une continuité d'exécution des tâches confiées aux appelés accomplissant un service national dans ses formes actuelles. Dans son article 8, elle renvoyait à une loi ultérieure l'encadrement des volontariats civils. La loi du 14 mars 2000 relative au volontariat civil destiné à remplacer les formes civiles du service national obligatoire concerne à la fois la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte et l'étranger.

Au titre de la coopération internationale, la loi prévoit que *« les volontaires civils participent à l'action de la France dans le monde en matière culturelle et d'environnement, de développement technique, scientifique et économique et d'action humanitaire. Ils contribuent également à l'action de la France en faveur du développement de la démocratie et des droits de l'homme, éléments indissociables d'une politique de paix, et au bon fonctionnement des institutions démocratiques. »*

Ainsi, les Français et les Françaises âgés de plus de 18 ans et de moins de 28 ans à la date du dépôt de leur candidature peuvent demander à accomplir un volontariat civil. En outre, ils doivent être en règle avec les obligations résultant du code du service national c'est-à-dire pour les garçons nés avant le 1^{er} janvier 1979 être dégagés des obligations militaires et pour ceux nés après cette même date, avoir accompli l'appel de préparation à la défense. Les jeunes filles nées après le 1^{er} janvier 1983 doivent avoir accompli l'appel de préparation à la défense, celles nées avant cette date en étant dispensées. Ce service volontaire est ouvert dans les mêmes conditions aux ressortissants des pays membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, lesquels peuvent cependant être écartés des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté ou de prérogatives de puissance publique. L'engagement de volontariat civil est conclu pour une durée de six à vingt-quatre mois et doit être accompli auprès d'un seul organisme.

Le volontaire peut être affecté auprès des services de l'État, dans les établissements scolaires ou culturels français, dans les organisations internationales ou non gouvernementales, les implantations et les représentations d'entreprises françaises ou les entreprises liées à ces dernières par un accord de partenariat, ainsi qu'auprès d'États, de collectivités territoriales ou d'organismes étrangers engagés dans une coopération avec la France ou une collectivité territoriale française. Tout comme les anciens volontaires du service national, les volontaires civils sont placés sous l'autorité d'un ministre. À l'étranger, ils sont placés sous l'autorité du chef de mission diplomatique ayant compétence pour le pays d'affectation. Les volontaires civils perçoivent une indemnité de base équivalente à cinquante pour cent de l'indice brut 244 de la fonction publique soit environ 3.460 francs (527 euros). Lorsqu'ils sont affectés à l'étranger, ils perçoivent une indemnité supplémentaire, variable selon les pays et représentative du coût de la vie. Leur revenu peut atteindre jusqu'à 18.000 francs (2.744,08 euros), exonérés de tout impôt et cotisation sociale. Ainsi l'indemnité mensuelle totale des volontaires est très proche de celle versée aux actuels coopérants du service national. Par ailleurs, les volontaires bénéficient d'une couverture sociale complète (maladie, maternité, évacuation sanitaire, hospitalisation, accident du travail...) pour eux-mêmes et leurs ayants droit. Les frais afférents sont à la charge de

l'organisme d'accueil. Le ministère des affaires étrangères, qui a mis en place un Centre d'information sur le volontariat international (CIVI) en octobre 2000, a été en mesure d'envoyer les premiers volontaires à la fin de l'année 2000.

III.— LA RÉORIENTATION DES INSTRUMENTS

La création d'une zone de solidarité prioritaire (ZSP), élargie par rapport à l'ex-« champ »⁽²⁷⁾, permet à la France d'opérer une sélection parmi les pays qu'elle doit aider en priorité. Cette création s'est accompagnée de la mise en place de nouvelles procédures susceptibles de s'adapter, d'une part, à la contrainte de moyen terme imposée par les projets de développement, et, d'autre part, à l'exigence démocratique d'appropriation de l'aide par les bénéficiaires. Le bon fonctionnement et l'efficacité de ces nouveaux instruments ont nécessité une rationalisation des politiques sectorielles elles-mêmes.

A.— LA CRÉATION D'UNE ZONE ET D'UN FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE

1.— La définition d'une zone de solidarité prioritaire

Le « champ » n'a jamais été totalement monolithique. En 1966, il accueille les pays africains issus de la décolonisation belge. En 1988, il s'élargit de nouveau pour inclure, notamment, les Petites Antilles et le Mozambique. Il compte alors trente États. En 1995, il accueille plusieurs États des Caraïbes et une série d'États africains anciennement sous souveraineté britannique, espagnole ou portugaise. Le « champ » présentait néanmoins l'image d'une zone d'influence privilégiée mais figée, correspondant *grosso modo* aux anciennes colonies françaises. Notre politique semblait pouvoir s'y concentrer sans véritable objectif autre que celui du maintien de relations historiques et sans évaluation approfondie.

En définissant une zone de solidarité prioritaire, dans le cadre de la réforme de février 1998, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a répondu aux exigences de concentration de notre coopération et à la nécessité de mettre fin à un « saupoudrage » réel ou imaginaire, sans pour autant reconstituer l'ancien « champ ».

⁽²⁷⁾ M. François Mitterrand, en 1964, à l'occasion du débat organisé après la publication du rapport « Jeanneney » soulignait déjà que « l'aide doit être de plus en plus spécifique ; elle doit être de moins en moins liée et elle doit être déployée au maximum sur le plus grand nombre de territoires, si possible hors de la zone franc », Journal officiel Débats Assemblée Nationale, 11 juin 1964.

La liste des soixante-et-un pays composant la zone de solidarité a été publiée le 11 février 1999. Elle correspond à une configuration relativement différente de celle du «champ», même dans sa période d'extension maximale, avec des États non francophones. Il s'agit de regrouper tous les États dans lesquels, selon le gouvernement, et pour des raisons diverses, l'on considère que l'impact de l'aide française sera significatif par rapport aux besoins locaux. C'est évident, par exemple, avec les pays francophones d'Afrique du Nord ou les pays du Sahel. Le pays éligible doit avoir un niveau de développement inférieur à la moyenne fixée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il est également tenu compte des relations bilatérales avec la France.

LES PAYS DE L'ANCIEN « CHAMP » ET DE LA ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE	
ANCIEN « CHAMP »	ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE
(ns)	Proche-Orient : Liban, Palestine.
Afrique : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Ouganda, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe.	Afrique : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria , Ouganda, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe.
Asie du Sud-Est : Cambodge.	Asie du Sud-Est : Cambodge, Laos, Vietnam.
Caraiïbe : Haïti, Sainte-Lucie.	Caraiïbe et Amérique Latine: Antigua et Barbuda, Barbade, Cuba, Dominique, Grenade, Haïti, République dominicaine, Saint-Christophe-et-Nieves, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Surinam.
	Pacifique : Vanuatu.
<i>Source : Communiqué des ministères des affaires étrangères et de l'économie et des finances en date du 11 février 1999 et réponses aux questionnaires budgétaires sur les crédits des affaires étrangères (projet de loi de finances pour 2000).</i>	

De manière générale, ces pays connaissent les mêmes problématiques : une agriculture en quête d'une profonde mutation, une urbanisation non maîtrisée et une «informalisation» croissante, la prise de conscience du facteur environnemental, l'émergence de la société civile et le rôle des femmes, la pression démocratique et l'éveil de la citoyenneté, l'impératif de la bonne gouvernance, une identité culturelle en quête d'affirmation.

Pour répondre à ces problématiques, plusieurs orientations devront être mises en œuvre : la promotion d'économies plus diversifiées et moins vulnérables (appui au développement du secteur privé, accroissement de la production agricole, *etc.*) ; la gestion rationnelle des ressources et l'aménagement des territoires ; la lutte contre la pauvreté et la couverture des besoins de base (promotion d'un enseignement de base, aide à la santé publique, développement des secteurs sociaux) ; la consolidation de l'État de droit et l'enracinement de la démocratie (démocratisation institutionnelle, réforme de l'État, participation croissante des populations) ; et enfin l'appui aux processus d'intégration et de coopération régionales.

Pour mettre en œuvre ces orientations, cinq principes sont développés. Selon le principe d'**adaptation et de partenariat**, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement procède annuellement à l'évaluation de l'efficacité de l'aide de la coopération pour le développement et examine chaque année les contours de la zone de solidarité prioritaire. Son choix détermine les modalités d'utilisation des différents outils. Des accords de partenariat seront signés avec les pays intéressés. Le principe d'**efficacité** suit une logique de projet. Les projets et programmes de coopération pour le développement sont sélectionnés en fonction de leurs mérites propres. Cette mesure permettra d'éviter les logiques d'abonnement en excluant toute programmation *ex ante*. Le principe de **spécialisation des instruments** implique que le choix des outils de coopération internationale avec un pays est adapté à la nature des objectifs et aux caractéristiques des projets de coopération (aide programme, aide au secteur privé, développement des capacités...). Le principe de **cohérence régionale**, notamment avec les départements et territoires d'outre-mer et les pays limitrophes, s'imposera également. En effet, la zone de solidarité a été conçue en fonction d'ensembles régionaux homogènes. Le développement durable doit se concevoir dans une perspective régionale. Le principe de **complémentarité et de subsidiarité** entre instruments bilatéraux, communautaires et multilatéraux suppose qu'au sein de la zone où l'aide française est significative, la France souhaite renforcer la complémentarité de son aide bilatérale avec celle des bailleurs européens ou multilatéraux. Dans les pays où l'aide bilatérale est faible, l'effort de solidarité de la France est représenté par sa participation aux institutions communautaires et multilatérales, sans exclure à titre exceptionnel que le canal bilatéral soit utilisé pour des partenariats ciblés.

Ainsi, la zone de solidarité est appelée à être révisée à l'occasion de chaque réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement, c'est-à-dire en principe sur un rythme annuel ou tout au plus semestriel. Cette méthode de révision contraste avec les modifications de l'ancien « champ » qui ne se faisaient que de manière empirique, sans aucun principe de révision régulière sur la base de l'impact effectif de l'aide. La définition contraignante de la zone de solidarité prioritaire a été conçue précisément comme l'un des moyens inédits de revenir sur d'anciennes pratiques de la coopération française, sans pour autant abandonner toute considération diplomatique ni tout concentrer sur le seul impératif du développement. Son étendue commande le champ d'intervention géographique de l'Agence française de développement, qui ne pourra intervenir en dehors de ces pays que de manière ponctuelle et sur décision expresse de son conseil d'administration.

La définition de la zone de solidarité prioritaire constitue un progrès considérable, dès lors qu'y sont admis des États ayant des liens culturels et politiques étroits avec la France, mais qui n'étaient pas inclus dans le « champ » du ministère de la coopération, à l'exemple du Liban ou encore des pays de la péninsule indochinoise. Elle permet également d'établir des relations privilégiées avec des États sur le fondement à la fois d'un dialogue politique nourri et d'un soutien affirmé au développement. C'est le cas notamment avec la République dominicaine, avec l'Afrique du Sud ou le Kenya. L'extrême pauvreté de certains États, tels que l'Ouganda, l'Érythrée, l'Éthiopie ou la Tanzanie, a justifié au premier chef leur intégration à la zone de solidarité prioritaire. Au sein même de cette zone, la France pourrait, en complément des politiques européennes, privilégier des coopérations régionales. Ainsi, la France a tout son rôle à jouer à l'occasion de la conférence euro-méditerranéenne, dite «Euromed», qui s'est tenue en novembre 2000 à Marseille. Notre pays a pu y faire prévaloir sa nouvelle vision de la coopération, par le biais, notamment, de la valorisation des projets issus des associations, des organisations non gouvernementales et des collectivités locales.

Les chapitres 41-43 (concours financiers), 68-91 (Fonds de solidarité prioritaire) et 68-93 (dons-projets financés par l'Agence française de développement) concernent spécifiquement la zone de solidarité. En revanche, on retrouve des interventions en faveur (mais non exclusivement) des pays de cette zone au chapitre 42-12 (coopération technique et au développement), pour sa plus grande part, et dans une moindre proportion, au chapitre 42-11 (coopération culturelle et scientifique), mais aussi au Fonds d'urgence humanitaire (42-37), au chapitre 42-26 relatif au transport de l'aide alimentaire, au chapitre 42-13 concernant l'appui à des initiatives privées ou décentralisées et au chapitre 42-14

dédié à l'action audiovisuelle extérieure. La coopération avec les pays de la zone de solidarité prioritaire s'effectue également de façon multilatérale au travers des organismes de coopération internationale, tels le Programme des Nations Unies pour le développement ou l'UNESCO, auxquels la France verse ses contributions obligatoires ou volontaires, inscrites respectivement aux chapitres 42-31 et 42-32.

Compte tenu d'une enveloppe budgétaire contrainte, il apparaît nécessaire de réaliser des arbitrages. Étant donné le caractère récent de la réforme, il semble indispensable de multiplier les actions de sensibilisation aux nouveaux instruments. L'exemple libanais illustre ces deux éléments. Ainsi, la création d'un titre VI au Liban s'est *grosso modo* traduite, certes par la création d'une enveloppe de 15 millions de francs (2,29 millions d'euros) sur le titre VI, mais également par une réduction du titre IV de 7 millions de francs (1,07 million d'euros) pour 2000. Par ailleurs, le premier comité directeur du Fonds de solidarité prioritaire a accepté tous les projets issus des postes diplomatiques situés dans les pays africains, et seul le projet libanais de 3 millions de francs (0,46 million d'euros) a été refusé au motif qu'il ne participait pas réellement à une action de développement, alors même qu'un projet similaire de lecture publique de 12 millions de francs (1,83 million d'euros) en Afrique (Bénin) a été accepté. Ce cas peut sans doute illustrer **l'importance et la complexité des procédures liées au Fonds de solidarité prioritaire**, largement héritées du Fonds d'aide et de coopération et les difficultés que les postes situés dans des pays nouvellement entrés dans la zone de solidarité prioritaire peuvent éprouver dans leur mise en œuvre. De fait, les cultures Rue Monsieur et Quai d'Orsay ne peuvent fusionner qu'à un rythme mesuré. Dans cette dichotomie, qui tend cependant à disparaître progressivement, le ministère de l'économie pourrait être tenté d'arbitrer vers le bas.

2.— La création d'un Fonds de solidarité prioritaire

Le Fonds d'aide et de coopération était destiné à financer les aides-projets. Il était géré en grande partie par l'Agence française de développement. Ses crédits, inscrits depuis 1999 sur le chapitre 68-91 de la section « affaires étrangères », étaient répartis entre quatre types d'opérations principales : les dons destinés à financer des projets (article 10) ; les opérations exceptionnelles (article 20) appelées souvent « crédits du Premier ministre » ; les dons destinés à financer les projets dans les pays les plus pauvres (article 40) ; et les subventions et participations d'investissement destinées aux écoles françaises de droit local (article 50). En 1999, ces crédits atteignaient 2,3 milliards de francs

(0,35 milliard d'euros) en autorisations de programme et 1,8 milliard de francs (0,27 milliard d'euros) en crédits de paiement.

On a pu écrire que les crédits du Fonds d'aide et de coopération revenaient en France en raison du rapatriement des bénéficiaires retirés par les entrepreneurs et les commerçants qui avaient conclu des marchés et réalisé des travaux financés par l'aide française. C'est méconnaître que les routes, les bâtiments et les matériels restaient, eux, en Afrique. Quant aux subventions destinées à couvrir des déficits budgétaires, elles sont devenues nécessaires dès lors que les finances des États ont été mises à mal par le poids accru des rémunérations publiques et de l'entretien des équipements.

Néanmoins, décidée par le Premier ministre, la création, à partir du Fonds d'aide et de coopération, du Fonds de solidarité prioritaire était rendue nécessaire par la mise en place d'un instrument adapté à la nouvelle zone de solidarité prioritaire. Ainsi, la loi de finances initiale pour 2000 a acté la transformation du Fonds d'aide en Fonds de solidarité. Selon le décret relatif au Fonds de solidarité prioritaire, ce dernier *« inscrit au titre VI du budget du ministère des affaires étrangères, est chargé de contribuer au développement des pays figurant dans la zone de solidarité prioritaire définie par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement, par le financement, sous forme de dons, de projets et programmes d'investissements matériels et immatériels, dans les domaines institutionnel, social, culturel et de recherche. Il peut financer, à titre exceptionnel, des opérations d'aide et de coopération situées le cas échéant hors de la zone de solidarité prioritaire. »*

L'imputation budgétaire a été modifiée. Les crédits du nouveau fonds sont imputés sur l'article 10 du chapitre 68-91 du budget des affaires étrangères. Les crédits pour les « opérations exceptionnelles » sont inscrits sur l'article 20 ; ils sont mis en œuvre sur instruction expresse du Premier ministre. En outre, dans ce cadre, l'Agence française de développement dispose désormais d'un chapitre budgétaire distinct pour financer ses dons-projets, le chapitre 68-93, qui se substitue à l'ancien article 40 du chapitre 68-91.

Le champ du Fonds de solidarité prioritaire a été élargi. Il doit financer des projets et des programmes consacrés principalement au renforcement de l'État de droit et des capacités nationales et locales, à l'intégration régionale, à l'aménagement de territoires et à la gestion des ressources naturelles, au développement communautaire, à la lutte contre les discriminations de toutes natures, à l'éducation et à la santé publique, à la jeunesse et aux sports, à la promotion de la langue française, à la culture et à la recherche. Pour ce faire,

pourront être financés des études, des conseils, des expertises, des actions de formation, d'ingénierie, des appuis à la recherche, à l'initiation et à la création, avec tous les investissements matériels et immatériels d'accompagnement, les fournitures ou les équipements sous forme de dons qui peuvent concourir à leur mise en œuvre. Les dépenses connexes doivent être indispensables à la mise en œuvre du projet, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement à caractère récurrent ou dépassant l'objet ou la durée du projet.

Les règles de gestion ont été modifiées. En vertu de la réforme comptable, à partir du 1^{er} janvier 2002, les dépenses du Fonds de solidarité seront intégralement payées par les comptes du trésor public, tandis que l'Agence française de développement demeurera payeur pendant une période transitoire pour les projets en cours⁽²⁸⁾. Désormais, le ministre dispose seul du pouvoir de décider de l'emploi des crédits du titre VI alors que, dans le régime du Fonds d'aide et de coopération, la décision était collégiale et le ministère des finances possédait un droit de veto. Par ailleurs, le comité directeur du Fonds d'aide et de coopération est remplacé par deux instances, le comité d'orientation stratégique (COS) et le comité des projets, instance interministérielle d'examen des projets. Le premier, présidé par le ministre, regroupe les représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, deux personnalités qualifiées et quatre parlementaires. Le comité des projets est présidé par le directeur général de la coopération internationale et du développement.

Trois types de projets et de programmes sont distingués. Les projets et programmes « pays » concernent des actions bilatérales contribuant au développement d'un pays partenaire ; les projets et programmes « inter-États » bénéficieront à un groupe déterminé d'États réunis dans une organisation intergouvernementale ; enfin, les projets et programmes « mobilisateurs », tels qu'ils ont pu exister au début des années quatre-vingt-dix, contribueront à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (par exemple, lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement, etc.), notamment par le biais d'opérations pilotes. En 2000, 179 projets ont été approuvés, soit 126 projets « pays », 5 projets « inter-États » et 48 « programmes mobilisateurs ».

⁽²⁸⁾ *Pourront être confiés à l'Agence française de développement, à titre provisoire et au plus tard jusqu'au 1^{er} janvier 2002, selon les règles antérieurement applicables au Fonds d'aide et de coopération, les paiements concernant, d'une part, les projets en cours d'exécution, non intégrés dans le réseau du trésor public et financés sur le Fonds d'aide et de coopération, d'autre part, les projets financés par le Fonds de solidarité prioritaire entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2001 et concernant les pays n'appartenant pas encore au champ de l'expérimentation de la réforme comptable.*

On peut prendre comme exemple de **projet pays**, le projet passé en comité des projets le 20 décembre 2000 et destiné à améliorer de la qualité et de la sécurité sanitaire des productions animales en Éthiopie. L'enveloppe atteint 6 millions de francs (0,91 million d'euros) pour une durée de 36 mois. Ce projet vise à accroître la capacité de l'Éthiopie à exporter les produits de son élevage en aidant les administrations fédérales chargées de la formation, de l'appui technique, de la coordination et du contrôle dans les deux domaines suivants : surveillance et lutte contre les maladies animales contagieuses ayant un impact sur le commerce extérieur et contrôle de qualité des viandes exportées. Les ressources du projet seront mobilisées en vue de permettre aux institutions fédérales d'apporter des appuis techniques et scientifiques aux structures régionales (services vétérinaires et laboratoires régionaux), de renforcer les échanges d'informations et relations entre administrations et opérateurs privés et, enfin, de faire bénéficier ces institutions de l'expertise des structures compétentes du ministère français de l'agriculture et de la pêche. Le réseau de surveillance des épidémies animales sera renforcé par un élargissement de la liste des maladies prises en compte et des liens beaucoup plus étroits et rapides entre, d'une part, l'unité centrale et les dix services régionaux, et d'autre part, les opérateurs privés et les services de l'État.

Le projet contribuera à définir une stratégie associant les exportateurs et les entreprises désormais privatisées et à mettre en conformité la réglementation éthiopienne avec les standards internationaux. Il apportera son appui essentiellement en formation technique et en conseil d'organisation pour la constitution et le rodage d'un réseau national des laboratoires vétérinaires pour le diagnostic des maladies, les contrôles bactériologiques des produits et les contrôles sur les résidus chimiques (pour les produits exportés). Par ailleurs, un appui sera apporté à la faculté de médecine vétérinaire du pays dans la mise en place d'un mastère de spécialisation portant sur les disciplines suivantes : qualité des produits, épidémiologie et économie des maladies contagieuses, maladies communes aux hommes et aux animaux. Ce mastère permettra de former une quarantaine d'étudiants par an dont des élèves anglophones de la sous-région. Le projet assurera l'implication la plus directe possible des acteurs et des bénéficiaires du projet (notamment du secteur privé) dans sa conduite et sa mise en œuvre.

Un **projet inter-États** a été engagé, par exemple, au profit de la Communauté d'Afrique de l'Est (East African Community-EAC), afin de sécuriser la navigation sur le lac Victoria. Ce projet, qui bénéficie de 4 millions de francs (0,61 million d'euros), devrait s'étendre sur trente-six mois. Son objet est d'aider l'EAC dans la définition d'un nouveau cadre législatif et réglementaire et

d'appuyer la mise en place des outils et structures en charge de l'application de ce cadre. Il porte sur l'inspection des navires, la recherche et le sauvetage, la lutte contre la pollution des navires (hydrocarbures), ainsi que sur les aides à la navigation. Le suivi du projet sera assuré par un comité de pilotage composé des trois États membres, de l'Organisation maritime internationale (OMI) et des bailleurs sous la présidence de l'EAC. Les effets attendus du projet sont : l'élaboration et l'adoption d'une réglementation harmonisée relative à la navigation intérieure et à la sécurité des navires ; la désignation et la formation des inspecteurs en charge de son application ; l'adoption de textes juridiques définissant le cadre d'exercice d'une activité de recherche et de sauvetage sur le lac, cette activité pouvant être, en tant que de besoins, couplée avec la lutte contre les pollutions accidentelles dues aux navires ; la mise en place d'une ou plusieurs entités en charge d'organiser et de mettre en œuvre ces activités de recherche et de sauvetage, éventuellement couplées aux activités de lutte contre les pollutions aux hydrocarbures ; la définition des responsabilités en matière d'aide à la navigation ; et, enfin, l'élaboration d'un plan de balisage qui puisse être soumis aux bailleurs de fonds. Le projet doit aussi permettre de conforter la légitimité de l'EAC afin qu'elle joue un rôle plus actif dans le processus d'intégration régionale.

Enfin, pour prendre un exemple de **programme mobilisateur**, le Fonds de solidarité prioritaire financera pour 16 millions de francs (2,44 millions d'euros), sur trente-six mois, un programme de démarche-qualité en formation à la gestion des entreprises dans le Réseau africain et malgache pour l'excellence en gestion des entreprises (RAMEGE), lancé en juin 2000 à Ouagadougou. Ce réseau associe aujourd'hui douze établissements africains de sept pays différents (Burkina-Faso, Cameroun, Côte-d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Sénégal et Togo) et une dizaine d'établissements français, tant publics que privés. Il est mis en œuvre par la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises (FNEGE, association reconnue d'utilité publique, regroupant l'ensemble des institutions françaises de gestion) et a pour objectifs : la définition d'une charte africaine de qualité des établissements et des formations dans le domaine de la gestion, ; l'élaboration, par les acteurs eux-mêmes, d'un matériel pédagogique adapté aux réalités africaines et pouvant être utilisé sur tout le continent ; une formation continue de formateurs afin de parvenir à la constitution d'un corps d'enseignants de gestion pour toute l'Afrique.

À son terme, le projet devrait avoir permis la formation de 265 formateurs par la tenue de 21 séminaires, l'organisation de 48 stages en France et de 85 missions d'experts français au Sud. Il aura par ailleurs contribué à la dotation en matériel informatique et en documentation d'une quinzaine

d'établissements africains et permis la création d'un véritable réseau de partage de compétences, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Intervenant dans un domaine où sont réunies les conditions d'une aide efficace (libéralisation effective, opérateurs dynamiques, demande solvable), le réseau a vocation à se développer, à l'issue du projet, sur les ressources propres des établissements partenaires. On pourrait citer également le programme d'aide au développement de la création cinématographique et à la diffusion de films pour un total de 42 millions de francs (6,40 millions d'euros) au sein de la zone de solidarité prioritaire.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES ENGAGEMENTS DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION DE 1997 À 1999 ET DU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE AU PREMIER SEMESTRE 2000								
<i>(en millions de francs)</i>								
Secteurs	1997	Part du total (en %)	1998	Part du total (en %)	1999	Part du total (en %)	2000	Part du total (en %)
Opérations inter-sectorielles	20,8	1,99	56,2	4,41	25,5	3,15	44	7,05
Développement rural/environnement	112,5	10,76	178,3	14,01	112	13,84	68,2	10,93
Développement industriel et minier	20	1,91	10	0,79	15	1,85	0	0
Infrastructures	6	0,57	7,5	0,59	10	1,24	15,4	2,47
Santé/développement social	154	14,73	184,6	14,5	105,35	13,02	67	10,74
Enseignement/formation/jeunesse et sports	186,7	17,86	162,5	12,76	106,6	13,18	44	7,05
Action culturelle/information	65,05	6,22	102	8,01	82,3	10,17	69,8	11,19
Développement institutionnel	144	13,78	223,5	17,56	60,55	7,48	25,5	4,09
Recherche	35	3,35	5	0,39	10	1,24	63,5	10,18
Crédits déconcentrés/fonds social de développement	75,3	7,2	93,5	7,34	92	11,37	49,5	7,94
Évaluation et contrôle	1,5	0,14	10	0,79	4,5	0,56	10	1,6
Francophonie	120,5	11,53	135	10,6	99	12,24	133,3	21,37
Organisations non gouvernementales	80	7,65	80	6,28	56,25	6,95	25,1	4,02
Coopération décentralisée	24	2,30	25	1,96	30	3,71	8,5	1,36
Total	1.045,35	100	1.273,1	100	809,35	100	623,8	100

Source : ministère des affaires étrangères.

B.– LE DÉVELOPPEMENT DE LA PARTICIPATION ET DE LA PROGRAMMATION

1.– La généralisation des procédures de consultation

Dans le cadre de la démocratisation de notre politique de coopération, il est apparu nécessaire, comme l'a montré la création du Haut Conseil de la coopération internationale, de procéder à des consultations les plus larges possibles. Pendant longtemps, les procédures de consultation autour des programmes de coopération n'étaient pas favorables à l'implication de la société. L'État recueillait des avis, lorsqu'il le faisait, et décidait seul. Dans ce cadre, il était difficile d'associer des partenaires – les organisations non gouvernementales par exemple – peu motivés par la procédure.

Expérimenté dans une dizaine de pays, le fonctionnement des commissions mixtes de coopération bilatérale a permis de faire progresser la participation de l'ensemble des acteurs à un programme de coopération. En effet, en associant les collectivités locales, les organisations non gouvernementales et les entreprises partenaires entre les deux pays, à la préparation et aux débats d'orientation, les gouvernements peuvent mesurer l'adaptation de leurs projets aux besoins locaux. L'exemple égyptien (voir *infra* Chapitre III, I) montre suffisamment le bien-fondé de telles procédures et la nécessité de les étendre, conformément à la recommandation du Haut Conseil dans son avis au Premier ministre du 18 avril 2000 en vue des débats parlementaires sur la coopération et sur la présidence de l'Union européenne.

2.– La création de documents stratégiques pays

Héritiers de plusieurs traditions, notamment des orientations à moyen terme (OMT), qui avaient cours dans les pays de l'ancien « champ », les documents stratégiques pays (DSP) ont cependant été conçus comme des instruments nouveaux. Il s'agit de procéder par pays, dans un premier temps, à une analyse de la situation de notre coopération dans tous les domaines et prenant en compte tous les acteurs, et dans un second temps, à une mise en place de perspectives. Document synthétique, le DSP se veut novateur, non seulement parce qu'il rassemble l'ensemble des services qui s'intéressent à la coopération (affaires étrangères, Trésor, Agence française de développement, *etc.*), mais également parce qu'il prend en compte l'avis de tous les acteurs (autorités des pays partenaires, organisations multilatérales, organisations non gouvernementales, *etc.*).

La première expérience, menée dans cinq pays (Afrique du Sud, Colombie, Liban, Mauritanie et Roumanie), apparaît concluante. Ces documents appelés à être validés par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement permettent aux différents ministères de dialoguer. Du premier bilan, il ressort la nécessité de présenter un cadrage politique et un cadrage macro-économique, qui implique la participation de l'agence financière du Trésor, locale ou régionale. Il a mis en lumière les défauts de participation de certains services. Un attaché de défense aurait refusé sa contribution au DSP sur instruction de sa hiérarchie. La formalisation de la démarche devra être approfondie ; ainsi, la première partie, consacrée à l'analyse, pourrait comporter une série de données obligatoires : volume des coopérations multilatérales et bilatérales, montant de l'action publique française, du secteur privé, des organismes associés à notre coopération.

Afin que le DSP conserve son originalité et son utilité, il est nécessaire d'éviter de «*dériver vers l'emballage élégant du portefeuille d'actions en cours*». Sous peine, soit de devenir un carcan insupportable et inutile, soit une «*coquille vide*», il doit trouver un équilibre entre la nécessaire programmation des actions de coopération et de développement et l'indispensable plasticité liée aux inévitables évolutions conjoncturelles dans chacun des pays considérés. Il doit aussi apporter une vision critique des actions menées.

C.- LA MODERNISATION DES POLITIQUES SECTORIELLES

1.- Le renforcement de notre politique éducative et culturelle extérieure

Avant la réforme lancée en 1998, notre politique culturelle et éducative extérieure était marquée au sceau des divisions. Le partage de compétence entre l'ancienne DGRCST⁽²⁹⁾ du ministère des affaires étrangères et les services du ministère de la coopération pouvait parfois paraître artificiel et entraînait certaines incohérences. La création d'une direction centrale unique, la direction générale de la coopération internationale et du développement, est apparue de ce point de vue salutaire. Elle dispose d'un réseau qui reste étendu et a, d'ores et déjà, pu mener des réformes de fond, à l'exemple de la réforme des bourses ou de l'accompagnement de la création de l'agence ÉduFrance.

a) Un réseau étendu

⁽²⁹⁾ On pourra utilement se reporter à l'ouvrage d'Alain Bry, *La Cendrillon culturelle du Quai d'Orsay*, avril 1945-décembre 1998, Paris, éditions Alain Bry, 1999.

La coopération culturelle et linguistique s'appuie sur un réseau de **plus de 180 établissements culturels et instituts de recherche implantés dans 49 pays, relayé par 306 alliances françaises**. La coopération éducative s'exerce au travers du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, et, dans le domaine de l'enseignement supérieur, par le développement de partenariats universitaires et l'accueil d'étudiants étrangers en France. En 1998, la liste des établissements scolaires homologués par le ministère de l'éducation nationale compte 410 établissements totalisant 223.000 élèves, dont environ 160.000 dans les établissements de l'Agence. Le nombre de boursiers était, au début de l'année 1999, de 17.428.

Une expérience a été menée, celle des centres de coopération culturelle et linguistique (CCCL). Ils constituent de nouveaux outils qui résultent de la fusion de deux entités distinctes, un centre culturel et un bureau de coopération linguistique et éducative. Ces nouveaux instruments disposent d'un cadre administratif, budgétaire et juridique lui permettant de mener des actions de coopération dans un champ élargi. Ils proposent de multiples services : formation de boursiers, recyclage d'enseignants de français, cours de français de spécialité, coordination des certifications linguistiques, informations et études sur la France, missions d'enseignement, de formation et d'expertise.

Les crédits de l'action culturelle et éducative sont répartis principalement entre les chapitres 37-95 – Établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger, 42-11 – Coopération culturelle et scientifique et 68-80, article 40 – Alliances françaises. Ils constituent le noyau dur des moyens mis au service de la nouvelle politique de coopération dans le domaine culturel et scientifique. Les crédits du chapitre 37-95 servent à financer les 27 centres de recherche dépendant du ministère des affaires étrangères, ainsi que 151 établissements à vocation pluridisciplinaires du réseau culturel. Le centre de documentation universitaire, scientifique et technique de Bagdad, les centres culturels français de Chiraz, d'Ispahan et de Tabriz en Iran ont été fermés en 2000, tandis que le centre culturel franco-norvégien de Stavanger est devenu une antenne du centre culturel et de coopération linguistique d'Oslo. De la même façon, le centre culturel français de Beersheva et du Neguev en Israël est devenu une antenne de l'institut français de Tel Aviv. Par ailleurs, un centre culturel français Romain Gary a été ouvert à Jérusalem en 2000.

LES CRÉDITS DU CHAPITRE 37-95 – ÉTABLISSEMENTS CULTURELS					
<i>(en millions de francs)</i>					
Nomenclature LFI 1998			LFI 1999 (chapitre 37-95)	LFI 2000 (chapitre 37-95)	LFI 2001 (chapitre 37-95)
Chapitre		Dotation			
Section affaires étrangères					
31-98	– Autres rémunérations	6,87			
34-98	– Matériel et fonctionnement courant	4,79	372,44	459,14	494,03
42-10	– Action culturelle et aide au développement	241,65			
Section coopération					
36-82	– Établissements culturels	113,13			

Source : d'après documents budgétaires.

LES CRÉDITS DU CHAPITRE 42-11 – COOPÉRATION CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE					
<i>(en millions de francs)</i>					
Nomenclature LFI 1998			LFI 1999 (chapitre 42-11)	LFI 2000 (chapitre 42-11)	LFI 2001 (chapitre 42-11)
Chapitre		Dotation			
Section affaires étrangères					
42-10	– Action culturelle et aide au développement	1.392,16			
Section coopération			1.746,67	1.866,31	1.811,63
34-98	– Établissements culturels	2,35			
42-23	– Coopération technique	346,27			
36-82	– Établissements culturels	113,13			

Source : d'après documents budgétaires.

b) L'exemple de la réforme des bourses

La France distribue 22.000 bourses par an, dont la moitié pour des séjours supérieurs à un an. Les moyens ont été rationalisés. Certaines procédures ont été adaptées. Votre Rapporteur souhaiterait, à ce titre, prendre l'exemple de la réforme des bourses. Il existe quatre types de bourses. La bourse du gouvernement français représente une aide soit à la formation des étudiants et stagiaires étrangers, soit aux travaux des chercheurs étrangers en France. Ainsi faut-il distinguer trois catégories de bourses du gouvernement français : **la bourse d'études, la bourse de stages et la bourse de séjour scientifique de haut niveau.**

La bourse d'études proprement dite concerne les étudiants inscrits dans le cycle régulier d'un établissement d'enseignement supérieur en vue de l'obtention d'un diplôme délivré par cet établissement ou venus suivre en France une formation linguistique ou pédagogique de courte durée agréée par le ministère de l'éducation nationale. La bourse dite « de formation à la recherche » concerne les formations de troisième cycle, DEA inclus. La bourse d'études dite « de recherche » est réservée aux formations d'un niveau supérieur à celui du DEA. La bourse de stages, dont la durée varie de trois à douze mois, est accordée si son bénéficiaire a en vue une formation, un perfectionnement ou un recyclage, ou s'il entreprend au cours de son activité professionnelle des études de spécialisation s'y rattachant. La bourse de séjour scientifique de haut niveau, d'une durée généralement comprise entre un et trois mois est attribuée à un bénéficiaire participant à un programme de recherches et d'échanges culturels, scientifiques,

techniques, technologiques ou industriels. S’y ajoutent les bourses locales, attribuées à des étudiants africains pour des études en Afrique et qui sont essentiellement des bourses d’études accordées en priorité à des étudiants inscrits dans les établissements techniques supérieurs à vocation régionale. La bourse du gouvernement français peut inclure l’octroi d’une allocation d’entretien, la prise en charge de tout ou partie des frais de voyage et de transport de bagages, la prise en charge de la couverture sociale, celle des frais de formation.

L’objectif de la réforme était de simplifier les procédures, de raccourcir les circuits, de responsabiliser les postes et de faire en sorte que des agents chargés, au sein du ministère, de tâches purement administratives en soient libérés pour pouvoir se consacrer à d’autres activités apportant une réelle valeur ajoutée. La gestion des bourses était, dès avant la réforme, confiée à deux opérateurs, le Centre national des œuvres universitaire et scolaire (CNOUS), relayé par les centres régionaux, et EGIDE, ex-Centre international des étudiants et stagiaires. **La réforme a institué une relation directe entre les postes et ces deux opérateurs.** Dans cette logique, la signature du responsable au sein du service de coopération et d’action culturelle vaut désormais décision d’attribution de bourse. On rappellera que le CNOUS, établissement public créé par la loi n° 55-425 du 16 avril 1955 et régi par le décret n° 87-155 du 5 mars 1987, a pour mission d’organiser l’accueil et le séjour en France d’étudiants étrangers boursiers du gouvernement français, d’États étrangers ou d’organismes internationaux. EGIDE est une association régie par la loi de 1901 qui, en application de la convention générale signée le 15 janvier 1999 avec le ministère des affaires étrangères, assure la gestion des boursiers étrangers du gouvernement français en séjour individuel ou collectif de formation, d’information ou de recherche. Le tableau suivant retrace la répartition des compétences entre ces deux organismes, qu’il conviendrait peut-être de fusionner.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS L’ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ET STAGIAIRES ÉTRANGERS		
	Pays hors-champ (1)	Pays du champ (2)
Étudiants affectés dans des établissements relevant de l’éducation nationale, de la jeunesse et des sports ou de la culture et de la communication	CNOUS	EGIDE
Étudiants affectés dans d’autres établissements	EGIDE	EGIDE
Professeurs et étudiants de français en formation de courte durée	CNOUS	EGIDE

Stagiaires	EGIDE	EGIDE
(1)	<i>Pays relevant de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères.</i>	
(2)	<i>Pays relevant de l'ancien ministère de la coopération.</i>	
<i>Source : d'après ministère des affaires étrangères.</i>		

Au total, en 1999, 55 millions de francs (8,38 millions d'euros) ont été spécialement consacrés au développement d'un dispositif de bourses d'excellence et la promotion de l'offre française de formation supérieure. Alors que les pays étrangers développés disposent de grands programmes de bourses de prestige, qui attirent de plus en plus de futurs décideurs et personnalités d'influence étrangers, la France semble avoir quelques difficultés à asseoir une coopération culturelle et éducative forte dans les secteurs politique, administratif, économique et industriel, alors même qu'elle a su développer une politique cohérente dans les domaines artistique, culturel et des sciences humaines. C'est pourquoi le ministère des affaires étrangères a mis en place, en 1998, un dispositif nouveau de bourses d'excellence, les bourses Eiffel, destiné à la formation de décideurs dans les domaines politique et administratif, mais surtout économique et industriel. 50 millions de francs (7,62 millions d'euros) ont été destinés à financer spécifiquement ce programme en 1999. Pour 2000, 35 millions de francs (5,34 millions d'euros) de mesures nouvelles ont été débloqués. En 2001, la revalorisation des bourses scolaires et des bourses d'excellence a atteint 10 millions de francs (1,52 million d'euros).

c) La modernisation de la coopération universitaire

La modernisation de la coopération universitaire constitue un autre exemple intéressant de rationalisation de certaines politiques sectorielles de coopération. La question de la coopération universitaire et l'accueil d'étudiants étrangers en France mérite, en effet, d'être intégrée dans la réforme générale de notre dispositif de coopération. La France qui occupait depuis des décennies la deuxième place en nombre d'étudiants accueillis s'est vue dépassée par la Grande-Bretagne, l'Australie faisant également une progression remarquable dans ce secteur. Sa place est encore plus modeste auprès des pays émergents d'Asie, qui constituent pourtant un enjeu considérable d'influence. C'est pourquoi votre Rapporteur insiste sur la nécessité de développer la coopération lancée entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie dans le cadre d'une **charte pour la promotion des formations supérieures et l'accueil des étudiants étrangers** signée en mai 1997. Il conviendrait de **créer dans les meilleurs délais le groupement**

d'intérêt public prévu pour conduire les actions inscrites dans la charte.

Attirer les étudiants étrangers en France suppose de mener une politique forte en faveur de la francophonie et de la diffusion de l'enseignement du français à l'étranger. C'est pourquoi l'agence **ÉduFrance**, groupement d'intérêt public, a été créée en **novembre 1998** par le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et par les établissements français d'enseignement supérieur qui souhaitent mettre en valeur leur savoir-faire et leurs compétences dans le cadre de leur politique d'ouverture internationale. Elle comptait, en février 2001, 147 adhérents. Elle a été chargée de trois missions principales : présenter des formations françaises adaptées aux étudiants étrangers, en partenariat avec les universités et les établissements d'enseignement supérieur ; promouvoir et faire connaître l'offre française de formation, en partenariat avec les postes diplomatiques ; exporter le savoir-faire français en ingénierie pédagogique, en partenariat avec les experts du secteur.

Son assemblée générale est composée de l'ensemble des membres de l'agence et des représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Son conseil d'administration a compétence sur sa politique et son organisation. Il est composé de douze membres : trois représentants du ministère des affaires étrangères, trois représentants du ministère chargé de l'enseignement supérieur, trois représentants de la Conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs (CDEFI), un représentant de la Conférence des grandes écoles (CGE) et un représentant de la Fondation pour l'enseignement de la gestion des entreprises (FNEGE). Un comité consultatif regroupe des experts dans les domaines de compétence de l'Agence. Il est chargé de contribuer à la réflexion stratégique, de faciliter les partenariats et de conforter la légitimité fédératrice de l'Agence. Le personnel de l'Agence est composé d'une trentaine de personnes. Son budget provient principalement des contributions de ses deux ministères de tutelle à hauteur de 5 millions de francs (0,76 million d'euros) chacun en 1999. La contribution du ministère des affaires étrangères a été portée, en 2000, à 10 millions de francs (1,52 million d'euros).

Les parts représentées dans le budget par les cotisations des établissements d'une part, et les revenus propres (expertise) d'autre part, sont encore modestes. ÉduFrance dispose aussi de certains crédits que les postes diplomatiques inscrivent sur leur budget de coopération pour réaliser les actions prévues dans leurs pays d'accréditation.

Dans le cadre de son action de promotion, l'Agence a déjà conçu et élaboré un certain nombre d'outils qu'elle met à disposition des étudiants

étrangers et de ses adhérents : un site sur le réseau mondial informatique en trois langues (français, anglais et espagnol) qui permet aux étudiants et aux responsables étrangers d'avoir accès à toutes les informations sur l'enseignement supérieur français, les établissements d'accueil, les programmes offerts, les possibilités de financement, *etc.* ; un « kit expo » pour la mise en place des stands français-types à l'étranger ; un ensemble documentaire pour accompagner les opérations de promotion (brochures et plaquettes sur support papier, documents sur support audiovisuel) ; un répertoire des formations spécifiques (programmes et filières pour étudiants étrangers incluant formation et prestations annexes) proposées par les établissements, notamment, pour les actions de promotion. Près de 150 formations de ce type ont été recensées à ce jour ; une carte électronique « ÉduFrance Pass » qui permet aux étudiants étrangers d'accéder à différents services à des conditions préférentielles (transports, loisirs, restauration, *etc.*) ; des produits de formation d'appel conçus spécialement en partenariat avec les adhérents : les universités d'été ÉduFrance (séjours de quatre semaines sur des thématiques comme l'administration des entreprises, l'hôtellerie-restauration, la vidéo, l'informatique, ...).

En 1999, l'Agence a apporté son concours à la promotion de l'offre française de formation dans plus de 60 manifestations organisées à l'étranger. Elle intervient dans ces manifestations à différents niveaux, selon les pays et selon le degré de priorité accordé à chacune de ces opérations organisées. Dans la phase de lancement et compte tenu des moyens et des effectifs dont elle disposait, l'Agence a accordé la priorité à certaines grandes manifestations, au sein desquelles elle a mis en place un stand de dimension importante : salon de l'étudiant au Venezuela, salon de l'étudiant et journées ÉduFrance au Brésil, espace ÉduFrance à France Expo en Égypte, congrès de la NAFSA aux États-Unis, espace ÉduFrance au sein de l'exposition organisée par le CFME/ACTIM en Côte-d'Ivoire, salon international Expo-universidad en Argentine, salon de l'étudiant en Turquie, espace réservé dans l'exposition CFME/ACTIM en Inde, *etc.* Pour toutes les autres manifestations réalisées avec le concours des postes diplomatiques, l'agence ÉduFrance a apporté son expertise (conférenciers, animation) ainsi qu'un soutien documentaire.

Au cours des derniers mois, l'Agence a pu évaluer le potentiel de savoir-faire français en matière d'ingénierie pédagogique. Elle a commencé à identifier les différents pôles d'expertise dans ce domaine existant au sein des établissements et des écoles et des opérateurs publics et privés. Cette activité s'est véritablement amorcée à partir de septembre 1999. D'ores et déjà des missions auprès de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement ont permis d'identifier un certain nombre d'actions à mener

auprès de ces organismes. Au cours de plusieurs missions au Mexique, en Égypte et en Côte-d'Ivoire, des possibilités de contrats d'ingénierie pédagogique ont pu être identifiées. Ils devraient constituer les premières références d'ÉduFrance dans ce secteur : étude académique pour la mise en place d'une université française en Égypte, étude préliminaire pour la mise en place d'un centre de formation aux métiers de la plasturgie au Mexique, étude de l'implantation d'un dispositif d'enseignement supérieur à distance en Côte-d'Ivoire. Des accords contractuels sont en cours de finalisation, pour étendre le réseau des correspondants ÉduFrance au-delà des postes diplomatiques qui en constituent le réseau naturel et multiplier les « espaces ÉduFrance », avec les alliances françaises, les centres culturels français, les universités nationales et les lycées français à l'étranger. Devant le Sénat, M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, a indiqué qu'**en deux ans**, la France avait accordé **25 % de visas étudiants supplémentaires**, cette nouvelle politique permettant de relancer la promotion de l'enseignement supérieur français auprès des pays étrangers. Il a également souligné l'effort de promotion des formations françaises réalisé par ÉduFrance et les progrès constatés en matière de bourses.

2.- La réforme de la coopération scientifique

La coopération scientifique se manifeste par le soutien aux instituts français de recherche à l'étranger et par le cofinancement de projets de recherche, conduits soit par des centres français tournés vers le développement ou par des centres installés dans les pays en développement. La recherche a été pendant longtemps un instrument marginal des politiques de développement, même si un effort financier important y a été consacré depuis les indépendances. Contrairement à la plupart des autres pays occidentaux, qui financent par ce biais des programmes de recherche sur le développement, les universités ont été peu associées aux études et au conseil à la décision en matière d'. D'une part la coopération universitaire relevait en soi d'un domaine particulier de la coopération scientifique et culturelle et, d'autre part, la recherche française sur le développement ne bénéficiait pas du système de financement par les fondations, comme c'est le cas en Amérique du Nord et en Europe du Nord. La France est un des rares pays à entretenir un dispositif public dans ce domaine et le seul à avoir un réseau aussi important.

a) L'enrichissement des missions

La coopération scientifique peut revêtir des formes multiples : formations initiales, bourses de formation à la recherche, soutiens aux chercheurs, aides à la

création et à la maintenance institutionnelles, mutation des institutions scientifiques de coopération. Elle couvre des thématiques très diverses : la gestion des ressources naturelles et l'environnement au premier chef, la médecine ensuite, puis les sciences sociales, et enfin les sciences de base et les recherches industrielles et technologiques. Une place croissante est accordée, dans les années récentes, à ces dernières, ainsi qu'à la maîtrise démographique, à la maîtrise du développement urbain et de l'environnement.

La tradition française a encouragé les recherches appliquées, particulièrement en agriculture et en médecine tropicale, choix qui découlent très directement des décisions scientifiques prises par les gouvernements coloniaux. Dans la plupart des cas, les activités des instituts français ont continué dans le cadre d'accords passés avec les nouveaux États indépendants. À l'inverse, dans les anciennes colonies britanniques, des structures nationales se sont mises en place peu à peu, tandis que des chercheurs autochtones se sont progressivement substitués aux chercheurs britanniques expatriés, ce qui a conduit à une réorientation des travaux de ces institutions vers des recherches d'intérêt local.

L'évolution de la coopération scientifique est emblématique de mouvements qui ont concerné l'ensemble du champ de la coopération. Dominée par les anciennes puissances coloniales, la coopération scientifique a été caractérisée par l'intervention des États-Unis dans les années soixante, puis de l'Union soviétique, du Canada et des pays scandinaves, avant de faire l'objet dans les années 1970 d'une « multilatéralisation » croissante. Les années quatre-vingt ont été marquées par l'intervention du Japon. La coopération française a dû s'adapter à ces changements d'environnement et à la multiplication des intervenants. Pour leur survie, les systèmes publics de recherche du Sud, en Afrique en particulier, sont devenus de plus en plus dépendants des programmes d'aide à la recherche ou de coopération scientifique. La France, grâce à son expérience, peut jouer un rôle important dans cet accompagnement. Elle a dû, pour ce faire, modifier ses orientations. Son action, dans cette matière, reposait essentiellement vers les transferts de sciences et de techniques, voire vers l'exportation de modèles institutionnels – c'est le modèle classique de l'assistance technique –. Elle privilégie ainsi la découverte scientifique, ainsi que la mise au point et le transfert de techniques. Elle repose principalement sur une stratégie d'exploration scientifique, impliquant massivement des chercheurs français.

Cette action est progressivement modifiée dans le sens d'une promotion du « partage de la science », c'est-à-dire d'un renforcement des capacités des institutions locales et de la formation de chercheurs et scientifiques locaux. Il faut citer à l'appui de ce changement d'orientation le programme mené par l'Agence pour l'investissement dans la recherche à l'étranger (AIRE Développement) ou la décision de l'Institut de recherche pour le développement (IRD, ex-ORSTOM) de créer un nouveau département pour le soutien aux communautés scientifiques au Sud. Là où certains pays agissent par le biais d'institutions relativement autonomes et indépendantes du pouvoir politique, à l'exemple des fondations américaines (Carnegie Corporation, Ford, Kellogg, Mac Arthur, Rockefeller), la France privilégie l'intervention d'établissements publics de recherche : INSERM, CNRS, IRD...

b) La rationalisation des structures

L'organisation de la coopération scientifique diffère radicalement d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, elle est complètement intégrée à l'agence de coopération USAID et complétée par l'action des fondations privées pour des montants deux fois plus élevés. Dans d'autres États, tels que l'Australie, le Canada ou la Suède, la coopération scientifique relève d'une agence spécialisée qui dispose de moyens propres. En revanche, en France comme au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, ce secteur de la coopération est partagé entre un financeur public, le plus souvent le ministère chargé de la coopération ou l'agence qui dépend directement de lui, et un opérateur, une agence d'exécution, chargé de promouvoir les recherches dans ou pour les pays du Sud.

Les actions menées par les différents organismes chargés de la coopération scientifique pouvaient apparaître comme manquant de cohérence. Le Conseil national de coordination (CNC) de la recherche pour le développement affirmait ainsi, dans son rapport de 1996, que «*ne disposant pas des moyens nécessaires, n'ayant d'autorité ni sur les institutions de recherche ni sur l'utilisation des crédits publics*», il ne pouvait exercer ses fonctions de coordination.

Dans l'entre-deux-guerres, plusieurs instituts spécialisés furent créés, à l'exemple de l'Institut français du caoutchouc en 1936, l'Institut de recherche sur les huiles et les oléagineux et l'Institut français de recherches fruitières en 1942. Ils furent fédérés au sein du Groupement de recherche pour le développement de l'agronomie tropicale en 1970. En 1984, pour mettre fin au «ghetto tropical» dénoncé par le «rapport Berque» de 1982, huit centres de recherche en agronomie tropicale furent fusionnés au sein du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), établissement public industriel et commercial réformé en 1997. Un Office de la recherche scientifique coloniale (ORSC) fut créé en 1943. L'ORSOM, puis l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM) lui succédèrent, avant que ce dernier ne devienne, en novembre 1998, l'IRD⁽³⁰⁾, établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle des ministres chargés de la recherche et de la coopération. Depuis cinquante ans, il conduit des recherches sur les milieux intertropicaux. Ses recherches sont centrées sur les relations entre l'homme et son environnement dans les régions tropicales et méditerranéennes, dans la perspective d'un développement durable de ces régions. Il dispose d'implantations dans vingt-cinq pays du monde tropical, en France métropolitaine et dans les territoires

⁽³⁰⁾ Décret n° 98-995 du 5 novembre 1998 relatif à l'Institut de recherche pour le développement.

et départements d'outre-mer. Il conduit des recherches en liaison avec les institutions d'enseignement supérieur et de recherches françaises et avec ses partenaires du Sud. 36 % de ses 2.300 agents travaillent hors métropole, 600 de ses techniciens sont originaires du Sud et ses programmes de recherche associent directement des chercheurs étrangers. Il est engagé dans une centaine d'opérations soutenues par l'Union européenne. Son budget atteint 1,12 milliard de francs (0,17 milliard d'euros), dont plus de 75 % de dépenses de personnel.

La réforme a permis d'introduire une culture de l'évaluation, fondée sur des instances scientifiques, en nombre réduit, qui peuvent comprendre des membres étrangers et qui recourent systématiquement à des expertises externes. L'ouverture de l'établissement aux autres institutions s'est effectuée par le biais de l'élargissement des listes électorales et l'engagement de discussions avec des établissements de recherche et avec des établissements d'enseignement supérieur, tels que l'École normale supérieure, le Muséum national d'histoire naturelle ou encore certaines universités. Des laboratoires mixtes de recherche (LMR) se mettent progressivement en place. L'IRD a accueilli ses premiers chercheurs étrangers en 1998.

Ouverture à d'autres acteurs et évaluation sont deux des thèmes principaux qui sous-tendent l'épure générale de la réforme. Désormais, le paysage de la coopération en matière de recherche est relativement bien défini avec l'IRD et le CIRAD d'une part, et plusieurs centres universitaires importants ou regroupements d'autre part (Nanterre, Clermont-Ferrand, Aix, Bordeaux). La réforme a l'ambition de recréer une activité scientifique et de formation autour de la problématique des relations entre mondialisation, coopération et développement. Cette transformation de la coopération de recherche répond aux critiques soulevées par de nombreux rapports depuis la constitution même de notre politique de coopération. Ainsi, le « rapport Jeanneney » de 1963 soulignait la nécessité de créer un « point focal » institutionnel susceptible de piloter efficacement la politique française de recherche au service du développement, soulignant à la fois son utilité extrême pour le développement, les effets dramatiques d'une politique budgétaire en dents de scie et enfin la difficulté de coordonner l'action des opérateurs, en raison de leur nombre et de leurs différences de culture. Ces critiques ont été reprises, de la même manière, par le « rapport Abelin » de 1975 et par le « rapport Berque » de 1982, intitulé *Recherche et coopération avec le Tiers Monde*. Le « rapport Hessel » de 1990 et le rapport de M. Jean Nemo de 1999 sur *Recherche et pays en développement* concluent sur le même constat. La mise en place du Comité interministériel de la recherche scientifique et de la technologie ainsi que le développement des activités du comité interministériel de la coopération

internationale et du développement pourront permettre de mener à bien les réformes nécessaires dans cette matière.

Outre la réorientation et la réorganisation de ces instituts de coopération scientifique, la France doit accompagner le développement des programmes menés par les institutions communautaires. Longtemps éloignée de cette préoccupation de coopération scientifique au développement – si l'on excepte son implication dans les programmes Science et technique au service du développement (STD) puis INCO-DC –, la Commission européenne a reconnu récemment l'importance que représentaient la recherche et le développement technologiques pour ses partenaires non seulement des pays émergents, mais aussi des pays les moins avancés. À la suite de diverses communications ⁽³¹⁾, a été créée, au sein de la direction Coopération, une unité spécialisée chargée de concevoir les modalités d'une aide à la recherche et au développement technologiques dans les pays associés, parmi les moins avancés, et d'en mobiliser les moyens, notamment au sein du Fonds européen de développement.

3.– La rationalisation de l'assistance technique

La coopération technique intéresse plus particulièrement les pays de la zone de solidarité prioritaire. Elle prend principalement la forme de transfert de savoir-faire et d'expertise technique et de financement de projets de développement dans les domaines éducatif, social, administratif et économique.

a) L'évolution de l'assistance technique

La première assistance technique, avec l'Afrique en particulier, a reposé sur un principe de substitution. Les gouvernements entièrement africains dirigeaient alors, vers 1959-1960, une haute administration composée uniquement de fonctionnaires français. Progressivement, des cadres administratifs africains se sont substitués à ce personnel, tandis que, dans des domaines plus techniques, tels que l'agriculture, l'élevage, la santé et principalement l'enseignement, le personnel d'encadrement français continuait de dominer. La substitution, dans ce cadre, a été beaucoup plus longue. Elle est, par ailleurs, restée longtemps la règle en matière d'assistance technique militaire.

⁽³¹⁾ COM 95-174, « Perspectives de la coopération internationale en matière de recherche et de développement technologique », COM 97-174, « Recherche scientifique et technologique – un volet stratégique de la coopération au développement de l'Union européenne avec les pays en développement ».

Parallèlement, et de manière progressive, s'est développée une assistance technique de conseil, caractérisée par le placement de conseillers français auprès des ministres ou des directeurs d'administration africains. Puis, la France a envoyé des assistants techniques destinés à soutenir des projets précis, financés par elle ou cofinancés. Leur nombre a pu atteindre 30.000. En 1966, une tentative de globaliser l'aide technique a été menée en Côte-d'Ivoire. Dans ce mécanisme, les dépenses supportées par la France se trouvaient plafonnées, la Côte-d'Ivoire prenant totalement en charge les assistants techniques supplémentaires. Ce système fut étendu à plusieurs autres pays, dont le Gabon, le Sénégal et Madagascar. Cette globalisation échouera sur l'écueil de la crise économique. En 1984, on assiste au début de la «déflation» de l'assistance technique apportée aux pays d'Afrique noire. Il s'agissait d'éviter de prendre la place des élites africaines, de renoncer à une coopération de pure substitution et d'encourager la relève par les administrations des pays concernés. Il faut reconnaître que l'assistance technique a connu un regain de qualité dans les années quatre-vingt, dès qu'une génération de fonctionnaires ou de contractuels, se trouvant déjà en poste en Afrique en période de décolonisation, est partie à la retraite. À la fin des années quatre-vingt, il restait 6.300 coopérants.

b) L'adaptation de l'assistance technique

Le Gouvernement a poursuivi une politique de décroissance des effectifs dans un souci d'économie budgétaire et de plus grande efficacité. Les missions des assistants ont été précisées. Ainsi, le décret de 1992, qui régit les coopérants de l'ancien « champ », a très largement pris en compte cette évolution, puisqu'il a posé comme préalable à tout contrat la signature conjointe par l'État bénéficiaire et le représentant de la coopération française d'une lettre de mission définissant explicitement les objectifs et les modalités des fonctions à exercer par le coopérant et qu'il a établi un régime de rémunération adapté à la nature de la mission confiée.

En avril 1998, l'effectif total s'élevait à 2.577 agents contre 2.919 en 1997 soit une baisse de 11,7 %. Sans tenir compte de la quasi-disparition des effectifs du Congo, due à des événements politiques, l'évolution est comparable à celle qui a été constatée en 1997 par rapport à 1996, ce qui confirme le ralentissement de la déflation déjà constatée en 1997. En 1999, la diminution prévue était comparable à celle de 1998, soit environ 170 postes.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE					
États	1995	1996	1997	1998	1999
Total	3.637	3.196	2.919	2.577	1.896
dont Sénégal	460	337	307	279	232

dont Côte-d'Ivoire	603	496	452	337	195
dont Gabon	361	310	271	237	186
dont Cameroun	247	220	210	204	156
dont Madagascar	230	217	207	201	142
dont Djibouti	265	235	214	187	130
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>					

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE (1998)			
État	Enseignants	Techniciens	Total
Angola	10	8	18
Bénin	23	39	62
Burkina-Faso	75	69	144
Burundi	0	2	2
Cambodge	3	17	20
Cameroun	102	102	204
Cap-Vert	5	6	11
Centrafrique	45	39	84
Comores	18	25	43
Congo	0	2	2
Côte-d'Ivoire	244	93	337
Djibouti	130	57	187
Gabon	164	73	237
Gambie	4	1	5
Guinée	26	38	64
Guinée-Bissau	15	13	18
Guinée équatoriale	7	11	18
Haïti	15	19	34
Madagascar	106	95	201
Mali	48	54	102
Île Maurice	13	6	19
Mauritanie	83	50	133
Mozambique	9	8	17
Namibie	4	11	15
Niger	38	67	105
Rwanda	1	6	7
Petites Antilles	10	24	34
Sao Tomé	5	8	13
Sénégal	160	119	279
Seychelles	8	9	17
Tchad	39	69	108
Togo	19	16	35
Zaire	2	0	2
Total	1.421	1.156	2.577
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>			

La coopération technique restera largement orientée vers les pays de la zone de solidarité prioritaire et sa diversité sera maintenue (santé, travaux publics,

environnement, urbanisme, forêts, agriculture et hydraulique, mines et énergie, transports et tourisme, *etc.*). Elle devra être progressivement réorientée vers les nouvelles priorités que constituent, notamment, la mise en place d'informations statistiques fiables, le renforcement des capacités interne de conception, de gestion et de suivi des politiques financières et sectorielles, en accompagnement d'une appropriation plus forte de l'aide par les pays bénéficiaires. M. Jean Nemo, ancien directeur général de l'ORSTOM, dans son rapport remis au Premier ministre en 2000, souligne que ces mutations ont eu des résultats positifs et que, compte tenu de la variété des besoins à satisfaire et du niveau des compétences à mobiliser, il apparaît nécessaire de disposer d'un « vivier » qui peut être constitué grâce à un dispositif de sensibilisation, de formation et d'aide au retour. M. Nemo estime qu'une structure de type « agence » aurait aussi pour avantage de favoriser une offre française à d'autres « bailleurs de fonds », voire à des partenaires qui auraient les moyens de prendre totalement en charge la conception et le financement de leurs programmes. Elle permettrait d'intéresser le secteur privé et le monde associatif à la gestion de l'instrument.

Aujourd'hui prise en charge par la direction générale de la coopération internationale et du développement, l'assistance technique est, depuis 1999, identifiée par une seule ligne budgétaire, le chapitre 42-12 nouveau, résultat de la fusion des crédits autrefois inscrits sur les chapitres 42-10 des affaires étrangères et 42-23 de la coopération. Ces crédits suivent, à la baisse, la diminution des effectifs. L'assistance technique proprement dite, répartie entre deux nouveaux articles pour expertises de longue durée et missions d'experts de courte durée, représente près de 61,12 % des dotations du chapitre, soit 991 millions de francs (151,08 millions d'euros). Elle repose principalement sur le financement de coopérants, l'aide aux projets étant financée sur le titre VI du budget recomposé des affaires étrangères.

LES CRÉDITS DU CHAPITRE 42-12 – COOPÉRATION TECHNIQUE ET AU DEVELOPPEMENT					
<i>(en millions de francs)</i>					
Nomenclature LFI 1998			LFI 1999 (chapitre 42-12)	LFI 2000 (chapitre 42-12)	LFI 2001 (chapitre 42-12)
Chapitre		Dotation			
Section affaires étrangères					
42-10	– Action culturelle et aide au développement	411,16	1.887,1	1.712,76	1.621,89
Section coopération					
42-23	– Coopération technique	1.473,9			

Source : d'après documents budgétaires.

Mise à mal ces dernières années, l'assistance technique mérite d'être relancée, ainsi que M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération, l'a souligné dans sa communication au Conseil des ministres en date du 22 avril 2001. Dès l'été 2001, des effectifs ont été redéployés des pays d'Afrique de l'Ouest en direction des pays émergents. Il s'agit de placer des experts français auprès des institutions les plus importantes de ces pays dont la place sur la scène internationale tend à devenir plus forte. Parallèlement, sera mis en place un nouveau type d'assistance technique, non résidentielle et donc plus souple, plus mobile, permettant d'ajuster au plus près l'offre à la demande. Cette réorientation nécessitera de faire appel non seulement aux experts des ministères, mais également aux cadres des établissements publics, des collectivités locales et des groupements privés.

4.- L'adaptation de la coopération militaire et de défense

Jusqu'en 1999, la coopération et l'assistance militaires étaient organisées autour de trois pôles distincts : la direction des affaires stratégiques au ministère des affaires étrangères, la mission militaire de coopération à titre principal au ministre délégué à la coopération et à la francophonie, et le ministère de la défense. Le Conseil des ministres a décidé, aux termes de la communication qui lui a été présentée le 4 février 1998, de prendre en compte le volet militaire de notre coopération internationale dans la réforme. A été retenu le principe du transfert au sein du ministère des affaires étrangères de la mission militaire de coopération de la Rue Monsieur. Les deux entités ont été fusionnées à compter du 1^{er} janvier 1999 au sein d'une nouvelle direction placée sous l'autorité du secrétaire général-adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité.

Désormais, une structure unifiée s'occupe de l'élaboration des accords bilatéraux de coopération et d'assistance⁽³²⁾, de la mise en place des missions militaires de conseil, de formation et d'assistance placées sous l'autorité des ambassadeurs, de l'attribution, en commission interministérielle, des places de stages offertes aux militaires étrangers dans les différentes catégories d'enseignement militaire en France, de l'envoi de coopérants pour des missions temporaires, ainsi que de l'aide au développement des forces militaires de sécurité intérieure, de la dotation en matériels performants de certaines unités et de l'aide au versement régulier des soldes.

⁽³²⁾ *En Afrique, la coopération militaire comprend deux types d'instruments : les accords d'assistance militaire technique (AMT) qui sont consacrés essentiellement à la formation, à l'équipement et au soutien logistique des armées africaines depuis l'époque des indépendances ; les accords de défense qui lient de manière particulière la France à huit États africains : la Côte-d'Ivoire, le Sénégal, le Togo, le Cameroun, le Gabon, la République centrafricaine, Djibouti et les Comores.*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE COOPÉRATION MILITAIRE (Chapitre 42-29)			
<i>(en millions de francs)</i>			
Années	Section coopération (chapitre 41-42)	Section affaires étrangères (chapitre 42-29)	Total
1997	739,31	85,50	824,81
1998	703,315	86,12	789,44
1999 ⁽¹⁾	(n.s.)	780,53	780,53
2000 ⁽²⁾	(n.s.)	754,76	754,76
2001	(n.s.)	720,41	720,41
(1)	<i>Transfert des crédits de la section « coopération » sur la section « affaires étrangères ».</i>		
(2)	<i>La différence de la dotation inscrite sur le chapitre 42-29 entre 1999 et 2000 résulte de transferts opérés vers d'autres chapitres de la section (31-90, 31-98, 34-98).</i>		
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>			

L'essentiel des dépenses concerne les rémunérations des coopérants militaires (plus de 50 %), ainsi que la formation des stagiaires étrangers et l'achat et l'entretien de matériel en soutien aux armées locales. Après plus de trente ans sans modification sur la forme ou sur le fond, il a été décidé un redéploiement progressif. Les engagements pris à l'égard des pays d'Afrique subsaharienne seront tenus et adaptés aux effets de format et des modes opérationnels résultant du nouveau modèle d'armées (professionnalisation et redimensionnement des forces prépositionnées). Priorité a été accordée au développement des capacités de maintien de la paix des États africains. Une plus grande synergie sera recherchée entre les forces prépositionnées, qui dépendent du ministère de la défense, et les missions d'assistance militaire. Les accords de défense doivent ainsi être adaptés. Le Premier ministre a précisé qu'il s'agissait « *d'entamer, dans la sérénité qui s'attache aux relations entre amis et partenaires, un dialogue avec les pays africains afin de définir avec eux les conditions d'un nouveau partenariat* ». L'allègement de la présence française sera compensé par des actions de formation et de soutien logistique à des forces africaines d'interposition. En Europe centrale et orientale et dans la Communauté des États indépendants, les coopérations bilatérale et multilatérale seront développées, adaptées à la mise en place d'activités de formation destinées aux pays du Partenariat pour la paix.

Votre Rapporteur insiste sur la nécessité d'organiser, dans cette matière, comme cela est fait dans les autres, un débat national, à l'appui du soutien que la France apporte à l'instauration durable de pouvoirs politiques légitimes, des institutions démocratiques et des armées républicaines. Notre pays

doit notamment aider les armées africaines à dépasser leur crise identitaire, née chez des cadres, habitués pendant les années soixante-dix et quatre-vingt, à s'identifier au pouvoir ou à être proches de partis uniques.

CHAPITRE III

LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME : ÉTUDES DE CAS

Ces études de cas constituent l'occasion de mesurer avec précision ce que la France met en œuvre en matière de coopération dans des pays extrêmement différents. Il s'agit de donner chair aux politiques mises en œuvre et de constater dans quelle mesure les réformes entreprises à Paris ont une influence sur le terrain.

La France et l'Égypte ont une politique de coopération ancienne, diversifiée et importante, mais cette dernière ne fait pourtant pas partie de la zone de solidarité prioritaire. La coopération avec l'Ouzbékistan, qui n'est pas non plus inclus dans cette zone, a eu tendance à diminuer régulièrement, conséquence des choix de réorientation de la politique française de coopération. L'Éthiopie n'est pas un pays traditionnel de cette politique, même s'il existe une coopération historique avec la France ; le pays est cependant entré dans la zone de solidarité prioritaire et de nouveaux outils ont donc été mis à sa disposition. Le Sénégal appartient quant à lui depuis longtemps au cœur de notre politique de coopération ; la création de la zone de solidarité n'a pas conduit à une réduction de notre aide.

Le cadre nécessairement limité de ce rapport ne permettait pas de traiter d'autres exemples qui se seraient révélés également significatifs. Votre Rapporteur regrette ainsi de n'avoir pu étudier la situation de notre coopération avec, par exemple, le Mozambique, emblématique de l'effort de la France en direction de cette « nouvelle » Afrique, qui sort de conflits et qui établit les bases d'un développement démocratique. L'Amérique latine offrait aussi la possibilité de constater le caractère substantiel de certaines réorientations et la naissance, hors de la zone traditionnelle d'action de notre pays, de liens plus étroits.

I.- LA COOPÉRATION AVEC L'ÉGYPTE

La coopération franco-égyptienne, qui a commencé par l'envoi de missions archéologiques, est ancienne. Les rapports politiques entre nos pays apparaissent au beau fixe. Par ailleurs, l'Égypte, si elle ne connaissait une situation économique difficile, se classerait sans conteste parmi les pays émergents. La fin des protocoles financiers annonce une nouvelle phase. Son éligibilité au Fonds de solidarité prioritaire, qui n'a pas à ce jour été retenue par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement, mériterait sans doute d'être examinée avec soin. Autant de raisons qui ont justifié que votre Rapporteur s'intéresse ce pays dans le cadre de la réforme de la coopération.

A. – LE CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

Le régime politique égyptien s'apparente au modèle présidentiel. En effet, le Président de la République détient l'essentiel du pouvoir exécutif. Il est plébiscité, par référendum, pour six ans renouvelables, sur proposition de l'Assemblée du Peuple composée de 447 membres élus au suffrage universel direct. Le Président Hosni Moubarak a été réélu pour un quatrième mandat en septembre 1999. Le régime s'appuie très largement sur l'appareil policier et militaire, qui a pu contrôler dans une certaine mesure les risques de terrorisme. Aucune force d'opposition réelle n'a droit de cité. Les inégalités sociales restent fortes, puisque 22 % des Égyptiens vivent en dessous du seuil de pauvreté. Cette situation tend à constituer un terrain favorable aux mouvements d'opposition, islamistes notamment. La surpopulation, avec 62 millions d'habitants, soit 1.200 habitants par kilomètre carré dans la vallée et le delta du Nil, suscite de graves problèmes de logement, de pollution industrielle, d'approvisionnement en eau et de disparition des terres agricoles au profit de l'urbanisation. Pour y faire face, le gouvernement égyptien a entrepris un vaste programme d'aménagement du territoire (construction de villes nouvelles et création de « nouvelles vallées » gagnées sur le désert par le biais de l'irrigation).

Engagée de manière prudente sur le chemin de la réforme économique, l'Égypte, qui est devenue un marché actif et attrayant, se trouve actuellement au milieu du gué. Encouragée par d'importantes annulations de dettes de ses principaux créanciers, elle a entrepris, dès 1991, un effort d'assainissement macro-économique avec le soutien du Fonds monétaire international et de la communauté financière internationale. La mise en œuvre effective de ce programme d'ajustement structurel a stimulé la croissance, qui a atteint 5 %. Le secteur public reste prédominant. Il représente 37 % du produit intérieur brut et occupe 35 % de la population active. Les privatisations doivent être relancées afin notamment d'accroître la mobilisation de l'épargne. Le développement de l'économie se heurte aux résistances bureaucratiques, au manque de main-d'œuvre qualifiée et aux structures industrielles inadaptées, marquées par la prolifération de petites et très petites entreprises.

L'Égypte appartient à la fois à la Méditerranée, à l'Afrique et au Proche-Orient. Elle souhaite résolument conserver sa position médiane au sein du monde arabe et veille à ses relations avec l'Arabie Saoudite et la Syrie. Elle s'est révélée, ces dernières années, l'un des principaux acteurs du processus de paix, ce qui motive en partie le soutien politique et financier des pays occidentaux. Le Caire a des relations complexes et contradictoires avec la plupart de ses voisins, qu'il s'agisse du Soudan, de l'Éthiopie ou de la Libye.

B. – L'ÉTAT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'encours des prêts à la Banque mondiale est de 5,8 milliards de dollars. Ces prêts sont destinés à financer des actions en faveur de la réforme de l'enseignement secondaire, du développement de l'enseignement technique, du développement agricole et de l'irrigation, de la lutte contre la paupérisation, de la réduction de la pollution. L'engagement de l'institution de Washington est aujourd'hui limité, compte tenu de la volonté de l'Égypte de réduire son endettement extérieur. La Banque africaine de développement intervient également en Égypte (248 millions de francs, soit 37,81 millions d'euros en 1998).

L'Égypte est le sixième bénéficiaire du Fonds d'aide au secteur privé (FASEP), géré par le ministère français de l'économie, avec 17,7 millions de francs (2,70 millions d'euros). Ces financements ont servi à la modernisation du marché financier égyptien, à la réalisation d'un audit dans le cadre du processus de privatisation, et à la modernisation de centres de formation professionnelle. L'action menée par le Fond social de développement égyptien, dont la mission est de mettre en place des programmes sociaux en faveur des populations en situation précaire du fait des réformes économiques en cours est loin d'être négligeable. Créé en 1991, il prend la forme d'une agence gouvernementale égyptienne autonome travaillant sous le contrôle direct du Premier ministre. Il bénéficie de financements locaux mais également de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Union européenne, divers fonds arabes et autres donateurs dont l'Allemagne). Les actions de formation professionnelle, associant notamment l'Association française pour la formation des adultes (AFPA) et le projet « SAMU Égypte 2000 » ont représenté l'essentiel de la contribution française, pour un montant initial de 58 millions de francs (8,84 millions d'euros) réalisé par conversions de créances, qui placées sur un compte productif d'intérêts, ont permis d'engager à ce jour un peu plus de 90 millions de francs (13,72 millions d'euros).

L'aide internationale en faveur de l'Égypte en réduction globale et sa concentration sur des actions touchant l'organisation du système de santé, la protection sociale et les soins de santé primaires (110 millions d'euros de don de l'Union européenne et 90 millions de dollars de prêt de la Banque mondiale) ouvrent la voie à d'autres coopérations, notamment bilatérales, particulièrement recherchées par les ministères techniques égyptiens. De plus, la diminution progressive de l'aide américaine, qui était la contrepartie de « Camp David », et les divergences entre Washington et Le Caire, rendent nécessaire le développement de relations avec d'autres partenaires comme l'Europe, et en son

sein la France. Le nombre relativement faible de réalisations concrètes apportées par le processus euro-méditerranéen de Barcelone lancé en 1995 crée cependant une certaine frustration. La réforme économique a besoin, pour réussir à terme, d'un accompagnement social à grande échelle qui devra faire appel aux ressources multilatérales en synergie avec les programmes de coopération bilatéraux. La croissance économique de l'Égypte ne doit pas faire oublier l'ampleur de la pauvreté et les retards accumulés en terme de développement humain qu'il s'agisse d'alphabétisation, de santé, de développement rural ou d'environnement. Dans le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement en 1999, l'Égypte arrive juste avant l'Inde.

L'Union européenne est ainsi fortement impliquée en Égypte. Dans le cadre du programme européen en faveur des pays de la Méditerranée (MEDA), l'Égypte a bénéficié de 750 millions de francs (114,34 millions d'euros) de subventions de 1996 à 1999. Il reste que le taux de consommation de ces crédits n'a pas dépassé 25 %. Après quatre ans de négociations, l'accord d'association entre l'Égypte et l'Union européenne a été paraphé dans le courant de l'année 2000.

C.- LA COOPÉRATION FRANÇAISE

L'Égypte, malgré l'attrait du monde anglo-saxon, demeure encore proche de la culture française. L'expression la plus évidente de cette relation privilégiée reste la pratique encore répandue de notre langue chez une minorité influente de décideurs. Cependant, face à une société jeune et en mutation rapide, il semble nécessaire de faire évoluer notre coopération dans le sens de la modernité afin d'aider ce pays à faire face à de nouveaux défis dans les domaines de la formation supérieure et professionnelle, de la santé publique, de la modernisation de l'État, du développement agricole et de l'aménagement du territoire et ce en favorisant la recherche systématique de cofinancements (dans le cadre des programmes multilatéraux européens notamment), autant de directions qui s'inscrivent dans les nouvelles orientations de la politique française de coopération.

Notre coopération a pour cadre institutionnel l'accord culturel, scientifique et technique signé en 1968. La onzième commission mixte franco-égyptienne s'est tenue à Paris en janvier 1992. Dans ce cadre, avaient été, notamment, réaffirmés divers modes de coopération : mise à disposition d'experts, fourniture d'équipements, organisation de stages, envoi de missionnaires français en Égypte et invitation pour de courts séjours en France de chercheurs et de professeurs égyptiens, octroi de bourses de stage ou de

formation, coopération et échanges entre universités et centres de recherche français et égyptiens. La douzième session a eu lieu les 8 et 9 mai 2001. Le projet privé d'université française a été consolidé, tandis que l'intensification de notre action en matière audiovisuelle, volet faible de notre coopération, a été décidée. Les deux parties se sont également accordées pour rendre à la coopération éducative un rôle de premier plan.

1.– Un dispositif étoffé

a) Des implantations nombreuses

Le nombre et l'importance des implantations françaises en Égypte sont à la mesure de la richesse et de la diversité des relations que nous entretenons avec ce pays. Le Centre français de culture et de coopération (CFCC du Caire), né de la fusion de la mission de recherche et de coopération et du centre culturel français, logé dans les bâtiments modernes et fonctionnels de Mounira, constitue un instrument de qualité, à la fois « vitrine de la France » et outil de coopération. Il regroupe, sur un même lieu, les cours de langue, un centre de ressources, la documentation audiovisuelle et les manifestations artistiques. Il offre ainsi, par exemple, au sein d'un département d'enseignement de l'arabe contemporain (DEAC), créé en 1982, des cours d'arabe dialectal égyptien et des cours de perfectionnement en arabe moderne et offre des stages intensifs de longue (stage intensif de neuf mois) ou de courte durée (stages d'été et d'automne). Le département de traduction et d'interprétation travaille sur des œuvres littéraires et scientifiques de référence. Dans ce même secteur, le centre est associé à la diffusion du livre français et assure un travail important d'information et de diffusion sur le livre non scolaire à l'occasion de deux foires annuelles organisées en relation avec les librairies francophones et les éditeurs français. Les manifestations artistiques englobent le cinéma. Le centre abrite une médiathèque importante, comprenant 23.000 volumes, 120 revues, 800 cassettes vidéo, 600 cassettes audio, et fournit un accès Internet. Elle réalise 39.000 prêts par an. Le CCFC dispose d'une annexe à Héliopolis. Depuis le 1^{er} janvier 1999, le Centre de coopération culturelle et linguistique (CCCL) d'Alexandrie a été transformé également en annexe du CCFC du Caire. Dans le cadre de la restructuration de notre dispositif en Égypte, le nouveau consul général à Alexandrie a été nommé directeur du centre culturel de cette ville.

Le centre français, centre d'Alexandrie compris, emploie au total 222 personnes, dont 120 Égyptiens sous contrats locaux, 45 personnes de nationalité française sous contrats locaux et 52 Français rémunérés au barème. La plupart travaillent comme attachés linguistiques et dans l'enseignement. Ces emplois sont complétés par de très nombreuses vacations (près de 200 en 1999 et en 2000).

Le CEDEJ (Centre d'études et de documentation économique et juridique) et le DEAC qui sont rattachés au CCFC ont emménagé dans leurs nouveaux locaux au sein de l'extension du bâtiment du consulat général du Caire. Dans le voisinage immédiat du CCFC du Caire se trouve également l'Institut français d'archéologie orientale (IFAO) qui relève du ministère de l'éducation nationale. La petite alliance française de Port Saïd complète ce réseau.

À ce dispositif, il faut ajouter deux établissements scolaires : l'École Champollion à Alexandrie, petit établissement privé à gestion parentale, sous convention avec l'AEFE, qui regroupe 242 élèves (dont 92 nationaux, 115 Égyptiens et 35 étrangers-tiers) ; le Lycée français du Caire qui compte 1.371 élèves, de la maternelle à la terminale, (dont 646 nationaux, 304 Égyptiens et 421 étrangers-tiers) et qui doit faire face à un accroissement continu d'inscription d'enfants de compatriotes expatriés. Moins de 100 enseignants encadrent ces élèves.

Pour faire face à ce développement et conformément à la décision annoncée par le Premier ministre, lors de sa visite en Égypte en mai 1999, un projet de relocalisation et d'extension pour un établissement d'une capacité d'accueil de 1.600 élèves a été élaboré. Un terrain est en cours d'acquisition sur les crédits du titre V. Dans le cadre de cette opération, la gestion de l'établissement a été transférée à l'AEFE à compter du 1^{er} janvier 2000, date à laquelle l'association de parents gestionnaire a cessé d'assurer la responsabilité civile du fonctionnement du lycée. Le projet de construction du nouveau lycée ne devrait trouver son aboutissement qu'à la rentrée 2002.

Il faut également rappeler la présence à Alexandrie, depuis 1990, de l'université internationale de langue française Léopold Senghor, financée par les instances multilatérales francophones et plus particulièrement destinée à la formation de cadres pour le développement africain.

b) Une coopération ancienne et diversifiée

– Dans le domaine universitaire, scientifique et technique

Dans le domaine universitaire, la coopération mise en œuvre depuis dix ans, avec le soutien des autorités égyptiennes, a permis à la France de retrouver une position significative dans l'enseignement supérieur égyptien. Il s'agit d'un des domaines de prédilection de notre coopération. Les cinq filières universitaires francophones, portant sur le droit, l'économie et les sciences politiques, le journalisme, le commerce international et l'égyptologie, intégrées à l'université du Caire et d'Aïn Shams, comptent désormais quelque 650 étudiants, pour la plupart

issus des écoles de langue. Il faut cependant relever que près de 40 % des étudiants de l'université américaine, créée dans les années 1920, viennent des écoles bilingues. Compte tenu du coût global de ces formations sur l'enveloppe de crédits d'intervention de notre poste au Caire, la création de nouvelles filières, si elle semble souhaitable, paraît difficilement envisageable.

Les échanges d'étudiants entre nos deux pays demeurent à un niveau modeste (550 étudiants égyptiens inscrits en France). Avec le concours de l'agence ÉduFrance, le poste a organisé, en 1999, une opération de promotion des formations supérieures françaises à l'occasion de la tenue de « France Expo 99 » et a mis en place un espace d'information. Deux étudiants égyptiens bénéficient actuellement d'une bourse d'étude en France dans le cadre du programme de bourses d'excellence « Eiffel ».

Dans ce contexte, le projet, né en 1992, de création d'un établissement d'enseignement supérieur privé en langue française paraît représenter un réel intérêt. En dépit de l'appellation retenue par le Groupement des fondateurs, « Université française en Égypte », il s'agit bien d'une initiative reposant sur des financements de nature privée, soutenue au plus haut niveau de l'État égyptien, et qui permettrait d'élargir notre influence à des domaines, notamment la formation d'ingénieurs, où la France est encore peu présente. Il est paradoxal qu'avec un socle francophone aussi important, avec une « production » de 3.000 enfants dans le système secondaire, il n'y ait pas de véritable institution universitaire. Les Américains en ont une depuis quatre-vingts ans. La France apportera une aide pédagogique forte après le démarrage. Il faudrait un fort investisseur à partir de 20 millions avec un tour de table jusqu'à 50 millions. À l'heure où le système éducatif égyptien connaît de grandes difficultés et au moment où l'intégration dans les réseaux de communication mondiaux devient prioritaire, il est nécessaire de renforcer cette coopération universitaire.

Dans le domaine de la coopération technique, de la recherche et de la formation professionnelle, notre coopération repose essentiellement, dans le secteur de l'agriculture, sur l'action du Bureau de liaison agricole franco-égyptien (BLAFE) qui encadre, en liaison avec le poste d'expansion économique et le ministère de l'agriculture égyptien, une cinquantaine de projets financés sur les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire française (environ 40 millions de francs, soit 6,10 millions d'euros, par an, 25.000 tonnes au titre de 2000)⁽³³⁾. Dans le secteur médical, le poste poursuit une politique de formation spécialisée dans le cadre des attestations de formation spécialisée (AFS) ou approfondies (AFSA) qui reposent sur des partenariats hospitalo-universitaires. La onzième session de la commission mixte avait, par ailleurs, prévu de développer une réflexion sur certains thèmes liés au développement agricole : protection mécanisée des cultures, production locale de semences hybrides, filière de la

⁽³³⁾ La gestion de l'aide alimentaire française a été réformée dans son ensemble en 1999 avec la création de l'opérateur unique, l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), pour l'achat des produits et leur livraison.

betterave à sucre, introduction d'un procédé de déshydratation/imprégnation par immersion pour la conservation des produits frais, et jardins botaniques.

Dans le domaine des sciences sociales et de la connaissance de l'Égypte contemporaine, il faut insister sur l'action menée par le CEDEJ, unité du Centre national de la recherche scientifique, qui, avec ses équipes franco-égyptiennes totalisant 26 chercheurs, joue un rôle de centre de recherche et de formation à la recherche. La France conserve une place de premier plan dans ce champ de coopération du fait de l'importance et de l'ancienneté des chantiers de fouilles menées par le Centre franco-égyptien de Karnak et la présence de douze autres missions archéologiques, dont Sakkara, Tanis et les fouilles sous-marines d'Alexandrie avec la collaboration de l'IFAO, qui relève du ministère de l'éducation nationale. Il faut rappeler qu'un dixième des crédits globaux prévus pour les missions archéologiques françaises à l'étranger est réservé à l'Égypte.

Du fait de sa croissance démographique qui atteint 2,1 % par an, la société égyptienne est confrontée à d'importants défis. Comme nous l'avons vu *supra*, sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale, le gouvernement égyptien a engagé un effort de restructuration pour assurer un développement durable à l'Égypte, programme que la France s'efforce d'accompagner dans certains secteurs. Dans le domaine de la santé et des affaires sociales, les actions menées par un expert médical français se font en liaison étroite avec le ministère égyptien de la santé. En matière d'environnement et d'aménagement du territoire, un programme d'actions consacré aux parcs naturels à été mis en place en liaison avec le programme d'aide de l'Union européenne. Enfin, dans le cadre de la modernisation de l'État, une coopération administrative s'est développée en faveur de jeunes diplomates égyptiens francophones avec le concours de l'Institut international de l'administration publique (IIAP).

– Dans les secteurs linguistique, culturel et audiovisuel

Ces secteurs représentent plus des deux tiers, en termes de moyens financiers, de l'aide fournie au titre de la coopération bilatérale. L'ensemble de notre coopération avec l'Égypte s'appuie sur une relation historique ancienne mais également sur les liens privilégiés que commande un « héritage francophone ». De ce fait, 44 % de l'enveloppe de coopération du poste sont destinés à la coopération linguistique et éducative, soit 17 millions de francs (2,59 millions d'euros). Cette aide bénéficie principalement à une soixantaine d'établissements bilingues, dans le primaire et le secondaire, principalement des établissements confessionnels et d'anciens lycées de la Mission laïque nationalisés en 1956, qui accueillent actuellement environ 44.000 élèves. La France apporte également un appui au perfectionnement pédagogique des inspecteurs et des

professeurs de français du secteur gouvernemental où, dans le secondaire, 100.000 élèves optent, souvent malgré eux cependant, pour le français en première langue vivante.

Le poste a récemment réorienté ses actions vers une coopération renouvelée avec le réseau des établissements d'enseignement bilingue par le biais d'une politique de contrats négociés, et, à l'université, avec les départements de français et les « écoles expérimentales bilingues » du secteur gouvernemental. Par ailleurs, a été mis en place un système de formation des 8.500 professeurs de français par le biais d'Internet, professeurs qui bénéficient de l'aide de près de 80 assistants, pris en charge financièrement par le gouvernement égyptien et chargés, notamment, de sensibiliser les enseignants à l'accès au réseau et aux outils disponibles élaborés en collaboration avec les services français.

Il faut cependant noter que notre coopération n'a pas réussi, à ce jour, à inscrire la promotion de notre langue dans le cadre plus large de la coopération éducative multilatérale européenne avec le programme européen MEDA I, qui réunit 100 millions d'euros d'aide programmés pour une rénovation de l'éducation de base en Égypte, si ce n'est sur quelques projets à la visibilité restreinte.

Une assistance substantielle a été apportée au projet de l'UNESCO de reconstruction de la « Bibliothéqua Alexandrina », sur financement partiel de la direction générale de la coopération internationale et du développement (cf. encadré *infra*). Des donations d'ouvrages à la Bibliothèque Moubarak et à la Bibliothèque du Grand Caire ainsi que des actions de promotion commerciale du livre français à la foire internationale du Caire participent également à cette coopération dans le domaine du livre.

LA FRANCE DANS LE PROJET DE LA BIBLIOTHÈQUE D'ALEXANDRIE

La réédification de la grande Bibliothèque d'Alexandrie est un projet national égyptien lancé initialement par l'université d'Alexandrie. Orientée vers la recherche, elle visera à favoriser l'essor égyptien, mais aussi celui de l'ensemble du bassin méditerranéen, de l'Afrique et du monde arabe. Elle constituera un des maillons du réseau qui relie les grandes bibliothèques actuelles du monde. Elle offrira à ses visiteurs, en plus de ses collections de livres et de manuscrits, des supports audiovisuels et numériques ainsi qu'un musée de l'histoire des sciences et un musée de la calligraphie. Au terme d'un processus engagé en 1989 sous l'égide de l'UNESCO, le projet architectural de la grande Bibliothèque d'Alexandrie (70.000 mètres carrés, capacité de stockage de 8 millions de volumes) progresse et l'ouverture au public devait pouvoir se faire dans le courant du second semestre 2000. La France, dans le cadre de la déclaration d'Assouan signée en février 1990 par le Président François Mitterrand, a participé au projet de manière active, par la mise à disposition, depuis 1995, d'un conservateur de haut niveau sur place à plein temps, par un effort important de formation de bibliothécaires et par des dotations en livres (le fonds français représente 7.500 ouvrages). Par ailleurs, dans le cadre de la réserve pays émergents (RPE), 38,5 millions de francs (5,87 millions d'euros) ont été accordés, en mai 1999, pour la mise en place d'un système informatique trilingue arabe-français-anglais au sein de cet établissement.

L'adoption d'un système trilingue d'information permettra l'interrogation des catalogues en français et sera ainsi un facteur déterminant de la présence d'une forte composante francophone dans la Bibliothèque d'Alexandrie qui a vocation, au-delà de ses murs et de ses collections, à devenir un important centre de ressources dans cette région du monde, en réseau avec les autres bibliothèques et centres documentaires du monde entier. Or, la France est quasiment absente du marché mondial des systèmes d'information pour grands centres documentaires : ce marché, en pleine expansion (projets de grande bibliothèque au Maroc, en Tunisie, au Liban, à Singapour et au Vietnam) est détenu actuellement à 80 % par l'industrie nord-américaine.

La signature, en mars 1999, d'une convention entre la Bibliothèque d'Alexandrie et l'Institut du monde arabe (IMA) permettra des échanges de copies numériques d'ouvrages anciens et de documents audiovisuels. L'IMA s'est engagé à organiser au moment de l'ouverture de la bibliothèque une série de manifestations pour faire mieux connaître ce nouvel établissement. Une demande d'assistance ayant été formulée pour la conception et la réalisation d'un musée des sciences (1.500 mètres carrés, coût évalué à 4 millions de francs, soit 0,61 million d'euros) au sein de cet établissement, une délégation du ministère de l'éducation nationale s'est rendue à Alexandrie en août 1999 pour apporter son expertise à ce projet. Le soutien financier du ministère des affaires étrangères est actuellement à l'étude.

La présence d'un correspondant audiovisuel, recruté local, placé auprès de la télévision égyptienne permet d'assurer, au quotidien, l'optimisation des reprises de programme de Canal France International. TV5 Europe fait partie du bouquet de chaînes étrangères proposées par le satellite numérique égyptien NILESAT qui couvre le bassin méditerranéen, l'Afrique du Nord, le Proche-

Orient et la péninsule arabique. La présence française, notamment commerciale, dans ce secteur reste cependant, à ce jour, trop faible, ce qui est dommageable compte tenu de la position commune de nos deux pays de défense du principe de « diversité culturelle ». La mission, en mars 2000, d'une délégation de professionnels français de la télévision conduite par le Président de TV5 et CFI et le délégué général de TVFI a cependant permis de dégager plusieurs axes de coopération pour l'avenir. Dans le secteur de la radio, un accord a été signé, en octobre 1999, afin de permettre la montée, à titre gratuit pour deux ans, de RFI sur le satellite égyptien NILESAT qui couvre le bassin méditerranéen, la région du Moyen-Orient et les pays du Golfe Persique. À cette occasion, un accord a également été conclu avec la radio nationale égyptienne (reprise de journaux d'information, de programmes musicaux, réalisation de coproductions, aide en matière de formation). La coopération dans le secteur du journalisme s'est, quant à elle, accrue avec la création de la filière francophone de journalisme, l'informatisation de la MENA, première agence de presse du monde arabe, et le soutien au dernier quotidien francophone d'Égypte, le *Progrès égyptien*. Depuis avril 2000, le journal *Le Monde-Édition du Proche-Orient* est distribué en Égypte par l'intermédiaire du groupe de presse Al Ahram. La diffusion prévue est fixée entre 2.000 et 3.000 exemplaires.

c) Des moyens importants

Le montant des moyens inscrits en programmation et incluant les crédits d'interventions du titre IV et crédits de fonctionnement des établissements culturels du titre III a atteint, au titre de 2000, 37,5 millions de francs (5,72 millions d'euros), soit la deuxième enveloppe du Proche-Orient après celle accordée au Liban. Il convient d'y ajouter 15 millions de francs (2,29 millions d'euros) de crédits de personnel du titre III, les crédits de fonctionnement alloués aux diverses missions archéologiques pour un total de 1,7 million de francs (0,26 million d'euros), à l'institut de recherche en sciences économiques, juridiques et sociales du CEDEJ pour 6,9 millions de francs (1,05 million d'euros), ainsi que l'aide annuelle de l'État de 14,6 millions de francs (2,23 millions d'euros) en 1999 à l'établissement scolaire du Caire, géré directement par l'AEFE depuis le 1^{er} janvier 2000 et à celui d'Alexandrie sous gestion parentale. Ainsi le total de crédits affectés annuellement à l'Égypte atteint environ **76 millions de francs (11,59 millions d'euros)**.

En 2000, les moyens inscrits en programmation (37,5 millions de francs, soit 5,72 millions d'euros, dont la moitié en crédits centraux et la moitié pour l'autonomie financière) se répartissent ainsi :

CRÉDITS DE COOPÉRATION AVEC L'ÉGYPTTE EN 2000 (crédits de la direction générale de la coopération internationale du ministère des affaires étrangères)		
Direction	Montant (en millions de francs)	Répartition (en %)
DCCF	17,9	48
DSUR	8,9	24
DDCT	3,5	9,3
DATC	1,7	4,7
Fonctionnement (centre de culture et de coopération du Caire et annexe d'Alexandrie)	5,2	14
Total	37,5	100
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>		

Il faut ajouter à ces crédits la participation du ministère de l'éducation au fonctionnement de l'institut archéologique de l'IFAO évaluée à 30 millions de francs (4,57 millions d'euros).

d) Des efforts de rationalisation dans la gestion

L'Égypte est un bon exemple du télescopage de deux réformes, celle de la coopération et celle de la comptabilité à l'étranger, qui a pu aller jusqu'à une autonomie financière très importante. En effet, l'Égypte, avec le Liban, la Tunisie et la Corée du Sud, a fait partie des pays où l'expérience d'autonomie financière élargie des services de coopération et d'action culturelle a été mise en place. Dans ce cadre, tous les services, qu'ils se trouvent au Caire ou à Alexandrie, ont été réunis dans une seule entité, dotée de l'autonomie financière et à la tête de laquelle est placé le conseiller de coopération et d'action culturelle, assisté d'un secrétaire général, chargé plus spécialement de la gestion des personnels et financière. Dans ce contexte, le dispositif en Égypte, en étroite relation avec le poste, a fait l'objet d'une rationalisation notable de ses ressources humaines et financières depuis trois ans.

Cette réforme a permis une économie de personnel. La réforme de l'autonomie élargie a largement reposé sur l'inclusion dans le périmètre de l'autonomie de la coopération éducative réunie avec les cours de français. Or, revenir sur cette réforme, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, pose précisément la question du statut de la coopération éducative qui constitue, dans un pays comme l'Égypte, une part largement majoritaire (près de 60 % de l'activité) de la coopération.

Le retour à une gestion autonome moins forte, mais avec une concentration plus importante des pouvoirs dans les mains de l'ambassadeur, qui deviendra ordonnateur secondaire, devra, pour réussir, s'accompagner de l'étoffement des équipes administratives et de gestion. Ceci vaudra en particulier pour les postes les plus importants. Votre Rapporteur insiste sur la nécessité d'instituer un système à géométrie variable, qui puisse s'adapter à l'importance relative de chaque poste. Dans le système déconcentré de comptabilité publique et de contrôle financier, en France, le préfet, ordonnateur secondaire, trouve dans le trésorier payeur général un interlocuteur proche, sinon compréhensif. Dans l'état actuel du réseau des trésoriers à l'étranger, les postes diplomatiques qui disposeront sur place d'un trésorier, comme à Pékin, bénéficieront d'une plus grande facilité de gestion, compte tenu de la proximité de leur interlocuteur financier. En revanche, ceux qui, comme en Égypte, devront communiquer directement avec le trésorier général pour l'étranger, en poste à Nantes, pourraient connaître sans doute une moins grande fluidité de gestion.

2.– La coopération franco-égyptienne en perspective

Dans la recherche par l'Égypte d'une diversification de ses partenariats, la France bénéficie d'une image positive. Sur le plan politique, la relation franco-égyptienne se traduit par un dialogue étroit, nourri par des contacts fréquents au plus haut niveau, et par une convergence de vue réelle sur la plupart des grandes questions politiques régionales.

a) L'extension de la coopération économique

Les relations sont en pleine expansion, qu'il s'agisse des échanges commerciaux ou des investissements. Le commerce extérieur avec l'Égypte, de l'ordre de 10 milliards de francs (1,52 milliard d'euros) par an, est fortement déséquilibré en notre faveur. La manifestation «France Expo » au Caire, en avril 1999, a été la parfaite illustration de la forte implantation des entreprises françaises en Égypte dans les secteurs essentiels du développement des infrastructures (transports urbains, télécommunications, traitement des eaux, électricité, tourisme). L'Égypte est, en effet, notre neuvième excédent commercial dans le monde. La France est son troisième fournisseur (8 %) derrière les États-Unis (19 %) et l'Allemagne (9,5 %). Les perspectives ouvertes par le marché égyptien font de ce pays un enjeu majeur de nos intérêts économiques en Méditerranée.

Depuis 1990, la France a signé chaque année un protocole avec l'Égypte pour un montant total de 5 milliards de francs (0,76 milliard d'euros). Le soutien français s'est porté, par delà les projets d'infrastructures, sur des projets visant à soutenir le programme de réformes économiques. En 1999, outre le versement, déjà évoqué, dans le cadre de la RPE, de 38,5 millions de francs (5,87 millions d'euros), 40,8 millions de francs (6,22 millions d'euros) ont été accordés pour le projet d'irrigation «Tochka ». Par ailleurs, des actions de coopération agricole sont financées sur le Fonds de contrepartie de l'aide alimentaire française (25.000 tonnes de blé en 2000 soit près d'un quart du volume total de l'aide distribuée) et mises en place par le BLAFE. Cependant, le volume global de l'aide française en Égypte diminue d'année en année. Le ministère des affaires étrangères a engagé une réflexion sur l'évolution de cet instrument privilégié de coopération afin que celui-ci puisse mettre en place des projets répondant aux réels besoins du pays, en particulier dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'appui à la privatisation du secteur agricole, de la gestion durable des ressources en eau et en sols.

b) La modernisation de la coopération culturelle, scientifique et technique

L'Égypte participe au sommet des chefs d'État des pays ayant le français en partage depuis sa création en 1986. À l'issue du sommet de Moncton, le ministre égyptien de l'enseignement supérieur a déclaré qu'il envisageait la création, au Caire, d'un bureau régional de la francophonie au Moyen-Orient. Notre coopération avec l'Égypte, du fait de nos relations anciennes, est fortement liée à un héritage. La francophonie conserve une certaine influence en Égypte, qui reste le noyau dur de notre coopération linguistique et éducative dans ce pays et constitue le vivier des quatre filières intégrées dans le système universitaire public égyptien. Malgré cela, et à l'inverse du système anglo-saxon, l'enseignement supérieur français attire encore peu de jeunes Égyptiens (moins de 500 étudiants) alors que leur nombre est en forte croissance (1,5 million d'étudiants).

Or, il faut le souligner de nouveau, face à une société jeune, dans laquelle 37 % de la population a moins de quinze ans, en mutation rapide, au potentiel économique réel, il semble nécessaire de valoriser nos réussites (archéologie et enseignement par exemple), de dynamiser notre image (notamment dans le secteur audiovisuel) tout en faisant évoluer notre coopération dans le sens de la modernité afin d'aider ce pays à répondre à de nouveaux défis (formation, santé, recherche et développement, développement agricole, aménagement du territoire, lutte contre la pollution, administration, justice) et ce en favorisant la recherche systématique de cofinancements, en articulation avec les programmes multilatéraux européens et dans le cadre de la coopération décentralisée notamment.

Au-delà du maintien du pôle d'excellence que constitue notre coopération en égyptologie et de la valorisation de nos actions dans le domaine des sciences sociales, qui passera nécessairement par l'élaboration de synergies entre les activités du CEDEJ et les nouveaux axes de coopération développés par notre poste, le premier impératif est d'élargir notre approche de coopération dans le domaine de l'éducation en liaison avec les besoins de la société égyptienne. Cette démarche implique de retrouver une position significative dans l'enseignement supérieur égyptien, par le biais du soutien aux cinq filières universitaires francophones, des actions d'ÉduFrance pour la promotion des formations françaises, de l'appui au projet d'université privée de langue française, et du développement des formations technologiques. La rénovation et la contractualisation de la coopération linguistique et éducative, au sein des établissements bilingues mais également avec le ministère de l'éducation égyptien, par le développement des technologies d'enseignement à distance notamment,

par l'encouragement de partenariats entre le lycée français et les établissements égyptiens, s'inscrivent dans ce même mouvement. L'aide à la création d'une école chargée de la formation des hauts fonctionnaires fait l'objet d'une étude, la partie égyptienne ayant sollicitée la contribution de l'École nationale d'administration (ENA) sur ce projet, le premier module de formation ayant été organisé. Un développement de notre coopération dans le domaine juridique est également envisageable. Ce mouvement pourra utilement s'appuyer sur l'élargissement des relations entre les collectivités territoriales des deux pays et entre organisations non gouvernementales (jumelages universitaires, hospitaliers, de régions et de villes...).

Le deuxième impératif consiste à moderniser l'image de la France en faisant évoluer son offre de coopération, notamment dans le domaine de la recherche et de l'information scientifique et technique et en favorisant, dans le secteur audiovisuel, le dialogue entre opérateurs français et égyptiens, afin d'assurer une reprise maximale des programmes français à la télévision et à la radio égyptienne. Dans ce cadre, la multiplication des relations entre les structures culturelles égyptiennes et françaises et l'extension de la politique de diffusion culturelle vers un public plus large et plus jeune apparaissent particulièrement utiles. De même, dans la perspective d'une réforme du système audiovisuel égyptien (émancipation du service public, développement d'un secteur privé concurrentiel, mise en place d'une haute instance de régulation), un certain nombre d'actions de coopération pourraient être proposées dans ce domaine, notamment avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel français. L'appui au projet de création d'une salle européenne de cinéma au Caire s'inscrit parfaitement dans cet objectif d'ouverture à un public plus large. L'opération « Les Français aiment Le Caire », qui s'est déroulée en mai 2001, est caractéristique de cet effort entrepris par le poste pour donner une image plus moderne de la coopération française, tout en réaffirmant l'ancienneté de nos relations.

« LES FRANÇAIS AIMENT LE CAIRE »

LES OBJECTIFS

Les « Français aiment le Caire » répondaient à trois objectifs :

1.– La mise en valeur des partenariats engagés de longue date sur la ville du Caire, montrant particulièrement l'intérêt des Français pour la culture arabo-musulmane et la modernité égyptienne. Dans ce cadre, l'approche interdisciplinaire permettait une présentation vivante et cohérente des savoir-faire français.

2.– Une démarche de proximité avec un large public offrant une approche à la fois savante et festive sur l'ensemble de la ville, pouvant aller jusqu'à des animations de rue inédites en Égypte.

3.– Une démarche endogène à la ressource du poste et de ses partenaires professionnels, tant pour des raisons économiques que stratégiques : il s'agissait de créer un mouvement de la base qui emporte l'adhésion des autorités gouvernementales et municipales. Un axe mairie de Paris-gouvernorat du Caire a été ainsi créé.

NB.– En coopération avec le Centre français de culture et de coopération du Caire, l'ambassade d'Égypte en France a organisé son propre programme sur le thème « Le Caire à Paris », en mai et juin 2001.

UNE INAUGURATION SIMULTANÉE AVEC PARIS

Du Palais Manasterly et de la mairie de Paris, reliés par visio-conférence, le gouverneur du Caire et le maire de Paris ont donné le double coup d'envoi des « Français aiment le Caire » et du « Caire à Paris ».

LES EXPOSITIONS

1.– Celles qui présentaient les travaux engagés de longue date avec des institutions égyptiennes :

- *Autour des deux Palais* : projets et études sur le Caire fatimide (atelier « Le Caire », école d'architecture de Versailles et faculté Al Ahzar). Dans la Maison Kharazati.
- *Héliopolis, préservations du patrimoine contemporain* (Université de Tours, General Organization for Physical Planning). Souk de Fustat.
- *Le Caire centre ville : forme urbaine du métissage des cultures* (Institut de recherche pour le développement, Université du Caire). Café Riche, Hôtel Cosmopolitan, commerçants de la rue Alfi Bey.

2.– Celles qui visaient à sensibiliser les publics à des questions de patrimoine :

- *Maisons et Palais du XIX^{ème}, un patrimoine à préserver* (Institut français d'archéologie orientale). Maison Harawi.
- *Le Caire au début du XX^{ème} siècle*. Photographies de Lenhart et Landrock à la bibliothèque du Grand Caire.
- *Le Caire fatimide vu par les enfants du lycée français*. Souk de Fustat.

3.– Celles qui visaient à mettre en valeur la coopération franco-égyptienne dans la construction du métro du Caire :

- *Le métro du Caire* : un métro pour le troisième millénaire.
- *Le métro de Paris* : un siècle d'expérience au service du métro de l'avenir. (Station Sadate, coproduction National Authority for Tunnels et RATP).

Dans la perspective de la fin des protocoles financiers, il apparaît que la coopération avec l'Égypte, faute de moyens nouveaux qui résulteraient d'une entrée dans la zone de solidarité prioritaire, risque de rester concentrée sur la coopération éducative et sur la francophonie, définie de manière étroite ⁽³⁴⁾.

II.— LA COOPÉRATION AVEC L'OUBÉKISTAN

Avec 447.400 kilomètres carrés, soit environ la superficie de la Suède, et 24,6 millions d'habitants, soit 50 % de la population de l'Asie centrale, l'Ouzbékistan s'étend des semi-déserts en bordure de la mer d'Aral jusqu'aux piémonts irrigués des monts Tian Chan. Quoiqu'enclavé, il jouit d'une position favorable à la frontière de tous les autres États d'Asie centrale. À ce titre, il souhaite, hors de toute subordination à la Russie, constituer un véritable pivot régional. Avant que de présenter l'état de la coopération franco-ouzbèke et ses perspectives, il apparaît nécessaire de présenter, de manière relativement détaillée, l'état politique et économique de cet État d'Asie centrale encore mal connu.

A.— L'ÉTAT DU PAYS

1.— Un passé particulièrement riche

Au cœur de la Route de la soie, l'Ouzbékistan, dominé par les cités de Tachkent, Samarcande et Boukhara, s'est trouvé au carrefour des civilisations nomades et sédentaires : Parthes, Grecs, Scythes, Achéménides, Abbassides, Samanides, Ghaznides, Seldjoukides, armées de Gengis Khan et de Tamerlan, Timourides, Russes, Soviétiques. Parmi les pays d'Asie centrale, exception faite du Kazakhstan, qui a été le premier à être colonisé par la Russie tsariste et le dernier à devenir indépendant de l'Union soviétique, l'Ouzbékistan est sans aucun doute le pays qui, parmi les nouvelles républiques d'Asie centrale, a le plus de « personnalité » et qui a su mener une véritable politique internationale, emportant un effort très important de diversification et de désenclavement.

Les frontières du pays, né en 1924, ont été définitivement fixées du temps de l'Union soviétique en 1936. Si Tachkent doit à son statut de capitale de l'ex-Turkestan russe, puis soviétique, l'installation des administrations, des universités et d'instituts de recherche, c'est surtout la présence des capitales des anciens khanats et des villes les plus prestigieuses de la région (Samarcande,

⁽³⁴⁾ Voir le rapport de notre collègue Yves Tavernier sur la francophonie, Du global à l'universel, les enjeux de la francophonie, *Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 2592, 21 septembre 2000.*

Boukhara, Khiva...) qui confère à cette République une position privilégiée. Son parlement a voté l'indépendance dès le 31 août 1991⁽³⁵⁾. Comme ses voisins, le pays intégrera la Communauté des États indépendants, créée à Minsk le 8 décembre 1991, le 13 décembre et deviendra membre de l'Organisation des Nations unies le 2 mars 1992. Cette période a été marquée par une reconfiguration politique dans laquelle ont agi trois facteurs : ouverture au monde islamique, ouverture au monde asiatique et ouverture au marché international. Les différences entre les républiques sont de plus en plus prononcées. L'indépendance s'est traduite par une recherche d'identité. Le rapport de l'Ouzbékistan aux pratiques linguistiques est particulier. Les autorités ont imposé l'usage de la langue nationale, au détriment du russe. La promotion de la langue nationale s'est accompagnée d'une réforme qui est allée, comme au Turkménistan, jusqu'au changement d'alphabet. Le choix a été fait de privilégier des alphabets latins différents pour chaque peuple et soigneusement distincts, bien sûr, de la langue turque.

2.- Une situation politique relativement stable

Après la chute de l'Union soviétique, l'Ouzbékistan a su créer les conditions d'une véritable indépendance. Dix ans après la proclamation d'indépendance, l'Ouzbékistan a échappé aux troubles intérieurs qui ont affecté d'autres Républiques de l'ancienne Union soviétique. La concentration du pouvoir exécutif aux mains du chef de l'État et un parlementarisme de façade caractérise son régime politique. Le régime, comme dans les autres républiques d'Asie centrale, est ainsi fortement personnalisé. Il s'appuie sur une nomenklatura héritée de l'ancien régime et des allégeances régionales. Les développements de la démocratie sont faibles, les autorités justifiant leur prudence en invoquant les menaces que pourrait représenter le développement de l'intégrisme religieux (proximité du Tadjikistan et de l'Afghanistan). L'Ouzbékistan entretient un rapport particulier avec l'islam, qui contraste avec la situation de l'Iran, du Pakistan, de l'Afghanistan ou du Tadjikistan, dont témoigne l'actualité. La première mosquée fut édiflée à Boukhara en 712. L'islam reste une référence de la culture ouzbèke. Mais, tout en reconnaissant l'importance du fait islamique en Asie centrale, le pouvoir politique entend le contrôler et une série d'attentats contre le Président, attribuée aux islamistes, a été le signal d'une répression politique tous azimuts.

Le régionalisme constitue un autre problème potentiel. Il a conduit à l'apparition de véritables factions au sein du pouvoir. Leur prise en compte est

⁽³⁵⁾ *L'indépendance de ces républiques fut votée entre août et décembre 1991 : 31 août au Kirghizistan et en Ouzbékistan, 9 septembre au Tadjikistan, 27 octobre au Turkménistan, 16 décembre au Kazakhstan.*

indispensable à une bonne compréhension de la vie politique ouzbèke. Si, parmi les « citoyens ouzbeks », ceux de « nationalité ouzbèke » sont nettement majoritaires, deux ethnies, du fait de leur importance numérique, de leur conscience identitaire, de leur amertume face à des évolutions historiques plus ou moins récentes et de leurs appuis extérieurs potentiels, pourraient être sources de tensions dans l'avenir : il s'agit des Tadjiks et des Russes. La minorité russe, à laquelle se sont assimilés des Ukrainiens, des Tatars de Kazan et de Crimée, des personnes issues de mariages mixtes, échappe difficilement au sentiment de supériorité classique chez les « colons » des divers empires, qui se mêle à la nostalgie de l'URSS, et aux frustrations éprouvées face à « l'ouzbékisation », celle rapide des cadres, celle plus lente mais apparemment irréversible de la langue. Les Russes s'estiment actuellement victimes d'un « favoritisme tribal » au profit des Ouzbeks et s'interrogent sur leur avenir dans ce pays qui fut le leur et dont ils ne savent plus très bien s'il l'est encore. Plus 400.000 Russes, sur un total de 1,6 million, ont quitté l'Ouzbékistan.

Aux frontières de l'Ouzbékistan, le conflit afghan et la crise tadjike créent des risques de déstabilisation. La grande inquiétude de l'Ouzbékistan est de se voir marginaliser par l'axe Téhéran-Moscou, fondé sur le refus de la pénétration américaine en Asie centrale et de la mise en place de gazoducs et d'oléoducs qui passeraient ailleurs que sur les territoires russes ou iraniens. Aux yeux des Ouzbeks, cet axe s'est en partie concrétisé au Tadjikistan et en Afghanistan. Soucieux de ne pas être impliqué dans le conflit afghan, l'Ouzbékistan a fermé complètement sa frontière sur l'Amou-Daria.

3.– Un potentiel économique important

L'Ouzbékistan dispose d'atouts importants. La politique menée par le Président a permis d'atteindre l'autosuffisance en matière énergétique et agricole. Cette politique volontariste a encouragé cette République à se tourner prioritairement vers l'Occident afin de consolider son indépendance et de se moderniser. Mais, le niveau de vie est encore très faible et les changements en cours créent inévitablement des tensions sociales.

Une grande partie de l'économie dépend du coton. Les Nations Unies estiment à 45 % de la population active la main d'œuvre employée dans l'agriculture. Selon le président Islam Karimov, « 70 % de l'activité économique du pays est liée à la culture du coton ». L'Ouzbékistan est le cinquième producteur mondial après la Chine, les États-Unis, l'Inde et le Pakistan. L'organisation de ce secteur est très contrôlée. Les exploitations agricoles sont toujours astreintes à l'exécution d'un plan de production qui leur est fixé par

l'État. Faute d'un contrôle de qualité suffisamment rigoureux et de techniques de commercialisation sophistiquées (en dépit de la centralisation extrême de l'organisation de ces exportations), ce pays ne fait que subir toutes les variations des marchés mondiaux.

Si la richesse du sous-sol de l'Ouzbékistan n'est pas au niveau de celle de ses voisins, elle donne néanmoins de grandes espérances aux dirigeants ouzbeks. L'Ouzbékistan détiendrait 4,4 milliards de tonnes de pétrole, dont 527 millions prouvées, 5,4 milliards de mètres cubes de gaz, dont 2 milliards prouvés et 629 millions de tonnes de condensats, dont 198 prouvées. L'Ouzbékistan est le septième producteur mondial d'or, le quatrième exportateur d'uranium et possède une large gamme de minerais rares. Le pays produit désormais plus de gaz naturel que le Turkménistan.

Avant le démembrement de l'Union soviétique, l'Ouzbékistan était l'une des républiques fédérées les plus intégrées, l'une de celles dont les échanges extérieurs (internes à l'Union soviétique, bien évidemment) représentaient la plus grande part du produit intérieur, soit plus de 69,2 %. À l'intérieur de la CEI, l'Ouzbékistan s'affranchit progressivement d'une relation trop exclusive avec la Russie, mais sans se rapprocher vraiment des autres États d'Asie centrale. Avec les voisins d'Asie centrale, les projets d'union économique n'ont encore produit aucun résultat tangible et les échanges commerciaux procèdent principalement de l'interdépendance héritée de la période soviétique : l'Ouzbékistan livre du gaz naturel et de l'électricité au Kazakhstan, au Tadjikistan et au Kirghizstan. Il importe encore du gaz naturel du Turkménistan et importait naguère des céréales et des produits métallurgiques du Kazakhstan, qui n'est plus en mesure de lui en fournir actuellement. La non-convertibilité de la monnaie locale, le soum, interdit une ouverture plus forte de l'économie ouzbèke. Le pays accueille encore peu d'investisseurs étrangers, en dépit du grand nombre de sociétés mixtes.

Comme de nombreux pays en transition économique, l'Ouzbékistan a choisi de mener des réformes de manière graduelle, afin de ne pas faire subir à la population les conséquences d'une thérapie de choc, qui, compte tenu de la faible spécialisation de l'économie ouzbèke, aurait conduit inévitablement au marasme. La privatisation est menée à un rythme relativement lent. En outre, la restructuration des entreprises a été longtemps paralysée.

B. – UNE COOPÉRATION EMBRYONNAIRE

Afin de garantir son indépendance et son développement, l'Ouzbékistan compte sur l'Occident – 40% de l'assistance technique est fournie par les États-

Unis, le Japon et les pays de l'Union européenne, dans les secteurs de l'économie, de l'environnement, de l'agriculture et de la santé – et sur le soutien des organisations internationales à vocation politique et économique. Membre de l'Organisation des Nations Unies, de l'Organisation de sécurité et de coopération européenne et de l'UNESCO, il est aussi partenaire de la Banque mondiale, qui finance des actions de renforcement des institutions financières. Dans ce « concert », la France reste encore marginale. Elle possède cependant quelques points forts, notamment dans le domaine culturel et archéologique.

1.– La position de nos partenaires

Traditionnellement, les États-Unis ont considéré l'Asie centrale comme une zone stratégique. Ils ont, dans cette région, trois objectifs principaux : rendre viable l'indépendance des nouveaux États et assurer la stabilité régionale, développer leur propre présence commerciale, enfin diversifier leur approvisionnement énergétique qui repose aujourd'hui principalement sur le Golfe persique. Premiers investisseurs étrangers, ils sont présents dans plus d'une centaine de sociétés mixtes. Ils interviennent dans la restructuration de l'armée et la reconversion des industries de défense en Ouzbékistan. Par ailleurs, la fascination des populations d'Asie centrale pour les États-Unis est telle que des centaines d'étudiants ouzbeks effectuent des stages ou sont inscrits dans des universités américaines.

La situation de l'Europe s'avère pour le moins paradoxale. En effet, le montant de l'aide technique européenne, à travers notamment le programme TACIS, est significatif puisqu'il se chiffre à plusieurs dizaines de millions d'euros représentant environ 80 % de la coopération technique dans la région. Néanmoins, cette assistance n'est guère visible. De fait, depuis 1991, l'Union européenne est le premier bailleur de fonds du pays : réforme du secteur agricole, restructuration des entreprises et formation. Outre l'Allemagne, leader européen dans toute l'Asie centrale grâce, en partie, à sa diaspora, trois pays européens se sont relativement bien implantés : la Grande-Bretagne avec le British Council doté d'un budget d'un million de dollars, la Suisse et les Pays-Bas. L'Italie effectue depuis peu une forte percée dans cette région. La présence de la France, sans être négligeable, reste pour le moment très discrète.

2.– La coopération française

Si l'Ouzbékistan, en raison de sa position stratégique, de sa population jeune et de sa diaspora présente dans tous les États d'Asie centrale, constitue une priorité pour la France, il faut bien relever que les échanges économiques entre les

deux pays sont faibles et que les **efforts en matière de coopération bilatérale, avec un total d'environ 4 millions de francs (0,61 million d'euros), se révèlent insuffisants au regard des enjeux**. L'Ouzbékistan occupe une place tout à fait marginale dans les échanges commerciaux de la France avec 0,03 % du commerce extérieur français. La France représente, par ailleurs, 1,5 % du commerce extérieur ouzbek. Malgré la faiblesse absolue des échanges, il convient de noter que l'Ouzbékistan est notre troisième marché économique au sein de la CEI, et ce grâce à de gros projets d'infrastructures.

Les Ouzbeks voient souvent le prototype des relations franco-ouzbèkes dans la correspondance entre Tamerlan et le roi de France Charles VI. Plus près de nous, à l'époque de la décolonisation, le pouvoir soviétique a développé l'enseignement du français en Ouzbékistan, afin de former des coopérants à l'usage des pays nouvellement indépendants, notamment l'Algérie et l'Afrique francophone. Cet impératif a conduit le français à bénéficier d'une diffusion réelle. On compte ainsi environ 3.500 professeurs de français dans ce pays et plus d'un **demi-million d'apprenants**. La France est le seul pays qui a, dans le pays, une action culturelle constante et visible. Par ailleurs, avant la dissolution d'Intourist, les Français fournissaient les contingents les plus importants de visiteurs étrangers à Samarcande et à Boukhara.

Notre action linguistique et éducative est assurée par un réseau de lecteurs organisés autour des **alliances françaises de Tachkent et de Samarcande**, qui bénéficient d'une subvention du poste d'environ 0,5 million de francs (0,08 million d'euros). L'alliance française de Tachkent propose à la fois un programme de diffusion de la langue et l'organisation de manifestations culturelles. Elle offre donc des cours généraux et spécialisés et prépare aux certificats et aux diplômes de l'alliance française de Paris. Elle offre un accès à un centre de ressources, à une bibliothèque, à une vidéothèque, à une salle de télévision et à des ordinateurs. Ses tarifs s'échelonnent de 800 à 2.000 soums pour les autochtones et jusqu'à 5.000 soums pour les expatriés, soit entre 1 dollar et 7,5 dollars par an. Son action accompagne celle du bureau de coopération linguistique et éducative qui se situe dans des locaux séparés, ce qui n'est pas sans présenter des inconvénients. Le regroupement des moyens permettrait de réaliser des économies d'échelle et de renforcer leur efficacité.

La coopération universitaire a privilégié la formation en France des étudiants de haut niveau grâce à des bourses et l'organisation de missions de formation sur place, dans des domaines comme l'administration publique, la police et l'urbanisme. Il apparaît essentiel de ce point de vue de participer et de soutenir la participation d'étudiants et de responsables francophones aux

programmes des deux grandes fondations présidentielles, USTOZ⁽³⁶⁾ et UMID⁽³⁷⁾, qui constituent des centres d'excellence chargés de former l'élite des responsables économiques et académiques. Sur 625 étudiants parrainés par UMID, seuls 24 sont allés en France ; 149 sont partis au Royaume-Uni. La proportion est encore plus faible pour USTOZ. Deux missions archéologiques ont été financées (cf. *infra*). Par ailleurs, nous avons créé en 1992 l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC), établissement de recherches en sciences sociales à vocation régionale, dont le rôle est fondamental pour le développement des coopérations universitaires et de recherche de haut niveau.

Le montant des crédits attribués à la coopération culturelle, scientifique et technique, gérés par un service de coopération et d'action culturelle qui ne dispose que de faibles effectifs très actifs (un conseiller, un attaché de coopération, deux lecteurs dont un coopérant du service national et une secrétaire), s'est élevé à 3,85 millions de francs (0,59 million d'euros) en 1997, au lieu de 4,1 millions de francs (0,63 million d'euros) en 1996. En 2000, le montant total des crédits consacrés au dispositif de coopération permanente s'élève à **2,7 millions de francs (0,41 million d'euros)**, soit la deuxième enveloppe dans la région après celle attribuée au Kazakhstan. 52 % de ces crédits permettent de financer la coopération culturelle et linguistique. La coopération universitaire représente 35 % de l'enveloppe, dont 692.500 francs (105.570,94 euros) (105.570,94 euros) de bourses et 151.500 francs (23.096,03 euros) pour les échanges courants. À cette enveloppe s'ajoutent les moyens consacrés aux actions bénéficiant d'un financement accordé par le Comité d'intervention, de coordination et de projets (**COCOP**) sur l'enveloppe des projets relatifs aux nouveaux États indépendants, dont le montant s'élève à 30,3 millions de francs (4,62 millions d'euros).

⁽³⁶⁾ *Organisme placé directement sous la responsabilité du Président de la République, USTOZ organise des formations destinées à des enseignants, des formateurs, pour leur permettre d'accroître leurs compétences ou de les réorienter en fonction des besoins du pays, dans des disciplines prioritaires (économie, nouvelles technologies, journalisme, finances). Cette fondation a créé, avec l'aide de l'UNESCO, un centre de ressources important qui prépare les candidats à suivre leur cursus dans des centres de formation technologiques et universitaires étrangers.*

⁽³⁷⁾ *Organisme également placé sous la responsabilité du Président de la République, UMID finance l'envoi à l'étranger d'étudiants en sciences économiques, en droit, en relations internationales, en journalisme et en finances. Le soutien aux étudiants francophones qui postulent à une bourse UMID pourrait être utilement augmenter.*

En 2000, le poste a remporté cinq projets à hauteur de **947.030 francs** (144.373,79 euros), dont quatre projets régionaux dans les domaines de la statistique, de la recherche en sciences humaines, de la coopération policière (police des frontières et lutte contre la criminalité), et un projet national de coopération administrative dont l'Institut international d'administration publique est l'opérateur.

Pour accentuer cette coopération il est prévu de créer un établissement à autonomie financière, permettant de structurer à Tachkent notre action autour d'un pôle visible, et de développer les cours de français pour l'élite administrative, militaire et économique. Il est également envisagé de soutenir la formation des formateurs de français dans une logique de projets pluriannuels, offrant la possibilité à terme de rendre autonome l'enseignement du français. Cette politique sera appuyée par la promotion des enseignements supérieurs français en cofinçant davantage de bourses présidentielles.

Le développement de projets de coopération dans les domaines de l'administration publique (formation des cadres de l'administration présidentielle et le cas échéant des préfets, coopération avec l'École nationale d'administration, formations initiales universitaires en droit ou sciences politiques), de l'eau (participation aux réflexions sur le partage régional de l'eau et sur son exploitation, gestion, réseaux, purification, retraitement) et de la police, renforcera incontestablement notre position.

La présence de l'**IFEAC** à Tachkent et de l'alliance française à Samarcande constituent un atout indéniable pour la France qu'elle se doit de promouvoir. Établissement de recherche du ministère des affaires étrangères doté de l'autonomie financière, semblable à l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA) d'Istanbul ou à l'Institut français de recherches en Iran (IFRI) de Téhéran, l'IFEAC constitue, de loin, le programme le plus ambitieux de la coopération culturelle française dans la région. Créé en 1992 à Tachkent, il est compétent pour les cinq républiques d'Asie centrale et les régions voisines de même peuplement et a pour champ de recherche : « l'Asie centrale : persistance, reconquête et transformation des héritages » et les programmes et projets s'inscrivant directement dans ce cadre. Ils concernent d'abord l'étude et la protection des patrimoines (intellectuel, littéraire et artistique et l'inventaire des monuments islamiques). L'Institut organise des colloques, favorise les contacts avec les chercheurs locaux, met des outils de travail à la disposition des chercheurs (bibliothèque, divers types de documents) et leur assure un soutien logistique. Établissement doté de l'autonomie financière, il reçoit une subvention annuelle, versée par le ministère des affaires étrangères, de 900.000 francs (137.204,12 euros). Une subvention d'équipement de 850.000 francs

(129.581,66 euros) a été consentie par le ministère fin 1994 (disponible en 1995) afin d'acheter les bâtiments, de les aménager et de former le noyau d'une bibliothèque. Il convient d'ajouter à ces subventions deux emplois budgétaires pour le poste du directeur et celui d'un chercheur. L'IFEAC complète ses moyens par la recherche de partenaires susceptibles de participer au financement de projets communs, à l'exemple de la Japan Fashion Association.

La **coopération archéologique** dispose de différents points d'appui. Sur le site prestigieux de Samarcande, l'équipe archéologique dirigée depuis 1989 par M. Frantz Grenet, directeur de recherche au CNRS, s'intéresse à l'étude de la civilisation urbaine de l'ancienne Sogdiane, l'une des « provinces » de l'empire d'Alexandre le Grand, depuis l'antiquité hellénistique jusqu'à l'invasion des Mongols, le site d'Afrasiab, nom ancien de Samarcande, ayant été déserté après l'invasion mongole de 1220. Sur ce site de 200 hectares, exploré sporadiquement et en ordre dispersé depuis la fin du siècle dernier, l'effort de l'équipe de F. Grenet s'est concentré sur la zone nord qui paraît avoir rassemblé les fonctions de commandement politique, militaire et religieux durant toute la durée d'existence de la ville. Les thèmes de recherche développés s'intéressent notamment au plan d'urbanisme, aux techniques de fortification, à l'artisanat, à l'architecture religieuse et à l'habitat privé. Une allocation de recherche de 160.000 francs (24.391,84 euros) a été attribuée à ce programme tant en 1998 qu'en 1999 pour les fouilles d'Afrasiab (le palais d'Abu Muslim et le grenier à millet sous la mosquée), la préparation des publications et des opérations de fouille à Kok Tepe, situé à 30 kilomètres de Samarcande, une occasion unique d'étudier les périodes les plus anciennes de la Sogdiane dont les niveaux sont quasiment inaccessibles depuis Samarcande. Sur le site de l'antique Termez, M. Pierre Leriche, directeur de recherche au CNRS, dirige un programme sur trois ans faisant suite à des travaux menés de 1993 à 1997 sur « peuplement et urbanisme de la Bactriane septentrionale, de l'époque hellénistique à la fin du Moyen Âge », dans le cadre de la préparation du jubilé de la ville de Termez en 2000 et en continuité avec le programme précédent et le colloque international de 1997 « Termez et les villes de Bactriane-Tokharestan ». Ce programme a bénéficié d'une dotation des affaires étrangères de 200.000 francs (30.489,80 euros).

Les relations avec l'Ouzbékistan reflètent, en partie, certaines conséquences de la réforme de notre dispositif de coopération, notamment la réduction des enveloppes destinées aux pays qui n'appartiennent pas à la zone de solidarité prioritaire. Elles traduisent parfaitement la maxime de bon sens selon laquelle la France ne peut pas faire de tout partout et la réorientation régionale des crédits destinés à cette

zone par le biais du Comité d'intervention, de coordination et de projets. Il faut cependant considérer que ce pays apparaît essentiel dans l'équilibre qui se crée ou qui est à créer en Asie centrale et doit constituer le lieu où concentrer tous nos efforts dans la région.

III.— LA COOPÉRATION AVEC L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Selon le *Mémoire de la France au CAD : la coopération française au développement, une refondation* d'avril 2000, sur la période 1994-1998, 43 % de l'aide bilatérale ont bénéficié aux pays d'Afrique subsaharienne. La France a ainsi fourni en 1998 plus du quart de l'aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne. La réforme de la coopération ne saurait conduire à une réduction drastique de notre aide en faveur de l'Afrique subsaharienne, entrée dans la zone de solidarité prioritaire. M. Lionel Jospin, lors de sa déclaration de politique générale en juin 1997, l'a indiqué : « *Notre coopération a vocation de répondre au besoin de solidarité de l'ensemble du monde en développement* », comme le montre l'exemple de l'Éthiopie. Le Premier ministre ajoutait : « *La France conservera une priorité marquée en faveur de l'Afrique à laquelle nous unissons des liens profonds, anciens et confiants, tout en définissant avec les États concernés les conditions d'un nouveau partenariat* », ce dont témoigne l'évolution de notre coopération avec le Sénégal.

A.— LE CAS DE L'ÉTHIOPIE

La présence française en Éthiopie est ancienne, mais elle reste relativement réduite en comparaison du réseau de coopération français en Afrique subsaharienne. Cependant, l'entrée « récente » du pays dans le « champ », puis dans la zone de solidarité prioritaire, conduira à donner une nouvelle dimension à notre politique dans cette partie du continent africain.

1.— Une présence ancienne

La première ambassade française a été ouverte en 1897. Le premier traité d'amitié et de commerce est signé le 10 janvier 1908. La composante linguistique et culturelle constitue l'élément essentiel de l'action française en Éthiopie depuis les origines. C'est par la langue que sa présence s'est affirmée dans ce pays fermé aux influences extérieures notamment au travers d'une communauté étrangère très liée à notre pays (sujets protégés de notre protectorat

du Levant, Arméniens, Grecs, *etc.*). Malgré la baisse de notre influence liée à l'invasion italienne et à la prépondérance anglo-saxonne ayant suivi la libération du pays, le soutien de l'Empereur a permis de maintenir notre langue comme celle de l'élite.

Trois accords culturels sont signés à l'occasion de la visite du général de Gaulle, le 27 août 1966 : le premier sur la coopération culturelle, scientifique et technique, le second sur le statut du Lycée franco-éthiopien Guebre Mariam et une convention culturelle. La connaissance du français devait permettre aux jeunes éthiopiens d'accéder à la modernité. L'instauration du régime du DERG a porté un coup d'arrêt à ce dessein, obligeant notre coopération à se limiter dans ses projets et à se cantonner, compte tenu de l'insécurité, à une action dans la capitale.

La présence économique française n'est pas négligeable. La France occupe en effet la deuxième place des investisseurs, avec deux investissements importants : la construction d'une brasserie par La Société Brasserie et Glacières Internationales et celle d'une usine de fabrication de solution intraveineuse pour usage médical par la Société Biosol. La société Total, implantée depuis quarante ans, a continué à investir dans le pays pour l'amélioration de ses services et la construction de dépôts. Le stock d'investissement entre 1993 et 1997 s'élève à 321 millions de francs (48,94 millions d'euros). Le flux d'investissement français n'a pas évolué depuis 1994 et a même enregistré une baisse très importante passant de 150,7 millions de francs (22,97 millions d'euros) en 1994 à 19 millions de francs (2,90 millions d'euros) en 1997.

La dernière commission mixte franco-éthiopienne s'est tenue en décembre 1997. Ses objectifs sont progressivement réalisés, le seul point de tension restant la situation du Lycée franco-éthiopien Guebre Mariam. Cependant, après un moment de crise, durant l'été 2000, les relations ont été renouées et une période de détente s'est ouverte, même si certains points, et en particulier la plus grande participation financière des familles éthiopiennes au fonctionnement du lycée, restent en suspens. La prochaine commission mixte devrait se réunir dans le courant du deuxième semestre 2002.

2.– Un réseau de taille modeste

Le **service de coopération et d'action culturelle** (SCAC) est composé de deux agents du ministère des affaires étrangères, de cinq agents du ministère de l'éducation nationale, d'un agent du ministère de l'agriculture, de deux agents du ministère de la justice et de sept agents non titulaires, soit au total

dix-sept personnes, y compris le directeur du Centre français d'études éthiopiennes et les deux responsables de l'alliance française. S'y ajoutent six recrutés locaux de nationalité éthiopienne. À l'échéance de fin 2001, un agent supplémentaire devrait intégrer le service de coopération pour gérer les projets Fonds de solidarité prioritaire et la comptabilité liée aux opérations financées sur le titre IV.

Le service bénéficie de locaux relativement spacieux, mais qui pourraient devenir trop exigus compte tenu du développement de la coopération française, notamment dans le cadre des projets financés par le Fonds de solidarité prioritaire. Un ou plusieurs bureaux temporaires seront en effet nécessaires pour les assistants techniques chargés des différents fonds ou projets extérieurs. Il est prévu d'établir un devis pour la construction d'un bâtiment annexe dans le cadre de la préparation du budget pour 2002.

Le **Lycée franco-éthiopien Guebre Mariam**, fondé en 1947, possède un statut bi-gouvernemental depuis 1966. Il est géré par la Mission laïque française. Il accueille 1.720 élèves, dont 70 % d'Éthiopiens, 25 % d'étrangers tiers et 5 % de Français. Plus de 20% des élèves sont des enfants des personnels francophones de l'Organisation de l'unité africaine ou de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et des représentations diplomatiques à Addis-Abeba. Son personnel est composé de 37 agents détachés par la France, qui se répartissent en 14 expatriés, 20 résidents et 3 coopérants du service national.

L'AEFE lui a versé une subvention de 13 millions de francs (1,98 million d'euros) en 2000. Elle atteignait 30 millions de francs (4,57 millions d'euros) en 1989. La baisse de ces crédits doit être recherchée dans la politique générale de substitution à des contrats d'expatriés des contrats de résidents, moins coûteux. S'y ajoute dans le cas de l'Éthiopie l'arrêt du versement par l'AEFE d'une subvention de fonctionnement. Les droits d'écologie apportaient une ressource de 6,7 millions de francs (1,02 million d'euros). Leur montant suit une évolution à la hausse depuis dix ans. Néanmoins, il apparaît que ces frais d'écologie restent très raisonnables par rapport au coût des établissements comparables de la région et du réseau de l'AEFE. Ces frais varient de 6.975 francs (1.063,33 euros) dans le préélémentaire à 7.951 francs (1.212,12 euros) au lycée pour les Français et les étrangers tiers de 726 francs (110,68 euros) à 1.100 francs (167,69 euros) pour les Éthiopiens. À titre de comparaison, ils peuvent atteindre de 12.500 à 30.000 francs (4.573,47 euros) au Kenya, 17.000 francs (2.591,63 euros) au Soudan, de 10.000 à 20.000 francs (3.048,98 euros) à Djibouti. La contribution de l'État éthiopien est équivalente à 140.000 francs (21.342,86 euros) et

demeure inchangée depuis la signature des accords de 1966. Quatre professeurs sont également détachés au lycée et le terrain est mis à disposition quasi gratuitement. À cela s'ajoutent, sur les crédits de l'ambassade, 5 à 7 bourses pour des études supérieures accordées, chaque année depuis trois ans, aux meilleurs bacheliers. Actuellement vingt étudiants poursuivent leurs études en France dans ce cadre.

Le réseau de l'**alliance française** comporte deux établissements, le premier à Addis-Abeba et le second à Diré Dawa. Un directeur et deux coopérants du service national animent le centre de la capitale, association de droit éthiopien. Il constitue à la fois un centre d'apprentissage du français, qui attire 3.000 élèves encadrés par 28 professeurs éthiopiens, et l'opérateur culturel de la France sur le fondement de crédits programmés par le poste. La subvention atteindra 1,2 million de francs (0,18 million d'euros) en 2001, répartis à part égale entre crédits d'appui au fonctionnement et crédits de soutien à l'action culturelle. Selon l'ambassade, l'alliance constitue sans doute le premier organisateur de manifestations culturelles et artistiques d'Addis-Abeba.

Le développement de son activité exigera des moyens accrus de programmation, des actions de coopération nouvelles, éventuellement sur crédits du Fonds de solidarité prioritaire, et, à moyen terme, la création d'un nouvel espace culturel. Cette activité importante et de premier plan a fait germer l'idée d'un Centre culturel européen pour l'Éthiopie. La délégation de la Commission à Addis-Abeba, qui dispose d'importants crédits sur le FED – ainsi que de nombreuses délégations comme votre Rapporteur a pu le constater à plusieurs reprises –, n'a pratiquement pas d'action culturelle et ne participe que marginalement aux efforts des États membres pour promouvoir l'image de la culture européenne. Il serait donc utile de la mobiliser vers des actions ambitieuses dans le domaine de la culture ⁽³⁸⁾.

En sus des crédits ordinaires, le ministère des affaires étrangères, pour 2000-2001, a accordé une enveloppe de plus de 2 millions de francs (0,30 million d'euros) pour la reconstruction de locaux très vétustes. Ce projet, cofinancé par l'alliance pour un tiers sur ses fonds propres, permettra d'offrir un cadre satisfaisant aux élèves et donnera la possibilité de créer un centre de ressources sur la France contemporaine.

⁽³⁸⁾ *Aujourd'hui, l'Union européenne ne finance en Éthiopie que deux projets : l'inventaire du patrimoine religieux pour 1 million d'euros et la protection du site de Lalibela pour 5 millions d'euros.*

L'alliance française de Diré Dawa, animée par un directeur, a été réouverte dans cette ville ferroviaire de tradition francophone, située sur la voie Addis-Abeba-Djibouti, au début de l'année 2000, après une courte fermeture due à sa transformation d'école de l'alliance pour enfants de 5 à 13 ans en institut de formation pour les adultes. Ce centre contribue à renforcer les liens avec Djibouti et sert de point d'appui pour développer la formation au français des cheminots du chemin de fer éthio-djiboutien grâce à un financement de l'Agence française de développement. Créé en tant qu'annexe de l'alliance d'Addis-Abeba, il vient de faire adopter ses statuts et de constituer son propre comité. Une subvention de 200.000 francs (30.489,80 euros) est prévue à la programmation 2001 pour son fonctionnement. Il devrait rayonner sur l'est du pays vers Harar où notre présence est ancienne et même Jijiga où la demande d'enseignement du français est forte. Une demande de création d'une alliance à Mekelle, dans la région du Tigray, devrait être étudiée au cours de 2001. Elle permettrait de renforcer notre présence dans une ville politiquement et économiquement essentielle, où l'Agence française de développement a développé un programme de barrages d'irrigation pour 35 millions de francs (5,34 millions d'euros) et où des activités archéologiques ont été organisées.

Le **Centre français des études éthiopiennes** (CFEE), dirigé par un universitaire assisté d'un chercheur et d'un coopérant du service national, est constitué en centre de recherches à autonomie financière. Ses activités sont justifiées par les patrimoines culturel, naturel, historique, anthropologique et paléontologique très riches de l'Éthiopie. La coopération avec les autorités chargées de la sauvegarde du patrimoine semble aujourd'hui excellente. À titre d'exemple, on peut évoquer les travaux du Centre à Axoum, à Harar ou sur les sites mégalithiques du sud du pays. En septembre 2000, a été diffusé un important volume des *Annales d'Éthiopie* qui reparait après dix années d'interruption. Selon l'ambassade, le dynamisme du centre se trouve bridé par un manque de ressources. Plusieurs projets nouveaux sont en préparation, comme l'inventaire patrimonial du site d'Axoum, ou en cours de réalisation, tel le soutien au musée national pour les collections de paléontologie de l'Omo. Des projets indépendants de recherche en archéologie (programme ACI du ministère de la recherche) et urbanisme (programme de l'IRD) ont été attirés en Éthiopie grâce à l'existence du centre. Le budget alloué par le ministère des affaires étrangères s'est stabilisé à 500.000 francs (76.224,51 euros) depuis plus de quatre ans, ce qui apparaît, comme a pu le souligner l'Inspection des affaires étrangères en septembre 1999, insuffisant. Par ailleurs, grâce à un mécénat de 650.000 francs (99.091,86 euros) collectés en 1999-2000, un centre de documentation et de recherche a pu être créé sur le très important patrimoine historique harari. Cette opération ne peut cependant être répétée chaque année compte tenu de l'exiguïté financière des

mécènes potentiels en Éthiopie et des réticences de la direction de la recherche devant ces « ressources affectées ».

3.– Des crédits encore faibles en voie d'augmentation

L'enveloppe attribuée à l'Éthiopie avait été réduite de plus des deux tiers au début années quatre-vingt-dix ⁽³⁹⁾. Depuis cette date, elle a retrouvé un certain volume de crédits qui devrait connaître une nouvelle croissance avec l'entrée du pays dans la zone de solidarité prioritaire. Les chiffres très importants des années 1999 et 2000, respectivement de 42 et 70 millions de francs (10,67 millions d'euros), liés à l'aide alimentaire et aux diverses actions financées directement par le ministère des affaires étrangères notamment les cofinancements aux ONG, ne doivent pas masquer la relative modestie de la présence française en Éthiopie. Les sommes importantes en aide alimentaire sont constituées par la contrepartie financière de cette aide, qui a atteint entre 10.000 et 12.000 tonnes de blé, selon les années, réparties entre le Programme alimentaire mondial et le gouvernement éthiopien.

ÉVOLUTION SECTORIELLE DES CRÉDITS DE COOPÉRATION AVEC L'ÉTHIOPIE					
<i>(décaissements en francs)</i>					
Secteur	1996	1997	1998	1999	2000
Aide alimentaire	8.400.000	0	0	15.000.000	38.000.000
Aide d'urgence	0	0	0	0	3.400.000
Lycée	16.000.000	15.000.000	14.000.000	13.000.000	13.000.000
Coopération linguistique et culturelle	7.603.140	7.200.000	6.657.156	6.276.704	5.556.660
Études éthiopiennes	1.700.000	1.838.000	1.616.864	1.735.602	1.645.904
Coopération institutionnelle	3.924.000	4.639.060	5.016.080	5.575.866	5.928.940
Société civile	200.000	200.000	350.000	600.000	2.490.000
Total	37.827.140	28.877.060	27.640.100	42.188.172	70.421.504
dont Titre IV	7.650.000	7.190.000	8.659.000	8.994.000	9.415.000

Source : ambassade de France en Éthiopie.

a) Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement, sur titre III, particulièrement les frais de tournées, peuvent sembler limiter, dans un pays relativement difficile, la capacité des agents à évaluer, sur le terrain, les projets, notamment ceux des ONG cofinancés sur crédits centraux. Les salaires des recrutés locaux sont relativement

⁽³⁹⁾ De 30 millions de francs en 1988 à 7,2 millions de francs en 1997.

bas et l'on risque, si la conjoncture économique s'améliore, une fuite d'agents, bien formés, vers le secteur privé et les organisations internationales. Un certain retard doit être relevé dans l'intégration informatique du poste dans les réseaux Internet et Intranet. Actuellement, il n'existe en effet qu'un seul poste relié à ces réseaux pour toute l'ambassade, alors que la majeure partie des contacts avec les autres services de coopération utilise désormais ce biais.

b) Les crédits d'intervention

Les crédits sur titre IV atteignent **9,4 millions de francs (1,43 million d'euros) en 2001**, soit un dixième des crédits accordés à Djibouti pour une population cent fois plus nombreuse. Le montant de ces crédits interdit une identification optimale de nouveaux secteurs de coopération et une préparation pleinement satisfaisante de projets susceptibles d'être financés dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire. Comme dans de très nombreux pays, le poids des bourses et des projets pluriannuels en cours obère nécessairement les marges de manœuvre dont dispose le poste. Selon l'ambassade, la fermeture dans le début des années quatre-vingt-dix de projets dans le domaine vétérinaire ou de l'urbanisme, a introduit une brutale césure dans des domaines que la France s'apprête à réinvestir.

L'action importante menée dans le domaine de la justice depuis 1997 a offert l'occasion de réactiver une coopération qui avait été florissante à la fin des années cinquante et au début des années soixante. La refonte des codes et l'ouverture vers une pratique plus moderne des affaires notamment par la promotion de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) démontrent que, dans ce domaine essentiel, l'assistance technique française est appréciée.

c) Les crédits du Fonds de solidarité prioritaire

L'Éthiopie a été admise dans la zone de solidarité prioritaire en 2000. Trois projets, pour un total de **13 millions de francs (1,98 million d'euros)**, ont été proposés. Le premier intitulé « Fonds social de développement-Crédits déconcentrés d'intervention » bénéficie d'une enveloppe de 3 millions de francs (0,46 million d'euros) ; il repose sur une série de travaux tendant à améliorer l'assainissement urbain : collecte et recyclage des déchets en partenariat avec ENDA, ONG du Sud, basée à Dakar, réhabilitation d'une maternité dans le centre d'Addis-Abeba, réhabilitation de l'hôpital du chemin de fer à Diré Dawa, opération de tourisme culturel à Tiya, dans le Tigray et à Axoum.

Le deuxième projet, adopté en comité des projets le 20 décembre 2000, porte sur un total de 4 millions de francs (0,61 million d'euros) pour une durée de trois ans. Il permettra de contribuer au développement de l'État de droit et à la mise en œuvre de réformes juridiques. Quatre volets d'intervention sont prévus : formation des professionnels du droit (1 million de francs, soit 0,15 million d'euros) ; adoption d'un droit des affaires rénové, d'une instance d'arbitrage, d'un cursus comptabilité pour les juges (0,79 million de francs, soit 0,12 million d'euros) ; appui à la préparation de réformes de procédure et à la création de statuts (notaires, huissiers) (1,2 million de francs, soit 0,18 million d'euros) ; amélioration du fonctionnement des juridictions et des parquets (0,98 million de francs, soit 0,15 million d'euros). La mise en œuvre de ce projet s'appuie notamment sur la mise à disposition de deux assistants techniques (un chef de projet et un spécialiste des matières commerciales pour le volet droit des affaires) et l'octroi de trois bourses de formation de troisième cycle à des enseignants de l'Ethiopian Civil Service College.

Le troisième projet de 6 millions de francs (0,91 million d'euros) sur trois ans portant sur la qualité sanitaire des productions animales a également été adopté en comité des projets le 20 décembre 2000. Nous l'avons déjà évoqué dans notre chapitre premier (III, A, 2).

Par ailleurs, l'ambassade a suggéré un projet mobilisateur en préparation par le ministère des affaires étrangères sur la formation des enseignants de français en Afrique de l'Est, qui nécessiterait une enveloppe de 12 millions de francs (1,83 million d'euros) répartie sur trois ans. Ce projet a été discuté lors d'une réunion régionale en juin 2000 et le rapport de présentation, rédigé par le ministère des affaires étrangères, a été soumis aux postes concernés (Addis-Abeba, Nairobi, Kampala, Dar es-Salam, Asmara) fin octobre. Il a été repoussé en comité d'examen et est en cours de refonte pour intégrer l'Afrique australe.

Plusieurs projets sont en cours de préparation. Une première série ne concerne que l'Éthiopie et s'appliquerait à l'urbanisme et aux services urbains à Addis-Abeba (8 millions de francs, soit 1,22 million d'euros) sur trois ans) et à la gestion intégrée des bassins versants (6 millions de francs, soit 0,91 million d'euros sur trois ans). Une deuxième série serait intégrée dans des projets mobilisateurs, en faveur de la lutte contre le SIDA sur les axes routiers entre l'Éthiopie et Djibouti (3 millions de francs, soit 0,46 million d'euros, sur trois ans) et en faveur de la recherche sur les problématiques de l'environnement humain et naturel des lacs de la Vallée du Rift (12 millions de francs, soit 1,83 million d'euros sur trois ans).

Selon notre ambassade à Addis-Abeba, « *l'entrée de l'Éthiopie dans la ZSP n'a encore été que faiblement perçue* », compte tenu de l'adoption de deux projets Fonds de solidarité prioritaire à l'occasion comité du 20 décembre 2000. Un seul projet avait été adopté auparavant, en juin 2000. Sa mise en place apparaît très intéressante au regard des nouvelles procédures mises en œuvre dans le cadre du Fonds de solidarité. Les premiers crédits de ce projet FSD/CDI de 3 millions de francs (0,46 million d'euros) ne sont parvenus au poste qu'en septembre 2000. Du fait des délais d'instruction des projets, le comité de pilotage n'a pu se tenir que le 25 novembre 2000 et il n'a pas été possible d'engager les crédits avant le 8 décembre 2000, date de clôture des écritures comptables de la régie. Les crédits ont donc été renvoyés en fonds libres et ont été redélégués, après signature du contrôleur financier le 20 février. Malgré ces difficultés, dues en partie à des problèmes de « rodage » des procédures, les apports du Fonds de solidarité prioritaire et l'action de l'Agence française de développement vont permettre d'élargir le champ de notre coopération.

d) Les financements complémentaires

Trois autres éléments d'action s'ajoutent aux titres IV et VI. Le premier est constitué par le co-financement des organisations non gouvernementales. En 2000, pratiquement tous les projets de ces organisations cofinancés par le ministère français des affaires étrangères ont été évalués. Au total, sur cette année, six projets ont été financés au profit de cinq organisations non gouvernementales pour une somme totale de 1,7 million de francs (0,26 million d'euros) soit quasiment le triple de la somme allouée en 1999.

Le deuxième élément de financement supplémentaire est constitué par la coopération décentralisée, limitée aujourd'hui à une seule action entre Debre-Berhan et Le Blanc-Mesnil, qui a bénéficié de l'appui du ministère des affaires étrangères (0,5 million de francs, soit 0,08 million d'euros) dans le cadre d'un projet d'eau potable. Elle devrait cependant être renforcée grâce à l'intérêt porté par Lyon à la métropole d'Addis-Abeba et à celui de Charleville-Mezière pour Harar. La ville de Diré Dawa pourrait aussi bénéficier d'un rapprochement avec une ville française, Montpellier par exemple, où le CIRAD retrouverait des liens anciens avec la faculté d'Alemaya proche.

Les fonds de contrepartie forment une troisième source de financement complémentaire. Les fonds de contrepartie financent en priorité des actions d'organisations non gouvernementales françaises. Action-Contre-la-Faim exécute actuellement, sur ces fonds, un programme important de 6 millions de francs (0,91 million d'euros) pour l'approvisionnement en eau des pasteurs semi-nomades des régions Afar et Ogaden. Ces programmes sont toutefois administrativement lourds et les ONG hésitent parfois à s'engager. En septembre 2000, près de 16,7 millions de francs (2,55 millions d'euros) étaient disponibles : l'ambassade souhaitait consacrer une partie de ces fonds à une action en région somalie, sans doute par le biais de la création d'un fonds routier en partenariat avec l'organisation Atlas qui dispose des moyens techniques importants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. D'autres projets de sécurité alimentaire (petite irrigation, protection des sols) sont envisagés grâce à ces fonds dans des zones où nous avons déjà d'autres actions (Nord Shoa, Tigray). Enfin, le financement sur ces fonds de projets de tourisme culturel (Tigray, Tiya, Axoum), en apportant un supplément financier dans des régions de grande instabilité alimentaire, correspond bien à la volonté du gouvernement d'organiser le développement durable des zones agricoles par des ressources annexes. Un volet « route rurale » pourrait être agrégé à cette utilisation du fonds français de contrepartie.

4.- L'exemple des coopérations britannique et italienne

En Éthiopie, le Department For International Development (DFID) britannique travaille sur la base d'enveloppes annuelles et sur des thèmes d'intervention négociés chaque année avec le gouvernement. Il concentre ses actions sur des appuis institutionnels. Tous les nouveaux engagements ont été suspendus en raison du conflit avec l'Érythrée. 155,1 millions d'euros ont été décaissés depuis 1992, soit une moyenne de 19 millions d'euros par an. Un budget de 8,4 millions d'euros a été alloué en 1998/1999. Plusieurs projets pour un montant supérieur à 50 millions d'euros sont à l'instruction en attente du règlement du conflit.

Le DFID est en phase de reprise d'activités mais celles précédemment envisagées pourraient être revues à la lumière des différentes actions entreprises par la Banque Mondiale dans le cadre de son prêt récemment consenti en vue de la reconstruction des zones et infrastructures touchées par la guerre. Le British Council est présent et organise un appui à l'enseignement de l'anglais par la formation de formateurs. Il sert de relais aux universités britanniques dans leurs activités de recherche d'étudiants solvables ou de très brillants sujets.

L'Italie a signé en 1999 un accord portant sur la période 1999-2001, pour un montant de 108,5 millions d'euros (soit 36 millions d'euros par an). 26 millions d'euros ont été décaissés en 1999, et la prévision de décaissements de 60 millions d'euros en 2000 n'a pas été atteinte. Les trois principaux projets du nouveau programme sont à l'instruction. Le total des projets en cours s'élève à 98 millions d'euros, dont 52,3 millions euros ont déjà été décaissés.

Les principaux secteurs d'intervention sont les suivants : réhabilitation d'infrastructures et de services dans les zones affectées par la guerre (Tigray, Wollo), soutien à l'agriculture dans le sud du pays (Arsi et Bale), construction et réhabilitation d'infrastructures rurales (surtout des routes), prévention et traitement des maladies (tuberculose et malaria) et développement de services de santé de base, cofinancement du projet de lutte contre la pauvreté de la Banque Mondiale, programmes de soutien à l'université d'Addis-Abeba, au secteur privé (petites et moyennes entreprises), aux institutions (Parlement, OUA), appuis aux enfants des rues d'Addis-Abeba. Le centre culturel italien est sans doute le deuxième « lieu de culture » à Addis-Abeba après l'alliance française. Une école italienne scolarise environ 600 élèves et emploie une cinquantaine de professeurs italiens dans diverses positions administratives : expatriés, résidents, recrutés locaux.

B.– LA COOPÉRATION AVEC LE SÉNÉGAL

1.– Des relations étroites avec la France

Le Sénégal, pays de 9,5 millions d'habitants, fait partie des pays les plus importants de la coopération française. Il a toujours appartenu au « champ » et fait naturellement partie de la zone de solidarité prioritaire. Les relations sont étroites et multifformes et les rencontres entre responsables des deux pays sont fréquentes. Le montant de l'aide publique accordée par la France qui s'est élevée à près de 226 millions de dollars en 1999 place notre pays au premier rang des partenaires du Sénégal, qui a reçu un total de 534 millions de dollars, soit 10 % de son PIB.

Sur le plan commercial, la France est le premier fournisseur du Sénégal. 250 entreprises françaises y sont implantées. Plus de 14.000 Français y sont immatriculés. Par ailleurs, 1.200 soldats français sont prépositionnés dans ce pays. Le 25 mai 2000, une convention de codéveloppement franco-sénégalaise a été signée afin de mettre en œuvre une politique de développement liée à la régulation concertée des flux migratoires.

2.– Une coopération très importante maintenue à un niveau élevé

a) L'aide européenne

Le Sénégal a multiplié ses soutiens extérieurs. Il constitue ainsi le partenaire privilégié des États-Unis en Afrique de l'Ouest. Par exemple, différents stages et sessions de formation militaire ont été organisés au Sénégal par Washington. Des relations étroites ont également été nouées avec les grands pays arabes. Le pays participe volontiers aux opérations régionales de maintien de la paix. En outre, l'Union européenne a engagé dans le cadre du septième Fonds européen de développement (1991-1995) 222,2 millions d'écus. L'enveloppe du huitième FED (1996-2000) a atteint *in fine* 250 millions d'euros. Le neuvième FED, auquel la France contribue pour près de 25 %, prévoit une enveloppe de 280 millions d'euros.

b) La coopération française

Les relations avec la France sont particulièrement fortes. Le Sénégal défend la francophonie. Il joue dans les institutions francophones un rôle très supérieur à celui que lui confère sa taille économique et la place réelle du français

dans le pays ⁽⁴⁰⁾, qui subit comme partout ailleurs en Afrique une certaine érosion compte tenu des difficultés de l'enseignement primaire. Le montant de l'aide publique accordée par la France a atteint **1.394 millions de francs** (212,51 millions d'euros) **en 1999**, soit près de la moitié des versements reçus par le Sénégal au titre de l'aide publique au développement. Après un concours financier important de 440 millions de francs (67,08 millions d'euros) accordé au titre d'un programme d'ajustement structurel conclu avec les institutions de Bretton-Woods, la France distribue désormais son aide uniquement sous forme de dons. De plus, en juin 2000, elle a appuyé l'admission du Sénégal à l'initiative renforcée de réduction de la dette des pays pauvres très endettés.

Tous les domaines de la coopération sont concernés, qu'il s'agisse de l'appui institutionnel ou du soutien aux grands programmes sectoriels productifs et sociaux. La coopération française intervient sur trois axes prioritaires : l'appui à l'approfondissement de la démocratie, la restauration des conditions d'un développement durable et l'amélioration de la compétitivité économique en accord avec les programmes conclus avec les institutions de Bretton-Woods. Le secteur de l'éducation et de la formation constitue un tiers de l'aide. Le développement rural et l'environnement absorbent un peu moins d'un cinquième des décaissements en 2000. La santé et le développement institutionnel en représentent 13 %. 170 postes d'assistants techniques ont été programmés, ce nombre tendant à diminuer fortement depuis quelques années : 470 postes en 1994, 128 postes programmés en 2001. L'enveloppe totale de programmation de la coopération prévue pour **2001** s'élève, pour le ministère des affaires étrangères, à **142,7 millions de francs** (21,75 millions d'euros).

De plus, sur les six dernières années, les interventions de l'Agence française de développement ont représenté annuellement 223 millions de francs (34 millions d'euros) de versements et ont bénéficié principalement au secteur industriel et minier et au secteur hydraulique urbain. Il faut également mentionner le réseau scolaire d'enseignement français qui est composé de onze établissements, accueillant 2.620 Français et presque autant d'élèves sénégalais ou étrangers, encadrés par 290 professeurs, presque tous français.

Le ministre délégué à la coopération a pu se rendre à Dakar, à la fin du mois de mars 2001, pour signer trois conventions d'aide d'un montant de 32 millions de francs (4,88 millions d'euros), destinés à financer cinq projets relevant du Fonds de solidarité prioritaire : appui à la sécurité publique, enseignement supérieur de la gestion des entreprises, appui au développement

⁽⁴⁰⁾ *Seul un Sénégalais sur quatre parle correctement le français et pas plus d'un sur dix ne l'écrit.*

local en Casamance, bonne gestion et transparence des finances publiques, santé urbaine.

Le premier projet, relatif à la sécurité publique, bénéficie d'une enveloppe de 6 millions de francs et doit s'étaler sur vingt-quatre mois. Il a pour principal partenaire le ministère sénégalais de l'intérieur et la direction de la gendarmerie. Il vise à créer les conditions d'une amélioration de la sécurité de l'agglomération du grand Dakar : d'une part, en permettant à la police nationale d'assumer ses missions de sécurité publique en zone urbaine, par le renforcement de ses capacités d'intervention au service du citoyen ; d'autre part, en faisant de la police judiciaire, qui relève à la fois de la police et de la gendarmerie, un véritable instrument d'investigation et d'enquête permettant de traiter les infractions à la loi pénale. Le projet est orienté autour de l'appui aux services de la sécurité publique de Dakar par la création de brigades anti-criminalité chargées d'opérer en flagrant délit ainsi que d'un service de police-secours fonctionnel et opérationnel, doté d'une véritable salle de commandement. Il apportera également son soutien à la police judiciaire du ministère de l'intérieur, en impliquant fortement l'État sénégalais pour une restructuration de ses services, un renforcement de ses effectifs et de ses moyens et une redéfinition de ses missions, avec la mise en place de programmes de formation. Il appuiera la police judiciaire de la gendarmerie par la création d'un fichier automatisé des personnes recherchées et la restructuration et le renforcement des moyens d'action des services de police judiciaire. La mise en œuvre du projet passera par des actions de formation sur place qui s'appuieront sur l'expertise française et par l'octroi à la police et à la gendarmerie de moyens complémentaires à ceux fournis par l'État sénégalais.

Le deuxième projet, destiné à favoriser l'enseignement de la gestion des entreprises, portera également sur une enveloppe de 6 millions de francs, mais devrait durer trente-six mois. Il répond à une demande d'appui des autorités sénégalaises pour restructurer les enseignements supérieurs de gestion des entreprises, tant publics que privés, et les adapter aux besoins du monde économique. Il s'inscrit dans un contexte de développement d'une politique de libéralisation et d'ouverture au marché international qui fait peser sur les entreprises locales un risque accru de concurrence. Il s'articule autour de deux axes : en premier lieu, la formation initiale et continue des enseignants de gestion (2,7 millions de francs) qui vise au renforcement de leurs compétences par l'incitation à l'obtention de doctorats délivrés conjointement par des universités sénégalaises et françaises, par l'appui à la création d'une formation de DEA permettant de maintenir au Sénégal les meilleurs étudiants, par le développement d'un laboratoire de recherche et par l'étude de faisabilité d'une école doctorale à

vocation régionale ; en second lieu, l'amélioration de la pertinence et de la qualité des formations à la gestion (3,3 millions de francs) par l'appui à la création d'une maîtrise d'informatique appliquée à la gestion, à l'université de Saint-Louis, par la mise en place d'un dispositif de validation des formations délivrées, par la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, par l'aménagement d'un centre de documentation à l'Institut supérieur de gestion de l'université Cheikh Anta Diop et, enfin, par la promotion des rencontres entre structures de formation et entreprises. Les actions seront conduites sur trois ans en partenariat avec des établissements français, institutions universitaires ou écoles de gestion. Elles devraient permettre d'obtenir une amélioration sensible des formations sénégalaises de gestion, la création d'un corps permanent d'enseignants de haut niveau et une professionnalisation accrue des filières. Après clôture du projet, la poursuite des opérations de formation et du partenariat universitaire sera assurée par les établissements bénéficiaires, sur leurs ressources propres (renforcées par les contributions des entreprises et celles des étudiants), avec le cas échéant, le maintien par la France d'un soutien limité.

Le troisième projet, de 8 millions de francs sur trente-six mois, doit favoriser le développement local en Casamance. Il témoigne de l'appui de la France au règlement du conflit dans cette région. Il vise à contribuer à la relance des activités et du fonctionnement des institutions de la région de Ziguinchor, à l'issue de près de deux décennies de crise, et alors que les conditions d'un règlement du différend se créent et que les conditions de sécurité le permettent. Il comprend deux volets. Le premier est un appui à la définition de stratégies régionales de développement, pour une sortie de crise (1 million de francs), scindé en trois parties : des analyses économiques et sociales servant de base à la définition des actions à engager, un appui logistique à l'Agence de développement régional et la mise en place de procédures de concertation (comité de pilotage, comité d'octroi de subventions) pour la coordination des programmes des bailleurs. Le deuxième volet du projet doit tendre à la consolidation des dynamiques locales valorisant la gestion participative des populations (6,25 millions de francs) ; il est formé de trois éléments : un appui aux projets des communautés rurales, par le financement de petites infrastructures et la mise en place de mécanismes de gestion communautaire ; le cofinancement des activités des groupements urbains (organisations non gouvernementales, associations) ayant une finalité économique ; le soutien aux écoles de formation professionnelle locales pour l'amélioration des compétences et l'insertion économique.

Le quatrième projet qui bénéficie de 6 millions de francs sur trois ans doit contribuer à la transparence et à la bonne gestion des finances publiques. Il a pour objet, dans le cadre de l'harmonisation économique et financière de l'Union

économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA), de soutenir l'effort de modernisation des administrations financières et d'appuyer les décisions gouvernementales en faveur d'une meilleure transparence dans le maniement des fonds publics. Il se compose de deux parties. La première doit permettre d'appuyer la modernisation de la gestion des finances publiques (4 millions de francs), action scindée en quatre volets : le renforcement des capacités administratives des services financiers (1,9 million de francs) ; la transparence des dispositifs législatifs et réglementaires (0,5 million de francs), par la constitution de documentations exhaustives, la communication de l'information et la réforme des procédures ; le pilotage de l'économie (0,8 million de francs), un appui logistique (0,8 million de francs). La seconde partie du projet doit concourir à l'amélioration de la transparence dans le maniement des fonds publics (2 millions de francs), composée de deux volets : l'aide à l'installation matérielle de la Cour des comptes, un plan de formation adapté aux besoins de la Cour, en relation avec la Cour des comptes française. Pour chacun de ces domaines, un calendrier prévisionnel d'exécution et des indicateurs de suivi ont été définis. À l'issue de ce projet, le ministère sénégalais des finances devrait disposer de meilleurs instruments pour atteindre ses objectifs de recettes et mettre en œuvre les nouveaux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, le renforcement des capacités de la Cour des comptes sénégalaise devrait permettre une plus grande transparence dans le maniement des fonds publics.

Un cinquième projet de 6 millions de francs sur trois ans également est destiné à développer la santé urbaine, en particulier à Dakar. La ville connaît une situation marquée par une offre disparate de structures sanitaires, en règle générale sous-équipées, peu salubres et tenues par un personnel de niveau technique parfois discutable. Les indicateurs de morbidité et de mortalité s'améliorent trop lentement et les programmes préventifs ont tendance à marquer le pas. Les maladies endémiques parasitaires restent fortement prévalentes. Le projet actuel entend, dans sa composante santé urbaine, augmenter et diversifier l'offre de soins tout en améliorant la qualité, réduire la mortalité et la morbidité maternelle, mieux prendre en charge les urgences de premier recours, améliorer l'hygiène dans les formations sanitaires et l'assainissement de base dans les quartiers et renforcer la surveillance épidémiologique. Dans sa composante lutte contre la bilharziose dans la région de Saint-Louis, le projet doit conduire à améliorer la prise en charge des patients, à développer les traitements de masse dans les villages de forte endémicité, à modifier les comportements à risque par le biais de l'information des populations exposées, et à développer la mise au point d'un vaccin contre la bilharziose tout en complétant les connaissances sur le statut biologique des personnes atteintes. Pour ce faire, le projet a retenu l'ouverture de quatre formations sanitaires à gestion communautaire non lucrative, la formation

des personnels de santé de la région sanitaire, l'amélioration des consultations prénatales et la mise à disposition de kits d'intervention à un prix abordable, la mise en place d'un système de mutualisation du « risque accouchement », la réorganisation du circuit de prise en charge des urgences sanitaires et la formation du personnel impliqué, le développement de projets communautaires d'hygiène et d'assainissement urbains, et enfin le renforcement du laboratoire de référence de Sor et la finalisation des essais vaccinaux. Les médecins chefs des régions de Dakar et de Saint-Louis seront responsables de la mise en œuvre de la composante qui leur est propre. Le suivi du projet sera assuré par un comité mixte de pilotage. Une évaluation externe est envisagée après trente mois d'exécution. Les effets attendus sont avant tout sociaux. Il s'agit de faciliter l'accès de la population de quartiers défavorisés de Dakar à des soins de qualité à un prix abordable, de faire en sorte que les personnes confrontées à une situation d'urgence médicale ou chirurgicale trouvent le secours nécessaire, d'améliorer l'environnement par des mesures d'hygiène et d'assainissement, et de participer au contrôle d'une endémie parasitaire, notamment par la contribution à la mise au point de ce qui sera le premier vaccin efficace sur une parasitose.

S'ajoute à ces projets étatiques une importante coopération décentralisée. Le Sénégal représente en effet le troisième pays d'Afrique subsaharienne bénéficiaire par le nombre de partenariats (179 recensés au début de 2001).

CHAPITRE IV

LA CONSOLIDATION DE LA RÉFORME

Afin de consolider la réforme, plusieurs objectifs doivent être conciliés : l'élargissement de la coopération française prioritaire à de nouveaux pays, la pénurie relative de moyens budgétaires bilatéraux et la volonté de conserver l'ensemble des pays francophones dans la zone de solidarité. Sur cette voie, plusieurs rapports ont d'ores et déjà fait des propositions. Votre Rapporteur insistera sur plusieurs d'entre elles. En premier lieu, pour assurer la légitimité démocratique de notre politique d'information, il convient d'améliorer l'information du public sur les enjeux, l'importance et le contenu de notre coopération internationale et au développement, ce qui pourrait passer, par exemple, par la création d'un label « France Développement ».

Affirmer clairement une doctrine du développement apparaît également nécessaire. Sa mise en œuvre suppose que la fusion des cultures diplomatiques et de coopération se fasse progressivement. Elle implique également que les postes bénéficient d'une véritable cellule de gestion et que la coordination avec les institutions multilatérales et avec la coopération européenne modernisée soit améliorée. Enfin, elle nécessite une généralisation de la politique d'évaluation, dont les résultats soient pleinement intégrés aux processus de décision.

I.- LES PROPOSITIONS INTERNES ET LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A.- LE RAPPORT « JACQUEMOT »

Les travaux conduits par le groupe de réflexion « politique de développement » dont le rapporteur était M. Pierre Jacquemot, alors directeur du développement, ont abouti, en juin 2000, à la remise au ministre des affaires étrangères et au ministre délégué à la coopération et à la francophonie d'un rapport, intitulé *La place de la coopération au développement dans l'action du ministère des affaires étrangères, bilan et propositions*. L'initiative a marqué la volonté de la France de repenser sa politique dans ce domaine, d'aller au-delà d'une réflexion sur les seuls instruments et sur la seule réforme des structures.

Le groupe de réflexion, deux ans après le lancement de la réforme relève quelques faiblesses ou insuffisances. Il a tout d'abord souligné que la réforme a porté essentiellement sur la direction générale de la coopération internationale et du développement, ce qui réduisait son ampleur, ce qui peut laisser sous-entendre que le ministère de l'économie, composante essentielle de notre politique de coopération, est resté à l'écart de ce mouvement. Les données sur l'aide, les comparaisons entre secteurs, entre pays bénéficiaires et entre partenaires, manquent. La synergie attendue de la fusion entre DGRCST et services de la coopération n'a pas produit tous les effets escomptés ; ainsi, la direction générale de la coopération internationale et du développement et les services de coopération et d'action culturelle n'ont pas suscité beaucoup de vocations parmi les diplomates. Il manque des économistes sectoriels ; un renfort de juristes apparaît nécessaire. Les auteurs du rapport rappellent que plusieurs parlementaires se sont inquiétés de la baisse de niveau des services de coopération, notamment en matière de conception et de suivi des opérations.

En matière d'organisation administrative, *« des superpositions d'attributions existent, des doublons se révèlent dans le suivi des dossiers, sur la francophonie, sur le suivi des pays... L'éclatement des activités sur plusieurs pôles, revendiquant chacun une parcelle de responsabilité et d'autonomie, contrarie la recherche d'unité, de visibilité et d'efficacité d'une administration où l'on passe au moins autant de temps à négocier ses frontières, ses prérogatives qu'à superviser la préparation et la mise en œuvre des politiques. »* En outre, les auteurs du rapport font remarquer qu'il n'existe pas de grand organisme de formation et de recherche en matière de développement susceptible de rassembler les nombreux centres qui ne demandent à qu'à coopérer sous l'égide du ministère des affaires étrangères (IFRI, IRIS, CERI, IIAP, ENA, CERED, CEFEB, CIRAD, IRD, etc.). Relevant l'intérêt suscité par le site Internet de l'association « Ibiscus » qui rassemble la plupart des acteurs de la coopération, ils regrettent qu'il n'existe pas de centre de ressources identifié. Enfin, ils font observer qu'en raison de son caractère trop confidentiel, l'aide est souvent soupçonnée, tant en France que dans les pays récipiendaires, de servir des projets opaques ou d'être mal gérée.

La poursuite des réformes pourrait utilement se fonder sur les propositions faites par ce groupe de travail, qui rejoignent pour une bonne part celles dégagées par votre Rapporteur.

LES PROPOSITIONS DU RAPPORT « JACQUEMOT »

- Restaurer nos marges de manœuvre : stopper la baisse de l'aide.
- Mieux connaître nos actions : le tableau de la coopération
- Mobiliser les ressources humaines : une gestion dynamique.
- Moderniser l'assistance technique : un nouveau cadre réglementaire.
- Intensifier le rôle des services de coopération et d'action culturelle : la déconcentration.
- Disposer d'une masse critique : les blocs de compétence.
- Poursuivre la réflexion sur les grands sujets : les groupes de travail interministériel.
- Débattre, capitaliser et former : le Centre de développement.
- Réunir l'information et faire connaître les acquis : la médiathèque du développement.
- Relancer la communication sur le développement.

B.- LE RAPPORT « COURSIN »

Dans sa séance du 27 et 28 février 2001, le Conseil économique et social a rendu un avis sur *La contribution de la France au progrès des pays en développement* à partir d'un rapport de M. François Coursin⁽⁴¹⁾. La Place d'Iéna relève la nécessité d'une nouvelle approche du développement.

Pour ce faire, elle propose de mobiliser tous les acteurs pour une politique globale, ce qui suppose, en premier lieu, d'adapter la politique publique à l'évolution des besoins : la réforme des institutions et des instruments doit être clarifiée ; les moyens doivent être réévalués ; l'aide-projet, associée à une culture de partenariat, doit être l'un des principaux vecteurs de la coopération française. La France doit poursuivre son action en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres. Le Conseil souhaite que la coopération décentralisée et la coopération non gouvernementale soient mieux valorisées.

⁽⁴¹⁾ Conseil économique et social, *La contribution de la France au progrès des pays en développement*, Journal officiel, Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 3, 7 mars 2001.

Il estime également utile de rendre plus lisible la coopération scientifique et technique, de se fixer des objectifs plus ambitieux pour la politique de santé et de faciliter l'émergence d'économies du Sud équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables. Il prolonge ses propositions à l'échelon européen en définissant l'originalité du modèle européen dans la coopération internationale, marquée par un véritable partenariat entre bailleurs de fonds et pays aidés, un dialogue permanent sur les politiques de développement, un lien établi entre aide et commerce, et la prévisibilité des ressources de l'aide. Enfin, il souhaite améliorer la place de la France dans la définition de la coopération sur la scène internationale, ce qui impose de donner à la recherche française sur le développement les moyens humains et financiers nécessaires et de renforcer la place et le rôle de la France dans les institutions internationales.

II.- ASSEOIR LA LÉGITIMITÉ DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION

Le cartiérisme n'est jamais loin, même si un sondage récent souligne que 58 % des personnes interrogées sont favorables à une augmentation de l'effort actuel de la France ⁽⁴²⁾. Il faut pouvoir lutter contre cette tendance au repli sur soi. La France ne doit pas craindre de dire la vérité sur sa politique de coopération. Elle est le pays du monde qui fait le plus pour réduire la pauvreté dans le monde et qui contribuera encore plus dans l'avenir, par l'efficacité de ses interventions, à un développement équilibré des pays qui constituent la zone de solidarité prioritaire. Il faut, ici encore, rappeler, comme l'a fait le Président de la République, le 29 juin 2000, à l'occasion de la remise du rapport annuel du Programme des Nations Unies pour le développement, que *« la France est le premier pays du monde en ce qui concerne l'aide au développement en pourcentage de son produit intérieur brut, et surtout le deuxième, après le Japon et avant les États-Unis, en valeur absolue »*.

A.- LE RÔLE DU PARLEMENT

L'opinion publique, et à travers elle les contribuables, doit être régulièrement informée de l'importance de notre aide au développement. **La France n'a pas à avoir honte de sa politique ; les crédits qui y sont consacrés ne doivent plus apparaître comme « l'argent du repentir ».**

⁽⁴²⁾ Sondage réalisé par BVA pour le compte du Comité catholique contre la faim et pour le développement (mars 2001).

C'est pourquoi **il est primordial que le Parlement soit saisi, chaque année, hors débat budgétaire, d'un document d'ensemble sur la politique de coopération support d'un débat parlementaire annuel.** Dans sa réunion du 28 janvier 1999, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement a, ainsi, donné son accord de principe sur l'organisation d'un tel débat, le premier ayant eu lieu en avril 2000. Il s'agit de mettre définitivement fin à ce que dénonçait M. François Mitterrand s'adressant au Premier ministre, M. Georges Pompidou, lors du grand débat sur la politique de coopération de 1964 : « *Certains aspects de votre politique n'ont malheureusement pas pour origine une explication économique ou un souci de bonne gestion des capitaux qui vous sont confiés par le Parlement et la Nation entière, mais correspondent le plus souvent à une politique dissimulée au Parlement et rarement communiquée à l'opinion, une politique dont la trame échappe en tout cas au contrôle de la Nation* »⁽⁴³⁾.

Il serait souhaitable que le « fascicule jaune » annexé au projet de loi de finances présente de manière plus homogène, plus lisible et plus cohérente, l'ensemble des crédits concourant à la coopération avec les États en développement. Il convient, notamment, que les dépenses des ministères soient présentées selon des règles identiques et que la place de l'Agence française de développement soit clairement définie et exposée. Les dépenses des collectivités locales devraient être comptabilisées. Enfin, il serait utile que la présentation des crédits soit faite par pays, par ensemble de pays et par secteurs d'intervention. De la même façon, il est primordial que le Parlement soit saisi, chaque année, hors débat budgétaire, d'un document d'ensemble sur la politique de coopération. Ce document pourrait être élaboré notamment par l'observatoire de notre coopération dans les pays de la zone de solidarité prioritaire, dont la création a été décidée en 2000 et qui a rendu sa première esquisse de tableau de bord pour six pays durant l'été 2000.

B. – LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il faut valoriser notre politique en faveur du développement. Dans la mise en valeur de notre intervention en matière de coopération et d'aide au développement, il apparaît nécessaire que tous les acteurs puissent avoir voie au chapitre et d'aller au-delà même de la « coadministration » des projets avec les États récipiendaires affirmée par de nombreux chefs d'État, notamment africains.

⁽⁴³⁾ Journal officiel Débats Assemblée Nationale, 11 juin 1964.

La coopération décentralisée, menée par les collectivités locales, est de plus en plus importante et efficace. En 1999, 5.200 initiatives ont été prises, concernant 120 pays. Les engagements financiers dépassent, chaque année, le milliard de francs.

Les organisations non gouvernementales constituent également des acteurs de plus en plus prégnants. Pour soutenir leurs interventions, il conviendrait d'élaborer un statut juridique et fiscal spécifique. Elles devraient être plus largement associées à la préparation des grandes conférences et négociations internationales. Par ailleurs, il serait utile que soit nommé, comme correspondant permanent des ONG, un haut fonctionnaire, dans toutes nos représentations auprès des institutions internationales.

Notre politique de soutien au développement du secteur privé, par le biais des institutions bilatérales et multilatérales, doit plus viser l'environnement du secteur privé que l'activité privée elle-même.

C.- LA CRÉATION D'UN LABEL « FRANCE DÉVELOPPEMENT »

La direction générale de la coopération internationale et du développement souffre d'un déficit d'image. Personne, dans l'opinion, ne sait ce qui se cache derrière ce sigle. La direction générale doit se doter d'une véritable politique de communication à l'exemple de ce que ses équivalents étrangers pratiquent. Elle doit à tout prix éviter certaines dérives constatées à propos de l'ancienne DGRCST qui selon les termes mêmes de l'un de ses anciens responsables avait acquis une véritable autonomie au sein du ministère et souffrait d'une image inexistante ou négative dans un environnement de plus en plus médiatique⁽⁴⁴⁾.

Elle doit servir de tête des réseaux à l'ensemble des actions menées au nom de la France dans le domaine de la coopération, y compris celles qui sont conduites par l'Agence française de développement ou la direction du Trésor. Pour ce faire, la création, dans un premier temps, d'un label « France Développement » pourrait estampiller le nombre le plus important possible d'actions de coopération, dans tous les secteurs, à condition qu'elles respectent un cahier des charges qui serait défini par le ministère des affaires étrangères, garant de la stratégie internationale de la France et ce quel que soit l'opérateur, le ministère ou l'organisme public financeur.

⁽⁴⁴⁾ Alain Bry, *op. cit.*

Cette mesure permettrait de donner, de manière certaine, une unité et une visibilité à notre politique de coopération. Elle pourrait évoluer vers la création d'une structure qui aurait la personnalité juridique, qui reprendrait tout ou partie des compétences de la direction générale de la coopération internationale et du développement, organiserait la conception, la mise à disposition de moyens et l'évaluation de tous les projets menés par la France. Elle promouvrait l'offre française en matière de coopération et de développement, y compris privée.

III.- MÉLANGER LES CULTURES DIPLOMATIQUE ET DE COOPÉRATION

La « coopération » se distingue à la fois de la diplomatie et du simple octroi de crédits en faveur d'un programme ou de la politique générale d'un gouvernement. La réforme de notre dispositif doit réaliser la fusion entre plusieurs sensibilités : l'une proprement diplomatique, l'autre plus encline à associer développement et extension du secteur privé, une troisième enfin plus préoccupée de social que d'économique et qui appartient en propre à la tradition administrative française. Au-delà d'une mesure simple qui consisterait à **placer à la tête de chaque service de coopération et d'action culturelle un diplomate assisté d'un spécialiste de la coopération ou inversement**, trois types de propositions doivent être approfondis.

A.- DÉPASSER L'ASSISTANCE ET GARANTIR LA COOPÉRATION

Largement intégrée au ministère des affaires étrangères, la composante « coopération au développement » de la politique française extérieure ne parviendra à s'affirmer qu'à condition de parvenir à un mélange de la culture diplomatique et de la culture technique apportée par la tradition du ministère de la coopération. La fusion des cultures doit d'abord résoudre la question des grandes orientations de notre politique de développement.

La controverse sur les meilleures formes d'aide et de coopération n'a jamais cessé de dominer la scène. Elle porte aujourd'hui plus sur le style de l'intervention que sur ses contenus thématiques. Un récent rapport interne au ministère des affaires étrangères soulignait que dans la majorité des cas, *« il fallait faire le constat douloureux du décalage entre le discours "développementaliste" et la logique implacable du mouvement historique des sociétés du tiers-monde, engagées dans un processus complexe et contradictoire de maturation et de transformation. Les politiques publiques sont demeurées sans prise de longue portée et de longue durée sur la réalité*

et l'aide s'est progressivement muée en un système caritatif, clientéliste et rentier. » Au discours « développementaliste » a pu se substituer un autre discours, d'inspiration néolibérale, se réclamant de la mondialisation, revendiquant une « scientificité » implacable et dont la simplicité avait l'avantage de permettre de fonder des politiques macroéconomiques formatées selon un découpage uniforme, imposé par les grands cabinets de consultants anglo-saxons et les grandes institutions financières internationales, qui en garantissaient le résultat, sans préoccupation sociale ou démocratique.

Pour échapper à la fois à la logique d'assistance et à l'assimilation pure entre marché et développement, la doctrine de coopération doit se fonder désormais sur un partenariat qui fait du développement un élément d'une politique extérieure renouvelée, qui dépasse la conception traditionnelle de « politique d'influence ». Le partenariat repose sur un principe : encourager nos partenaires à renforcer l'État de droit, afin de rendre confiance aux opinions publiques et aux investisseurs. Ce principe vise à donner plus d'initiative aux États destinataires de l'aide et écarte les tentatives d'ingérence. Ce choix correspond de manière plus réaliste à la géopolitique du Sud où l'on constate que les crises récentes, en particulier en Afrique, ont accéléré une prise de conscience de la nécessité, pour nos partenaires, de prendre en main le règlement de leurs difficultés.

B.- CRÉER UNE FONCTION DE GESTION DISTINCTE AU SEIN DES POSTES DIPLOMATIQUES

Longtemps ignorée, voire dédaignée, la fonction de gestion, notamment sous l'effet des contraintes budgétaires, a suscité ces dernières années un intérêt certain au sein du ministère. Désormais pilotée par le comité de management réuni autour du ministre, la modernisation de la gestion du ministère et des postes connaît depuis trois ans une accélération notable. Dans les discussions que le ministère des affaires étrangères mène avec le ministère chargé du budget, l'amélioration de cette fonction de gestion prend un relief particulier. Des efforts ont été entrepris, notamment depuis 1999, pour améliorer la préparation des budgets de fonctionnement. Une voie similaire mériterait d'être suivie pour les crédits d'intervention et d'investissement qui participent à la politique de coopération.

La procédure d'exécution mériterait également d'être améliorée. Il faut rappeler à ce titre que les dépenses du Fonds d'aide et de coopération, devenu Fonds de solidarité prioritaire, payées jusqu'à présent par la Caisse française de développement, devenue Agence française de développement, seront introduites

dans le circuit du Trésor public. Ce volet de la réforme comptable globale a été expérimenté en 1999. Il permet de « normaliser » les crédits du Fonds de solidarité prioritaire.

Dans le but de mieux coordonner la gestion des différents services de l'État à l'étranger, des comités de gestion, compétents pour les questions administratives et financières communes aux différents services, ont été créés dans chaque poste à partir de janvier 1996. Le comité est présidé par l'ambassadeur dans les capitales, et le consul ou le consul général hors les capitales. Il s'agit d'une instance collégiale qui fixe les orientations de gestion. Dans certains cas, des résultats importants ont été enregistrés en matière de gestion du personnel local, de rationalisation des dépenses courantes de fonctionnement, et d'amélioration de la circulation de l'information entre les services. Dans d'autres, il semble que le comité de gestion a été fondu dans l'administration traditionnelle, sans valeur ajoutée particulière.

Le centre de gestion unique va plus loin que le simple comité de gestion et l'échange d'informations. Destiné à répondre à une contrainte budgétaire forte et au souci d'une meilleure organisation des moyens de fonctionnement, il agit en tant qu'organe exécutif des orientations fixées par le comité de gestion pour l'ensemble des services composant la mission française. Sa mise en place initiale dans vingt postes a favorisé une coopération entre les chefs de services et une meilleure implication des chefs de poste dans les problèmes de gestion. Il reste que le centre de gestion unique ne dispose ni d'un budget de fonctionnement commun, ni de moyens humains et administratifs propres. Le ministère des affaires étrangères a proposé au comité permanent du comité interministériel sur les moyens de l'État à l'étranger du 7 juillet 1997 une généralisation du système. Le ministère de l'économie et des finances a souhaité quant à lui que l'expérience se prolonge.

Votre Rapporteur insiste sur ce point : la déconcentration des crédits nécessite de **renforcer les services administratifs et financiers**, qui doivent devenir, au plan local, de véritables pôles de gestion communs à l'ensemble des services du ministère des affaires étrangères. Le service administratif et financier de l'ambassade, lieu où sont regroupés les agents en charge de la gestion des crédits budgétaires, doit être en mesure, non seulement d'assurer une fonction financière et comptable, mais également de jouer un rôle d'information de l'ambassadeur (tenue de tableaux de bord sur les opérations de l'État) et de prendre les dispositions nécessaires pour garantir une gestion efficace des moyens de l'État. Dans les pays disposant d'un important volume de crédits, notamment de coopération sur titre IV ou du Fonds de solidarité prioritaire, les services

administratifs et financiers devront être dirigés par des agents de catégorie A, formés aux spécificités et aux outils relevant des actions de coopération.

Afin de mettre en œuvre les différentes réformes engagées ou expérimentées par le ministère (réforme comptable, réforme de la coopération, expérimentation de déconcentration, postes mixtes, ...), il apparaît nécessaire de constituer progressivement des cellules susceptibles à la fois d'assurer la fonction financière et comptable et de prendre, sous l'autorité du chef de poste, les mesures nécessaires pour garantir le succès de ces réformes.

Ces cellules regrouperont tous les agents des différents services du ministère des affaires étrangères (chancellerie diplomatique, consulat, service de coopération et d'action culturelle) ayant la responsabilité de gérer les moyens de fonctionnement. La constitution de ces cellules devra s'accompagner d'un renforcement des instruments de suivi. Pour accompagner les mesures de déconcentration, les outils de gestion des postes à l'étranger ont été développés ou sont en cours d'amélioration (tableaux de bord pour l'ambassadeur sur l'ensemble des crédits concourant à l'action extérieure dans le cadre de la réforme comptable, tableaux de suivi de gestion semestriels pour les frais de représentation, états synthétiques trimestriels de consommation des crédits globalisés, ...). L'informatisation des budgets de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires permet à l'administration centrale de disposer d'informations indispensables sur la gestion des moyens de fonctionnement.

Les états synthétiques trimestriels permettent aux postes de suivre au quotidien l'exécution des dépenses. Ces états, étudiés par l'administration centrale, font l'objet d'une réponse de l'administration centrale soit pour confirmer que la situation budgétaire ne pose aucun problème, soit pour alerter les postes concernés sur le rythme anormal de consommation des dépenses, soit pour demander des précisions. Jusqu'à aujourd'hui, les données incluses dans les tableaux fournis par les postes doivent faire l'objet d'une nouvelle saisie de la part du service gestionnaire, ce qui a pour inconvénient une perte de temps mais permet aussi parfois de détecter des erreurs. Les postes disposant d'un logiciel comptable adressent à l'administration centrale sur disquette les opérations comptables qu'ils ont réalisées au cours du mois, voire au cours de la quinzaine lorsqu'il y a eu modification du taux de chancellerie. À terme, l'objectif est d'unifier les différents logiciels (établissement des budgets, contrôle de gestion, états synthétiques trimestriels, remontée des informations comptables), afin d'aboutir au traitement de la comptabilité d'un poste dans son intégralité, depuis ses propositions budgétaires jusqu'au suivi quotidien de la dépense.

Une application facilitant le contrôle de gestion pour les postes a été élaborée, par l'intermédiaire de laquelle la comptabilité est informatisée ce qui donnera aux postes la possibilité d'établir automatiquement leurs états trimestriels de suivi des crédits globalisés. Installée d'abord en Allemagne, cette application permettra également de relier les postes entre eux, afin d'échanger leurs informations comptables et d'établir à l'ambassade une synthèse des dépenses réalisées à l'échelle du pays. La nouvelle procédure de détermination des budgets de fonctionnement s'inscrit également dans le cadre du développement des outils de gestion dans la mesure où ils seront construits à partir de l'analyse sur trois ans des données structurelles et conjoncturelles.

C. – AMÉLIORER LES RELATIONS ENTRE ACTION DIPLOMATIQUE ET CENTRES DE RECHERCHE

Le souci de l'État de fonder à l'étranger des établissements destinés à la formation de savants ou artistes français à l'étranger est ancien. Ainsi, dans un premier temps, furent créées l'Académie de France à Rome en 1666, l'École d'Athènes en 1864, l'École française de Rome en 1874, et l'Institut français d'archéologie orientale du Caire en 1880. Suivirent l'Institut français de Florence créé en 1908, l'Institut français de Londres en 1910, la Maison franco-japonaise en 1924, l'Institut français de Lisbonne en 1928, la Maison Descartes d'Amsterdam en 1933, l'Institut français d'archéologie d'Istanbul en 1930 et l'Institut français de Stockholm en 1937. Si certains ont disparu ou changé de statuts, la plupart est passée sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Certains, parmi les plus récents, sont devenus des centres de recherche placés sous l'autorité du ministre des affaires étrangères. D'autres ont été créés et placés sous cette même autorité.

Les instituts dépendant directement du ministère des affaires étrangères constituent indubitablement l'un des meilleurs points de contact entre recherche spécialisée et action diplomatique et culturelle extérieure. Dotés d'un budget souvent réduit, ces instituts rayonnent dans le monde et mènent une politique d'accueil de boursiers doctorants ou post-doctorants, de stagiaires, de chercheurs de passage, de formation de chercheurs français et étrangers. Ils entretiennent eux-mêmes, dans la plupart des cas, des relations avec les milieux scientifiques locaux, ce qui permet de disposer de relais importants dans les communautés scientifiques locales. Ils sont dotés de l'autonomie financière et bénéficient de quelques postes budgétaires, souvent limités à leur directeur et à son adjoint ou secrétaire scientifique. Leur autonomie scientifique est seulement encadrée par la lettre de mission adressée par le ministère au directeur de chaque institut.

LES ÉTABLISSEMENTS ET INSTITUTS DE RECHERCHE À L'ÉTRANGER	
PAYS D'IMPLANTATION	CENTRES
Afrique du Sud	Institut français d'Afrique du Sud (Johannesburg)
Allemagne	Centre Marc Bloch (Centre de recherches en sciences sociales)
Allemagne	Mission historique française en Allemagne (Göttingen)
Bolivie, Pérou, Équateur, Colombie	Institut français d'études andines (La Paz, Lima, Quito, Bogota)
Chine	Centre d'études français sur la Chine contemporaine (Hong-Kong)
Égypte	Centre d'études et de documentation économique, juridique et sociale (Le Caire)
Égypte	Centre franco-égyptien d'étude des temples de Karnak
Éthiopie	Centre français d'études éthiopiennes (Addis-Abeba)
Inde	Centre de sciences humaines (New Delhi)
Inde	Institut français de Pondichéry
Iran	Institut français de recherches en Iran (Téhéran)
Israël	École biblique et archéologique française de Jérusalem
Israël	Centre de recherche français de Jérusalem
Italie	Centre Jean Bérard (Naples)
Japon	Maison franco-japonaise (Tokyo)
Jordanie, Liban, Syrie	Institut français d'archéologie du Proche-Orient
Kenya, Nigeria, Zimbabwe	Institut français de recherche en Afrique (Nairobi, Ibadan, Harare)
Maroc, Tunisie	Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (Rabat, Tunis)
Mexique, Guatemala, Honduras	Centre français d'études mexicaines et centraméricaines (Mexico, Guatemala, Tegucigalpa)
Ouzbékistan	Institut français d'études sur l'Asie centrale (Tachkent)
République tchèque	Centre français de recherche en sciences sociales (Prague)
Royaume-Uni	Maison française d'Oxford
Soudan	Section française de la direction des antiquités et des musées nationaux du Soudan (Khartoum)
Syrie	Institut français d'études arabes de Damas
Turquie	Institut français d'études anatoliennes (Istanbul)
Yémen	Centre français d'études yéménites (Sanaa)

Source : ministère des affaires étrangères.

Il reste que leur autonomie financière s'accompagne rarement de force de gestion propre et le directeur ou son adjoint sont contraints, le plus souvent, de consacrer une grande partie de leur activité à des fonctions d'administration. Il ne s'agit pas là de dénoncer des manquements, mais de regretter que la fonction de gestion soit assurée par des personnels qui ont été recrutés sur des critères d'excellence scientifique et dont la valeur ajoutée est pour partie absorbée par des tâches auxquelles ils n'ont pas été systématiquement formés. Par ailleurs, votre Rapporteur s'interroge sur l'utilité de conserver hors de la tutelle du ministère des affaires étrangères des centres et instituts de recherche à l'étranger, sans justification autre qu'historique. L'unification des modes de gestion mettrait

fin au caractère féodal de certaines implantations, financées sur deniers publics, sans remettre en cause la qualité et l'indépendance des travaux qui y sont menés.

IV.– ASSURER UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LES COOPÉRATIONS MULTILATÉRALES

M. Charles Josselin l'a indiqué devant le Sénat, en avril 2000 : la France se meut dans un univers financier de coopération très complexe, puisque s'y superposent les niveaux bilatéral, multilatéral et communautaire. Un travail important reste à faire pour obtenir une coordination optimale de ces trois niveaux. Nous devons nous attacher plus particulièrement aux enjeux de l'aide communautaire, dont les volumes sont significatifs. Au niveau bilatéral, la réforme de la coopération a clarifié les responsabilités et affirmé la nécessité d'une vision diplomatique associée à une vision de type financier. Au niveau multilatéral, le FMI est soumis depuis deux ou trois ans à de vives critiques. Enfin, de grandes incertitudes demeurent quant à l'aide communautaire : les mécanismes de décision sont très longs, et les nombreux programmes à vocation spécifique nuisent à une bonne vision d'ensemble.

A.– L'ARTICULATION AVEC LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON-WOODS

Assurer l'articulation entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale apparaît indispensable. Cette deuxième forme de coopération peut être justifiée par plusieurs faits. En premier lieu, c'est en s'appuyant sur des « biens publics » au niveau global que les percées les plus significatives en matière de développement ont eu lieu ; dans cette matière, en l'absence de coordination dans le jeu complexe du développement, les actions individuelles produisent moins de « bien public ». Ensuite, l'aide multilatérale semble mieux armée dans la prévention des risques dits « systémiques », qui déstabilisent les économies fragiles. Enfin, une aide bilatérale efficace a besoin du multilatéral, qui dispose souvent de capacités d'observation et d'analyse sans commune mesure avec celles des instances nationales.

Cependant, de nombreux rapports (Jeanneney en 1963, Gorse en 1971, Abelin en 1975, Hessel en 1990) ont conclu plus ou moins à une dilution de l'aide française dans une coopération européenne, voire mondiale, par le biais des Nations Unies. Comme l'a souligné le Haut Conseil de la coopération internationale dans son avis au Premier ministre en date du 18 avril 2000, la

coopération multilatérale n'est plus située à la périphérie de notre politique de coopération. Elle est devenue son centre de gravité.

Les pays africains francophones ont été progressivement orientés, pour financer leurs besoins budgétaires, vers le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Témoin de cette évolution la baisse des concours d'ajustement structurel fournis par l'Agence française de développement. Les cofinancements se multiplient. Ainsi, l'Agence participe de plus en plus à des projets cofinancés par d'autres agences de coopération bilatérale. De manière générale, il convient d'assurer une plus grande visibilité de notre participation à ces projets, sous peine de voir notre action se diluer. Cette prudence implique de financer des éléments susceptibles, dans leur présentation, d'être isolés facilement de l'ensemble du projet. Comme on l'a vu *supra*, le financement du système informatique de la nouvelle bibliothèque alexandrine apparaît exemplaire dans cette volonté de concilier efficacité et visibilité.

Nous irons dans le sens de M. Jean-Louis Bianco, président du Haut conseil de la coopération internationale, lorsqu'il a préconisé que la présidence française de l'Union européenne fût l'occasion d'initier une réforme de l'OMC et de «*poser les bases d'une réforme des institutions de Bretton-Woods* ». La France doit rester un donateur de référence, ce qui pourra lui permettre de lier ses apports financiers à une plus grande efficacité des organisations multilatérales. Elle ne doit pas hésiter à sanctionner l'incapacité de tel ou tel organisme à se réformer par un retrait définitif. Par ailleurs, au sein des plus grandes organisations, elle devrait promouvoir la notion de «*contrats* » entre les pays donateurs et l'institution, fixant les objectifs opérationnels et financiers à moyen terme, ainsi que les exigences en matière d'organisation.

Notre pays doit lutter contre le morcellement du développement. Les Nations Unies, avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), disposent d'un outil essentiel au service du développement. Le Programme doit ainsi continuer de soutenir le développement institutionnel et la bonne gouvernance politique. Ses représentants dans les pays en développement devraient pouvoir disposer de moyens concentrés, afin d'éviter les actions autonomes de chaque organisme spécialisé, source de dispersion et de gâchis. Ainsi, le Programme devrait se voir confier la politique d'aide au développement des Nations Unies. Nos contributions seraient plus efficaces et plus «*visibles* ». Enfin, au sein de la Banque mondiale et des banques régionales, il serait utile de faire reconnaître le modèle européen du développement économique et social. Cette orientation suppose que soit, au minimum, organisée une concertation formelle des pays de l'Union européenne au sein des institutions de Bretton-Woods⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ M. Yves Tavernier, Banque mondiale, Fonds monétaire international : vers une nuit du 4 août ?, *op. cit.*

B.— LA COORDINATION EUROPÉENNE : L'EUROPE, LOMÉ ET L'ACTION BILATÉRALE

À travers l'évolution de la politique de coopération européenne se pose la question de l'adaptabilité de notre action bilatérale aux modifications de son environnement multilatéral. Cette question est d'autant plus importante que la coopération européenne a pris de l'ampleur.

1— L'organisation de la coopération européenne

La Communauté européenne et ses États membres constituent la principale source d'APD dans le monde : 55 % selon le ministre délégué chargé de la coopération et de la francophonie⁽⁴⁶⁾. La présence communautaire est particulièrement forte en Afrique. Ainsi, si l'on additionne les coopérations nationales, la coopération européenne et la participation du secteur européen à l'aide multilatérale, on obtient dans le cas de l'Afrique par exemple 65 % de l'aide reçue par ce continent. Les deux tiers environ de l'aide octroyée à ce continent proviennent en effet de la Communauté européenne. Par ailleurs, celle-ci fournit environ un tiers de l'aide en faveur du Moyen-Orient, de l'Asie et de l'Océanie. Elle est aussi le premier donateur en Amérique latine. Le financement de l'APD communautaire transite par deux voies : le budget général des Communautés et le FED. Le budget général concerne la coopération avec les pays méditerranéens, d'Amérique latine et d'Asie, tandis que le FED intervient pour les pays parties aux accords de Lomé.

a) Les crédits du Fonds européen de développement

Dès 1957, avant de signer le traité de Rome, la France avait exigé et obtenu de ses partenaires l'association des pays et territoires d'outre-mer à la nouvelle Communauté économique et européenne et la création d'un Fonds européen de développement (FED). Plus tard, les conventions de Yaoundé puis de Lomé ont élargi encore le domaine de l'association qui comprend désormais les **pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)**. La convention de Lomé IV, révisée en 1995, est venue à échéance. Des éléments neufs avaient déjà été introduits dans le mécanisme traditionnel des accords successifs entre l'Europe et ses partenaires des pays ACP, en raison de l'élargissement graduel de leur approche, à l'origine exclusivement économique. On se rappellera ainsi que la convention de Lomé III fut la première à mentionner les droits de l'homme

⁽⁴⁶⁾ Entretien avec M. Charles Josselin, Les Échos, 10-11 novembre 2000.

et que celle de Lomé IV révisée fit du «*respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit*» un élément essentiel de l'accord. Sur ce fondement, l'aide au Togo fut suspendue en novembre 1998. Dans la préparation de la nouvelle convention de Lomé, sur la base des directives de négociation adoptées par le Conseil européen du 29 juin 1998, un principe avait été acquis : avant toute aide nouvelle, l'ensemble des parties contractantes de la future convention, et non plus les seuls donateurs, devront s'entendre au préalable sur des objectifs devenus véritablement communs.

Le VIII^{ème} FED est entré en vigueur le 1^{er} juin 1998⁽⁴⁷⁾. Son montant initial s'élevait à 13,13 milliards d'euros⁽⁴⁸⁾. Les modalités d'aide financière du FED sont très diverses. Outre les subventions pour des programmes nationaux et régionaux et l'allocation de capitaux-risques (c'est-à-dire d'aides remboursables), le FED utilise cinq instruments plus spécifiques : le Stabex, pour compenser, par des transferts financiers, les pertes de revenus sur les exportations de produits agricoles ; le Sysmin, système destiné à aider les industries minières en difficulté ; l'aide d'urgence, pour assurer des secours particuliers en cas de catastrophe ; l'aide aux réfugiés ; les bonifications d'intérêts, accordés pour les emprunts souscrits auprès de la Banque européenne d'investissement. Enfin, depuis le septième FED, il existe une aide de la Communauté pour les programmes d'ajustement structurel destinés aux pays mettant en œuvre des réformes économiques.

Quatre principes fondamentaux ont été retenus par le Conseil européen : l'appropriation impliquant que les États bénéficiaires de l'aide déterminent eux-mêmes leurs propres stratégies ; la participation et la responsabilisation, de façon à élargir le nombre d'acteurs de développement et ne plus faire tout reposer sur les structures étatiques ; le dialogue, avec la substitution de la notion de contrat à celle de la conditionnalité, ce qui implique le respect d'engagements définis comme mutuels ; l'approche différenciée enfin, qui conduira notamment à accorder une attention particulière aux pays les moins avancés, ainsi qu'aux cas de ceux qui sont enclavés ou insulaires. Dans le cadre de la nouvelle convention signée le 23 juin 2000 à Cotonou, l'action en faveur du secteur privé a été

⁽⁴⁷⁾ *Le premier FED avait été signé pour la période 1964-1970 (convention de Yaoundé I). Il concernait les colonies désignées par le terme PTOM. Elles ont accédé à l'indépendance, constituant les États africains et malgache associés (EAMA). Avec l'adhésion du Royaume-Uni en 1973, l'association avec les EAMA s'est élargie aux pays du Commonwealth et à d'autres États africains indépendants, donnant naissance à l'association des États ACP et aux conventions de Lomé.*

⁽⁴⁸⁾ *Le FED n'est pas inscrit dans le budget général, mais alimenté par des contributions des États membres et doté d'un régime financier autonome ; le montant du FED et le niveau des contributions directes des États membres aux fonds (selon une clé de répartition définie ad hoc) sont établis par des accords internes arrêtés par le Conseil et relatifs au financement et à la gestion des aides de l'Union.*

promue. Notre action bilatérale devra s'adapter à cette nouvelle donne. Une facilité d'investissement dans le secteur privé des pays partenaires de 1,7 milliard d'euros est ainsi créée dans le budget de la Banque européenne d'investissement. L'action de Proparco, filiale de l'Agence française de développement, participe de ce mouvement en apportant une contribution aux restructurations et créations de petites et moyennes entreprises.

b) Les crédits du budget général

L'attention croissante portée par l'Union européenne aux **pays extérieurs à la zone ACP** a entraîné, dans les années 1990, un renforcement du poids relatif du budget général dans l'aide communautaire, au détriment du Fonds européen de développement ⁽⁴⁹⁾. Il fournit aujourd'hui plus de la moitié des ressources consacrées au développement. Les programmes alimentés sur ces fonds répondent à des critères géographiques ou thématiques. Trois zones ont été particulièrement concernées : les pays d'Amérique latine et d'Asie, les pays méditerranéens et la République sud-africaine.

La coopération de la Communauté européenne avec les pays méditerranéens a commencé dans les années soixante-dix, avec la signature des accords méditerranéens (Turquie en 1963, Malte en 1972 et Chypre en 1972). Afin de donner un nouvel élan à cette coopération, la Communauté a engagé, en 1992, la « politique méditerranéenne rénovée ». Elle a lancé, en 1995, sous présidence française, le processus de Barcelone, accompagné du renouvellement des accords de coopération avec les pays méditerranéens. À ce jour, des accords d'association ont été conclus avec la Tunisie, le Maroc et Israël, tandis qu'un accord a été paraphé avec la Jordanie. Un accord intérimaire d'association est entré en vigueur avec l'Organisation de libération de la Palestine au 1^{er} juillet 1997. Des négociations sont en cours avec l'Égypte, le Liban et l'Algérie. L'enveloppe financière, consacrée à la Méditerranée pour la période 1995-1999, a été arrêtée au Conseil européen de Cannes, en juin 1995, pour un montant de 4,685 milliards d'euros, permettant un rééquilibrage par rapport aux pays d'Europe centrale et orientale. Le règlement MEDA, adopté en juillet 1996 et portant sur une enveloppe de 3,424 milliards d'euros, a marqué l'abandon des protocoles bilatéraux pour leur substituer une enveloppe globale. Les évolutions survenues en Europe au début des années quatre-vingt-dix ont conduit l'Union à réorienter sa politique méditerranéenne en lançant le partenariat euro-méditerranéen lors de la Conférence de Barcelone en novembre 1995.

⁽⁴⁹⁾ Voir, par exemple, M. Yves Dauge, *délégation pour l'Union européenne*, Rapport d'information sur le nouveau partenariat pour le développement des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), *Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 1776, 1^{er} juillet 1999*.

Ce processus, qui réunit les quinze États membres et les douze États de la rive sud de la Méditerranée, s'est accompagné de la négociation d'accords bilatéraux d'association (destinés à se substituer aux anciens accords de coopération) en vue de la constitution d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne à l'horizon 2010⁽⁵⁰⁾.

Le programme MEDA constitue le principal instrument de la coopération avec les pays méditerranéens (882 millions d'euros de crédits d'engagements en 2000, soit 85 % des crédits affectés à la zone). Le règlement financier, adopté par le Conseil des ministres en juillet 1996, porte sur une enveloppe de 3,42 milliards d'euros, soit le montant décidé à Cannes (4,68 milliards d'euros) diminué des protocoles bilatéraux restant à engager, de l'action spéciale pour la Turquie, de l'aide aux Palestiniens et des protocoles affectés à Chypre et Malte. Les prêts de la Banque européenne d'investissement peuvent eux-mêmes bénéficier d'une bonification de 3 % financée par MEDA, dès lors qu'ils concernent des projets environnementaux. Les crédits inscrits au programme MEDA appuient à la fois des projets à caractère national et régional (10 % de l'enveloppe pour ces derniers), conformément aux orientations adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée. S'agissant des secteurs d'intervention, l'appui à l'ajustement a représenté 9 % du total des engagements en 1995-1998, l'aide à la transition économique 38 %, les projets de développement classique 42 % et les projets régionaux 11 %. Il est à noter que les trois États du Maghreb drainent 41 % de l'enveloppe bilatérale de MEDA.

S'agissant des autres pays, convaincue de la nécessité d'élargir la coopération aux pays d'Amérique latine et d'Asie, la Communauté a introduit, dès 1970, un système généralisé de préférences et, en 1976, un programme de coopération financière et technique destiné à quarante pays bénéficiaires d'Amérique latine et d'Asie.

Enfin, le règlement du Conseil, adopté le 22 novembre 1996, a prévu de consacrer 500 millions d'écus sur quatre ans (1996-1999) à l'appui aux réformes en Afrique du sud, afin de contribuer à l'amélioration du niveau de vie des populations défavorisées et victimes de l'apartheid. En mai 1997, un programme indicatif pluriannuel a été signé avec les autorités sud-africaines, allouant une enveloppe annuelle de 125 millions d'euros dans quatre domaines prioritaires :

⁽⁵⁰⁾ Voir, notamment, Alain Barrau, Rapport d'information déposé par la délégation pour l'Union européenne sur des textes soumis à l'Assemblée Nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution du 24 novembre au 14 décembre 1999, *Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 2032, 16 décembre 1999, page 21.*

services sociaux de base, développement du secteur privé, gestion des affaires publiques et décentralisation, intégration régionale. Il a été convenu que 25 % de ces ressources devaient être mis à la disposition des partenaires décentralisés.

L'aide publique communautaire, centrée sur des zones géographiques et dans laquelle il convient d'inclure également l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale, de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie, par le biais des programmes PHARE et TACIS, comporte également des volets thématiques, tels l'aide humanitaire ou l'aide alimentaire. Certaines irrégularités, constatées par les procédures de contrôle interne de la Commission européenne, ont accentué la nécessité d'une évaluation plus précise de l'efficacité des actions sur le terrain.

2.- Les voies d'une amélioration

Le fonctionnement du Fonds européen de développement mériterait d'être amélioré. En effet, convenus pour cinq ans, les crédits ont besoin d'une période de treize ans pour être épuisés et de quatre ans et demi pour être dépensés à partir de leur engagement. Pour les programmes méditerranéens, qui représentent un quart de l'aide au développement, le retard est de huit ans et demi. Il faut sept ans pour régler les crédits engagés sur l'Asie et six ans et demi pour l'Amérique latine. Une partie de l'explication réside dans les difficultés que les États bénéficiaires ont à réaliser les projets aidés, une autre dans les insuffisantes capacités de mise en œuvre de la Commission, elles-mêmes liées au manque de personnel affecté à ce secteur d'activités. On peut ainsi rappeler que l'Union dispose de 2,7 personnes pour chaque dix millions d'euros dépensés, là où le Royaume-Uni emploie 6,5 personnes ⁽⁵¹⁾.

Notre collègue Yves Tavernier l'a bien souligné. Faut de moyens humains et matériels sur le terrain, l'Union européenne privilégie l'aide budgétaire aux États bénéficiaires et le recours aux organisations non gouvernementales. Elle crée, cependant, de plus en plus des antennes locales, amenées à gérer des fonds très importants. Malgré cela, les sommes considérables dont elle dispose conduisent à multiplier les études, le plus souvent confiées à des cabinets anglo-saxons et qui s'avèrent souvent très éloignées des réalités complexes du terrain et entraînent une gestion comptable de l'aide. Les décisions sont préparées par de multiples comités, dont le fonctionnement manque de transparence ⁽⁵²⁾.

⁽⁵¹⁾ *Compte rendu de l'audition de M. Christopher Patten, commissaire européen aux relations extérieures devant la commission des affaires étrangères et la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, 15 juin 2000.*

⁽⁵²⁾ *Voir document de discussion des services de la Commission, intitulé Nouvelles orientations de la politique de développement de la Communauté européenne, 24 février 2000 ; communication de la Commission en date du 26 avril 2000.*

Dans le cadre de la préparation de la présidence française de l'Union, le Haut Conseil de la coopération internationale avait formulé des propositions en ce sens ; il demandait notamment l'institution, au sein de la Commission, d'un mécanisme clair de reconnaissance des organisations de la société civile, les plus représentatives des citoyens engagés dans la construction d'une Europe solidaire, qui disposeraient alors d'un droit d'information sur le fonctionnement des institutions européennes et d'un droit d'expression, en participant notamment à certains conseils et comités interministériels (coopération, affaires humanitaires, environnement, immigration...) ; d'autre part, le Haut Conseil demandait une très forte déconcentration des décisions et de la gestion au niveau des représentations locales, avec la mise en place de comités de pilotage associant les différents acteurs de la coopération : représentations diplomatiques, gouvernements locaux, représentants des associations de solidarités européennes et nationales.

Ces constats avaient déjà conduit notre collègue Yves Tavernier⁽⁵³⁾ à faire les propositions suivantes : l'Union européenne devrait, en relation avec la règle de subsidiarité, limiter ses interventions aux secteurs sur lesquels elle peut exercer elle-même un contrôle d'efficacité ; ses efforts devraient être concentrés sur les secteurs dans lesquels elle peut apporter, par rapport à l'action des États membres, une valeur ajoutée, à l'exemple de l'intégration régionale ; les bénéficiaires de l'aide doivent s'approprier celle-ci, afin d'éviter le caractère artificiel de certaines actions de développement. Cela signifie qu'ils doivent être consultés dans la définition des principes, des points d'application et des modalités des interventions ; enfin, l'Union européenne pourrait traiter avec la Banque mondiale des questions comme celles de l'ajustement structurel, à condition que soit respectée notre position au sein de cette organisation.

La déclaration commune du 10 novembre 2000 du Conseil des ministres chargés du développement de l'Union européenne et de la Commission sur la politique de développement de la Communauté européenne a ouvert la voie à d'importants changements et a lancé le recentrage sur quelques grands domaines comme la promotion de l'intégration et de la coopération régionales, le lien entre commerce et développement, l'appui aux politiques macroéconomiques et l'accès aux services sociaux, la sécurité alimentaire et le développement rural, ou encore l'appui institutionnel. Certaines mesures ont d'ores et déjà été prises.

⁽⁵³⁾ *M. Yves Tavernier, Rapport au Premier ministre : la coopération française au développement, Paris, La documentation française, 1999.*

Ainsi a été créé l'Office de coopération EuropAid, chargé de gérer, depuis le 1^{er} janvier 2001 la majeure partie de l'aide extérieure de l'Europe, soit environ 8 milliards d'euros⁽⁵⁴⁾. Cet office emploie près de 1.000 personnes à Bruxelles, répartis entre huit directions, dont cinq directions géographiques. Il gère 11.400 projets et 16.000 contrats, ce qui donne la mesure de la fragmentation des projets européens.

Parallèlement à la mise en place de nouvelles structures, la Commission européenne a lancé un processus de déconcentration : 20 délégations seront concernées en 2001, 50 en 2002 et l'ensemble des délégations (soit 100) en 2003. Face à la montée en puissance du délégué de la Commission qui résultera de cet état de fait, les services français de coopération et d'action culturelle verront leur rôle devenir encore plus important. Ils devront pleinement participer à la définition, sur place, des projets européens et poursuivre leur effort d'information de la direction générale de la coopération internationale et du développement sur l'état d'avancement de ces activités.

La coopération européenne présente parmi d'autres avantages celui de pouvoir porter un projet favorable à l'intégration régionale. La France peut ainsi favoriser, dans le cadre du renouvellement de la convention de Lomé, le concept d'association de partenariat économique régional et inciter les partenaires du Sud à se réunir sur une base régionale en prenant exemple sur l'Union européenne.

Le plus difficile sera de créer une véritable identité européenne de développement⁽⁵⁵⁾. De manière périodique, nos partenaires européens mènent le même type de réflexion sur la possibilité de créer une coopération diplomatique entre représentations des États membres de l'Union dans tel ou tel pays. C'est pourquoi, l'analyse de notre réseau devrait systématiquement prendre en compte une telle coopération. Le spectre de la coopération va de la simple mise en commun de locaux jusqu'à la création éventuelle de missions intégrées. C'est

⁽⁵⁴⁾ *L'Office de coopération EuropAid est chargé de la mise en œuvre de l'ensemble des instruments d'aide extérieure de la Commission financés à partir du budget communautaire et du FED, à l'exception des instruments de pré-adhésion (PHARE, ISPA, SAPARD), des activités humanitaires, de l'aide macro-financière, de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Facilité de réaction rapide. L'Office est donc responsable de toutes les phases du cycle des opérations (identification et instruction des projets et programmes, préparation des décisions de financement, mise en œuvre et contrôle, évaluation des projets et programmes) qui assurent la réalisation des objectifs définis par les programmations établies par la direction générale des relations extérieures et par la direction générale du développement et adoptées par la Commission. Il est également associé aux initiatives visant à l'amélioration des systèmes de programmation ainsi qu'à leur contenu, à l'établissement des programmes d'évaluation des politiques et à la définition des mécanismes de rétroaction de l'évaluation.*

⁽⁵⁵⁾ *Haut Conseil de la coopération internationale, Contribution relative au projet de déclaration du Conseil des ministres européens sur la politique de développement, 7 novembre 2000.*

avec les Allemands que nous avons, au cours de ces dernières années, mené le dialogue le plus intense. Nous hébergeons, depuis l'été 1997, sur la base d'un arrangement administratif, le chargé d'affaire allemand dans notre ambassade au Cap-Vert. Au départ strictement matérielle, cette coopération se prolonge utilement par un échange d'informations et la définition de certaines actions diplomatiques. Sur une base aussi concluante, nous devrions, dans le cadre d'une relance de la coopération administrative franco-allemande, réfléchir avec nos partenaires aux prolongements possibles, comme la mise en place de guichets communs pour les services des visas. En outre, il sera utile de procéder à des échanges de vues sur l'évolution de nos cartes diplomatique et consulaire, afin, en particulier, de dégager de nouvelles possibilités de partage de locaux. Un exercice similaire pourrait aussi être utilement mené avec nos partenaires britanniques, ainsi qu'il en a été décidé lors du dernier sommet bilatéral. Il reste que, compte tenu de la baisse continue de l'aide française, selon le Haut Conseil de la coopération internationale, on peut « *craindre que la France ne dispose pas (...) du crédit moral lui permettant d'être moteur dans l'élaboration d'une politique européenne de développement* ».

C.- L'ARTICULATION AVEC LES ACTEURS LOCAUX

Au cours des années 1980-1990, on a mis l'accent sur les acteurs non étatiques du développement, les ONG, la coopération décentralisée, les communautés rurales, et, dans une certaine mesure, le secteur privé. Aujourd'hui, une certaine remise en ordre doit intervenir. Il est désormais possible, compte tenu du recul qu'offre cette expérience, d'affirmer que certaines responsabilités incombent aux gouvernements : les infrastructures, la redistribution sociale, le dialogue avec le secteur privé. L'élaboration des documents stratégiques pays constitue une bonne occasion de poursuivre le dialogue avec tous les acteurs locaux, non seulement dans la mise en œuvre de projets d'assistance technique, mais surtout dans la promotion de l'État de droit et des réformes institutionnelles. L'Union européenne elle-même s'est engagée dans cette voie.

V.- RÉORGANISER L'ACTION CULTURELLE

Pour certains ⁽⁵⁶⁾, l'action culturelle constitue un point faible de notre politique de coopération et apparaît parfois insuffisante dans des endroits stratégiques et surdimensionnée dans d'autres. Notre collègue Yves Dauge rejoint

⁽⁵⁶⁾ M. Sylvain Cipel, « *Quai d'Orsay : la disparition de la "coopé"* », Le Monde, 25 avril 2001.

assez largement cette analyse dans son rapport sur les centres culturels français à l'étranger⁽⁵⁷⁾.

Certes, des progrès ont été réalisés, avec en particulier la fusion des deux « agences culturelles » que sont l'Association française d'action artistique (AFAA) et « Afrique en Créations » ou encore avec la mise en place d'un pôle culturel unique au sein du ministère des affaires étrangères (DGCID). Néanmoins, selon notre collègue Yves Dauge, il existe un décalage important entre le discours glorieux sur l'importance du réseau français de centres culturels à l'étranger et la réalité telle qu'elle est vécue sur le terrain, ainsi qu'entre le dynamisme de nombreux centres et une « *tutelle souvent désuète et tatillonne* ». La raison de ce décalage tiendrait principalement à l'absence d'objectifs clairement définis et de moyens adéquats. Ainsi, l'activité d'enseignement du français se trouve depuis quelques années confrontée à une grave crise en raison de la chute spectaculaire du nombre des étudiants inscrits. Les activités culturelles des centres se heurtent à la difficulté de ne pas tomber dans une programmation artificielle ne s'inscrivant dans aucun réel courant d'échanges.

Notre collègue propose un plan de redressement financier sur cinq ans à hauteur de 500 millions de francs (76,22 millions d'euros), destinés à plus de 420 implantations, y compris les alliances françaises subventionnées. Il a également souhaité le développement d'une approche interministérielle et des partenariats avec les acteurs locaux et les collectivités territoriales françaises. Il conviendrait, comme cela a pu se faire dans d'autres secteurs, de définir, avec l'ensemble des ministères et des institutions intéressés, un plan stratégique pour l'action culturelle qui servirait de fondement à l'action de tous les centres et instituts culturels français. Avant d'accorder des moyens financiers supplémentaires, la réorganisation de nos implantations culturelles en fonction du plan stratégique mériterait d'être entreprise. La « concurrence » qui peut exister entre différentes structures pourrait ainsi être évitée et des moyens redéployés.

VI.- POURSUIVRE LE RENFORCEMENT DES BOURSES

Comme l'a montré notre collègue Alain Claeys dans son rapport sur l'accueil des étudiants étrangers⁽⁵⁸⁾, les bourses constituent un moyen

⁽⁵⁷⁾ M. Yves Dauge, Plaidoyer pour le réseau culturel français à l'étranger, *Assemblée Nationale, XI^{ème} législature, n° 2924, 7 février 2001.*

⁽⁵⁸⁾ M. Alain Claeys, L'accueil des étudiants étrangers en France : enjeu commercial ou priorité éducative ?, *Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 1806, 22 septembre 1999. On peut également se reporter utilement au rapport de M. Élie Cohen au ministre de l'éducation nationale et au ministre des affaires étrangères, Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France, diagnostic et propositions, 19 juillet 2001.*

particulièrement efficace de coopération. Un étudiant étranger qui bénéficie d'une bourse pour suivre ses études supérieures en France sera plus enclin, lorsqu'il retournera aux responsabilités dans son pays, à dialoguer avec notre pays et à recourir à son expertise. Le dispositif, comme on l'a vu, a été réformé. Les crédits destinés à les financer ont été progressivement accrus depuis 1997. Votre Rapporteur estime particulièrement pertinent de poursuivre cette évolution. Il faut **assurer un continuum entre le réseau français d'enseignement à l'étranger et l'enseignement supérieur**, c'est-à-dire **multiplier les bourses de premier et deuxième cycle**, sous peine de perdre tout le bénéfice des efforts consentis par la France en direction des élèves du secondaire à l'étranger. Par exemple, rien ne sert de consacrer des crédits importants au fonctionnement du Lycée Guebre Mariam à Addis-Abeba, qui est considéré comme le meilleur établissement secondaire du pays et qui accueille les enfants des plus hauts responsables, si la seule perspective pour les bacheliers éthiopiens est de partir faire leurs études aux États-Unis. Des bourses existent ainsi pour les cinq meilleurs. Cette politique doit être étendue.

C'est pourquoi un nouvel **effort significatif** mériterait d'être fait **dans la loi de finances pour 2002 en direction des bourses**. À l'heure où certains souhaitent accorder des avantages particuliers aux salariés étrangers installés en France et aux entreprises qui voudraient installer leur siège social dans notre pays, il apparaît opportun, parallèlement, de favoriser la formation sur notre sol des futures élites des pays en développement. Il s'agit également de capitaliser les avantages comparatifs de notre système d'enseignement secondaire à l'étranger. Le Premier ministre l'a exprimé parfaitement lors des journées du réseau de coopération et d'action culturelle du ministère des affaires étrangères, le 23 juillet dernier au Palais des Congrès de Paris : *« il nous faut participer plus activement à la formation des élites mondiales, qui feront le monde de demain. La France doit accueillir un plus grand nombre d'étudiants étrangers... Il serait (...) souhaitable d'augmenter le nombre et le montant des bourses d'études. Nous devons sensibiliser le secteur privé sur ces questions, afin de pouvoir, à terme, créer des fondations, sur le modèle du Brésil ou des États-Unis. »*

VII.— SIMPLIFIER LES PROCÉDURES

Aussi bien la préparation que l'évaluation des projets de coopération, en particulier ceux qui sont mis en œuvre sur financement du Fonds de solidarité prioritaire (titre VI), méritent une attention particulière. En effet, si le passage du Fonds d'aide et de coopération au Fonds de solidarité prioritaire a marqué un changement de nature et de dimension de notre coopération, il s'est caractérisé par une continuité relative dans les procédures. Le nombre d'étapes reste le

même, les modes de contrôle financier sont identiques. Il en résulte une certaine longueur des circuits administratifs, qui nécessite une adaptation des projets en cours d'élaboration quasi permanente, de telle sorte que ceux-ci puissent suivre l'évolution de la situation dans le pays concerné et répondre aux besoins, eux aussi susceptibles de changement. C'est pourquoi la préparation des projets s'avère essentielle.

Or, d'une part, aucune enveloppe financière particulière n'est réservée à l'élaboration des projets ; leur identification et leur amorçage ne peuvent faire l'objet, dans le cadre du titre VI, d'aucun déblocage initial de fonds ; il faut attendre la signature d'une convention avec le partenaire, ce qui peut nécessiter des délais très longs. D'autre part, les services français de coopération installés dans les pays récemment entrés dans notre zone de coopération prioritaire, comme le Liban ou l'Éthiopie, services qui n'avaient pas la pratique des procédures du Fonds d'aide et de coopération, n'ont donc pas l'habitude d'engager des procédures de titre VI et l'apprentissage s'avère parfois difficile, compte tenu de la complexité et de la durée des procédures ; ils ont donc besoin de moyens particuliers dans la phase de préparation des projets. À l'image d'un attaché de coopération rencontré par votre Rapporteur sur le terrain, certains regrettent que la création du Fonds de solidarité prioritaire « *n'ait pas été l'occasion d'opérer un toilettage en profondeur et une simplification des procédures du titre VI, pourtant justifiés par l'élargissement à de nouveaux pays de notre politique renforcée de coopération, pays qui n'ont pas les caractéristiques des pays de l'ex-Champ* ».

Pour remédier à ces inconvénients, votre Rapporteur souhaite que **plus de souplesse soit introduite dans les procédures du Fonds de solidarité prioritaire** et qu'**une enveloppe particulière soit réservée**, au sein des crédits du titre VI ou, à défaut, du titre IV, **à l'identification et aux premières phases d'élaboration des projets** du Fonds de solidarité prioritaire. À moyen terme, cette enveloppe, qui serait mise à la disposition des services de coopération au début du cycle d'un projet et qui pourrait représenter entre 5 et 10 % du montant programmé, est appelée à disparaître. Une fois le processus engagé, comme dans le cadre de la pratique de l'ancien FAC, les fonds engagés dans les projets en cours pourront servir à financer la préparation des projets à venir.

Par ailleurs, on sait combien l'évaluation peut constituer un des thèmes favoris des politiques des institutions de Bretton-Woods⁽⁵⁹⁾, au point souvent de représenter une part considérable des moyens mis en œuvre dans un pays aidé.

⁽⁵⁹⁾ M. François Gaulme, « Les nouvelles orientations de l'aide publique au développement », Afrique contemporaine, numéro spécial, quatrième trimestre 1998.

Elle permet de soutenir les activités d'un nombre très important d'offices de conseil et d'experts recrutés dans le secteur privé, d'origine anglo-saxonne le plus souvent, et dont l'indépendance peut parfois prêter le flanc aux critiques.

En avance sur le Quai d'Orsay dans ce domaine, le ministère de la coopération avait développé sa propre capacité d'évaluation. Et cette mission se retrouve au centre de la nouvelle direction générale de la coopération internationale et du développement. Il faut assurément la développer. Il reste que l'exercice d'évaluation peut apparaître, en matière de coopération, particulièrement délicat. Évaluer si la réalisation d'un projet correspond bien aux objectifs de départ, à l'échéancier, d'un point de vue technique ou financier paraît relativement aisé. En revanche, il semble beaucoup plus difficile de mesurer l'intégration du dispositif de coopération dans le pays concerné et sa contribution réelle à son développement ultérieur.

De la même manière, il apparaît compliqué de mesurer les retombées pour la France d'un tel projet, en termes de rayonnement, de prestige ou d'influence, autant de valeurs difficilement quantifiables. Les résultats se jugent souvent plus à l'aune du symbole qu'à celle des faits et des coûts. Il en est ainsi, par exemple, de la fermeture d'un centre culturel, peu fréquenté, mais recueillant le soutien de personnalités éminentes.

Les efforts engagés par la direction générale de la coopération internationale et du développement en faveur de l'évaluation méritent d'être soulignés. Des indices de performance seront ainsi mis en place. Un comité des évaluations s'est réuni le 7 avril 2000 pour valider le programme des évaluations 2000-2002, établi sur la base des propositions soumises par les services de la direction générale et par les services de coopération et d'action culturelle. Il est examiné en présence des responsables des services de la direction générale et avec la participation, en qualité d'observateurs, de l'Inspection générale des affaires étrangères, du président du groupe de travail sur l'évaluation de la direction générale (Inspection générale des finances), de la direction du Trésor (co-rapporteur du groupe de travail et responsable de la cellule évaluation) et de l'Agence française de développement (directeur de l'audit et du contrôle). Il prévoit une trentaine d'évaluations : 5 évaluations-pays ou évaluations de la politique de coopération française, 4 évaluations d'instruments ou d'organismes, 8 évaluations transversales thématiques ou sectorielles, 13 évaluations de projets. Ce programme pluriannuel permet d'engager des évaluations conjointes avec les autres acteurs français, notamment avec la direction du Trésor et l'Agence française de développement, ainsi qu'avec les autres bailleurs de fonds (principalement les pays membres du comité d'aide et de coopération de l'OCDE, la Banque mondiale, l'Union européenne) et avec les pays bénéficiaires de l'aide. **Les résultats des ces évaluations mériteraient d'être transmis aux commissions compétentes du Parlement pour information.**

VIII.— CRÉER UN PÔLE INTÉGRÉ COMPÉTENT EN MATIÈRE DE COOPÉRATION

Nous l'avons vu dans le chapitre II, la création d'un pôle affaires étrangères-coopération s'est accompagnée d'une amélioration des relations entre le Quai d'Orsay et le ministère de l'économie sur les questions de coopération et de développement. Néanmoins, le maintien en l'état de deux pôles distincts, affaires étrangères-coopération d'une part et économie-Trésor-direction des relations économiques extérieures d'autre part, implique, de manière structurelle et mécanique, des difficultés de mise en cohérence de l'action internationale de la France en matière de coopération, et ce d'autant plus que chacun dispose de moyens financiers et de réseaux propres.

La persistance de deux cultures bien distinctes, diplomatique d'un côté, financière de l'autre, qui s'incarnent dans plusieurs corps de fonctionnaires dont les conditions de rémunération, notamment, ne sont pas identiques, a été et sera de nature à rendre notre politique de coopération moins lisible.

L'heure est à la remise en cohérence des réseaux des services français à l'étranger. Ainsi, le ministre de l'intérieur a annoncé, au début du mois de septembre 2001, l'unification des réseaux constitués par les gendarmes et les policiers placés auprès des ambassadeurs. Parallèlement, le fait que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ait annoncé, le 6 juillet 2001, la rationalisation du réseau du ministère à l'étranger par le regroupement des agences financières du Trésor, au nombre de 20, et des postes d'expansion économique, au nombre de 160, au sein de «missions économiques», tend à conforter le pôle «économie». À moyen terme, les deux principales structures de notre politique de coopération, les affaires étrangères et l'économie, auront été renforcées. De ce fait, les différences risquent de se cristalliser.

Les réformes de structures, qui impliqueraient que les services compétents du ministère de l'économie soient placés sous l'autorité du ministre chargé de la coopération, s'avèrent à court terme impossibles à mettre en œuvre. C'est pourquoi, au-delà du seul comité interministériel de la coopération internationale et du développement, il apparaît nécessaire à votre Rapporteur, de prévoir des **procédures obligatoires de concertation et d'information** réciproque dès lors qu'une action de coopération et de développement est en jeu. L'institution de tels mécanismes s'impose au niveau bilatéral et au niveau multilatéral, donc à notre politique au sein du Fonds monétaire international et du groupe de la Banque mondiale. Faute de parvenir à un mélange des cultures tel qu'il se produit depuis la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération, il convient d'opérer un rapprochement organisé des cultures diplomatiques et financières.

Avant d'envisager un rapprochement à moyen terme entre les deux pôles et la transformation radicale de l'Agence française de développement, votre Rapporteur estime urgent de renforcer, à court terme, les moyens du pôle « diplomatie-coopération ». Cela pourrait passer, dans un premier temps, par une meilleure intégration de la direction générale de la coopération internationale et du développement au sein même du ministère des affaires étrangères, ce qui pourrait impliquer, par exemple, un **rapprochement avec la direction des affaires économiques**, qui constituerait une force de proposition et d'orientation au service d'une direction générale qui, aujourd'hui, est essentiellement tournée vers l'action.

Enfin, la **place de l'Agence française de développement doit être précisée**. Aujourd'hui, elle cumule une fonction de banque et une fonction d'opérateur de coopération, sans compter son rôle à l'égard des territoires d'outre-mer. Il résulte de cette ambiguïté des difficultés certaines de positionnement par rapport à la coopération menée par les services de l'ambassade, notamment dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire. En outre, la répartition des tâches par secteur (par exemple, la santé pour l'Agence, la coopération institutionnelle pour les services de coopération) n'est pas toujours évidente. Elle se trouve, pour nos partenaires, à la source d'un manque de lisibilité de la coopération française. Pour améliorer la cohérence de notre dispositif, il faut envisager de laisser à l'Agence sa fonction de banque et de **placer les activités non bancaires sous la responsabilité principale du ministère des affaires étrangères** et de la direction générale de la coopération internationale et du développement en particulier ou bien, à l'inverse, attribuer à l'Agence une partie des compétences qui appartiennent aujourd'hui à la direction générale.

De manière plus générale, il convient de **mettre fin à l'étiage budgétaire**. En effet, la direction générale de la coopération internationale et du développement, placée au centre de la réforme de la coopération, ne peut à la fois faire face aux changements que cette dernière impose et voir son budget continuer de diminuer. Faute d'un nouvel élan financier, on risque de voir cet outil se briser, alors même que son réseau, dans sa capacité à influencer les opinions publiques locales, doit pouvoir jouer un rôle déterminant dans la mise en place d'une mondialisation civilisée. Ne demeurerait alors que le pôle « économie-finances », gérant les crédits de la coopération sur une base purement comptable. Mais l'examen de l'évolution du rôle et des moyens de ce pôle et des perspectives d'un rapprochement avec le pôle diplomatique et de coopération justifierait à lui seul un nouveau rapport d'information.

L'année 2002 doit être l'année de la stabilisation du budget de la direction générale de la coopération internationale et du développement, et ce en vue d'une augmentation progressive sur le moyen terme. La politique étrangère et de coopération constitue, à côté de la sécurité, de la justice et de la défense, une des compétences régaliennes de l'État dans notre République. Les récents événements tragiques aux États-Unis montrent qu'un investissement approprié, suivi et évalué dans ce domaine, en direction des pays en développement notamment, peut sans doute permettre d'économiser des vies et d'importants coûts matériels.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 26 septembre 2001, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan s'est réunie pour examiner le présent rapport d'information.

M. Alain Barrau, rapporteur d'information, a tout d'abord rappelé que la réforme lancée en février 1998 était très attendue et avait été de grande ampleur. Après plus de trois ans et demi de mise en œuvre, il a paru utile de dresser un premier bilan des avancées et des manques éventuels de ce processus. Les avancées ont été nombreuses et significatives. D'abord, la France est sortie du champ clos de l'Afrique francophone, sans pour autant renier la solidarité qui la lie à cette partie du monde. La notion de « champ », qui avait déjà connu des élargissements successifs a cédé la place à une zone de solidarité prioritaire (ZSP). De nouveaux organes ont été créés. Ainsi, la définition de la zone de solidarité prioritaire a été confiée à un organe de coordination, qui manquait jusqu'alors, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement, (CICID), présidé par le Premier ministre. Pour favoriser la participation de l'opinion publique et du Parlement à la définition de la politique française de coopération, a été mis en place un Haut Conseil à la coopération internationale, le HCCI, présidé par M. Jean-Louis Bianco et composé de parlementaires, de représentants des associations et d'universitaires, tandis qu'un débat annuel doit désormais être organisé à l'Assemblée nationale et au Sénat. Les structures ministérielles ont été profondément remaniées. Un ministre délégué à la coopération et à la francophonie a été nommé auprès du ministre des affaires étrangères. Le ministère de la coopération, en tant que tel, a disparu et ses services ont été intégrés au ministère des affaires étrangères, au sein d'une direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Parallèlement, les personnels de l'ancien ministère de la coopération ont rejoint les corps du ministère des affaires étrangères, de telle sorte que la culture diplomatique et l'expérience technique des métiers de la coopération se mêlent progressivement. L'Agence française de développement a elle-même été réformée, son champ d'action élargi, géographiquement à l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire, et sectoriellement aux domaines de la santé et de l'éducation.

Enfin, pour accompagner ce mouvement, le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) a été créé pour succéder à l'ancien Fonds d'aide et de coopération (FAC). Réservé aux pays de la zone prioritaire, il permet de financer des projets importants, de plusieurs millions de francs, sur plusieurs années. Le système de bourses a été simplifié et rationalisé et ÉduFrance a été créée. Toutes ces novations sont intervenues *grosso modo* à budget et effectifs constants.

Il faut poursuivre les efforts engagés. En premier lieu, il convient de conserver l'équilibre entre les deux cultures, diplomatique et de développement. Il paraît de bonne gestion de constituer les services de coopération et d'action culturelle sur le fondement d'équipes mixtes dans la zone de solidarité prioritaire, afin que, d'une part, la dimension politique de la coopération s'impose et que, d'autre part, la culture de développement imprègne l'action diplomatique. Il faut également prévoir un renforcement des effectifs, de manière à faire face à la recrudescence d'activités que suppose la conduite de projets du Fonds de solidarité prioritaire.

Les procédures, en particulier celles mises en œuvre dans le cadre de ce Fonds, sont longues, compliquées, notamment dans les pays nouvellement entrés dans la zone prioritaire. Une enveloppe représentant 5 à 10 % des montants programmés pour les projets pourrait être réservée à leur identification et à leur préparation. Aujourd'hui, un projet ne peut faire l'objet d'un décaissement que lorsqu'une convention est signée avec l'État partenaire, ce qui constitue une bonne démarche politique, mais peut prendre beaucoup de temps.

En troisième lieu, il faut mettre fin à l'érosion des effectifs de l'assistance technique. Si des redéploiements sont nécessaires, notamment dans les nouveaux pays de la zone de solidarité prioritaire, si la coopération de substitution n'a plus grand sens, il faut néanmoins conserver un certain volant de compétences de terrain. Ce « capital humain » constitue en effet une des forces indéniables de la coopération française.

En quatrième lieu, il semble nécessaire de faire un effort supplémentaire en faveur des bourses. Il faut assurer un continuum entre le réseau français d'enseignement à l'étranger et l'enseignement supérieur, c'est-à-dire multiplier les bourses de premier et deuxième cycle, sous peine de perdre tout le bénéfice des efforts consentis par la France en direction des élèves du secondaire à l'étranger. Il faut s'intéresser, par ailleurs, à l'articulation entre notre coopération et la coopération européenne. La France contribue pour près d'un quart au Fonds européen de développement et la Commission s'est engagée dans un vaste mouvement de déconcentration de la décision en matière de coopération en direction de ses délégations dans les pays ACP, ce qui ne manquera pas de poser certains problèmes aux représentations sur place des États membres. Il serait souhaitable de rendre plus systématiques les échanges d'information entre les services de coopération dans les postes, la représentation permanente à Bruxelles et la DGCID à Paris. Dans le même ordre d'idée, les relations entre les services de coopération, la DGCID, le Trésor et la représentation permanente auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, doivent être renforcées.

La réforme a maintenu deux pôles de la politique de coopération, celui du ministère de l'économie et celui du ministère des affaires étrangères. Il faut y ajouter l'Agence française de développement. Cette situation est particulièrement visible sur le terrain ; lorsque l'Agence engage un projet, c'est son responsable qui signe avec l'État partenaire et non l'ambassadeur, comme c'est pourtant le cas avec la GTZ allemande ou l'USAID américaine. Le rôle de l'Agence, à la fois banque et opérateur, est ambigu. Peut-être faudrait-il intégrer sa branche opérationnelle au sein de la DGCID ou choisir clairement l'inverse. La différence sectorielle qui est faite entre les actions de l'Agence et celle des services de coopération n'a pas grand sens. Par ailleurs, il faut opérer un rapprochement, sous l'égide du Quai d'Orsay, entre les services chargés de suivre des actions de coopération au ministère de l'économie et les services des affaires étrangères ; la politique étrangère de la France doit investir l'ensemble de la coopération, laquelle doit gagner en cohérence et parvenir à une unicité de décision. Les responsabilités seront ainsi mieux établies et l'évaluation des résultats sera moins difficile.

En dernier lieu, il apparaît nécessaire de redonner au ministère des affaires étrangères les moyens de conduire une politique ambitieuse de coopération, telle qu'elle s'est affirmée avec la création de la zone de solidarité prioritaire. Il a su largement se réformer, dans des délais très courts. Cet effort de ne doit pas rester limité, faute de moyens. Il s'agit là, à côté de la sécurité, de la justice, de la défense, d'un des fondements des compétences régaliennes de l'État. Les récents événements tragiques aux États-Unis montrent qu'un investissement approprié, suivi et évalué dans ce domaine, en direction des pays en développement notamment, peut sans doute permettre d'économiser des vies et d'importants coûts matériels.

M. Yves Tavernier, Président, après avoir remercié le rapporteur et salué la grande utilité de son travail, a fait trois observations. Premièrement, la réforme de la coopération, en gestation pendant vingt ans, est l'un des rares exemples de modification des structures administratives françaises que l'on ait vu aboutir depuis longtemps. Cependant une telle réforme administrative ne prend son sens que si elle est sous-tendue par une réflexion sur notre politique d'aide au développement. De ce point de vue, le passage d'une concentration des moyens sur les pays du « champ » à l'identification d'une zone de solidarité prioritaire ne peut qu'être souligné. Mieux vaut un élargissement de l'aide à l'ensemble des pays les plus démunis qu'une politique post-coloniale. Cependant, il conviendrait de reconsidérer la place relative des relations bi- et multilatérales ; les choix effectués mériteraient d'être éclaircis. Par ailleurs, l'élargissement de la zone de coopération se heurte au problème de la diminution des moyens alloués. Le rapport « Jacquemot » comportait sur ce point des développements intéressants.

Deuxièmement, il est notoire que la politique internationale de la France dans ses implications financières est conduite davantage à Bercy qu'au Quai d'Orsay. Notre pays diffère en l'espèce du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, notamment dans le suivi des relations avec la Banque mondiale. Le CICID n'est encore qu'une coquille vide : il n'a dû se réunir que deux demi-journées depuis sa création, alors qu'il lui faudrait un rythme de réunion trimestriel et un budget propre.

En troisième et dernier lieu, il existe bien une « culture de coopération » française. Mais avec la réforme, il semble que notre très forte capacité d'aide technique sur le terrain se soit étiolée, et risque de s'affaiblir encore dans l'avenir.

M. Alain Rodet a souhaité savoir comment l'outil français de coopération traitait les cas urgents de pays tels que la République démocratique du Congo ou le Nigeria. D'autre part, la coopération scientifique et technique apparaissant comme « un grand fourre-tout », il conviendrait de l'animer d'une réelle volonté et de la doter de moyens budgétaires importants et pérennes.

M. Maurice Ligot a noté l'ambition d'un élargissement au monde entier de la coopération française, mais a pointé son décalage avec la réalité. Une ambition démesurée comporte le risque d'une dilution des crédits et d'un saupoudrage inefficace, alors que les moyens existants seraient mieux employés par une concentration sur quelques pays bien identifiés, notamment ceux avec lesquels existe un lien linguistique. Par ailleurs, il est évident que le fonctionnement bicéphale de la coopération – ministère de l'économie et des finances et ministère des affaires étrangères – entraîne concurrence et discordances, et produit des effets désastreux sur le terrain, y compris en termes d'image de la France à l'étranger.

En réponse, **M. Alain Barrau, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

– le bicéphalisme actuel est certes préjudiciable, mais moins que le système antérieur à la réforme, qui faisait intervenir le ministère de la coopération, le ministère des affaires étrangères et le Trésor. On n'a pas encore atteint le souhaitable, mais des progrès ont été accomplis. Il faut maintenant parvenir à une claire identification du pouvoir de décision. En soi, la mise en place du CICID n'est pas mauvaise, même s'il s'est effectivement très peu réuni. On pourrait peut-être conserver cette architecture interministérielle, mais en confiant la présidence du Comité au ministre des affaires étrangères.

– nous sommes l'un des seuls pays européens, avec le Royaume-Uni à avoir une politique étrangère véritablement mondiale, et la coopération est clairement un instrument de cette politique. Il est donc normal qu'un ambassadeur en poste dans un pays n'appartenant pas à la ZSP souhaite que ce pays y entre, dans l'espoir d'obtenir plus de moyens. L'existence d'un volet coopération dans chaque relation bilatérale est positive, comme le montre l'exemple de l'Ouzbékistan ;

– le Nigeria est surtout concerné par des liens bilatéraux de nature politique, économique et commerciale, et seulement à un degré moindre par la coopération technique ; l'exemple de l'Éthiopie montre que la coopération permet de gérer les situations de sortie de crise ;

– le maintien nécessaire de notre « culture de coopération » passe aussi par le développement de relations avec les ONG françaises d'une part, et avec les organisations internationales telles que le HCR, d'autre part ;

– il ne faut pas négliger la coopération décentralisée, qui permet aux collectivités locales de prendre de très bonnes initiatives, comme on le constate sur le terrain ;

– la réforme de la coopération, souhaitée depuis longtemps, en projet sous la législature précédente, a été réalisée mais il demeure un problème : le manque de vision d'ensemble.

La Commission a alors *autorisé*, à l'unanimité, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

A N N E X E

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

PARIS

- * M. Hubert VÉDRINE, *ministre des affaires étrangères*
- * M. Charles JOSSELIN, *ministre délégué à la coopération et à la francophonie*
- * M. Yves TAVERNIER, *vice-président de la commission des finances, rapporteur spécial des crédits des affaires étrangères*
- * M. Yves DAUGE, *député*
- * M. Pierre THÉNARD, *conseiller au cabinet du ministre délégué à la coopération et à la francophonie*

Ministère des affaires étrangères

- * M. Pierre VIMONT, *ambassadeur de France auprès*
- * M. Bruno DELAYE, *directeur général de la coopération internationale et du développement*
- * M. François NICOULLAUD, *ancien directeur général de la coopération internationale et du développement*
- * Mme Mireille GUIGAZ, *directeur du développement et de la coopération technique à la direction générale de la coopération internationale et du développement*
- * Mme Caroline DUMAS, *ancien chef du département d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient*
- * M. Jean-Jacques BEAUSSOU, *ancien chef du service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation à la direction générale de la coopération internationale et du développement*

Agence française de développement

- * M. Jean-Michel SEVERINO, *directeur général*
- * M. Alain VIZZANOVA, *directeur général adjoint*
- * M. Antoine POUILLIEUTE, *ancien directeur général*

ÉGYPTE

Personnalités égyptiennes

- * M. Fathi SOROUR, *président de l'Assemblée du Peuple*
- * M. Mohamed ABDELLAH, *président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée du Peuple*
- * Mme May ABOULDAHAB, *vice-ministre des affaires étrangères chargée des affaires culturelles internationales.*

Personnalités françaises

- * M. Antoine DOPFFER, *ambassadeur de France en République arabe égyptienne*
- * M. Vincent GRIMAUD, *conseiller de coopération et d'action culturelle, directeur du Centre français de coopération culturelle*

- * M. Jean-Paul DEHÉ, *secrétaire général du centre français de coopération culturelle*
- * M. Claude BERENGIER, *attaché de coopération technique et universitaire*
- * M. Jean-Pierre ROUVE, *agent comptable des établissements culturels d'Égypte*
- * M. Jean-Paul AUBERTIN, *responsable des nouvelles technologies dans l'enseignement au Centre français de coopération culturelle*
- * Mme Ghislaine ALLEAUME, *directrice du Centre d'études et de documentation économique et juridique*
- * Mme Danièle WOZNY, *responsable de la coordination intersectorielle multimédia du Centre français de coopération culturelle*
- * Mme Jacqueline DOMENACH, *responsable de la filière économie et sciences politiques de l'Université du Caire*
- * M. Daniel MAÎTRE, *responsable de l'Agence financière au Moyen-Orient*
- * M. Jean-Yves EMPEREUR, *directeur du Centre d'études alexandrines*

ÉTHIOPIE

Personnalités éthiopiennes

- * Docteur Berhanou ABEBE, *ancien directeur des chemins de fer, membre du conseil d'administration de l'Alliance française*
- * M. Amde AKALEWORK, *président de l'Alliance française*
- * M. Wolde MIKAEL, *président d'honneur de l'Alliance française*
- * M. Kebour GHENNA, *ancien président de la chambre de commerce*
- * M. Hailemichael KINFU, *directeur de la coopération bilatérale du ministère du développement économique et de la coopération*

Personnalités françaises

- * Mme Josette DALLANT, *ambassadeur de France en Éthiopie*
- * M. François DALL'ORSO, *chargé d'affaires de France en Éthiopie*
- * M. Xavier VERJUS-RENARD, *deuxième conseiller à l'ambassade de France*
- * M. Éric LAVERTU, *conseiller de coopération et d'action culturelle*
- * M. Jean-Luc FRANÇOIS, *attaché de coopération*
- * M. Thomas TSCHIGGFREY, *attaché linguistique*
- * M. Dominique PONSOT, *magistrat en détachement auprès du ministère de la justice éthiopienne*
- * M. André MAURY, *consul de France*
- * M. Gérard PRUNIER, *directeur du Centre français des études éthiopiennes*
- * Colonel Dominique DEBRUYNE, *attaché de défense*
- * M. Lucien ROUX, *directeur de l'Alliance française*
- * M. Gérard PRUNIER, *directeur du Centre français des études éthiopiennes*

- * M. G. GROUX, *proviseur du lycée franco-éthiopien Guebre Mariam*
- * Mme Jacqueline HICHERI, *proviseur adjoint du lycée franco-éthiopien Guebre Mariam*
- * M. G. GROUX, *proviseur du lycée franco-éthiopien Guebre Mariam*
- * M. Max LAVIE, *directeur de l'école primaire du lycée franco-éthiopien Guebre Mariam*
- * M. Jean-Louis SIGAUD, *intendant du lycée franco-éthiopien Guebre Mariam*
- * M. DESCHAMPS, *représentant de l'Agence française de développement*
- * M. Michel DROBNIAK, *chef du poste d'expansion économique*
- * Mme Anne-Louise JACQUEMIN-LANDRY, *directeur des ressources humaines de Médecins sans frontières et directeur par intérim pour l'Éthiopie*
- * M. José-Émile FERNANDES, *représentant permanent de Médecins du Monde International auprès de l'Organisation de l'Unité africaine et directeur pour l'Éthiopie*
- * M. Frank WIEGANDT, *représentant permanent d'Interaide France pour l'Éthiopie*
- * M. Olivier FABRE, *représentant permanent d'Atlas Logistique pour l'Éthiopie*
- * M. Gédéon BEHIGUIM, *représentant d'Action contre la faim en Éthiopie*
- * M. Zletan CELEBIC, *coordinateur technique d'Action contre la faim en Éthiopie*
- * M. Olivier MANGE, *délégué de Nestlé pour la Corne de l'Afrique*
- * M. Gérard VALLADON, *directeur du bureau de liaison de la Société générale de surveillance*
- * M. GÉRARD

Autres personnalités

- * Mamady Lamine CONDÉ, *directeur du bureau de l'UNESCO, représentant auprès de l'OUA, de la CEA, des gouvernements de l'Éthiopie, de l'Érythrée et de Djibouti*
- * M. Moussa Makan CAMARA, *représentant permanent de l'Organisation internationale de la francophonie auprès de l'Organisation de l'unité africaine et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique*
- * M. Alain AESCHLIMANN, *directeur de la délégation de la Croix Rouge internationale en Éthiopie*
- * M. POEHL, *conseiller culturel et de coopération de la République fédérale d'Allemagne en Éthiopie*
- * M. Robert A. BEADLE, *chef de la coopération, conseiller et consul du Canada en Éthiopie*
- * M. Knut CORNELIS, *responsable de la coopération de la délégation de la Commission européenne en Éthiopie*

ISTANBUL

Personnalités françaises

- * M. Jean-François BOUFFANDEAU, *consul général de France à Istanbul*

* M. Gilles MASSARDIER, *directeur de projet de coopération, responsable du département francophone de sciences politiques et administrative de l'université de Marmara*

* M. DUMONT, *directeur de l'Institut français d'études anatoliennes*

OUZBÉKISTAN

Personnalités ouzbèkes

- * M. GULAMOV, *ministre de l'enseignement supérieur*
- * M. MOUSTAFAEV, *vice-ministre des affaires étrangères*
- * M. ABDUVAKHIDOV, *directeur de la fondation présidentielle USTOZ*
- * M. ZYAYEV, *directeur de la fondation présidentielle UMID*
- * M. UBAYDULLAEV, *directeur adjoint de la fondation présidentielle UMID*
- * M. Davron RASSOULOV, *professeur de français à Urgentch*

Personnalités françaises

- * M. Jean-Claude RICHARD, *ambassadeur de France en Ouzbékistan*
- * M. TOMASINI, *conseiller de coopération et d'action culturelle*
- * M. Pierre FOURNIAU, *directeur de l'Institut français d'études sur l'Asie centrale (IFEAC)*
- * Mme Aurore BESABERRY, *attaché linguistique*
- * Mme Frédérique WITTMER, *directrice de l'Alliance française en Ouzbékistan*

SÉNÉGAL

- * M. Abdoulaye WADE, *Président de la République*
- * Mme Mame Madior BOYE, *Premier ministre et ministre de la justice*
- * M. Tidiane GADIO, *ministre des affaires étrangères et des Sénégalais de l'étranger*
- * M. Ousmane Tanor DIENG, *premier secrétaire du Parti socialiste*
- * M. Jean de GLINIASTY, *ambassadeur de France au Sénégal*
- * M. Xavier ROZE, *conseiller de coopération et d'action culturelle*
- * M. Jean-Claude THORET, *directeur du centre culturel français de Dakar*
- * M. Jean-Luc SUPÉRA, *responsable de l'Agence française de développement*

N° 3283.- Rapport d'information de M. Alain Barrau, au nom de la commission des finances, sur la réforme de la coopération.