



Examen en matière de coopération
pour le développement

France

Pré-impression des dossiers du CAD 2000,
Volume 1, No. 3



AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les trois ans. Six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat qui travaillent conjointement avec des fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales activités menées au titre de sa politique et de ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays Membre du CAD concerné. Des missions de courte durée sur le terrain permettent de s'informer sur la manière dont les Membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la durabilité, l'égalité entre les sexes et d'autres aspects du développement participatif, et la coordination locale de l'aide.

A partir de ces informations et analyses, le Secrétariat rédige un rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion du CAD sur l'examen de l'aide. Lors de cette réunion, de hauts responsables du pays Membre donneur approfondissent une série de questions posées dans un document succinct intitulé "Principales questions pour l'examen". Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la partie de la publication intitulée "Résumé et conclusions".

Cette publication contient le résumé et les conclusions approuvés par le Comité à l'issue de son examen réalisé le 14 mars 2000 à Paris et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant l'Italie et la Norvège sur l'examen du CAD sur la politique de la France en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure
Président du CAD

LISTE DES SIGLES

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFD	Agence française de développement
AIPB	Aide aux initiatives productrices de base
AOI	Appel d'offres international
APD	Aide publique au développement
ARIA	Assurance du risque d'investissement en Afrique
BEI	Banque européenne d'investissement
BFCE	Banque française du commerce extérieur
CAD	Comité d'aide au développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CFD	Caisse française de développement
CIAD	Comité interministériel d'aide au développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIMA	Conférence interafricaine des marchés d'assurance
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
COCODEV	Commission coopération développement
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
COP	Comité d'orientation et de programmation
COPEP*	Comité permanent d'étude et de programmation
CPOP	Comité paritaire d'orientation et de programmation
CRPO	Contrat de réinsertion dans le pays d'origine
CSNA	Coopérants du service national actif
DDCT	Direction du développement et de la coopération technique
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGRCST	Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques
DREE	Direction des relations économiques extérieures
DSP	Documents de stratégie-pays
DTS	Droits de tirages spéciaux
ECFI*	Institutions financières de la Communauté européenne
ECHO*	Office humanitaire européen
ECIP*	Partenaires d'investissements de la Communauté européenne
ENA	Ecole nationale d'administration
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial

FAC	Fonds d'aide et de coopération
FASEP	Fonds d'aide au secteur privé
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FED	Fonds européen de développement
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FICT	Fonds d'investissement des collectivités territoriales
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FSD	Fonds spécial de développement, puis Fonds social de développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FSTI	Fonds de solidarité thérapeutique international
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
HCR	Haut Commissaire pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IFS	Institution financière spécialisée
IIAP	Institut international d'administration publique
JBIC*	Banque du Japon pour la coopération internationale
KfW*	Banque pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau]
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MEFI	Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (ou ministère des Finances)
MSF	Médecins sans frontières
MST	Maladie sexuellement transmissible
NEI	Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Orientations à moyen terme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ORSTOM	Office pour la recherche scientifique et technique en coopération
PAM	Programme alimentaire mondial
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUCID	Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire

PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRODEC	Programme décennal du secteur de l'éducation
PRODES	Programme quinquennal de développement de la santé
PROPARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique
REAO	Réseau de l'entreprise en Afrique de l'Ouest
RPE	Réserve pays émergents
SAH	Service d'action humanitaire
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SFI	Société financière internationale
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SNPC	Système de notification des pays créanciers
TOM	Territoires français d'outre-mer
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest Africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNWRA*	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche Orient
ZPE	Zone de partenariat économique
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

* Acronyme en langue originale

Taux de change (FF pour un dollar des Etats-Unis)

1994	1995	1996	1997	1998
5.552	4.991	5.116	5.837	5.899

Signes utilisés :

()	Estimation du Secrétariat, pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable
P	Provisoire

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme des composantes.

L'aide française : aperçu synthétique

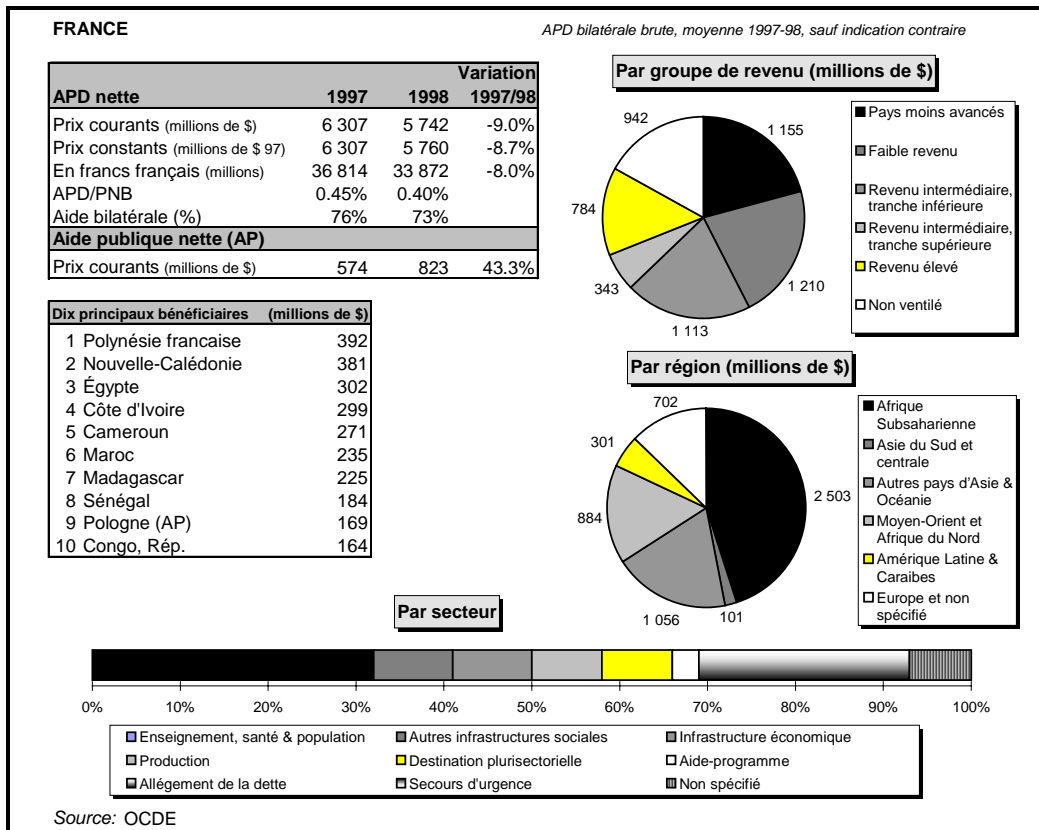


TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	I-13
CHAPITRE 1 L'EVOLUTION DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE ET LA REFORME DU DISPOSITIF FRANCAIS DE COOPERATION	I-25
Rappel des chiffres essentiels	I-25
La France reste l'un des tous premiers pays donateurs	I-25
Mais son APD s'est réduite sensiblement au cours des années récentes	I-25
La réforme du dispositif d'aide au développement.....	I-26
Le contexte et les objectifs de la réforme.....	I-26
Les changements institutionnels : vue d'ensemble	I-27
La création du Comité interministériel de la coopération international et du développement (CICID) et ses premières conséquences.....	I-28
Le Haut conseil de la coopération internationale et du développement (HCCI).....	I-30
La rationalisation du système autour de deux grands pôles et l'absorption du ministère de la Coopération par le MAE.....	I-31
L'AFD est devenue l'opérateur-pivot de l'aide bilatérale.....	I-32
La réforme des protocoles financiers	I-32
CHAPITRE 2 LE CADRE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT	I-35
Une stratégie plurale	I-35
Un cadre stratégique en pleine évolution	I-35
Mais des ambiguïtés subsistent	I-36
L'orientation géographique de l'aide oscille entre concentration et dispersion	I-37
Les principaux bénéficiaires de l'aide et le poids des TOM	I-37
Le poids de l'Afrique reste important	I-38
La dispersion de l'aide risque de s'accroître.....	I-39
La répartition de l'aide par catégories de pays fait apparaître des distorsions	I-39
Le poids de l'aide à impact macro-économique	I-40
L'effort de réduction de la dette est très important	I-40
L'aide à l'ajustement structurel	I-41
Le résultat global et les perspectives.....	I-41
Le caractère résiduel de l'aide-projet.....	I-42
L'aide multilatérale.....	I-43
Les grandes masses et la gestion de l'aide multilatérale	I-43
L'aide aux institutions du système des Nations unies	I-44
L'aide européenne	I-45
Les contributions à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement ...	I-45

CHAPITRE 3 LA GESTION ET LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE	I-47
Introduction.....	I-47
Vue d'ensemble.....	I-47
La division des tâches entre les principaux acteurs	I-47
La réforme doit conduire à un rééquilibrage des responsabilités	I-48
Le MEFI	I-48
Le MAE et la DGCID	I-50
L'AFD	I-54
Les autres acteurs de l'aide	I-59
La programmation de l'aide.....	I-61
La programmation stricto sensu et le processus budgétaire	I-61
Les stratégies-pays	I-61
L'évaluation de l'aide	I-62
Les objectifs de l'évaluation	I-63
L'éclatement de l'organisation de l'évaluation.....	I-63
Mesure des performances et appréciation d'ensemble.....	I-64
L'aide au secteur privé.....	I-65
L'appui du MAE au secteur privé.....	I-65
L'appui du groupe de l'AFD au secteur privé.....	I-66
CHAPITRE 4 LA STRATEGIE DU CAD ET LES THEMES TRANSVERSAUX	I-69
La réduction de la pauvreté est devenue un des objectifs de l'aide française, mais reste à opérationnaliser.....	I-69
La réduction de la pauvreté comme élément de la stratégie de l'aide.....	I-69
La réduction de la pauvreté et l'orientation de l'aide : le poids des secteurs sociaux de base reste encore trop faible.....	I-70
Les éléments d'inertie du système	I-72
Le partenariat est un objectif affiché mais dont on peut améliorer la mise en œuvre.....	I-74
Les orientations données par la réforme.....	I-74
La mise en œuvre du partenariat « au sommet » est encore insuffisante	I-74
Mais le partenariat à la base progresse.....	I-74
Le partenariat avec les autres bailleurs de fonds est un point fort du dispositif.....	I-75
Les approches sectorielles ne sont pas exclues.....	I-76
L'action en faveur de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit	I-77
Cadre général	I-77
Etat de droit.....	I-78
Coopération administrative	I-79
Développement local.....	I-80
L'égalité homme-femme.....	I-80
L'environnement dans la coopération française	I-81
Le cadre général	I-81
Les approches stratégiques.....	I-83
La coordination entre institutions.....	I-83
La prise en compte de l'environnement dans les projets de développement.....	I-84
La politique de la population	I-84
Aide humanitaire.....	I-85

CHAPITRE 5 LA COHERENCE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT	I-89
Aide au développement et liaison de l'aide	I-89
La liaison de l'aide diminue son efficacité.....	I-89
L'initiative du CAD pour le déliement de l'aide aux PMA	I-90
Aide au développement et politique de rayonnement culturel.....	I-91
La dimension culturelle de la politique française de coopération	I-91
La mise en œuvre de cette politique.....	I-91
La coopération culturelle : complémentarité ou cohérence.....	I-92
Les investissements dans le secteur pétrolier : des incohérences	I-94
Le rapport d'information récent de l'Assemblée Nationale	I-94
Les recommandations du rapport vont dans le sens d'une plus grande cohérence	I-94
Aide au développement et politique de défense de la démocratie et des droits de l'Homme	I-95
CHAPITRE 6 AIDE ET PARTICIPATION DE LA SOCIETE FRANÇAISE	I-97
La politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique	I-97
L'aide et la société civile : la place des ONG françaises dans le dispositif français	I-98
Le développement de la coopération décentralisée depuis 1992	I-100
ANNEXE I CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE L'AIDE DE LA FRANCE	I-103
ANNEXE II STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	I-109
ANNEXE III LISTE DES PAYS APPARTENANT EN 1999 A LA ZONE DE SOLIDARITE PRIORITAIRE	I-117
ANNEXE IV RAPPORT TAVERNIER : RESUME DES PROPOSITIONS	I-119
ANNEXE V PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU MALI	I-121
ANNEXE VI PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU MAROC	I-137
ANNEXE VII PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU VIETNAM	I-149
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA FRANCE PAR LE CAD	I-163
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES	I-167

Tableaux

Tableau 1.	Répartition de l'aide publique au développement (hors TOM) en 1998	I-47
Tableau 2.	Evolution de l'aide-projet par type de financement.....	I-59
Tableau 3.	Décisions de financement des ONG.....	I-100
Tableau II-1.	Apports financiers totaux	I-110
Tableau II-2.	APD par grandes catégories	I-111
Tableau II-3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	I-112

Tableau II-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	I-113
Tableau II-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	I-114
Tableau II-6. Panorama comparatif	I-115

Organigrammes

Organigramme 1. Direction du Trésor.....	I-49
Organigramme 2. Ministère des Affaires étrangères (MAE).....	I-52
Organigramme 3. Agence Française de Développement (AFD)	I-57

Graphiques

Graphique 1. Evolution comparée de l'aide pour les quatre pays principaux donateurs...	I-26
Graphique II-1. APD nette des pays du CAD en 1998	I-116

Encadrés

Encadré 1. La France et la lutte contre le Sida.....	I-71
Encadré 2. Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).....	I-79
Encadré 3. Le Fond français pour l'environnement Mondial (FFEM)	I-82
Encadré 4. Le codéveloppement : entre politique de coopération et politique d'immigration.....	I-86
Encadré 5. L'aide au développement culturel	I-93
Encadré 6. La région Nord-Pas de Calais dans les provinces de Thua Thien Hue et Quang Nam Da Nang au Vietnam.....	I-102
Encadré V-I. La France et la Banque mondiale dialoguent sur l'avenir des filières coton en zone franc	I-128
Encadré V-2. Le fonds social de développement : un mécanisme de partenariat avec la société civile malienne	I-131

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Vue d'ensemble

Depuis le dernier examen de l'aide, le système d'aide de la France a fait l'objet d'une réforme de grande ampleur, approuvée par le Conseil des ministres du 4 février 1998, visant à simplifier et à renforcer la cohérence du dispositif institutionnel de l'aide au développement, afin de le rendre plus efficace et plus transparent.

- Le système a été rééquilibré autour de deux grands pôles, le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MEFI), qui concentrent maintenant les fonctions de définition, de gestion et de contrôle de gestion de la coopération française. Le pôle Finances continue à jouer un rôle clé.
- L'Agence française de développement se voit confier le rôle d'opérateur-pivot.
- Un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été mis en place.
- Un Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) a été créé.

Cette réforme répond aux recommandations du dernier examen de l'aide, qui avait conclu à la nécessité d'une meilleure articulation des différents types d'aide, d'un regroupement des services opérationnels dispersés, d'efforts accrus en faveur des secteurs sociaux de base et de la prise en compte de l'égalité hommes-femmes, notamment dans le cadre d'une stratégie plus efficace de lutte contre la pauvreté, enfin au besoin de renforcer le partenariat avec les bénéficiaires de l'aide.

Toutes les mesures prises dans le cadre de la réforme constituent un progrès, mais comme les autorités françaises elles-mêmes le reconnaissent, il reste à la faire passer dans les faits, car sa mise en oeuvre effective est toujours en chantier :

- L'évolution du cadre stratégique reste à achever, avec une plus grande cohérence autour de l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté.
- La distribution géographique de l'aide doit être mise en conformité avec l'objectif de réduction de la pauvreté.
- Les composantes de l'aide devraient être rééquilibrées.

La France se classe au troisième rang des 22 pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) par le montant absolu de son aide publique au développement (APD), qui s'est élevé à 5 742 millions de \$ en 1998. En pourcentage du produit national brut (PNB), elle se situe simultanément au premier rang des pays du G7, avec un ratio de 0.40 %. Cette performance notable ne doit toutefois pas masquer la baisse de 32 % en \$ courants intervenue au cours des quatre dernières années. Elle correspond à une réduction très sensible de ce ratio, puisqu'il atteignait 0.64 % en 1994. Les dernières déclarations ministérielles prévoient toutefois de maintenir l'aide au niveau de 1998, étant entendu néanmoins qu'à compter de l'an 2000 l'exclusion des Territoires français

d'outre-mer (TOM) du calcul de l'APD se traduira mécaniquement par une nouvelle réduction de 0.06 % de la part de l'aide dans le PNB de la France.

La réforme du dispositif institutionnel

La disparition du ministère de la Coopération

La réforme s'est d'abord traduite par la disparition du ministère de la Coopération, qui gisait depuis les indépendances les relations avec les anciennes colonies de la France. Elles constituaient, avec d'autres pays, surtout africains, qui s'y étaient ajoutés au fil des ans, le "champ". Ce ministère a été absorbé par le MAE, avec effet au 1er janvier 1999. Les fonctions de coopération au développement ont été regroupées au sein d'une direction unique, la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). La réforme a transformé le secrétaire d'Etat à la Coopération en ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, placé sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, mais qui a lui-même autorité sur les services nécessaires à l'action de coopération.

La coordination interministérielle

Un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été créé, afin d'assurer la coordination interministérielle, qui constituait un point faible du dispositif antérieur. Il est présidé par le Premier Ministre. Son secrétariat est assuré conjointement par le MAE et le MEFI. Les autres ministres concernés par la coopération sont soit membres du CICID, soit associés aux travaux de cette instance. Le CICID s'est réuni pour la première fois le 28 janvier 1999, un an après sa création. Ce délai a été mis à profit pour déterminer la nouvelle zone de solidarité prioritaire (ZSP) et pour entamer une réflexion stratégique sur les grandes orientations de l'aide française. Un groupe de travail désigné par le CICID devrait réaliser un rapport annuel d'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement.

La création de la ZSP répond à la volonté de rendre l'aide bilatérale plus sélective et de la concentrer sur les pays les plus pauvres, à faible revenu, n'ayant pas accès au marché des capitaux, et où l'impact de l'aide peut être significatif. Les pays retenus lors de la première réunion du CICID, fin janvier 1999, ont d'abord été les anciens pays du "champ", auxquels sont venus s'ajouter la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne (essentiellement des pays anglophones d'Afrique orientale et australe) pour des raisons de cohérence régionale, les pays du Maghreb, le Liban et les Zones sous administration palestinienne, la Péninsule indochinoise et la Caraïbe. La ZSP est flexible, d'abord parce que les pays qui en font partie, au nombre de 61, ne sont que potentiellement éligibles à l'aide, mais aussi parce que la liste est évolutive : le CICID peut la modifier chaque année. D'un point de vue fonctionnel la ZSP correspond à la zone d'intervention de l'Agence française de développement (AFD) et du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Le MAE, qui le gère, intervient dans les secteurs institutionnels et dits "de souveraineté" (justice, administration économique, Etat de droit, défense, police) et dans les secteurs du développement social. Dans les pays hors ZSP (l'ensemble des pays d'Amérique latine et toute l'Asie hors péninsule indochinoise), la coopération est d'ordre culturel, scientifique et technique, à vocation universelle.

Les grandes orientations de l'aide relèvent de la compétence du CICID. Sa mission est de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération française, notamment par l'établissement annuel des orientations d'une programmation globale. Le co-secrétariat du CICID a défini des orientations stratégiques préliminaires de l'aide publique au développement bilatérale dans une note adressée en septembre 1999 à l'AFD, qui fait explicitement référence à la Stratégie du CAD : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe*

siècle. Les priorités énoncées sont les suivantes : i) renforcer l'investissement productif, pour créer les bases d'une croissance soutenue, par l'amélioration de la productivité agricole, la mise en place de dispositifs financiers mobilisant l'épargne locale, la consolidation des grandes infrastructures économiques ; ii) renforcer les capacités institutionnelles en vue de consolider l'Etat de droit et d'enraciner la démocratie ; iii) contribuer à une gestion rationnelle des ressources naturelles et à l'aménagement des territoires ; iv) lutter contre la pauvreté, en permettant un meilleur accès de tous aux soins de santé primaire et à l'éducation de base.

Le Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI)

Le Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI), créé dans le cadre de la réforme en novembre 1999, est une institution nouvelle dans le paysage institutionnel français. Il est rattaché au Premier Ministre. Il vise à associer la société civile à la politique française d'aide au développement, en offrant aux acteurs non gouvernementaux un lieu de réflexion commune. Il comprend 60 membres nommés pour trois ans, et son Président est un homme politique de tout premier plan. Son indépendance, dont témoigne une composition qui exclut les fonctionnaires d'Etat en activité, l'autorise à se saisir de toute question relevant du champ de ses compétences et à organiser librement ses travaux. Il devrait élargir à la société civile le débat sur les orientations et le contenu de la politique de coopération et d'aide au développement. Son avis sera sollicité par les pouvoirs publics, notamment avant le débat parlementaire qui est prévu sur cette politique en mars prochain. Il soumettra au Premier Ministre un rapport annuel sur la coopération.

La mise en oeuvre de l'aide par l'Agence française de développement (AFD)

Les tâches de mise en oeuvre et de gestion directe des actions de coopération sont confiées à des opérateurs qualifiés, l'AFD étant définie comme opérateur-pivot. A ce titre elle met en oeuvre l'essentiel de l'aide-projet en matière de coopération économique et technique. Elle a conservé son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et d'institution financière spécialisée (IFS), ce qui lui confère une certaine autonomie. Son champ d'action a été étendu, puisqu'elle gère maintenant les crédits qui figuraient auparavant au budget des Affaires étrangères et du Secrétariat d'Etat à la Coopération en matière d'infrastructures de santé et d'éducation.

La réforme des protocoles financiers

Les protocoles financiers ont également été réformés. Les protocoles étaient des enveloppes de prêts concessionnels consenties à des pays et réparties ensuite entre différents projets. La réforme intervenue en 1998 prévoit que désormais chaque protocole est négocié et signé pour un projet précis, ayant fait l'objet d'une évaluation par des experts du secteur concerné. Les protocoles respectent les disciplines d'Helsinki interdisant les financements concessionnels pour les projets commercialement viables. L'ensemble de ces financements constitue une unique enveloppe annuelle appelée "Réserve Pays Emergents" (RPE), qui entre dans le champ de l'APD, mais dont le but est de "permettre à des entreprises françaises d'acquérir des positions stratégiques à l'exportation". Alors que les anciens protocoles étaient gérés conjointement par la direction du Trésor et la Direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère des Finances, la RPE est gérée uniquement par la DREE. Une liste d'une quinzaine de pays pouvant bénéficier de cette procédure (essentiellement situés en dehors de la ZSP) est établie et révisée chaque année. Les montants en cause diminuent régulièrement. Les crédits octroyés en 1998 ont concerné 26 projets dans huit pays différents, pour un financement total de 2.7 milliards de francs (FF) (458 millions de \$).

La cellule africaine de la Présidence de la République

Dans le contexte de la réforme, la cellule africaine de la Présidence de la République constitue une survivance institutionnelle. Elle fait partie du cabinet du Président de la République, avec compétence uniquement pour l'Afrique subsaharienne, et gère, en étroite coordination avec le gouvernement, les relations de chef d'Etat à chef d'Etat nouées par le Président. Cette cellule, dirigée par un Conseiller pour les affaires africaines, est associée aux processus de coordination interministérielle et de prise de décision pour les pays concernés.

La mise en oeuvre de l'aide montre que la réforme doit encore entrer dans les faits

La réforme de l'aide au développement va dans la bonne direction, mais met du temps à se refléter dans les pratiques et dans les faits. Le changement risque d'être d'autant plus difficile, malgré l'évidente volonté politique, que les arbitrages budgétaires continueront d'être défavorables au seul maintien des montants d'aide existants. Par ailleurs le CAD s'en tient aux chiffres, et les derniers qui soient disponibles concernent l'année 1998. Comme la mise en oeuvre de la réforme n'a démarré qu'en 1999, la nouvelle politique en cours de mise en place ne s'y reflète pas encore. Les critiques éventuelles ne doivent donc être perçues que comme appuyant la nécessité des changements attendus.

L'évolution du cadre stratégique reste à achever

Le cadre stratégique est en train d'évoluer. Ceci ressort à l'évidence des six axes stratégiques retenus par le MAE pour la coopération au développement, lors du lancement de la réforme, à savoir : i) l'exercice de la citoyenneté dans des institutions démocratiques, par l'établissement de l'Etat de droit et le renforcement de l'expression de la démocratie ; ii) la conquête de la souveraineté économique, qui passe par la restauration des grands équilibres et l'accroissement de la compétitivité ; iii) la lutte contre la pauvreté et la couverture des besoins de base, par l'adaptation des systèmes éducatifs aux réalités nationales et la modernisation des systèmes de protection sociale ; iv) le développement urbain et le soutien aux initiatives décentralisées ; v) la gestion du cadre de vie et du patrimoine naturel ; et vi) la promotion d'une culture au coeur des dynamiques sociales. Le Premier Ministre a également mis l'accent sur le fait que l'aide « doit favoriser la maîtrise de leur développement par les pays concernés » (notion d'appropriation) et insisté sur la nécessité du partenariat, élément important de la stratégie du CAD.

Cependant, au-delà de sa politique d'aide au développement, la France a une politique de coopération internationale, qui se fonde sur des objectifs plus larges. En tant que membre permanent du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU), faisant partie du G7, elle souhaite exercer une influence dans le monde, où la langue française joue un rôle important. C'est ce qu'exprimait le Ministre délégué à la Coopération devant l'Assemblée Nationale, lors de la présentation de son budget pour 1999 : « Je synthétiserai ces priorités de coopération internationale autour de quatre idées simples et fortes : développer nos capacités d'influence extérieure ; identifier et fidéliser les élites chez nos partenaires ; confirmer notre position en matière de coopération au développement ; associer la société civile à notre ambition ». Il existe donc une dualité des objectifs qui pose le problème de leur cohérence réciproque. Par ailleurs les différents documents à contenu stratégique ne constituent pas une stratégie globale engageant l'ensemble des acteurs de l'aide. C'est pourquoi il serait souhaitable que le CICID élabore un document-cadre sur la stratégie d'aide au développement de la France, qui pourrait être présenté au Parlement à l'occasion de son prochain débat. Un tel document à statut politique expliciterait la hiérarchisation et l'articulation des différents objectifs, et serait très utile aussi bien pour le public que pour les acteurs du système.

Le système d'aide devrait renforcer sa cohérence autour de l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté

La réduction de la pauvreté est certes devenue l'un des objectifs de l'aide, mais ce n'est pas son objectif ultime. D'abord parce que trois cultures de l'aide coexistent : celle du ministère des Finances, dont les préoccupations essentielles sont l'équilibre macro-économique et la pénétration commerciale ; celle du MAE, centrée sur le rayonnement culturel et le développement de la francophonie ; enfin celle de l'AFD et de l'ex-ministère de la coopération, qui raisonnent en termes de développement des infrastructures, des ressources humaines, et des capacités institutionnelles. Il n'existe à ce jour aucune directive visant à l'intégration systématique des préoccupations de réduction de la pauvreté dans le choix et la conception des projets, par exemple au niveau des zones géographiques ou des secteurs d'intervention à l'intérieur d'un pays. D'après les statistiques du CAD, le poids des secteurs sociaux de base dans l'aide de la France est encore extrêmement faible pour l'éducation de base et pour les soins de santé primaires. A l'inverse les montants très importants consacrés au secteur de l'éducation vont à l'enseignement secondaire et surtout tertiaire, notamment à travers le coût imputé des études universitaires en France des étudiants provenant des pays de la Partie I de la liste du CAD. Les changements envisagés dans ce domaine vont impliquer une réorientation de l'aide vers les secteurs sociaux de base.

La distribution géographique de l'aide doit être mise en conformité avec l'objectif de réduction de la pauvreté

L'aide bilatérale de la France n'est pas concentrée sur les pays les plus pauvres, puisque les pays les moins avancés (PMA) ne recevaient en 1998 que 22 % de celle-ci (24 % en moyenne pour l'ensemble du CAD). La liste des dix premiers bénéficiaires de l'aide ne comporte que quatre pays à faible revenu (PFR), dont un seul, Madagascar, est un PMA (les autres PFR sont la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Sénégal). L'examen de l'aide par tête d'habitant va dans le même sens et fait apparaître des distorsions de même nature. En effet, on constate que les pays les plus riches en termes de PIB par tête comme le Gabon ou le Congo reçoivent des montants d'aide/habitant beaucoup plus élevés que des PMA comme le Burkina Faso ou le Mali. Enfin la concentration de l'aide sur les dix premiers bénéficiaires est importante, puisqu'ils reçoivent 56 % du total, mais s'accompagne d'une dispersion corrélative des 44 % restants sur plus de 130 pays.

L'évolution des composantes de l'aide est déséquilibrée

L'aide macro-économique continue de peser d'un poids très lourd

L'aide macro-économique sous forme d'allègement de la dette et d'appui à l'ajustement structurel pèse d'un poids très important. A partir de 1989 la part de l'allègement de la dette à conditions d'APD s'est progressivement accrue. Le montant global de l'aide macro-économique a atteint un sommet en 1994, avec 2 756 millions de \$ (32.6 % de l'APD totale). Après la dévaluation du franc CFA il a été possible de réduire sensiblement les montants et la part de l'aide à l'ajustement, mais la mise en oeuvre du renforcement de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) va nécessairement se traduire par une forte remontée de l'indicateur correspondant, qui s'établit à 18 % en 1998, pour le seul allègement de la dette. La France est en effet avec le Japon l'un des deux plus importants créanciers de l'ensemble des pays éligibles à l'initiative PPTE, ce qui s'explique notamment par le poids de ses créances sur la Côte d'Ivoire et le Cameroun (3.6 milliards de \$ fin 1998). Elle soutient fortement cette initiative, dont la mise en oeuvre devrait toutefois poser problème, si elle s'accompagne comme prévu d'un arrêt de l'aide sous forme de prêts à ces deux Etats. Le passage des prêts aux dons, pour les pays bénéficiant de l'initiative PPTE, exigera un effort budgétaire particulier, pour maintenir ou accroître les flux d'aide à ces pays.

L'aide-projet risque de continuer à diminuer

Dans la mesure où les autres composantes de l'aide française sont stables ou augmentent, au moins en pourcentage, comme l'aide aux TOM ou l'aide multilatérale, l'aide allouée à des projets ou programmes de développement sous forme de dons et de prêts a un caractère résiduel. L'aide sous forme d'allègement de la dette est par ailleurs restée à un niveau élevé après le pic de 1994. Dans un contexte de décroissance globale de l'APD, les montants disponibles pour les autres formes d'aide ont donc baissé au cours des années récentes. Les dépenses de coopération technique sont restées à peu près stables, en passant de 2 207 millions de \$ en 1994 à 2 088 millions de \$ en 1998, et la baisse de l'aide à l'ajustement structurel n'a pas été assez forte pour empêcher que le total des versements bruts d'aide-projet ne chute au cours des dernières années. Le Mémoire de la France indique ainsi que dans son ensemble elle a diminué de 47 % de 1994 à 1998.

L'aide multilatérale est, dans une large mesure, dimensionnée par l'aide européenne

L'aide multilatérale représente environ un quart du total de l'APD de la France. Sa part du total s'est renforcée au cours des trois dernières années, passant en termes de versements bruts de 20 % en 1996 à 21 % en 1997 et 24 % en 1998. Ceci est légèrement inférieur à la moyenne du CAD, qui était de 29 % en 1998. La part de l'APD totale qui va aux agences du système des Nations Unies est nettement plus faible que la moyenne, qui s'élève à 7 %, puisque la France n'y a consacré en 1998 que 120 millions de \$, soit 1.7 % de ses versements bruts d'APD ou encore 7.2 % de son aide multilatérale. Ceci paraît témoigner d'un certain scepticisme concernant l'efficacité du système, et reflète la chute récente - et une relative faiblesse - de ses versements volontaires, pour des raisons essentiellement budgétaires. Les contributions au groupe de la Banque mondiale et aux banques régionales de développement, quoique plus importantes (elles ont atteint 376 millions de \$ en 1998), représentent 5.4 % de l'APD totale, contre 10 % pour la moyenne du CAD. Il existe enfin une volonté politique d'accroître l'aide multi-bilatérale.

La contribution à l'aide européenne, qui s'est élevée à 785 millions de \$ en 1998, soit 47 % de l'aide multilatérale, et 14 % du total de l'APD, représente de loin la composante la plus importante de l'aide multilatérale de la France. Elle correspond pour 40 % environ à ses versements au Fonds européen de développement (FED) pour le financement des programmes d'aide aux pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) et pour 60 % environ à sa participation au budget général pour les pays non ACP. La France est le premier contributeur du FED avec 24,3 % du total, alors que sa participation au budget général de la Communauté se situe à 17 % en 1998. Elle souhaite valoriser plus fortement cette composante de son aide, et s'est impliquée dans la réflexion sur l'efficacité de l'aide européenne et dans sa réforme. Dans la ligne des propositions du Rapport Tavernier sur la coopération française au développement, remis au Premier Ministre début 1999, elle souhaite par ailleurs faire jouer pour l'aide communautaire le principe de subsidiarité, impliquant la désignation de chefs de file par secteurs et par pays aidés auxquels serait déléguée la mise en oeuvre de l'aide communautaire.

La mise en oeuvre de la stratégie du CAD varie suivant les thèmes concernés

Le partenariat progresse plus à la base qu'au sommet

La participation des bénéficiaires est devenue un thème mobilisateur, notamment pour les projets de l'AFD dans le domaine du micro-crédit ou du développement local. L'ex-ministère de la Coopération s'était aussi engagé de longue date dans des projets de micro-finance, à fort contenu participatif. De tous les membres du CAD, la France est vraisemblablement l'un de ceux qui ont accumulé la plus grande expérience dans ce domaine, où nombre de ces projets sont maintenant parvenus au stade de l'équilibre financier et de l'autonomie. Par ailleurs, la dévaluation du franc CFA avait conduit à mettre

en place un Fonds spécial de développement, renouvelé ensuite sous la forme d'un Fonds social, qui ont soutenu nombre de petits projets d'initiative locale. Enfin le développement de la décentralisation dans un nombre grandissant de pays a conduit à mettre en place des fonds locaux d'investissement, dans lesquels l'aide française est fréquemment impliquée, et dont la gestion fait une large place aux acteurs locaux de la société civile. Mais ce type d'interventions n'occupe encore qu'une place très réduite dans l'aide-projet.

La France cherche à développer le partenariat avec les pays bénéficiaires de l'aide. Mais les anciennes orientations à moyen terme (OMT) que préparait l'ex-ministère de la Coopération n'ont pas encore été remplacées par des stratégies-pays, et les commissions mixtes qui continuent à se réunir tous les trois ans ne donnent pas lieu à l'élaboration de documents de stratégie. Les documents de stratégie-pays (DSP) qu'il est prévu d'établir ne seront pas discutés avec les Etats bénéficiaires et resteront des documents internes à l'administration. Il est toutefois prévu de mettre au point des accords-cadres de partenariat, en concertation avec les pays aidés, dans la ligne des accords déjà négociés dans le cadre de quelques commissions mixtes. Ceci constituera un progrès, à condition que ces accords prennent comme base la stratégie de développement des pays partenaires.

La bonne gouvernance

La France est un ardent défenseur de la construction de l'Etat de droit comme l'une des conditions du développement durable. Elle a à ce titre développé une coopération très active en faveur de l'Etat de droit, en matière d'ingénierie administrative et de développement local. Ceci lui a valu d'acquérir une expérience et un savoir-faire considérables dans des domaines comme l'appui aux institutions démocratiques et au processus électoral, la formation des magistrats, la coopération en matière de sécurité et de formation de la police ou la coopération administrative avec notamment l'accompagnement du processus de décentralisation. Cette coopération institutionnelle, qui est fragmentée entre une multitude d'acteurs, gagnerait à être mieux articulée afin d'en assurer une meilleure coordination et une plus grande visibilité.

La promotion de l'égalité hommes-femmes reste insuffisante

En matière d'égalité hommes-femmes, il existe une volonté d'accroître les efforts, mais elle ne s'est pas encore traduite dans les faits. L'intégration systématique des préoccupations d'égalité hommes-femmes dans l'ensemble des activités d'aide constitue encore un défi. Il existe cependant une prise de conscience du problème à l'AFD, où il est prévu que des directives dans ce domaine soient approuvées dans le courant de l'an 2000. De gros efforts restent à accomplir, surtout au MAE, qui semble privilégier les projets spécifiques ciblés sur les femmes, pour que la problématique soit reconnue en tant que telle. Une position claire, une volonté stratégique affirmée et un renforcement des capacités institutionnelles semblent faire défaut à ce jour.

L'environnement

L'environnement est une préoccupation importante. La gestion rationnelle des ressources naturelles et l'aménagement des territoires constituent un des quatre axes stratégiques de la Direction du développement de la DGCID. Des équipes de spécialistes du MAE et de l'AFD élaborent des projets spécifiques de préservation de l'environnement. Cependant, l'intégration systématique de cette préoccupation demanderait des moyens supplémentaires. Des efforts significatifs sont à souligner à l'AFD alors qu'il semble que la prise en compte de l'environnement reste à renforcer au MAE. L'alignement de la société de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO) sur les standards appliqués par la Société financière internationale (SFI) et les travaux

du Fonds français pour l'environnement mondial pour introduire cette dimension dans les programmes de développement constituent d'importantes avancées.

La promotion du secteur privé

La promotion du secteur privé est un point fort du dispositif. Outre l'accompagnement institutionnel, elle s'effectue également à travers PROPARCO, filiale à 68 % de l'AFD, le solde de son capital étant réparti entre différents partenaires du secteur privé. Les activités de PROPARCO, soit de capital-risque, soit de banque, ne sont pas déclarées au CAD comme APD. PROPARCO fait preuve dans ses interventions d'un professionnalisme reconnu, et fournit des capitaux (sous forme de fonds propres ou de prêts) au secteur privé local, soit directement, soit, pour les petites entreprises, par l'intermédiaire de banques ou d'institutions financières.

Les approches sectorielles

Les approches sectorielles sont regardées avec un certain scepticisme, même si l'AFD ne se refuse pas à y participer, sur la base d'analyses au cas par cas. Les responsables de l'aide considèrent que les conditions du succès de ces approches ne sont que rarement remplies : existence d'une stratégie sectorielle unique appropriée par le gouvernement du pays receveur, coordination étroite entre l'ensemble des bailleurs de fonds concernés, harmonisation des procédures, etc. En regard l'aide-projet paraît plus simple à mettre en oeuvre, et elle est généralement de bonne qualité. Le fait que les trois-quarts de l'aide-projet à conditions d'APD soit effectuée sous forme de prêts joue d'ailleurs plutôt dans un sens favorable, dans la mesure où ce type de financement contraint à se préoccuper de la viabilité et de la pérennité des projets dans le long terme. La France plaide en fait pour une vision rénovée de l'aide-projet, cohérente avec les approches sectorielles et budgétaires, où les projets sont des éléments de programmes sectoriels.

L'évaluation de l'aide

Des progrès restent à accomplir en matière d'évaluation de l'aide. A l'heure actuelle cette fonction est fragmentée entre trois unités, à la Direction du Trésor, au MAE et à l'AFD, aucune n'étant en situation d'indépendance par rapport à sa hiérarchie. Les évaluations sont sous-traitées à l'extérieur, sauf à l'AFD où le budget de la fonction évaluation est très limité, et où elles sont en totalité réalisées en interne. De plus, les bénéficiaires n'y sont en général pas associés, et le résultat des évaluations est souvent considéré comme confidentiel, même pour les bénéficiaires. La transparence est réduite : la diffusion externe est l'exception au MEFI et limitée à l'AFD, mais est la règle au MAE. Des mécanismes explicites de rétroaction des résultats des évaluations dans la conception de nouveaux projets ne semblent exister qu'à l'AFD.

La cohérence de la politique d'aide au développement

Aide au développement et objectifs commerciaux

Aide au développement et objectifs commerciaux peuvent être contradictoires. L'aide française est dans son principe une aide liée, même si la formulation de la clause d'origine qui formalise cette caractéristique permet le financement de biens et services originaires également des pays de la zone franc ou des pays bénéficiaires, dans des conditions qui peuvent varier suivant les instruments utilisés. La liaison de l'aide est certes une caractéristique commune à de nombreux Membres du CAD, mais elle conduit à des surcoûts, en restreignant la concurrence lors des appels d'offres où un très petit nombre d'entreprises peuvent concourir. L'efficacité de l'aide pourrait être accrue si une part plus substantielle de l'aide était déliée. Ceci conduit à souhaiter l'association active de la France à la

recherche d'un consensus sur le déliement de l'aide aux PMA dans le cadre des travaux actuels du CAD. Pour l'aide sur protocoles la liaison de l'aide se traduit par la préoccupation constante de favoriser la pénétration commerciale et les investissements sur place des entreprises françaises.

Aide au développement et politique de rayonnement culturel

L'aide peut servir d'outil de la politique de rayonnement culturel. Le poids de l'histoire explique la place de la langue et de la culture françaises dans le monde. Dans ce contexte l'aide est donc pour partie un outil au service du rayonnement culturel. Cela apparaît avec une netteté particulière dans les pays qui ne rentraient pas dans l'ancien champ du ministère de la Coopération mais qui appartiennent à la ZSP. Dans ces pays l'action de coopération internationale menée par les ambassades relève essentiellement de la coopération culturelle, scientifique et technique. Il s'agit de types d'aide qui obéissent à une logique autre que celle de la réduction de la pauvreté et de la stratégie du CAD, étant entendu que les montants correspondants sont déclarables en APD conformément aux règles en vigueur. La coopération éducative, notamment à travers le système d'enseignement français à l'étranger, s'adresse avant tout à l'élite des pays concernés. Le MAE a une culture de coopération internationale. La greffe de l'ancien ministère de la coopération lui donne l'occasion d'acquérir également une culture de l'aide. Les actions de développement des cultures locales méritent d'être relevées.

Aide au développement et investissements dans le secteur pétrolier

Aide au développement et politique d'indépendance énergétique se concilient difficilement. Comme dans d'autres pays industrialisés, l'Etat a appuyé les efforts et les projets des grandes compagnies pétrolières françaises, notamment par l'octroi d'aide au développement ou plus directement d'aides et de garanties publiques à des projets d'exploitation d'hydrocarbures dans les pays producteurs concernés. Un rapport récent de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, intitulé « *Pétrole et éthique, une conciliation possible* » porte un jugement critique sur cette politique. Il estime « qu'en Afrique, la manne pétrolière n'a pas aidé au développement, les chefs d'Etat l'ont utilisée pour acheter des armes en Angola et au Congo-Brazzaville. Pour une plus grande cohérence, le rapport souhaite « que le Parlement soit informé des décisions d'accorder des aides et des garanties publiques à des projets d'exploitation d'hydrocarbures, les règles de conditionalité actuellement en vigueur lui paraissant insuffisantes. Fondées sur des critères économiques, elles ne prennent pas assez en considération les impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation pétrolière. Le rapport considère également que « l'existence d'un double standard dans le respect des droits de l'Homme, des lois anti-corruption, des normes sociales et environnementales n'est pas acceptable. La France se doit d'encourager l'extension des conventions anti-pollution, de combattre le 'dumping' social, et de lutter avec ses partenaires contre la corruption ». Un certain nombre de réflexions sur l'utilisation de la rente pétrolière sont en cours et le CAD encourage la France à les poursuivre.

Aide au développement et droits de l'Homme

Le rapport entre l'aide au développement et la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme est mieux pris en compte. La France est le pays des droits de l'Homme, et elle est traditionnellement un ardent défenseur de ces derniers. Pendant longtemps l'aide au développement est toutefois restée à l'écart de cette préoccupation. Mais un changement est intervenu en 1990 avec le discours de la Baule du Président de la République, qui établissait un lien entre la vocation à recevoir l'aide de la France et la démocratie dans les pays receveurs. Ce lien a été réaffirmé dans ce que l'on a appelé la « doctrine Balladur », formulée en septembre 1993, qui voulait réserver l'aide aux pays correctement gérés, en paix avec eux-mêmes et démocratiques. Dans cette ligne, la France a développé depuis quelques

années ses interventions dans le domaine de la bonne gouvernance, de la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, y compris sur une base régionale.

S'agissant par exemple du Togo, la coopération française a été suspendue ou tout au moins ralentie, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Mais l'arrêt de l'aide de la France est parfois difficilement envisageable dans les pays de la zone franc où il pourrait se traduire par un effondrement économique à conséquences systémiques. Depuis 1995 la « conditionnalité démocratique » est plus pragmatique, et ne s'applique plus à l'ensemble des types d'aide, mais uniquement à l'aide directe aux Etats (ce qui évite de pénaliser la population). Par ailleurs la France appuie en général les décisions de la Commission Européenne, devenue plus stricte en la matière depuis la révision de la Convention de Lomé IV, et son action dans ce domaine s'est renforcée au cours des toutes dernières années.

La participation de la société française

L'information et la sensibilisation de l'opinion publique

L'information de l'opinion publique, son éducation et sa sensibilisation aux questions de développement, à la nécessité de l'aide et à la politique française en la matière ne font l'objet d'aucune politique systématique. L'Administration considère que ceci ne relève pas de sa responsabilité, mais de celle des ONG. Il n'existe d'ailleurs aucun budget spécifique qui permettrait de développer ce type d'activité. La France est donc dans ce domaine assez éloignée de la pratique moyenne des Membres du CAD.

Les ONG

Les ONG françaises sont très actives en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement et ont parfois un rayonnement considérable, comme vient encore de le montrer récemment le Prix Nobel de la Paix décerné à Médecins sans frontières (MSF). Mais la France se classe tout à fait en queue de peloton parmi les Membres du CAD aussi bien pour le soutien directement apporté aux ONG que pour la part de l'aide totale distribuée à travers les ONG. Même s'il existe une volonté de dialogue, à travers la Commission coopération développement (COCODEV), et maintenant au travers du HCCI, ceci ne se traduit pas dans l'utilisation des ONG comme intermédiaires pour gérer l'aide publique. Celles-ci l'interprètent comme provenant d'une certaine méfiance, de la part des acteurs officiels, envers leurs capacités et la pérennité de leurs interventions. Les grandes ONG françaises obtiennent donc leurs financements de leurs propres membres, de la Commission de Bruxelles, voire d'autres Etats, mais le montant global des financements attribués par le MAE aux ONG en 1998 n'a représenté que 15 millions de \$, soit 0.3 % de l'APD totale.

La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est une composante dynamique de l'aide, qui se développe rapidement et que le gouvernement français cherche à promouvoir et à coordonner. Depuis une loi de 1992, les collectivités locales françaises (régions, départements ou communes) peuvent avoir des activités de coopération internationale. Nombre d'entre elles se sont engagées avec enthousiasme sur ce créneau, à tel point que les montants en cause sont estimés à environ 170 millions de \$ pour 1998. Ils ne sont pas déclarés au CAD comme APD, bien que rien ne s'y oppose au terme des règles de déclaration en vigueur. Il s'agit d'une coopération de société civile à société civile, de ville à ville, de région à région, qui comme telle s'effectue dans un esprit de partenariat et d'appropriation de l'aide par les bénéficiaires. Face au foisonnement des initiatives, le gouvernement français souhaite renforcer la coordination. Dans cette optique, des responsables sont en cours de nomination dans les services de coopération des ambassades.

Synthèse et recommandations

En se fondant sur l'analyse qui précède, le CAD félicite la France pour avoir :

- 1) Mis en place la réforme du dispositif institutionnel.
- 2) Maintenu un volume d'aide significatif qui la place au troisième rang des 22 pays Membres du CAD par le montant absolu de son APD. En pourcentage du PNB, elle se situe au premier rang du G7, et au sixième rang de l'ensemble des Membres du CAD, avec un ratio de 0.40 %.
- 3) Instauré le HCCI, qui devrait permettre une participation accrue de la société civile aux débats dans le domaine de l'aide.
- 4) Manifesté la volonté de jouer un rôle plus actif dans le débat international sur le développement.
- 5) Encouragé la coopération décentralisée, qui devrait devenir une composante à part entière de l'aide au développement.

Le CAD recommande que la France :

- 1) Profite des recettes budgétaires accrues par le retour d'une croissance plus vigoureuse pour augmenter le volume de l'aide, notamment pour compenser le retrait des TOM.
- 2) Utilise le CICID pour élaborer rapidement un document-cadre de stratégie, public, axé sur la réduction de la pauvreté, contenant une hiérarchisation des objectifs et pouvant servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs de l'aide.
- 3) Revoit la consistance de la ZSP de façon à la resserrer sur un nombre plus restreint de pays, et sélectionne les pays prioritaires de façon à recentrer l'aide sur les pays les plus pauvres et sur ceux qui suivent des politiques appropriées.
- 4) Mette en place rapidement pour les pays prioritaires des stratégies-pays, discutées avec les partenaires et accessibles au public.
- 5) Fasse un effort budgétaire particulier pour maintenir ou accroître les flux d'aide, suite au passage des prêts aux dons pour les pays bénéficiant du renforcement de l'initiative PPTE.
- 6) Continue le processus de réduction de l'aide accordée par le MEFI sous forme de protocoles financiers.
- 7) Accroisse l'aide allant aux secteurs sociaux de base, notamment en augmentant les ressources allouées à cette fin à l'AFD.
- 8) Poursuive les efforts commencés pour l'intégration systématique de l'égalité hommes-femmes dans l'ensemble des activités.
- 9) Améliore le système d'évaluation de l'aide, actuellement très fragmenté, en vue d'accroître l'indépendance, la transparence et la rétroaction de cette fonction.
- 10) S'interroge sur l'opportunité de mettre en place une véritable politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique.
- 11) Poursuive ses efforts, dans le cadre des travaux actuels du CAD, vers la recherche d'un consensus sur le déliement de l'aide aux PMA.

CHAPITRE 1

L'EVOLUTION DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE ET LA REFORME DU DISPOSITIF FRANÇAIS DE COOPERATION

Le système français d'aide au développement vient de faire l'objet d'une réforme institutionnelle majeure. La réduction du volume de l'aide se combine avec certaines incertitudes quant à la stratégie poursuivie pour rendre plus difficile la mise en œuvre concrète, sur le terrain, de politiques de réduction de la pauvreté. Le système poursuit par ailleurs quelques objectifs qui peuvent être partiellement contradictoires avec cette stratégie dans certains domaines. La participation croissante de la société civile française à travers des organes consultatifs pourrait aider le système à continuer d'évoluer dans la bonne direction.

Rappel des chiffres essentiels

La France reste l'un des tous premiers pays donateurs

La France se classe au troisième rang des 22 pays Membres du CAD, par le montant absolu de son aide publique au développement (APD), qui s'est élevé à 5 742 milliards de \$ en 1998. Ce montant la plaçait après le Japon et les Etats-Unis, et juste avant l'Allemagne. En terme de pourcentage du produit national brut (PNB), elle se situait la même année au premier rang des pays membres du Groupe des 7 (G7), avec un ratio de 0.40 %, à rapprocher de la moyenne des pays Membres du CAD, soit 0.24 %.

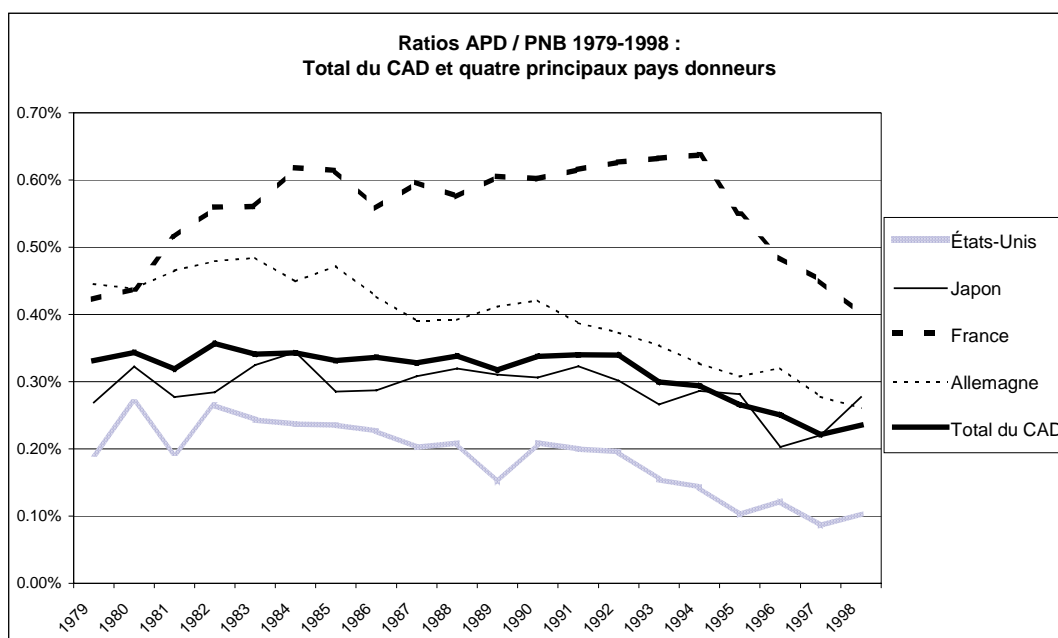
Mais son APD s'est réduite sensiblement au cours des années récentes

La performance notable mentionnée ci-dessus ne doit pas masquer la baisse de 31 % en \$ constants de 1997 intervenue au cours des quatre dernières années (le dollar a progressé de 6.25 % par rapport au franc sur cette période). Elle correspond à une réduction très sensible du ratio APD/PNB, puisqu'il atteignait 0.64 % en 1994. Ce chiffre constituait certes un pic lié à l'accompagnement par une aide accrue de la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994. Mais le graphique 1 ci-dessous, qui fait apparaître l'évolution de ce ratio pour les quatre principaux donateurs sur les vingt dernières années, montre que le ratio APD/PNB de la France s'était maintenu à des niveaux proches de 0.60 % du PNB depuis 1984. Effectivement l'APD en \$ courants a chuté de 9 % en un an, de 1997 à 1998. L'explication de cette évolution tient pour partie à l'austérité budgétaire visant à respecter le critère de convergence fixé par l'accord de Maastricht. Il ne semble pas qu'on puisse invoquer la « fatigue de l'aide », puisqu'un récent sondage a montré qu'en 1999 64 % des Français étaient en faveur d'un accroissement de l'APD.

En 1999, l'APD devrait avoir augmenté de 1.7 milliard de francs (FF) (environ 280 millions de \$), ce qui maintiendrait le ratio APD/PNB à 0.40 %. En l'an 2000, en revanche, elle devrait diminuer de 1.7 milliard de FF, pour retrouver en termes nominaux le montant de 1998 en FF. Ceci se traduirait par

une nouvelle baisse du ratio APD/PNB, à 0.37 %, mais ce pourcentage n'intègre pas l'arrêt de la prise en compte par le CAD, à partir de l'an 2000, des flux d'APD allant aux Territoires d'outre-mer (TOM). Ces flux ont représenté 775 millions de \$ en moyenne en 1997-98 (en \$ constants de 1997, cf. tableau II-4), soit 17 % de l'APD bilatérale totale ou 0.06 % du PNB de la France. Il en résulte que le ratio APD/PNB pourrait tomber à 0.31 % en 2000. Les autorités françaises ont indiqué au Secrétariat et aux examinateurs (équipe de l'examen) de l'OCDE qu'il n'était pas prévu de compenser le retrait des TOM des statistiques d'aide par des flux additionnels vers les pays en développement. Les autorités françaises ont par ailleurs précisé que l'initiative renforcée pour la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) représente un effort financier à court terme très important pour la France (évalué à 7 milliards de \$), qui ne sera répercuté sur l'aide publique que de façon très étalée dans le temps.

Graphique 1. Evolution comparée de l'aide pour les quatre pays principaux donateurs



Source : OCDE.

La réforme du dispositif d'aide au développement

Le contexte et les objectifs de la réforme

La réforme du dispositif français d'aide au développement a été l'objet de discussions pendant plus de vingt ans et a fait l'objet de nombreux rapports. Elle avait toujours été ajournée en raison des enjeux politiques sous-jacents concernant les relations de la France avec ses anciennes colonies et plus généralement sa politique africaine. La dévaluation du franc CFA en janvier 1994, longtemps retardée elle aussi, a peut-être constitué un déclic, sans pour autant être suivie d'effet immédiat. Mais la venue au pouvoir d'un nouveau gouvernement en juin 1997 semble avoir permis la refonte du système, et la déclaration de politique générale du Premier Ministre contenait l'annonce que « la France engagera l'indispensable réforme du dispositif de coopération ».

La réforme du dispositif de coopération a été approuvée par le Conseil des Ministres du 4 février 1998. Un document de présentation à la presse, à tonalité politique, met l'accent sur l'inadaptation du dispositif existant, en reprenant certaines des critiques qui avaient pu lui être portées par le CAD lors du dernier examen de l'aide, en 1997. Ce document considère pour l'essentiel que le dispositif de la coopération française était marqué par une certaine confusion institutionnelle et un partage des compétences entre de multiples acteurs ; que les fonctions politiques se confondaient avec les fonctions d'exécution, l'Etat étant l'opérateur direct de nombreuses actions de coopération ; que le dispositif ne satisfaisait pas toujours aux critères d'efficacité et d'évaluation qui doivent présider à l'affectation des ressources publiques ; qu'enfin il contribuait insuffisamment à la lisibilité d'une politique qui est au coeur de l'action internationale de la France.

Le document place la réforme dans le contexte de l'action extérieure de la France, qui doit se diversifier pour tenir compte des évolutions du monde contemporain. Il est en ligne avec l'approche du CAD, puisqu'il souligne que la coopération au développement participe à la réduction de la pauvreté et doit bénéficier particulièrement aux populations les plus défavorisées, tout en contribuant à l'établissement des conditions macroéconomiques, financières et institutionnelles de la croissance. Le même document indique qu'elle promeut l'Etat de droit et la démocratie. Il signale également que la francophonie est une autre composante essentielle de l'action extérieure de la France, « indissociable des valeurs de la démocratie, de l'Etat de droit et de la culture partagée dans sa richesse et sa diversité », qui doit « être un espace de coopération linguistique et culturelle, mais aussi économique, sociale et politique ».

Le dossier remis à la presse met aussi l'accent sur le partenariat, en notant que « nos partenaires doivent définir, mettre en perspective et s'attacher à la mise en œuvre de leurs propres stratégies. Il nous appartiendra alors de déterminer avec eux la meilleure façon de soutenir ces stratégies, de les appuyer et de les accompagner. C'est le moyen de passer d'une relation d'assistance à une logique contractuelle ». Enfin, dans un pays où l'Etat occupe une place prépondérante, la présentation insiste sur le fait que la coopération au développement doit quitter la sphère gouvernementale pour concerner la société dans son ensemble, en associant l'initiative privée et l'action des citoyens à travers les organisations de solidarité internationale, les collectivités territoriales, le monde de l'entreprise et les organisations professionnelles.

L'application de ces objectifs à la réforme du dispositif français, se traduit par quatre orientations majeures : i) renforcer l'unité de conception et de coordination de l'action de la France en matière de coopération internationale, en regroupant au sein de deux pôles ministériels : le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MEFI), les attributions de conception, de suivi, d'évaluation et de contrôle de la politique de coopération, bilatérale ou multilatérale ; ii) améliorer l'efficacité et moderniser les procédures, en distinguant entre le niveau politique et le niveau technique de maîtrise d'œuvre dont les tâches peuvent être confiées à une agence et à des opérateurs spécialisés ; iii) promouvoir le partenariat et valoriser les complémentarités en inscrivant la coopération avec chaque pays dans des accords de partenariat et de développement ; iv) donner une meilleure lisibilité aux actions de coopération en élargissant la participation de la société civile, à travers un dialogue politique et opérationnel renforcé avec les élus et les acteurs de la coopération.

Les changements institutionnels : vue d'ensemble

Pour atteindre les objectifs sus-indiqués la réforme a créé un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) visant à définir les orientations de la politique française d'aide au développement et de coopération internationale ; le système a été rationalisé autour de deux

grands pôles, le MAE d'une part, le MEFI d'autre part ; le gouvernement a décidé le regroupement des services du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, réformé les protocoles financiers gérés par MEFI ; il a redéfini les activités de l'Agence française de développement (AFD) désignée comme opérateur-pivot, auquel est confié l'essentiel des programmes d'aide au développement bilatérale, concentrée sur une zone de solidarité prioritaire (ZSP) ; enfin il a annoncé la contractualisation des relations avec les pays concernés et prévu la création d'un Haut conseil de la coopération internationale (HCCI).

La création du Comité interministériel de la coopération international et du développement (CICID) et ses premières conséquences

La mise en place du CICID

Le CICID a été créé le 4 février 1998 par Décret en Conseil des Ministres, afin d'assurer la coordination interministérielle. Il prend la suite du Comité interministériel d'aide au développement (CIAD), créé deux ans avant et dont l'activité dans ce domaine n'avait guère été remarquée. Le CICID est présidé par le Premier Ministre. Il comprend le ministre des Affaires étrangères, le ministre chargé de l'Economie et des finances, le ministre chargé de la Coopération, ainsi que neuf autres ministres qui en sont membres de droit, d'autres encore pouvant y siéger s'ils sont intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour. Un représentant du Président de la République prend part à ses travaux.

Le CICID est par sa composition une instance politique, ce qui correspond à l'importance du rôle qui lui est dévolu. Ainsi que le Premier Ministre l'a indiqué « le CICID a maintenant un rôle directeur dans la définition, la gestion et le contrôle de la coopération française ». Il doit conduire à « obtenir une vision globale de la coopération internationale de la France », ce qui « permettra de redéfinir en connaissance de cause, année après année, la hiérarchie de nos priorités ». Le CICID doit en particulier :

- Déterminer la zone de solidarité prioritaire (ZSP) comprenant les pays vers lesquels est concentrée l'aide bilatérale.
- Fixer les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans ses composantes bilatérales et multilatérales.
- Veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération française, notamment par l'établissement des orientations annuelles d'une programmation globale.
- Assurer une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité de l'aide aux objectifs fixés.

La périodicité des réunions du CICID influe sur son mode de fonctionnement. Le décret de création indique que le CICID se réunit au moins une fois par an. Dans l'intervalle de ces réunions le ministre des Affaires étrangères et le ministre chargé de l'Economie et des finances assurent le secrétariat du CICID. Début 1999, M. Tavernier, Député, a remis au Premier Ministre un rapport sur la coopération française au développement, dans lequel il propose de « tout mettre en œuvre pour que le CICID tienne plusieurs réunions par an, par exemple trimestriellement ». Jusqu'ici le CICID ne s'est cependant réuni qu'une seule fois, fin janvier 1999, notamment pour déterminer les contours de la

ZSP. La préparation des décisions gouvernementales est assurée par un secrétariat conjoint, coprésidé par le Directeur de la stratégie, de la programmation et de l'évaluation de la Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID) du MAE, d'une part, et le chef du Service des Affaires européennes et internationales de la Direction du Trésor du MEFI, d'autre part. Comme le CICID n'a pas de personnel propre, il revient en fait à l'administration elle-même de se coordonner, ce qui existait déjà en pratique, mais de façon plus informelle, avant la création du CICID.

Le CICID a défini la zone de solidarité prioritaire et les premiers éléments d'une stratégie

La zone de solidarité prioritaire (ZSP)

La ZSP a été définie en février 1998 comme celle où l'APD, engagée de manière « sélective et concentrée, peut espérer disposer d'un effet significatif en termes économiques (effet de levier) ou politique (francophonie notamment). Elle comprend les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès au marché des capitaux ». La liste des pays en faisant effectivement partie a été déterminée lors de la première réunion du CICID en janvier 1999. Les pays retenus ont été d'abord les 37 pays dits du « champ » de l'ancien ministère de la Coopération, qui pouvaient comme tels bénéficier des crédits du Fonds d'aide et de coopération (FAC). Est venu s'y ajouter un bon nombre des autres pays d'Afrique subsaharienne. Il s'agit essentiellement de pays anglophones d'Afrique orientale et australe, car le champ comprenait déjà les pays lusophones. Mais ne figurent pas dans la ZSP le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Swaziland, la Somalie, le Soudan et la Zambie. Font également partie de la ZSP les pays du Maghreb, le Liban et les Zones sous administration palestinienne, les trois pays de la péninsule indochinoise et la Caraïbe, où généralement l'AFD intervenait déjà, et l'ancien ministère de la Coopération plus ponctuellement (Petites Antilles). Dans le cas de la Caraïbe des considérations régionales ont notamment conduit à inclure Cuba. Les mêmes considérations expliquent la présence de pays comme Maurice, les Seychelles et le Surinam. Le Nigéria a été adjoint à la liste après la tenue des élections qui ont permis le retour d'un pouvoir civil démocratiquement élu. La liste complète des pays de la ZSP est fournie en annexe III.

La ZSP est flexible, d'abord parce que les pays qui en font partie, au nombre de 61, n'ont que vocation à bénéficier de l'aide, qui ne leur est pas garantie, mais elle est aussi évolutive car le CICID peut modifier la liste chaque année. L'objectif est de mettre fin à la « logique d'abonnement », qui était perçue comme une des caractéristiques négatives de l'aide française. Les pays de la ZSP sont ceux où devraient être définis des accords-cadre de partenariat pour le développement, à partir du premier semestre 2000.

D'un point de vue fonctionnel les pays de la ZSP pourront bénéficier du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), qui a pris la suite du FAC à partir du 1er janvier 2000 et qui a pour vocation exclusive le financement de programmes de coopération institutionnelle dans les domaines dits régaliens (justice, administration économique, Etat de droit, armée, police). La ZSP correspond aussi à la zone où intervient l'AFD. Inversement dans les pays situés hors de la ZSP, qui incluent l'ensemble des pays d'Amérique latine hors Surinam et toute l'Asie hors péninsule indochinoise, la France poursuit une politique de coopération culturelle, scientifique et technique, à vocation universelle.

Les premiers éléments d'une stratégie

En septembre 1999 le co-secrétariat du CICID a adressé une note d'instruction intitulée « orientations stratégiques de l'aide publique au développement bilatérale » au Directeur Général de l'AFD, sous la double signature du Directeur Général de la DGCID et du chef du service des Affaires européennes et

internationales de la Direction du Trésor. Les priorités sectorielles énoncées par le co-secrétariat du CICID, qui fait explicitement référence à la Stratégie du CAD *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, sont les suivantes :

- Renforcer l'investissement productif, pour créer les bases d'une croissance soutenue, par l'amélioration de la productivité agricole, la mise en place de dispositifs financiers mobilisant l'épargne locale et la consolidation des grandes infrastructures économiques.
- Renforcer les capacités institutionnelles en appuyant des stratégies de développement régionales, nationales et locales. Les interventions privilégieront l'intégration régionale, particulièrement dans la définition de politiques sectorielles communes. Au niveau national elles favoriseront le renforcement de l'Etat de droit et la capacité des administrations à œuvrer en faveur du développement des populations. Elles favoriseront enfin la création et le renforcement d'administrations locales, déconcentrées et décentralisées.
- Contribuer à une gestion rationnelle du territoire et des ressources naturelles, en visant une gestion durable des ressources et la maîtrise de l'urbanisation.
- Permettre un meilleur accès de tous aux soins de santé primaire et à l'éducation de base.

On constate que le premier axe correspond au domaine traditionnel d'intervention de l'AFD : le développement des infrastructures et du secteur productif. Le second axe, relatif au renforcement institutionnel, était déjà pris en compte à un certain niveau par l'AFD. Le troisième axe met l'accent sur la dimension environnementale du développement, qui avait déjà fait l'objet de directives internes à l'institution. Mais le quatrième axe est nouveau et se situe au coeur de la problématique de réduction de la pauvreté.

Le Haut conseil de la coopération internationale et du développement (HCCI)

Le HCCI est entré en fonction fin novembre 1999. Cette institution créée par la réforme en constitue peut-être l'élément le plus novateur dans la mesure où elle n'avait pas auparavant d'équivalent dans le système français de coopération et où elle introduit au coeur du système un nouvel acteur : la société civile, dont le rôle était jusqu'ici resté très périphérique, mais qui est susceptible à terme de le faire profondément évoluer. L'importance de cette nouvelle institution est d'ailleurs marquée par le fait qu'un an s'est écoulé entre la décision de la créer et sa création effective, par décret du 10 février 1999, et qu'il a encore fallu de nombreux mois pour désigner la totalité de ses membres.

Le président du HCCI, nommé par le Premier Ministre, est un homme politique de premier plan, député à l'Assemblée Nationale, ancien ministre et ancien Secrétaire Général de la Présidence de la République. Les 60 membres du HCCI sont nommés pour trois ans par le Premier Ministre. Ils remplissent leur fonction bénévolement. Une majorité d'entre eux représente des associations de solidarité internationale ou des organismes qui les fédèrent et quinze sont des personnalités désignées en raison de leur autorité dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération culturelle, scientifique et technique. L'indépendance du HCCI devrait être grande. Il exclut en effet les fonctionnaires d'Etat en activité, il est autorisé à se saisir de toute question relevant de son champ de compétence et organise librement ses travaux, ce qui garantit la liberté de ses réflexions. A la différence du CICID, il dispose par ailleurs d'une petite structure administrative et de moyens propres qui devraient faciliter son fonctionnement.

Le HCCI a pour mission de participer à la réflexion sur les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement en élargissant à la société civile un débat jusqu'ici confiné entre les hauts fonctionnaires et les responsables politiques intéressés par le sujet. Outre son rôle de porte-parole de la société civile, il devrait favoriser l'adhésion du grand public à la coopération internationale, un rôle que l'administration a du mal à jouer. Son avis sera sollicité par les pouvoirs publics et il soumettra au Premier Ministre un rapport annuel sur la coopération, dont la première livraison pourrait avoir lieu avant le débat parlementaire qu'il est prévu d'organiser sur ce thème en mars 2000, pour la première fois depuis plus de dix ans. Le HCCI pourrait donc aider à accélérer le passage dans les faits des nouvelles orientations de la politique d'aide au développement. Ceci d'autant plus qu'elles sont plus proches qu'auparavant des préoccupations de la société civile et qu'elles impliquent une convergence plus grande entre les actions de l'Etat et celles de ces acteurs de plus en plus importants que sont les organisations non gouvernementales (ONG) et les collectivités locales.

La rationalisation du système autour de deux grands pôles et l'absorption du ministère de la Coopération par le MAE

Les deux grands pôles concernés sont le MAE et la coopération d'une part, et le MEFI d'autre part, qui concentrent chacun dans son domaine les fonctions de définition, de gestion ou de contrôle de la gestion et de suivi de la coopération française.

Le point clé de la réforme a été la disparition du ministère de la Coopération, dans la mesure où elle exprimait une volonté politique forte de banaliser les relations avec l'Afrique, presque 40 ans après l'indépendance des anciennes colonies. Il s'agissait d'en finir avec une institution présentée comme « le ministère des colonies », comme le symbole des relations spéciales entre la France et ces pays. Cette disparition est intervenue formellement le 1er janvier 1999, et a constitué un défi sur le plan humain. En effet les deux administrations avaient travaillé sur la base d'une fusion « géographique », qui aurait fait de l'ancien ministère l'armature d'une Direction Afrique au sein du MAE. Mais les autorités politiques ont considéré que cette méthode aurait fait courir le risque d'une possible survivance du ministère de la Coopération. Elles ont donc décidé de procéder tout autrement, en fusionnant la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) du MAE avec la Direction du développement, et le service de la coordination géographique et des études de l'ancien ministère, pour créer la DGCID, à compétence mondiale. De façon similaire les directions fonctionnelles (budget, personnel) ont fusionné avec leurs homologues du MAE.

Le type de fusion finalement mis en œuvre a eu pour effet de fondre au sein de la DGCID des personnels qui exerçaient des métiers en fait assez différents, avec des cultures elles-mêmes très différentes. D'un côté des diplomates, fonctionnaires de carrière, formés à l'analyse géo-politique, avec des préoccupations à relativement court terme de coopération internationale au service de la politique extérieure de la France. De l'autre des « développeurs » contractuels ou fonctionnaires, issus d'horizons très divers, avec une expérience et des préoccupations de développement à long terme. Ceci implique qu'une même unité, par exemple le bureau santé de la Direction du Développement et de la coopération technique (DDCT), soit amenée à travailler dans une optique de coopération internationale et simultanément dans une optique de réduction de la pauvreté pour développer les soins de santé primaire dans les pays les moins avancés (PMA) de la ZSP. L'exercice est donc objectivement difficile. Il ne peut être considéré comme gagné d'avance, ce qui explique que certains hauts fonctionnaires se donnent deux ans pour établir un premier bilan et décider si des ajustements doivent être apportés à la réforme.

L'AFD est devenue l'opérateur-pivot de l'aide bilatérale

La Caisse française de développement a changé de nom pour devenir l'Agence française de développement (AFD) et mieux marquer le rôle d'« opérateur-pivot » qui lui a été dévolu par la réforme, et qui implique qu'elle est désormais en charge de la mise en œuvre de l'essentiel de l'aide-projet en matière de coopération économique et technique, dans les pays de la ZSP. La réforme a eu le mérite de clarifier le rôle de l'AFD et son articulation avec celui des autres intervenants, sans toutefois modifier profondément la nature et les modalités de ses interventions. Elle a en effet conservé son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et celui d'institution financière spécialisée (IFS) qui lui garantit une certaine autonomie et lui permet une souplesse opérationnelle plus grande que celle de l'administration.

L'AFD continue à mettre en œuvre pour son propre compte des concours destinés au financement de projets productifs publics et privés dans divers secteurs : agriculture, hydraulique, pêche, énergie industrie transports, tourisme, télécommunications, équipements urbains et systèmes financiers. De même, elle continue à gérer pour le compte de l'Etat les concours d'ajustement structurel décidés par le gouvernement français. L'élément nouveau est que sa mission a été élargie au financement des infrastructures de santé et d'éducation, par délégation de crédits du MAE mais pour des montants pour le moment symboliques, comme on le verra plus loin. De ce fait le FSP géré par le MAE a vu son domaine d'action redéfini par rapport à l'ancien FAC auquel il a succédé, et qui relevait de l'ancien ministère de la Coopération. Il n'intervient plus que pour des programmes relevant des secteurs institutionnels et de souveraineté (justice, Etat de droit, administration économique, défense, police), du développement social, culturel, et de la recherche.

La réforme des protocoles financiers

L'aide projet-protocole

Jusqu'en 1998 les pays situés hors du champ du ministère de la Coopération pouvaient bénéficier de prêts du Trésor français sous forme d'enveloppes de prêts concessionnels mises à leur disposition par un protocole d'accord pour y imputer ensuite le financement de différents projets, d'où leur nom de « protocoles financiers ». La réforme de ces protocoles intervenue en 1998 s'est appuyée sur la définition, à côté de la ZSP, d'une « Zone de partenariat économique » (ZPE) où sont mis en œuvre les protocoles financiers rénovés, ainsi qu'un Fonds d'aide au secteur privé (FASEP), qui répondent davantage aux modes de financement du développement des pays émergents. Le mode de gestion des protocoles financiers est rénové à travers la création d'une Réserve pays émergents (RPE).

Comme l'indique le dossier de Presse remis à l'occasion de la première réunion du CICID, les protocoles financiers continuent d'être instruits par le MEFI, qui « s'attache aujourd'hui à soutenir les entreprises françaises à l'étranger afin de renforcer la présence économique française dans le monde, notamment à l'aide de la RPE ». Afin d'améliorer l'efficacité de ces crédits, la réforme prévoit que désormais chaque protocole est négocié et signé pour un projet précis, ayant fait l'objet d'une évaluation détaillée par des experts du secteur concerné. A la logique des enveloppes-pays succède donc une logique de projets. Une quinzaine de pays éligibles à la RPE est sélectionnée chaque année. Cette liste comprend essentiellement la Chine, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, le Kazakhstan et la Turquie, mais certains pays membres de la ZSP peuvent également recevoir des financements sur protocole : ce sont les trois pays du Maghreb, l'Afrique du Sud et le Vietnam (qui en bénéficiaient déjà avant la réforme).

La RPE entre dans le champ de l'APD, dans la mesure où elle respecte les règles de l'OCDE qui fixent le niveau minimum d'élément-don des crédits octroyés et prohibent le financement concessionnel de projets « commercialement viables ». Les protocoles financiers poursuivent traditionnellement une dualité d'objectifs : depuis la réforme créant la RPE, la priorité est accordée à l'objectif de soutien commercial aux entreprises françaises, sans toutefois que l'objectif d'aide au développement ne disparaisse. Les autorités françaises estiment que l'incitation à la présence économique et à l'investissement des entreprises françaises dans les pays en développement est un moyen efficace d'aide au développement. Les projets sont choisis d'un commun accord avec le pays emprunteur dans un but d'aide au développement. Ils ne sont plus instruits conjointement par le Trésor et la Direction des relations économiques extérieures (DREE), mais uniquement par la DREE. Les objectifs principaux des protocoles, disponibles pour des projets dans lesquels interviennent les entreprises françaises actives au plan international, sont de : i) permettre à ces entreprises d'acquérir des positions commerciales ou des références technologiques stratégiques ; ii) faciliter le cofinancement avec des partenaires bi- ou multilatéraux de projets impliquant de façon significative des entreprises françaises ; iii) faire face à des aides bilatérales d'autres pays qui feraient obstacle à l'attribution de marchés à des entreprises françaises.

La gestion comptable des protocoles (décaissements) est assurée dans la ZPE par NATEXIS, une banque issue de la fusion et de la privatisation de la Banque française du commerce extérieur (BFCE) et du Crédit National. Dans les cinq pays de la ZSP qui bénéficient des protocoles, cette fonction est assurée par l'AFD. Le montant des crédits octroyés sur protocole a considérablement diminué depuis 1994. Les engagements de 458 millions de \$ pour l'année 1998 ont permis le financement de 26 projets dans huit pays. Leur montant moyen s'est élevé ainsi à 18 millions de \$. Les principaux secteurs concernés ont été les transports (45 %), l'eau (20 %), l'énergie (11 %) et l'environnement (8 %). Quant aux versements nets correspondants, leur baisse reflète celle des engagements, ils sont passés de 3 milliards de FF environ (540 millions de \$) en 1994 à 560 millions de FF (95 millions de \$) en 1998.

Les fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) complètent l'aide projet-protocole

Ces fonds sont destinés à inciter les entreprises françaises à être présentes dans les pays émergents et en développement par le commerce et par l'investissement :

- Le « FASEP-études » est renforcé. Il finance par don ou avance remboursable des études de faisabilité, de l'assistance technique, ou de la coopération institutionnelle en amont de projets d'exportations ou d'investissements à l'étranger. Cette procédure a financé depuis 1996 160 projets pour 400 millions de FF au profit de 120 entreprises dans une cinquantaine de pays. A la différence de la RPE, le FASEP est susceptible d'intervenir dans tous les pays extérieurs à la ZSP et dans les pays de la ZSP qui bénéficient de la RPE.

- Le « FASEP-garantie » est créé. Ce volet qui est mis en œuvre depuis 1999 doit servir d'appui au secteur privé. Il prend la forme d'un fonds de garantie doté de 300 millions de FF qui intervient en appui du développement des filiales majoritaires de PME-PMI françaises à l'étranger, en garantissant les fonds propres apportés par la maison-mère ou des sociétés de capital-risque ou en garantissant des prêts consentis aux filiales locales par des banques locales. Ce Fonds s'adresse aux PME-PMI de moins de 3 milliards de FF de chiffre d'affaire qui ont des projets dans les pays émergents. Le FASEP garantie est un instrument qui se trouve à un stade très expérimental aujourd'hui et qui ne sera pas nécessairement de l'APD.

CHAPITRE 2

LE CADRE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Une stratégie plurale

Un cadre stratégique en pleine évolution

Le dernier examen par le CAD, début 1997, avant le changement de gouvernement intervenu en juin de la même année, avait mis l'accent sur la distance qui séparait la position de la France et celle du CAD en matière de stratégie, s'agissant en particulier de l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté. Le dossier de février 1998 témoigne d'un changement dans la position de la France. Il distingue la coopération au développement de la coopération culturelle, scientifique et technique, et fonde la première sur la solidarité, en indiquant « qu'une attention particulière sera portée aux pays qui traversent les difficultés les plus grandes, qui sont engagés dans des politiques exigeantes et qui ont avec nous les liens politiques les plus forts ». Il retient pour la coopération au développement sept axes stratégiques pour les années à venir : i) l'exercice de la citoyenneté dans des institutions démocratiques ; ii) la conquête de la souveraineté économique ; iii) la lutte contre la pauvreté et la couverture des besoins de base ; iv) le développement urbain et le soutien aux initiatives décentralisées ; v) la gestion du cadre de vie et du patrimoine naturel ; vi) la promotion d'une culture au coeur des dynamiques sociales ; vii) le développement dans un cadre régional. S'agissant de la lutte contre la pauvreté, qui est donc clairement devenue un des grands objectifs du système, il est précisé que « les thèmes majeurs du développement humain restent l'éducation, la santé, la nutrition ou la promotion de la femme, avec, en dénominateur commun, la réduction des inégalités et des exclusions ». Deux sous-objectifs sont soulignés : adapter les systèmes éducatifs aux réalités nationales, notamment par la promotion de l'enseignement de base, et moderniser les systèmes de protection sociale, entre autres par l'appui aux services de santé de proximité.

Le discours prononcé par le Premier Ministre en juin 1999 à la Conférence européenne sur le développement (conférence ABCDE) va dans le même sens. Sans se référer formellement à la réduction de la pauvreté, il indique « qu'il n'y a pas de véritable progrès économique sans progrès social. La démocratie, les droits de l'Homme, la bonne gestion des affaires publiques sont des facteurs fondamentaux du développement. L'aide au développement doit donc miser sur l'éducation comme facteur de croissance à long terme. Cette aide doit être attentive à la réduction des inégalités et concentrer ses efforts au bénéfice des populations les plus défavorisées ». Ceci est bien en ligne avec la Stratégie du CAD, tout comme l'est l'accent mis sur le fait que l'aide « doit favoriser la maîtrise de leur développement par les pays concernés » ce qui privilégie son appropriation par les bénéficiaires, ou « qu'elle doit s'attacher au respect des droits de l'Homme, à l'égalité entre femmes et hommes et à la construction de l'Etat de droit. Il n'y a pas non plus de développement durable sans préservation de l'environnement, sans respect de la biodiversité, sans garantie des droits des générations futures. Ce sont ces priorités que la France entend privilégier dans sa politique d'aide au développement ». D'autres déclarations insistent également sur l'importance du partenariat, autre élément important de la stratégie promue par le CAD.

Par ailleurs le chapitre précédent a mentionné le *Document de référence MAE-MEFI* établi par le co-secrétariat du CICID. Il a été adressé en septembre 1999 à l'AFD par le MAE et par le Trésor, en tant que tutelle conjointe de cet établissement, et contient des orientations stratégiques auxquelles il est demandé à l'AFD de se référer, déclinées en quatre axes. On ne rappellera pas les trois premiers axes, déjà mentionnés au chapitre 1. Néanmoins il faut insister sur la nouveauté que constitue le quatrième axe : « permettre un meilleur accès de tous aux soins de santé primaires et à l'éducation de base ». Il cible les deux secteurs sociaux de base que le CAD a mis au centre de sa problématique de réduction de la pauvreté. Il reste à vérifier si les moyens existent pour traduire cette nouvelle orientation dans les faits.

Mais des ambiguïtés subsistent

Tout d'abord, le document de février 1998 précité place la coopération culturelle, scientifique et technique sur le même plan que la coopération au développement, et lui assigne évidemment des objectifs assez éloignés de la réduction de la pauvreté. Les orientations du CICID couvrent simultanément les orientations de la coopération internationale (y compris avec les pays développés, avec lesquels la coopération culturelle, scientifique et technique prend un aspect prépondérant) et de l'aide au développement. La communication du Premier Ministre de février 1998 rappelle que la coopération culturelle est ancrée au coeur de l'exception française, sur « la volonté d'utiliser la langue et la culture comme moyens d'influence et de rayonnement international ». Ses grandes priorités sont les suivantes : « attacher les élites par la formation et la séduction ; promouvoir nos intérêts économiques, notamment grâce à la coopération scientifique et technique ; promouvoir notre langue ; développer une coopération culturelle, scientifique et technique fondée sur le partenariat avec les pays étrangers, dans une logique de synergie qui conçoit la culture dans son acception la plus large ». La question posée par la coexistence de ces deux logiques distinctes de coopération est celle de leur cohérence réciproque et de la possibilité de les articuler autour d'objectifs communs.

Le CICID a un rôle central à jouer en la matière, puisque les grandes orientations de l'aide relèvent de sa compétence. Il a reçu pour mission de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération française, notamment par l'établissement annuel des orientations d'une programmation globale. En plus de l'établissement de la liste des pays membres de la ZSP, le CICID devrait ainsi définir les orientations stratégiques de l'aide publique au développement bilatérale. Mais deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide, le CICID n'a toujours pas publié un document-cadre de référence fournissant aux différents acteurs du système et au public les éléments d'une stratégie opérationnelle. Il est possible que cette absence de prise de position en la matière soit due à la volonté politique d'attendre que le HCCI ait exprimé de premières positions sur la question. Mais peut-être cette difficulté témoigne-t-elle de la pluralité des stratégies correspondant aux différentes cultures et aux différents instruments de l'aide qui continuent de coexister dans le système. Cependant, le Mémoire de la France préparé à l'occasion de l'examen du CAD constitue un jalon dans la préparation d'une stratégie opérationnelle.

Certaines ONG considèrent qu'il n'y a pas de véritable stratégie française de l'aide au développement. Cette opinion ne semble à la rigueur défendable que dans le cas des protocoles financiers, dont on a bien vu que l'objectif avéré est avant tout de faciliter la pénétration commerciale des entreprises françaises. Dans la pratique il existe, comme le soulignent notamment certains chercheurs, chez les acteurs de l'aide-projet (AFD ou équipes issues de l'ex-ministère de la Coopération) une stratégie implicite, fondée sur une « culture d'ingénieurs », stratégie parfois qualifiée de « keynésienne ». Cette stratégie repose sur l'idée que le développement résulte avant tout de l'accumulation du capital, physique ou humain, et vise donc à impulser par la mise en place d'infrastructures et l'appui au développement des ressources humaines. Elle correspond bien effectivement à ce qu'a été pendant des

décennies la pratique de la coopération française dans les pays du champ. Mais les faits semblent avoir démontré que les actions correspondantes, tout en constituant des conditions nécessaires du développement, n'étaient pas des conditions suffisantes. Même lorsque cette stratégie a permis d'obtenir une certaine croissance économique, elle n'a pas suffisamment débouché sur la réduction de la pauvreté, alors que celle-ci constitue en elle-même un frein au développement.

Cette stratégie coexiste de plus avec une autre stratégie, celle de la coopération internationale, outil dont les objectifs débordent largement le développement économique des pays partenaires. La France est membre permanent du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et fait partie du G7. Ceci, comme le rôle de la langue française dans le monde et le poids de l'histoire, explique que sa politique de coopération internationale soit plus large que sa seule politique d'aide au développement et ne puisse donc s'y résumer. C'est ce qu'exprimait le ministre délégué à la coopération en novembre 1998 devant l'Assemblée Nationale, lors de la présentation de son budget pour 1999 : « Je synthétiserai ces priorités de coopération internationale autour de quatre idées simples et fortes : développer nos capacités d'influence extérieure ; identifier et fidéliser les élites chez nos partenaires ; confirmer notre position en matière de coopération au développement ; associer la société civile à notre ambition ». Les deux premières priorités correspondent en fait à une culture de coopération dominante au sein du MAE avant l'absorption du ministère de la Coopération et fondée sur l'idée que le rayonnement culturel, par la diffusion de la langue et de la culture française, peut constituer en lui-même un facteur de développement.

Cette pluralité d'objectifs, pour compréhensible qu'elle soit, pose le problème de leur hiérarchisation. C'est pourquoi il serait souhaitable que le CICID mette au point et diffuse, certes après les débats publics jugés nécessaires, mais dans des délais suffisamment brefs, un document précisant les grands objectifs de la politique d'aide au développement de la France, ainsi que les principaux moyens retenus pour les atteindre, et les modalités de leur mise en œuvre. Ceci permettrait notamment de mieux cerner les problèmes de cohérence réciproque qui ne manquent pas de se poser, ainsi qu'on le verra *infra*. Peut-être le HCCI pourra-t-il jouer un rôle positif en la matière ?

L'orientation géographique de l'aide oscille entre concentration et dispersion

La répartition géographique de l'aide française reflète les orientations de sa politique extérieure, dans la mesure où elle apparaît à la fois assez concentrée, sur un petit nombre de pays et sur l'Afrique, mais également assez dispersée sur un grand nombre d'autres pays.

Les principaux bénéficiaires de l'aide et le poids des TOM

La liste des dix principaux bénéficiaires de l'aide française n'a pratiquement pas varié depuis le dernier examen par le CAD, à la seule exception de Madagascar, qui figure désormais au septième rang et qui a succédé au Vietnam (moyenne 1997/98, cf. tableau II-4). Cette aide est globalement concentrée, et cette concentration a eu tendance à s'accroître au cours de la dernière décennie, puisque la part des dix premiers bénéficiaires représentait en 1997/98 56 % du total de l'aide bilatérale ventilable, contre 53 % en 1992/93 et 48 % en 1987/88.

En 1997/98 ce sont deux TOM, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, qui sont devenus, dans cet ordre, les deux premiers bénéficiaires de l'aide française, alors qu'ils n'étaient qu'en quatrième et troisième position trois ans auparavant. Les montants qu'ils reçoivent n'ont pratiquement pas varié : ils se situaient à 392 millions et 381 millions de \$ courants en 1997/98. Mais les montants reçus par les trois autres bénéficiaires les plus importants : Egypte, Côte d'Ivoire et Cameroun, se sont

réduits. Assez étrangement, l’Egypte, qui ne figure pas dans la ZSP, a remplacé la Côte d’Ivoire comme premier bénéficiaire hors TOM, ce qui est dû aux importants protocoles financiers mis en place sur ce pays, où n’intervient pas l’AFD, mais pose un problème de cohérence quant à la consistance de la ZSP. La ZSP n’a, il est vrai, été définie qu’en 1999, et les fluctuations annuelles sur un pays donné, comme l’Egypte, peuvent être importantes en fonction de décisions d’annulations de dette ou d’octroi de protocole financier. Après ces cinq récipiendaires, la liste des dix premiers bénéficiaires comprenait le Maroc, Madagascar, le Sénégal, le Congo Brazzaville et l’Algérie, dans cet ordre.

Le poids des TOM dans l’aide bilatérale de la France a eu tendance à augmenter légèrement au cours des dernières années, puisqu’ils recevaient des montants stables au sein d’une enveloppe qui diminuait globalement. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont obtenu 16.8 % de l’aide bilatérale affectée en 1997/98. Cette aide sert essentiellement (pour 92 % du total) au financement de dépenses d’éducation, s’agissant des montants déclarés en APD, qui ne représentent qu’une partie (46 %) des transferts globaux de la métropole vers ces territoires. Les transferts publics à destination de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, en fait de l’aide budgétaire, se sont en effet élevés à 825 et 838 millions de \$, respectivement, en 1998, soit à peu près un quart de leur produit intérieur brut (PIB)¹. La singularité que constitue le poids des TOM dans l’aide de la France a toutefois pris fin depuis le 1er janvier 2000, date à laquelle ils sont sortis de la liste des pays de la Partie I de la liste du CAD. La collectivité territoriale à statut spécial de Mayotte, classée comme un PRI, va toutefois rester dans la liste des bénéficiaires de l’aide. Elle s’y trouvait au 11ème rang en 1997/98, avec 103 millions de \$ d’APD.

Le poids de l’Afrique reste important

L’importance de l’Afrique comme destinataire essentiel de l’aide a toujours été une caractéristique spécifique de l’aide française. De fait, la part de l’aide française allant au continent africain, et en particulier à l’Afrique subsaharienne, est restée globalement assez stable de 1993 à 1997, même si les montants en valeur absolue ont diminué à peu près au même rythme que l’ensemble de l’aide. Mais cette part s’est sensiblement réduite en 1998. Pour l’Afrique dans son ensemble, cette part a en effet fluctué autour de 68 % de l’aide bilatérale ventilable de 1993 à 1997, pour tomber à 62 % en 1998. Comme la part allant à l’Afrique du Nord n’a pas décliné et a plutôt eu tendance à augmenter à la fin de la même période, passant de 15 % en 1997 à 18 % en 1998, on enregistre une chute du pourcentage de l’Afrique subsaharienne, qui passe de 53 % en 1997 à 44 % en 1998. En valeur absolue la baisse est encore plus prononcée puisque l’aide à destination de l’Afrique subsaharienne se réduit de 22 %, passant de 2 527 à 1 980 millions de \$ en versements bruts.

La réduction du poids de l’Afrique en 1998 traduit-elle la volonté de banaliser les relations avec les pays africains, qui est clairement une des idées de base de la réforme de la coopération française ? Il ne le semble pas car la baisse intervenue en 1998 semble traduire avant tout la chute de l’aide à l’ajustement structurel, et des annulations de dettes, qui avaient atteint des niveaux très élevés après la dévaluation du franc CFA en 1994, et que le succès relatif de cette dévaluation a rendu moins nécessaire. Cette baisse est jugée conjoncturelle. L’accroissement du nombre des bénéficiaires potentiels en Afrique subsaharienne devrait également se traduire par le maintien de la concentration sur l’Afrique. Ceci d’autant plus que la part de l’Afrique va remonter mécaniquement en raison du retrait des TOM des statistiques d’aide. Il devrait en résulter, de façon peut-être un peu artificielle, une accentuation du phénomène de concentration de l’aide française sur l’Afrique, à partir du 1er janvier 2000.

1 . Source : *Rapport annuel 1998 de l’Institut d’émission d’outre-mer.*

La dispersion de l'aide risque de s'accroître

Il existe une volonté affirmée d'éviter le saupoudrage de l'aide, mais force est de constater qu'en dehors des dix premiers bénéficiaires, 44 % de l'aide bilatérale de la France étaient dispersés en 1997/98 sur plus de 130 pays. Cette tendance à la dispersion risque d'être accentuée par le choix qui a été fait d'avoir une ZSP nettement plus large que l'ancien "champ". Dans un contexte de réduction de l'aide, cet accroissement risque en effet d'aller en sens inverse de l'objectif affiché d'amélioration de l'efficacité de l'aide par sa concentration sur un nombre restreint de pays. L'augmentation du nombre des bénéficiaires peut s'opposer à cet objectif en empêchant l'aide d'atteindre un minimum de masse critique par pays, et en accroissant le coût relatif du dispositif institutionnel.

La répartition de l'aide par catégories de pays fait apparaître des distorsions

Un élément souvent invoqué par les autorités françaises pour expliquer la contribution de l'aide à l'effort de réduction de la pauvreté est sa concentration sur les pays les plus pauvres. Il est indéniable, à cet égard, que la liste des pays appartenant à la ZSP contient un grand nombre de pays à faible revenu (PFR) et la plupart des PMA (41 sur 48), qui constituent une sous-catégorie des PFR. L'important n'est toutefois pas la seule présence sur cette liste, mais les montants d'APD, en valeur absolue aussi bien qu'en valeur relative, qui sont effectivement dirigés vers les pays en question. De ce point de vue il est frappant de constater que la liste des cinq premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale comprend - en laissant de côté les deux TOM - un pays à revenu intermédiaire (Egypte) et deux PFR (Cameroun et Côte d'Ivoire) mais aucun PMA, et que la liste des dix premiers bénéficiaires ne comporte que deux autres PFR : le Sénégal et Madagascar. Ce dernier pays est également le seul PMA à y figurer.

La part de l'aide bilatérale allant aux PFR corrobore en la généralisant cette observation, puisqu'on constate qu'elle s'établissait à 48 % en 1998, en regard d'une moyenne pour l'ensemble des Membres du CAD de 55 %. De plus, cette part s'est sensiblement réduite depuis 1994, année au cours de laquelle elle s'établissait à 58 % (cf. tableau II-3). Au sein de cette enveloppe la part des PMA est restée globalement stable pendant la même période et s'établissait à 22 % de l'aide bilatérale ventilable en 1998 comme en 1994, soit un niveau légèrement inférieur à celui enregistré en moyenne pour les Membres du CAD, soit 24 %. En termes de PNB de la France ceci ne représentait que 0.07 %, en incluant l'aide à travers les institutions multilatérales (cf. tableau II-6), assez loin de l'objectif international de 0.15 % appuyé par la France. Ce chiffre est au-dessus de la moyenne du CAD de 0.05 %. En valeur absolue et en termes réels (en dollars constants de 1997) les montants reçus par les PMA ont d'ailleurs baissé de 30 % entre 1994 et 1998. Cette double évolution implique que c'est l'aide allant aux autres pays à faible revenu (non PMA) qui s'est fortement réduite au cours de la même période : les montants reçus ont baissé de 50 % (de 2 293 millions de \$ en 1994 à 1 154 millions de \$ en 1998), et leur part est passée de 36 % à 26 % de l'aide bilatérale.

L'examen de l'aide en termes de montant par habitant va dans le même sens que les observations qui précèdent. On constate que les premiers bénéficiaires sur la durée (en moyenne annuelle pour la période 1992-97) sont aussi les pays les plus riches. En laissant de côté les TOM et Mayotte, c'est le Gabon, dont le PIB par tête était de 4 471 \$ en 1997, qui vient en tête de liste avec 484 FF par habitant et par an, suivi d'assez près par le Congo (PIB par tête : 849 \$) avec 363 FF. Simultanément des pays classés parmi les moins avancés (PMA) comme le Burkina Faso, le Mali ou Madagascar, dont le PIB par tête n'était que de 229 \$, 246 \$ et 251 \$, respectivement, en 1997, ont reçu des flux d'APD beaucoup moins élevés : 60 FF, 51 FF et 64 FF par habitant et par an, en moyenne sur la même période. Ces chiffres appartiennent certes au passé, mais ils montrent bien que beaucoup reste à faire pour mettre la pratique en accord avec les intentions. Ceci d'autant plus que l'aide importante reçue

par des pays tels que le Gabon et le Congo ne semble pas avoir eu d'efficacité particulière en termes d'amélioration de leurs indicateurs sociaux. A titre d'exemple le Gabon est classé au 53ème rang des 174 pays figurant dans le rapport 1999 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur le développement humain pour son PIB réel par habitant (en termes de parité de pouvoir d'achat), mais il n'est que 124ème pour son indicateur de développement humain. L'espérance de vie à la naissance y est inférieure à celle du Mali ou de Madagascar.

Le poids de l'aide à impact macro-économique

L'aide macro-économique, sous forme d'allègement de la dette et d'aide à l'ajustement structurel, pèse d'un poids très lourd dans l'aide de la France même si le poids de cette composante est passé de 11.3 à 7.3 milliards de FF entre 1994 et 1998. C'est une caractéristique spécifique, qui tient tout d'abord à l'importance de l'aide octroyée sous forme de prêts. Jusqu'aux décisions annoncées lors de la conférence de la Baule en 1990, l'AFD ne faisait en effet aucun don, et la totalité de son aide était apportée sous forme de prêts. C'est seulement alors qu'il a été décidé de ne plus prêter aux Etats dans les PMA, décision étendue ensuite aux PFR (pays éligibles aux crédits de l'Association internationale de développement - IDA), pour éviter de reconstituer leur dette. Les difficultés budgétaires des pays de la zone franc, avant la dévaluation du franc CFA de janvier 1994, puis la nécessité d'assurer son succès ont par ailleurs conduit la France à octroyer de très importants financements d'ajustement structurel, sous forme de prêts dans les principaux pays à revenu intermédiaire (PRI). Ce faisant elle a reconstitué une dette vite redevenue impossible à gérer. Son annulation, dans le cadre du renforcement de l'initiative PPTE, va créer pour les pays concernés des marges de manoeuvre budgétaires qui devront être employées dans une perspective de réduction de la pauvreté : la France s'est sur ce point rapprochée des positions internationales. Mais cette annulation va préempter des ressources budgétaires importantes, au risque de réduire la part disponible pour l'aide-projet. Mais le passage des prêts aux dons, pour les pays bénéficiant de l'initiative PPTE, exigera un effort budgétaire particulier, pour maintenir ou accroître les flux d'aide à ces pays.

L'effort de réduction de la dette est très important

En 1989 la France a décidé une première annulation unilatérale de la dette, dite de Dakar I, sur l'encours de la dette aux conditions d'APD de 35 pays d'Afrique subsaharienne. En 1994, à l'occasion de la dévaluation du franc CFA, elle a par ailleurs annulé la totalité de l'encours résiduel de la dette de 10 PFR de la zone franc, ainsi que la moitié de l'encours de la dette aux conditions d'APD des quatre PRI (avant la dévaluation) : Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon. Cette seconde annulation unilatérale est dite annulation de Dakar II. Indépendamment de ces deux annulations, dont le champ était circonscrit, la France, qui assure le secrétariat du Club de Paris, a continué à procéder, en accord avec les autres créanciers du Club de Paris, au rééchelonnement de la dette des pays en développement qui passent devant le Club.

La France a joué un rôle majeur dans la définition des nouvelles Directives de notification statistique des réaménagements de dette approuvées en 1999 par la CAD. Un accord de principe a été donné pour la déclaration en une seule fois des nouveaux réaménagements. Un problème technique subsiste pour la comptabilisation des réaménagements passés, notifiés sur une base annuelle. Il semble souhaitable qu'il soit résolu rapidement. Le poids de l'allègement de la dette à des conditions d'APD s'est donc progressivement accru aussi bien en valeur absolue qu'en pourcentage de l'aide totale. Les montants d'APD correspondants (rééchelonnements de dettes à conditions d'APD plus annulations) sont ainsi passés de 375 millions de \$ en 1989 jusqu'à un pic de 2 035 millions de \$ (11 298 millions de FF) en 1994, correspondant à 22 % des versements bruts d'APD de cette même année, et 31 % de l'APD

bilatérale nette. Depuis lors les montants ont diminué de 40 %, mais ce poste représentait encore 1 236 millions de \$ (7 291 millions de FF) et 18 % du total des versements bruts d'APD en 1998 (soit 30 % de l'APD bilatérale nette), comme le montre le tableau II-2.

L'aide à l'ajustement structurel

L'aide à l'ajustement structurel (classée en aide-programme) est longtemps venue en complément, dans les pays de l'ancien champ, des programmes d'ajustement macro-économique soutenus par le Fonds monétaire international (FMI). Elle concernait essentiellement, mais pas exclusivement, les pays de la zone franc, avant de leur être pratiquement réservée, à de rares exceptions près (Djibouti, Guinée et Madagascar) après la dévaluation du franc CFA. Dans les pays de la zone franc, elle correspondait à une aide budgétaire aux Etats concernés. Dans l'attente de la dévaluation, qui a quelque peu tardé, l'aide à l'ajustement a gonflé au début des années 1990. Le montant des engagements correspondants s'est ainsi élevé à 821 millions de \$ en 1992 et 587 millions de \$ en 1993, avant de décroître progressivement après la dévaluation, revenant de 476 millions de \$ en 1994 à 127 millions de \$ en 1998 (cf. AFD, rapports annuels). En versements nets, l'aide à l'ajustement structurel est passée de 585 millions de \$ en 1994 à 54 millions de \$ en 1998, soit une diminution de 90 %.

Cette aide macro-économique d'urgence était nécessaire, mais n'a pas été suffisante pour remettre les pays bénéficiaires sur le chemin de la croissance et du développement. Elle a continué d'être octroyée sous forme de prêts (avec un élément-don de 35 %), ce qui a permis de maintenir des flux nets substantiels dans les quatre plus importants pays de la zone franc, par leur poids économique, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire (bien qu'ils soient devenus des PFR après la dévaluation) et le Gabon. Les montants en cause ont atteint 204 millions de \$ en 1994 et 240 millions de \$ en 1995 (en engagements) pour la seule Côte d'Ivoire. A ces montants se sont ajoutés ceux de l'aide-projet traditionnelle, ce qui a conduit à reconstituer rapidement dans ces pays la dette qui venait d'être annulée.

Le résultat global et les perspectives

En ajoutant à l'allègement de la dette l'aide à l'ajustement structurel, le montant global de l'aide macro-économique avait atteint un sommet en 1994, avec 2 756 millions de \$ (15 301 millions de FF) soit 32.6 % de l'APD totale et 41.7 % de l'APD bilatérale. Les montants et la part de l'aide à l'ajustement se sont depuis lors réduits sensiblement, comme indiqué ci-dessus, mais la mise en œuvre de l'initiative PPTE, suivant les termes approuvés par le G7 lors de la récente réunion de Cologne, devrait se traduire par une remontée des indicateurs correspondants. Il est en effet prévu d'annuler 90 %, et davantage si nécessaire, de la dette bilatérale des pays concernés par cette initiative, ce qui est considérable.

L'importance des créances bilatérales qui subsistent sur les pays relevant de l'initiative PPTE provient pour partie des conditions dans lesquelles se sont effectuées les annulations de dettes sur les pays de la zone franc les plus importants, et surtout du fait que la France a continué de leur prêter des montants très élevés. C'est ainsi que de 1990 à 1997 les versements bruts sur prêts à ces pays ont totalisé 6 148 millions de \$ (contre 3 320 millions de \$ pour le Japon). La France est donc, avec le Japon et loin devant l'Allemagne et les Etats-Unis, l'un des deux plus importants pays créanciers de l'ensemble des pays éligibles à l'initiative PPTE. Fin 1998, le total des créances détenues par elle sur ces pays s'élevait à 8 167 millions de \$, contre 8 805 millions de \$ pour le Japon (2 712 et 2 572 millions de \$, respectivement, pour l'Allemagne et les Etats-Unis).

A titre d'exemple les créances à conditions d'APD de la France sur ses deux principaux débiteurs parmi les pays relevant de l'initiative PPTE, la Côte d'Ivoire et le Cameroun, s'élevaient à 2 082.5 millions de \$ et 1 518.8 millions de \$, respectivement, fin 1998 (chiffres incluant l'encours rééchelonné). Comme ces deux pays sont également très endettés envers la Banque mondiale et le FMI, qui sont des créanciers prioritaires, la France n'a qu'une faible perspective d'être remboursée par la Côte d'Ivoire et le Cameroun. En dehors du soutien apporté à l'initiative PPTE en général, la France milite en particulier pour l'éligibilité de la Côte d'Ivoire et du Cameroun à l'initiative, car sa mise en œuvre devrait leur permettre de desserrer la contrainte budgétaire que le service de leur dette fait peser sur eux (le service de la dette pourrait représenter 40 % des dépenses budgétaires de la Côte d'Ivoire en 2000) et de rembourser au moins leurs créanciers multilatéraux.

Entre temps la Côte d'Ivoire a annoncé début janvier 2000 sa décision de cesser d'honorer ses échéances envers ses créanciers extérieurs. Cette décision est de nature à compromettre l'éligibilité de ce pays à l'initiative PPTE, et a conduit la France à s'interroger sur les modalités de la poursuite de sa coopération avec la Côte d'Ivoire. En supposant néanmoins que les difficultés puissent être surmontées et que la Côte d'Ivoire comme le Cameroun deviennent éligibles à l'initiative PPTE, il en résultera deux types de conséquences. Tout d'abord le poids de l'allègement de la dette dans l'aide française devrait augmenter à nouveau, bien que les annulations de dette d'APD ne se traduisent dans la comptabilité de l'APD que de façon étalée dans le temps. Ensuite l'engagement de ne plus réendetter les pays bénéficiaires et donc de ne plus les aider qu'avec des dons, auquel la France a souscrit, devrait avoir un coût budgétaire élevé pour la France (s'agissant de pays comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Congo), avec pour conséquence une diminution en volume des apports nouveaux d'argent frais se traduisant par une réduction de l'aide-projet les concernant. Dans les deux cas l'effet d'éviction de l'aide macro-économique sur l'aide-projet s'en trouverait renforcé, étant entendu que les marges de manoeuvre budgétaires dégagées par l'annulation de dette devraient être substantiellement plus élevées que la diminution de l'aide-projet. Dans le cadre de l'initiative de Cologne, la France s'est ralliée à la position selon laquelle ces marges de manoeuvre devront être employées au profit du développement, au travers de projets précis.

Le caractère résiduel de l'aide-projet

Certaines composantes de l'aide française sont stables ou augmentent en pourcentage, comme l'aide aux TOM ou l'aide multilatérale. De même, l'aide macro-économique, et notamment l'aide sous forme d'allègement de la dette, est restée en termes relatifs (pourcentage du volume d'APD) à un niveau élevé après le pic de 1994. Dans un contexte de décroissance globale de l'APD, et en laissant de côté les composantes peu importantes dans l'aide française (aide alimentaire, aide d'urgence, soutien aux ONG) les montants disponibles pour les autres formes d'aide ont donc baissé au cours des années récentes. Comme les dépenses de coopération technique sont restées à peu près stables, en passant de 2 207 millions de \$ en 1994 à 2 088 millions de \$ en 1998 (cf. tableau II-2), il en résulte que le total des versements bruts d'aide-projet et d'aide à l'ajustement structurel a fortement chuté au cours des dernières années. En proportion, l'aide-programme a certes diminué davantage que l'aide projet (de 28 % de l'APD en 1994 à 14 % en 1998, et pour l'aide-projet de 14 % en 1994 à 10 % en 1998). Malgré cette baisse de l'aide à l'ajustement structurel, l'aide-projet tend à avoir de plus en plus un caractère résiduel.

Le montant global de l'aide-projet et de l'aide à l'ajustement structurel s'élevait en versements bruts à 3 054 millions de \$ en 1992 (en \$ constants de 1997). L'année 1992 a été choisie comme année de base pour éviter l'effet de la suspension des versements qui frappait plusieurs pays de la zone franc avant la dévaluation (en raison de leurs arriérés de remboursement), ainsi que le pic des dépenses d'allègement de la dette en 1994. Le montant correspondant est passé à 1 250 millions de \$ en 1998,

soit une baisse de 59 % en six ans. Le phénomène est encore plus sensible si l'on raisonne en termes de versements nets d'APD, puisqu'on passe alors de 1 223 millions de \$ en 1994 à 41 millions en 1998 (cf. tableau II-2), soit une chute de 96.7 %.

La baisse intervenue dans la composante aide-programme du fait de la réduction de l'aide à l'ajustement rappelée ci-dessus est certes sensible elle aussi, encore plus si l'on part également de 1992 (le montant des engagements sur concours d'ajustement structurel est passé de 821 millions de \$ en 1992 à 127 millions de \$ en 1998). Cette baisse ne s'est toutefois pas accompagnée d'une hausse compensatoire de l'aide-projet. Au contraire, les engagements de l'AFD pour le financement de projets à conditions d'APD dans les pays étrangers sont passés de 4 022 millions de FF (760 millions de \$) en 1992 à 2 899 millions de FF (491 millions de \$) en 1998 (source : rapports annuels de l'AFD, tableaux sur l'évolution de l'aide-projet par type de financement), soit une baisse de 28 % en six ans (-35 % en \$). Les versements bruts sur prêts et subventions dans les pays étrangers (APD et hors APD confondues) sont quant à eux passés de 6 188 millions de FF en 1994 (1 116 millions de \$) à 4 098 millions de FF (695 millions de \$) en 1998, soit une réduction de 38 % en quatre ans. Ce dernier montant équivaut à 10 % de l'APD brute de la France. Il ne représente que 56 % du montant de 1 236 millions de \$ comptabilisé la même année pour l'allègement de la dette.

La diminution de l'aide française a donc porté principalement sur les crédits d'aide-programme et sur l'aide-projet. D'autres postes tels que l'assistance technique sont restés pour leur part relativement stables. Mais l'effet d'éviction de l'aide-projet par les dépenses d'allègement de la dette est réel. Ceci alors que cette aide-projet est généralement de bonne qualité, en raison de l'expertise reconnue des équipes de l'AFD, de leur expérience ancienne des pays concernés et de leur présence sur le terrain à travers un réseau d'agences (cf. chapitre 3). Compte tenu de l'extension du champ d'intervention de l'AFD à de nouveaux pays intervenue simultanément à la baisse de ses moyens, les contraintes de ressources sont devenues très fortes, notamment sur les pays hors zone franc, avec un risque de saupoudrage de l'aide.

L'aide multilatérale

Les grandes masses et la gestion de l'aide multilatérale

L'aide multilatérale (qui inclut l'aide communautaire) représente de longue date une part de l'aide de la France relativement stable, mais qui a eu tendance à s'accroître légèrement au cours des années récentes : en termes de versements bruts, elle a oscillé entre 20 % et 21 % de l'aide totale de 1994 à 1997. Elle est restée stable en millions de \$ courants en 1998 par rapport à 1997, à 1 557 millions de \$, mais sa part dans le total des versements bruts d'APD a augmenté, pour s'établir à 24 %, à comparer à une moyenne de 29 % pour les Membres du CAD, dont elle tend à se rapprocher. Cette évolution reflète un rythme de décroissance des montants alloués à l'aide multilatérale plus faible que celui de l'aide bilatérale. Au sein de cet ensemble, l'aide européenne représente à peu près une moitié (47 % en 1998), l'aide allant aux agences des Nations unies 7.2 %, et les contributions au Groupe de la Banque mondiale et aux banques régionales de développement 23 %. Le reste va à des fonds spéciaux (Fonds africain de développement, Fonds pour l'environnement mondial, etc.), mais on peut noter que la France s'est retirée de certaines institutions, comme le Fonds commun des produits de base ou le Fonds de solidarité africain, dans le cadre d'une plus grande exigence à l'égard de ce type d'institutions. Elle finance également la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI. En dehors des fluctuations annuelles essentiellement liées à la FASR, l'aide multilatérale allant aux Nations unies et aux banques de développement a fortement diminué. L'aide communautaire s'est renforcée en proportion, restant stable en volume.

Budgétairement, l'aide multilatérale dépend à 93 % du ministère des Finances. Il verse les contributions à la Communauté européenne ainsi qu'au groupe de la Banque mondiale et aux banques de développement régionales, le solde allant aux autres multilatéraux. Ce solde a été très élevé en 1998, car la France a versé sa contribution à la FASR du FMI, pour 261 millions de \$ (1 540 millions de FF). Le MAE verse pour sa part les contributions aux organismes des Nations unies, qui n'ont représenté que 120 millions de \$ en 1998, soit 7 % de l'aide multilatérale ou 2 % de l'APD totale brute. Il contribue également aux fonds fiduciaires constitués auprès d'un certain nombre d'institutions, y compris celles qui sont en dehors du système des Nations unies.

La gestion de l'aide multilatérale relève en principe du MAE, sauf pour ce qui est des Banques de développement, où elle est de la compétence du ministère des Finances. Mais elle est en pratique largement interministérielle. Pour les institutions des Nations unies la gestion est partagée au cas par cas, par exemple avec le ministère de la Santé pour l'OMS. La gestion de l'aide européenne relève quant à elle conjointement du MAE et du MEFI, coordonnés par le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), qui dépend directement du Premier Ministre. Il assure la coordination entre les différentes administrations concernées. Dans le cadre de la réforme, le MAE dispose maintenant d'un poste au bureau de l'Administrateur français auprès de la Banque mondiale (où l'AFD est représentée depuis 1980), et il est toujours prévu qu'il en soit de même au sein de la délégation française au CAD.

La ligne générale de la politique française en matière d'action multilatérale, dans les pays où la France joue un rôle important, est de rechercher la coordination des interventions et la complémentarité entre ses concours bilatéraux et les financements multilatéraux. Ailleurs, l'objectif est plutôt de démultiplier l'impact des interventions françaises en les associant mieux aux financements multilatéraux ou en recourant davantage à l'approche multilatérale, notamment communautaire, dans un souci de rationalité et de visibilité accrue.

L'aide aux institutions du système des Nations unies

L'aide aux institutions du système des Nations unies s'est élevée à 120 millions de \$ en 1998, soit 1.7 % seulement des versements bruts d'APD de la France, ce qui est très nettement inférieur à la moyenne du CAD, qui est de 7 %. Ce niveau reflète un certain scepticisme quant à l'efficacité du système et de ses différentes agences. Il s'est en particulier exprimé à travers la baisse des contributions volontaires aux programmes de ces agences, mais cette baisse s'explique aussi par des raisons strictement budgétaires. Le montant de ces contributions volontaires ne s'élevait qu'à 31 millions de \$ en 1998 (180 millions de FF). L'objectif que se fixe la France au sein du système est d'améliorer l'efficacité des contributions françaises et donc celles des institutions concernées. Dans ce cadre il n'est pas exclu que les contributions volontaires soient réaugmentées. De même la France poursuit une réflexion sur la coopération multi-bilatérale, qu'il existe une volonté politique de développer. Il est donc envisagé de procéder dans l'avenir à un examen de l'efficacité des différentes agences. Cependant la volonté d'accroître l'aide multi-bilatérale se heurte à des difficultés, qui tiennent tout d'abord au fait que le financement d'experts à travers les organisations internationales s'accompagne d'un surcoût lié à la prise en charge des frais de structure. Elles tiennent aussi à une certaine méfiance que ces organisations auraient envers les experts bilatéraux dans le domaine administratif ou envers les projets qui partent du terrain, où la France est fortement implantée.

L'aide européenne

La contribution de la France à l'aide européenne représente près de la moitié de son aide multilatérale, ou encore 14 % de l'APD, avec 782 millions de \$ en 1998. Elle s'effectue à travers le budget communautaire, auquel la France contribue pour 16.5 % en 1998, en ce qui concerne les grands programmes de coopération, hors pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Elle s'effectue pour ces derniers à travers le Fonds européen de développement (FED), auquel la France contribue pour une part plus importante, soit 24.3 %, soucieuse qu'elle est de maintenir le niveau du FED en termes réels. La France en est ainsi le premier contributeur. L'aide européenne a été récemment soumise à de nombreuses critiques, notamment de la part du CAD, et la France a cherché à en améliorer l'efficacité, sur la base d'une déclaration politique conjointe avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui a eu un impact important sur les réformes annoncées lors du Conseil des Ministres du développement de mai 1999. Par ailleurs, s'agissant du renouvellement de la Convention de Lomé avec les pays ACP, la France a soutenu la modification du mécanisme d'allocation des ressources aux pays bénéficiaires par l'introduction d'une plus grande souplesse et la prise en compte des performances.

De nouvelles mesures devraient être prises au cours de l'année 2000, et devraient aller dans le sens des thèmes mis en avant par la France, qui souhaite :

- Développer la coordination opérationnelle sur le terrain.
- La désignation de chefs de file par secteurs et par pays, à la suite d'une expérience pilote en cours en Afrique du Sud pour préparer le programme pluri-annuel d'aide.
- Se fonder plus sur la complémentarité de l'aide en accroissant le recours au cofinancement et à la gestion déléguée des crédits (une délégation de gestion de projets a d'ores et déjà été mise en place avec l'AFD au Cameroun).

Les contributions à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement

Ces contributions n'ont cessé de diminuer depuis 1995, passant de 649 millions de \$ à 375 millions de \$. Il s'agit cependant d'institutions où la France souhaite continuer à jouer un rôle. Pour la Banque mondiale, cette volonté est liée à l'importance de ses interventions en Afrique et dans les pays de la zone franc, où la France veut pouvoir influencer les politiques de la Banque, notamment en raison de son expertise et de sa compétence particulière dans ce domaine. Dans ce contexte et pour renforcer cette influence sur les grandes décisions, le Rapport Tavernier² (le résumé des propositions du rapport figure en annexe IV) propose d'accroître la concertation formelle des pays de l'Union européenne au sein des institutions de Bretton Woods. En tout état de cause, des contacts étroits et permanents sont entretenus avec la Banque mondiale, essentiellement par le Trésor, mais aussi en matière opérationnelle, par l'AFD et par le MAE. Le Rapport Tavernier souligne que le retour sur l'aide joue aussi un rôle : « en matière de parts de marché, la France est bien placée. Au deuxième rang derrière les Etats-Unis, elle reçoit environ deux fois sa part au capital (de la Banque) sous forme de marchés confiés à des entreprises françaises ». On peut enfin noter que le Parlement français, s'estimant mal renseigné sur les activités de la Banque mondiale et du FMI, a demandé que lui soit remis un rapport annuel sur leur rôle et leurs activités. Le premier de ces rapports a été remis par le Gouvernement en 1999.

2 . *La coopération française au développement*, Yves Tavernier, Rapport au Premier ministre, 1999.

CHAPITRE 3

LA GESTION ET LA MISE EN OEUVRE DE L'AIDE

Introduction

Vue d'ensemble

Le dernier examen de l'aide française par le CAD avait souligné la complexité du dispositif institutionnel et de ce point de vue la réforme intervenue lui a apporté une simplification et une rationalisation nécessaires et bienvenues. Compte tenu de l'importance de l'aide française et du vaste champ couvert, la gestion et la mise en œuvre de l'aide n'en restent pas moins quelque peu dispersées entre les différents intervenants que sont : i) les deux ministères des Finances et des Affaires étrangères, qui constituent les deux grands pôles chargés non seulement de définir l'aide, mais aussi de la gérer, de suivre son évolution et de contrôler sa gestion en évaluant ses résultats ; ii) l'AFD, opérateur-pivot ; iii) les autres ministères et agences concernés par l'aide et la cellule africaine de la Présidence de la République. La division des tâches entre ces différents acteurs et leur rôle respectif mérite d'être explicitée, ainsi que la programmation et l'évaluation de l'aide et la mise en œuvre de l'appui au secteur privé.

La division des tâches entre les principaux acteurs

Tableau 1. Répartition de l'aide publique au développement (hors TOM) en 1998
En millions de FF

	MEFI	MAE	Autres ministères et frais administratifs	Total
Aide bilatérale	6 944	5 718	7 142	19 804
<i>Dont :</i>				
- Annulations et consolidations	4 168	-	.	
- Prêts et dons du Trésor	2 776			
- AFD				
- MAE		5 718		
Aide multilatérale	8 477	708	-	9 186
<i>dont :</i>				
- Aide européenne	4 613	.		
- Banques et Fonds de développement	2 324	.		
- FAS renforcée du FMI	1 540	.		
- Institutions des Nations unies	-	708		
Total	15 421	6 426	7 142	28 990
Pourcentage	53 %	22 %	25 %	100 %

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

La réforme doit conduire à un rééquilibrage des responsabilités

La réforme a tendu à rééquilibrer les responsabilités relatives à l'aide en créant à côté du ministère des Finances un grand pôle Affaires étrangères et en insistant notamment sur la tutelle conjointe exercée par chacun d'eux sur l'opérateur-pivot. Mais le ministère des Finances continue à jouer un rôle clé, peut-être plus important que dans aucun autre pays. La présentation de l'effort d'aide publique au développement par le document intitulé *Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en développement* joint chaque année au projet de loi de finances, en fournit une illustration, reflétée dans le tableau 1 ci-dessus. Il convient de préciser que cette présentation ne reflète que des affectations budgétaires et n'a pas encore été modifiée pour refléter la situation nouvelle.

Le MEFI

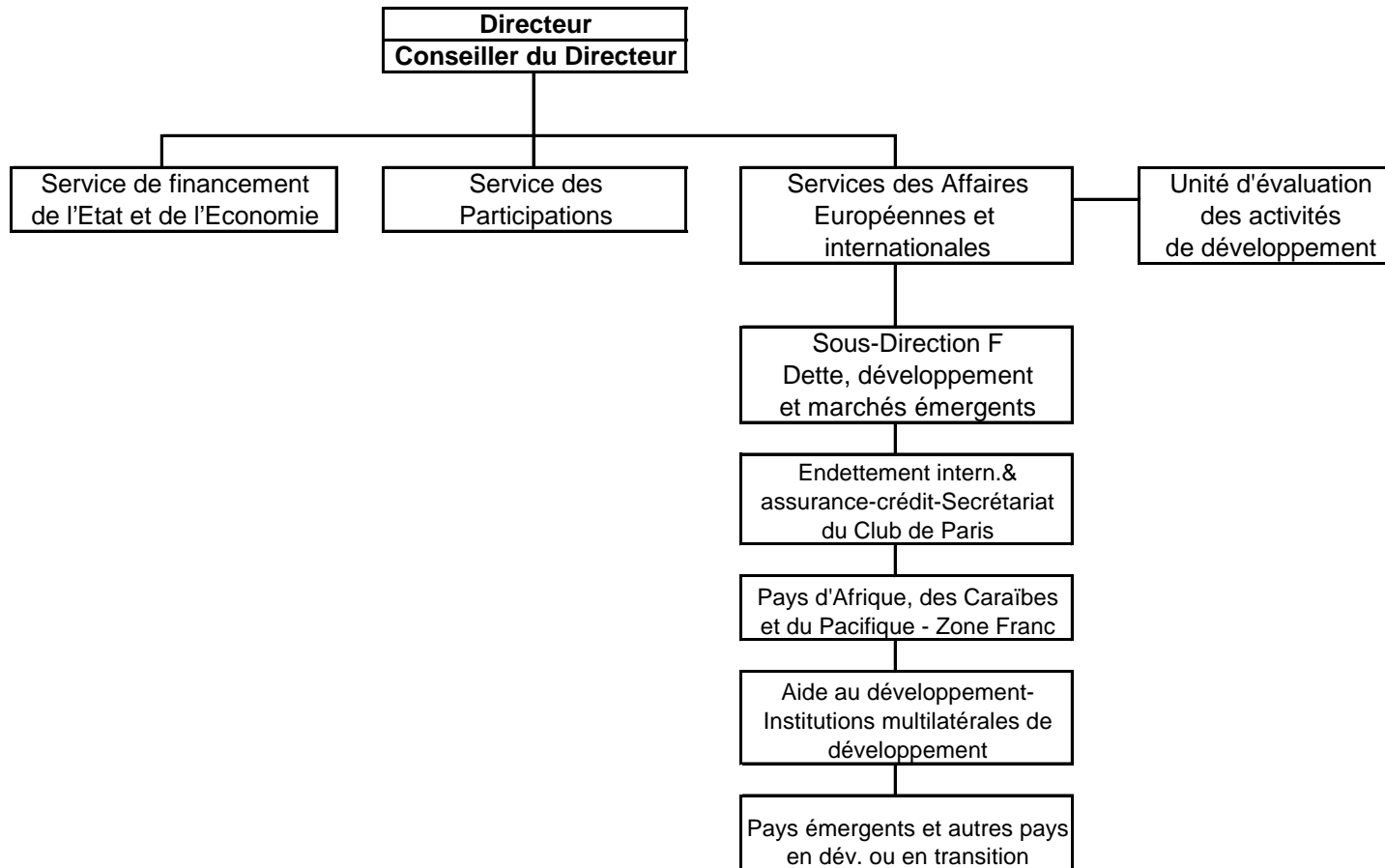
Le Trésor joue un rôle clé

La présentation ci-dessus, conforme à l'annexe 9 du Rapport Tavernier, intègre une grande partie des crédits de l'AFD au ministère des Finances. Le Trésor exerce la tutelle de l'AFD, conjointement avec les Affaires étrangères. Les crédits alloués à l'AFD sont décidés par le gouvernement et approuvés par le Parlement, toutes les ressources en subventions gérées par l'AFD proviennent du budget du MAE. Le Trésor décide de la répartition des ressources allouées à l'AFD entre les différents instruments de financement (les « plafonds d'engagement » annuels), en distinguant les TOM et les Etats étrangers, ce qui lui assure une influence majeure. Ceci est reflété par les chiffres définitifs pour 1998, correspondant aux statistiques du CAD, qui figurent dans le document joint au projet de loi de finances pour 2000. Ils montrent que l'aide bilatérale contrôlée par le ministère des Finances s'est élevée à 1 177 millions de \$ (6 944 millions de FF), soit 35 % de l'aide bilatérale totale hors TOM, alors que le pôle Affaires étrangères-Coopération en contrôle 969 millions (5 718 millions de FF), soit 29 %, les autres ministères et les frais administratifs se partageant les 36 % restants. S'agissant de l'aide multilatérale, 93 % du total, soit 1 437 millions de \$ sur 1 557 millions de \$, relevait en 1998 du Trésor, les 8 % restants, soit 120 millions de \$ destinés aux institutions des Nations unies, relevant du MAE. Il convient de relever que les questions européennes sont traitées de façon conjointe par le MEFI et le MAE et que leur imputation au MEFI relève d'une procédure administrative. Lorsqu'on ajoute aide bilatérale et aide multilatérale, on constate que le montant global de l'aide qui relève du Trésor a représenté 2 614 millions de \$ (15.4 milliards de FF), soit 53 % d'un total hors TOM de 4 914 millions de \$, contre 22 % pour le pôle Affaires étrangères (cf. tableau 1).

L'organisation et les responsabilités

Conformément aux orientations de la réforme, le Trésor se concentre sur l'orientation et le contrôle de gestion et délègue les tâches de mise en œuvre et d'exécution. Il comporte trois services et sept sous-directions. En son sein le secteur chargé de l'aide au développement correspond à une sous-direction, la sous-direction F, qui comprend elle-même quatre bureaux (cf. organigramme 1 ci-après) : le bureau F1, chargé de l'endettement international, de l'assurance-crédit et du secrétariat

Organigramme 1. Direction du Trésor



Source : Trésor.

du Club de Paris (15 personnes) ; le bureau F2, chargé des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et de la zone franc (9 personnes) ; le bureau F3, chargé de l'aide au développement et des institutions multilatérales de développement. C'est ce bureau qui est responsable du suivi du CAD (10 personnes) ; le bureau F4 est chargé des pays émergents et autres pays en développement et en transition, ce qui recouvre les pays de la Communauté des Etats Indépendants, les Balkans et la Turquie, les pays d'Afrique du Nord, du Proche et du Moyen-Orient, les pays asiatiques et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (12 personnes). Ce bureau s'occupe également de la RPE.

Il existe aussi à Paris une unité d'évaluation des activités de développement, comportant trois personnes, et qui est directement rattachée au Chef du Service des Affaires européennes et internationales. Enfin le Trésor est représenté à l'étranger par des agences financières auprès de certaines ambassades de France. Il en existe quelques unes dans les pays émergents. Comme c'est déjà le cas au Maroc, quand elles couvrent un seul pays, elles sont souvent organisées en agences conjointes avec la DREE, qui a maintenant la responsabilité de la gestion des protocoles. En matière d'APD, le représentant du Trésor s'occupe entre autres, dans ces pays, des activités liées à l'allègement de la dette.

Dans le secteur de l'aide, au total une cinquantaine de fonctionnaires, secrétariat compris, supervisent plus de 15 milliards de FF d'aide, voire même plus de 20 milliards de FF (3.4 milliards de \$), si l'on inclut les TOM. Le Bureau B4 du Trésor traite des relations financières de l'Etat avec les TOM. Le pouvoir correspondant est important : c'est celui qu'assure l'exercice de toute responsabilité de tutelle.

Le Trésor joue un rôle clé dans le cadre du processus de décision du Conseil de surveillance de l'AFD. Le représentant du Trésor, en général un des Conseillers financiers pour l'Afrique, dirige les missions dites « tripartites », associant un représentant des Affaires étrangères et un agent de l'AFD, au cours desquelles sont négociés en quelques jours les concours d'ajustement structurels, dans les pays éligibles. Par ailleurs, le Trésor mène normalement les délégations de la France aux Groupes consultatifs de la Banque mondiale. Enfin, le Trésor représente la France au CAD et au Conseil d'administration de la Banque mondiale : l'Administrateur français siège également au FMI, et le bureau français n'avait jamais comporté jusqu'à la réforme du dispositif d'aide aucun représentant du ministère de la Coopération ni du MAE.

Les fonctionnaires du Trésor sont des « généralistes » dont le point de départ de l'analyse privilégie l'approche macro-économique. Dans ce cadre de référence, un autre élément entre dans la culture de l'aide, c'est le retour sur l'aide, comme on a pu le constater à travers le récent rapport d'évaluation du ministère des Finances sur l'aide française au Maroc.

Le MAE et la DGCID

Données chiffrées

Le MAE contrôlait en 1998 29 % de l'aide bilatérale, soit 969 millions de \$. En matière d'aide multilatérale, il a pleine compétence uniquement pour les institutions des Nations unies, ce qui a représenté 120 millions de \$ la même année, ou 8 % de l'aide multilatérale totale. En additionnant les deux composantes on obtient un total, pour l'aide bilatérale et multilatérale, de 1 089 millions de \$, soit 22 % de l'aide totale hors TOM, ou encore 19 % de l'APD totale TOM inclus. La compétence sur l'aide européenne est partagée avec le MEFI.

L'organisation et les responsabilités

L'administration centrale

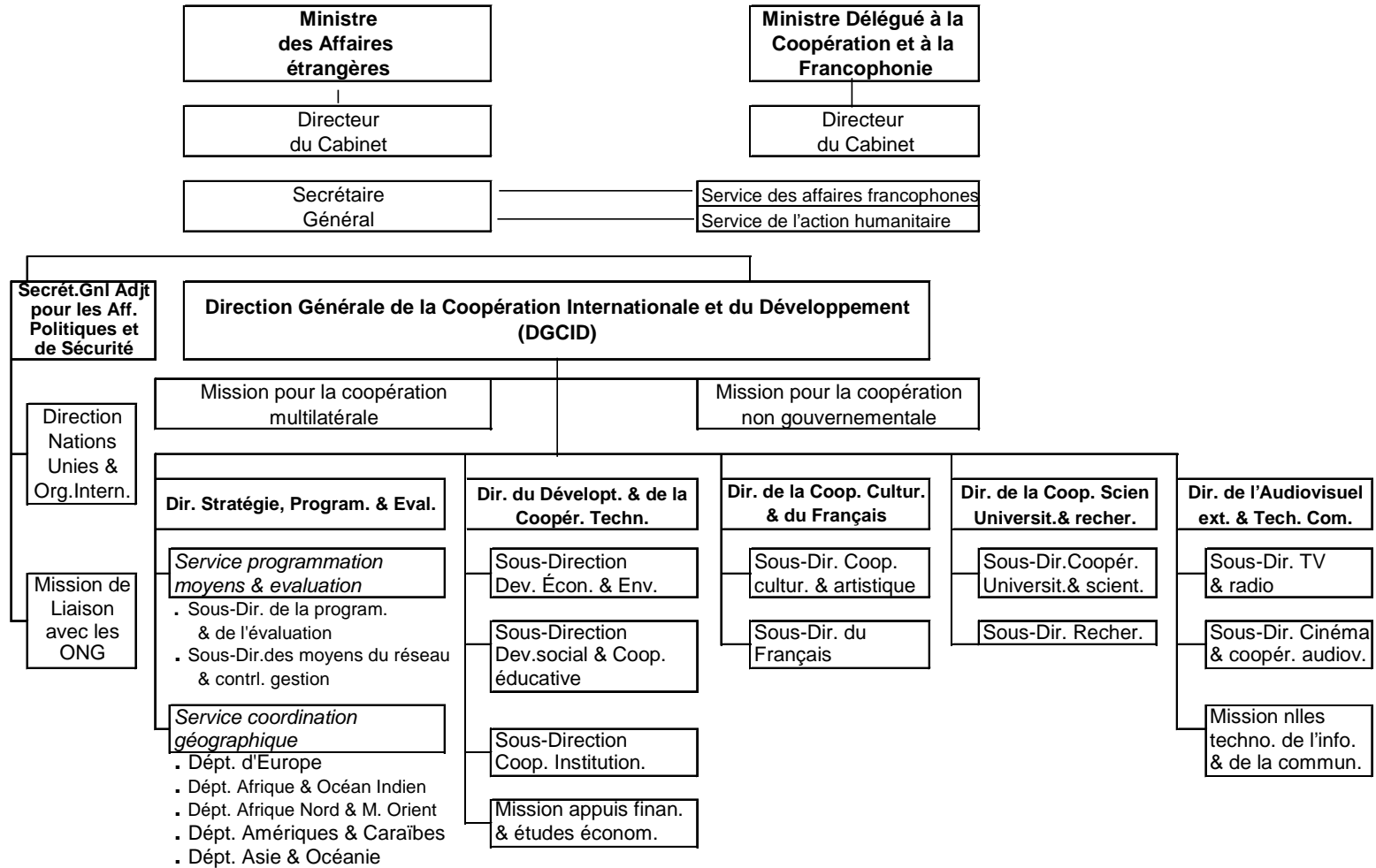
La DGCID est une direction générale complexe parce qu'il s'agit d'une structure horizontale. Son nom indique bien la dualité de son approche : la coopération internationale **et** le développement, puisqu'elle se situe au confluent de la coopération culturelle et de l'aide au développement, considérée comme un aspect de la coopération internationale. Les effectifs de la DGCID sont d'environ 550 agents, dont près des deux-tiers viennent de l'ancien ministère de la Coopération. Comme le montre l'organigramme 2 ci-après, elle comprend deux missions et cinq directions. Les deux missions directement rattachées au Directeur Général sont la mission pour la coopération multilatérale et la mission pour la coopération non gouvernementale. Le rôle des cinq directions mérite quelques commentaires additionnels.

La DGCID a des ambitions louables. Elle veut : i) réhabiliter l'approche stratégique ; ii) faire évoluer l'approche de l'aide pour passer de l'assistanat au partenariat ; iii) encourager la gestion déléguée de l'aide ; iv) développer une approche plus sélective fondée sur des critères de qualité ; v) renforcer la coordination opérationnelle avec les autres bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux ; vi) améliorer la communication ; enfin vii) s'inscrire dans des politiques régionales. Mais les moyens disponibles pour concrétiser ces intentions restent limités.

La Direction de la Stratégie, de la programmation et de l'évaluation compte 170 personnes. Elle comprend un service de la programmation, des moyens et de l'évaluation et un service de la coordination géographique, dans lequel se trouvent cinq départements géographiques couvrant l'ensemble du monde. La direction n'élabore pas elle-même de stratégies, car c'est le rôle du CICID, mais veille à la définition de politiques au sens sectoriel ou géographique du terme et à la conformité des orientations, des programmes et des projets de la DGCID avec les directives arrêtées par le gouvernement. Elle assure conjointement avec les services compétents du MEFI le secrétariat du CICID. Elle assure également la programmation globale des actions de la DGCID, sur la base des indications des services géographiques et sectoriels. Elle gère par ailleurs à travers la sous-direction des moyens le réseau à l'étranger, composé des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui fonctionnent au sein des ambassades, des établissements culturels et de coopération, et les assistants techniques, dont le nombre a fortement baissé depuis quelques années, mais s'élevait encore à 3 111 personnes en 1999 dans les Etats de la ZSP [hors enseignement français à l'étranger, militaires et coopérants du service national actif (CSNA)].

Elle est responsable du FSP, qui a succédé au FAC pour le financement de projets d'investissement, et dont l'utilisation est à la disposition de toutes les directions. Les montants correspondants semblent devoir diminuer : les autorisations de programme (pluri-annuelles) sont passées de 2 297 millions de FF en 1998 à 2 304 millions de FF en 1999, mais devraient rester à 2 300 millions de FF en 2000 (environ 350 millions de \$) ; les crédits de paiement (dépenses annuelles) sont passés de 2 024 millions de FF en 1998 à 1 798 millions de FF en 1999, avec une prévision de 1 944 millions de FF en 2000. Ces fonds concernent à la fois la DGCID et l'AFD, qui se les partagent par moitié (972 millions de FF chacune).

Organigramme 2. Ministère des Affaires étrangères (MAE)



Source : MAE.

Elle est également en charge de la gestion de l'assistance technique. Celle-ci comprend 3 942 enseignants en 1999 dans la ZSP, dont un tiers (1 269) mis à disposition des Etats (les deux autres tiers, soit 2 673, sont en poste dans les établissements d'enseignement français à l'étranger). En dehors de l'enseignement, qui reste le secteur le plus important, mais dont le poids s'est réduit par rapport au passé, les autres secteurs importants en termes d'assistance technique sont : i) l'économie et les finances ; ii) le travail et la santé ; et iii) l'agriculture, l'élevage et le génie rural, avec respectivement 417, 394 et 332 assistants techniques dans la ZSP. Il s'agit de moins en moins d'une assistance technique de substitution et de plus en plus d'une assistance technique par projets par souci de pérennité. L'assistance technique dans l'enseignement concerne par exemple de plus en plus la formation professionnelle ou vise à former des formateurs.

La Direction du Développement et de la coopération technique (DDCT) correspond d'une certaine façon aux anciennes directions opérationnelles du ministère de la Coopération, avec un champ géographique élargi. Elle regroupe 140 agents, à travers ses trois sous-directions : du développement économique et de l'environnement, du développement social et de la coopération éducative, et de la coopération institutionnelle. Elle est responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes et projets en matière de coopération technique et de développement économique, social, éducatif et institutionnel. Elle participe également à l'orientation de la stratégie des agences et organismes français de coopération technique internationale et d'aide au développement, leur apporte son soutien et suit leurs activités. Quatre axes stratégiques prioritaires ont été définis : la promotion d'économies diversifiées et moins vulnérables, la gestion rationnelle des ressources naturelles, la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'Etat de droit.

La Direction de la Coopération culturelle et du français assure entre autres la tutelle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui gère le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. La tutelle financière de cet établissement public administratif (EPA) est exercée par le ministère des Finances (comme pour tous les EPA). Son budget s'élève à 2.2 milliards de FF (373 millions de \$). L'AEFE a pour objet de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture française. L'enseignement français à l'étranger employait 7 658 agents en 1999, essentiellement des enseignants, dont 3 867 dans des pays de la Partie I de la liste du CAD. La part des élèves « nationaux » (non-français) dans ces établissements s'établissait en 1998-99 pour l'ensemble des zones géographiques à 46 %. Seules les familles disposant de revenus élevés sont en mesure d'acquitter les droits de scolarité exigés par les établissements français à l'étranger (environ 200 \$ par mois et par enfant). Ces droits ne constituent toutefois qu'une partie du coût de l'enseignement dispensé, qui est donc subventionné. Le montant de ces subventions, uniquement pour ce qui relève de l'enseignement primaire, est estimé au moyen d'une clé de répartition, elle-même fonction du nombre d'élèves étrangers dans chaque établissement. Il est déclaré au CAD en tant qu'APD pour les pays de la Partie I de la liste du CAD. Il s'est élevé à 63 millions de \$ en 1998-99 (371 millions de FF), d'après les chiffres de l'AEFE.

La Direction de la Coopération scientifique, universitaire et de recherche joue un rôle qui est plus de coordination que d'intervention directe. Tout d'abord parce que l'assistance technique sous forme d'universitaires mis à disposition des Etats dans l'enseignement supérieur a disparu au profit de missions d'enseignement de courte durée. Ensuite parce que c'est à travers des instituts de recherche largement autonomes que transitent des flux importants d'APD, qui ont totalisé 200 millions de \$, soit 1 182 millions de FF, en 1998 (en crédits de paiement) et 35 millions de \$ (209 millions de FF) en autorisations de programme.

La Direction de l'Audiovisuel extérieur et des techniques de communication, à travers l'appui apporté aux actions de coopération en faveur de diverses chaînes de radio ou de télévision mobilise un budget significatif, puisque ses subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (Canal France

International, Radio France Internationale) ont représenté 91 millions de \$ (538 millions de FF) déclarés en APD en 1998. Le montant correspondant s'est accru en 1999, passant à 576 millions de FF.

Enfin, la DGCID comprend également **la Mission pour la Coopération multilatérale et la Mission pour la Coopération non-gouvernementale**. La première est chargée de veiller à l'articulation et à la cohérence entre les interventions de la DGCID et celle des organisations européennes et internationales. La deuxième assure la liaison de la DGCID avec les collectivités territoriales, les organisations de solidarité internationale et les institutions et entreprises intéressées à la coopération internationale et à l'aide au développement.

Les ambassades et les services déconcentrés

Ce sont les SCAC, placés depuis la réforme de l'aide au sein des ambassades, qui assurent la gestion locale de l'aide du MAE. Ils rassemblent 350 agents expatriés dans les pays de la ZSP. D'après l'Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement, le coût des services déconcentrés à l'étranger s'est élevé à 1 718.5 millions de FF en 1999, pour un champ géographique qui déborde la ZSP, et comprend l'ensemble des pays en développement (pays de la Partie I de la liste du CAD).

L'AFD

Le statut et les compétences de l'AFD

La réforme du dispositif a touché l'AFD par la reconnaissance de son rôle d'opérateur-pivot, qui a ratifié une situation pré-existante, où l'administration faisait déjà largement appel à elle, mais lui a néanmoins transféré de nouvelles responsabilités. L'AFD a en effet conservé son statut d'EPIC, qui implique qu'elle ne fait pas partie de l'administration, même si l'Etat possède la totalité de son capital (les agents de l'AFD ne sont donc pas des fonctionnaires). Ceci lui assure une certaine autonomie, d'autant que l'agence est simultanément une institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire de 1984, avec toutes les obligations qui en découlent, notamment en matière de tenue et de publication des comptes, et de respect de ratios prudentiels (par exemple de division des risques). Cette caractéristique explique par exemple que les ambassadeurs de France ne puissent être signataires des conventions de financement de l'AFD. Ce statut donne à l'AFD la possibilité d'avoir plus de souplesse que l'administration dans la conduite de ses interventions, tout en lui créant des contraintes nombreuses.

L'AFD est placée sous la double tutelle du MAE et du ministère des Finances. Cette tutelle s'exerce en partie à travers la représentation des deux ministères au Conseil de Surveillance, l'organe de décision de l'AFD, dont le Président est un Inspecteur Général des finances. Le MAE dispose de trois représentants, dont le Directeur Général de la DGCID, à ce Conseil, car il a hérité du poste qu'avait le ministère de la Coopération. Le ministère des Finances a deux représentants, l'un d'entre eux pour la DREE, le second pour le Trésor. L'Etat dispose d'un sixième représentant en la personne du Directeur des affaires sociales, économiques et culturelles au Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer. Les autres membres du Conseil sont trois personnalités désignées en raison de leur connaissance des problèmes économiques et financiers, trois parlementaires (deux députés et un sénateur) et deux membres élus du personnel. Le Conseil décide des engagements de l'AFD et de leurs conditions et les comptes sont soumis à son approbation. Il délègue une partie de ses pouvoirs à des comités spécialisés pour les concours en deçà de 60 millions de FF.

Le Directeur Général de l'AFD est nommé par le Conseil des ministres sur proposition du ministre des Finances, après consultation des autres ministres concernés. Les plafonds annuels d'emprunts et de prêts de l'agence, pour les différentes catégories de concours, sont fixés par le ministère des Finances. Pour la majorité des concours à conditions d'APD, le Trésor définit le montant des bonifications correspondantes, qui permettent de couvrir l'écart entre le coût des ressources que l'AFD se procure sur les marchés financiers et le taux des prêts, et détermine ainsi les marges disponibles pour couvrir les coûts de gestion de l'agence. Néanmoins, les plafonds annuels de certains concours à conditions d'APD que l'AFD refinance au moyen de prêts du Trésor, sont déterminés par les dispositions des lois de finances approuvées par le Parlement. Dans le passé ces plafonds étaient fixés en septembre-octobre d'une année pour l'année suivante. Mais il est de plus en plus fréquent qu'ils ne soient fixés qu'en cours d'année, et qu'ils subissent des modifications liées aux régulations budgétaires, comme pour les autres établissements publics. La garantie de l'Etat sur les emprunts de l'AFD, ce qui explique son classement AAA par les agences de notation financière et lui permet de se financer aux meilleures conditions. Enfin le Trésor intervient (à travers le bureau F2 et le Comité interministériel *ad hoc*) dans la fixation du montant de la masse salariale de l'agence, étant entendu que son budget annuel est approuvé par le Conseil de Surveillance. Comme pour d'autres établissements publics, un contrôle *a priori* permanent est donc exercé sur l'agence par le ministère des Finances et vient s'ajouter au contrôle *a posteriori* de la Commission bancaire et de la Cour des Comptes. De façon générale le poids des tutelles sur l'AFD s'est intensifié au cours des dernières années.

Le champ géographique d'intervention de l'AFD a été défini comme la ZSP, ce qui en fait a modifié quelque peu son champ géographique. En théorie, sinon en pratique, il comprenait auparavant l'ensemble des pays ACP, et donc la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne. De même, en dehors de Vanuatu n'en font plus partie les quinze pays : la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les micro-Etats du Pacifique Sud, où elle pouvait intervenir jusqu'en 1998. En dehors de la ZSP, l'AFD a la possibilité d'effectuer des interventions au coup par coup dans d'autres pays, à la demande de ses tutelles. Les pays, hors ZSP *stricto sensu*, où elle a été autorisée à intervenir au cas par cas en mars 1999, pour financer des projets présentant un intérêt pour les DOM et les TOM en termes de coopération régionale, sont indiqués en note de bas de page (3)³. De plus il lui a été récemment demandé d'intervenir au Kosovo, pour un montant toutefois assez modeste de 30 millions de FF, et en Macédoine.

Le champ de compétence de l'AFD est large. Elle met en œuvre, pour son propre compte, des concours destinés au financement de projets publics et privés, créateurs d'emploi, dans divers secteurs productifs et d'infrastructures économiques : agriculture, hydraulique villageoise, pêche, industrie, tourisme, mais aussi énergie, hydraulique urbaine, transports, télécommunications, équipements urbains. Elle intervient également sur les systèmes financiers, domaine dans lequel elle a entre autres développé depuis une dizaine d'années une importante activité en faveur du micro-crédit. L'AFD gère également, pour le compte de l'Etat, les concours d'ajustement structurel (sur prêts ou subventions) décidés par le gouvernement français. Pour le compte de l'Etat, l'AFD assure aussi le Secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), et gère le financement de la FASR du FMI. Enfin elle gère certaines aides financières publiques pour le compte de différents ministères (santé notamment). La réforme de l'aide a élargi la mission de l'AFD au financement des infrastructures de santé et d'éducation, mais le montant qui lui a été attribué en 1999 pour ce faire par le MAE n'est que de 12 millions de \$ (75 millions de FF).

3 . Caraïbe : Bahamas, Barbade, Jamaïque, Trinité et Tobago ; Amérique centrale et du Sud : Amapa Brésil, Guyana ; Pacifique Sud : Cook, Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie, Nauru, Niue, Palau, Papouasie Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu.

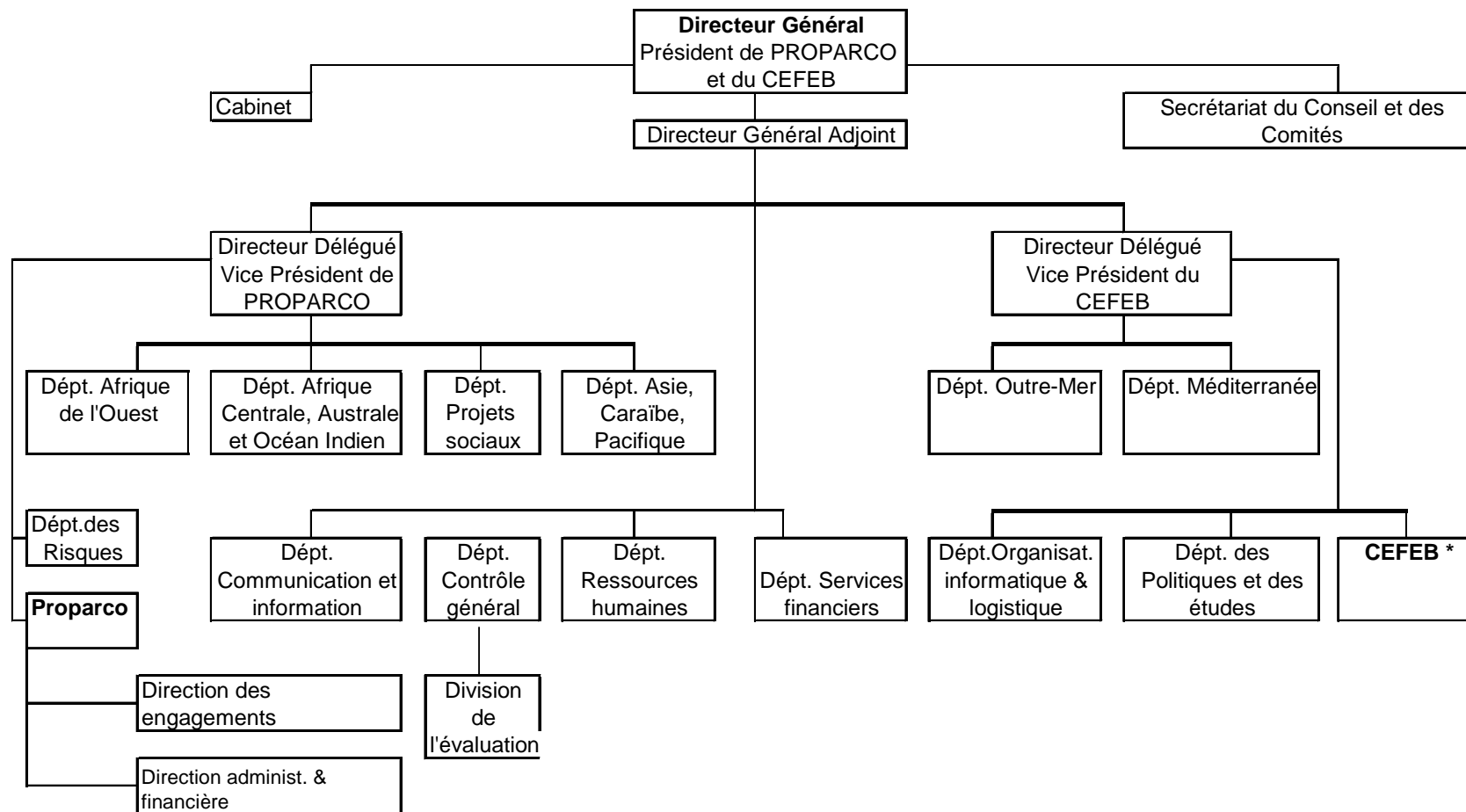
L'organisation et le fonctionnement de l'AFD

Il existe un groupe de l'AFD, qui comprend aussi sa filiale PROPARCO, spécialisée dans la promotion et le financement du secteur privé, ainsi que le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB), qui forme en un an des étudiants venus des pays en développement aux disciplines financières, et les deux Instituts d'émission compétents, l'un pour les départements d'outre-mer (Institut d'émission des départements d'outre-mer-IEDOM), l'autre pour les territoires d'outre-mer (IEOM). Ceci ne rend pas aisée l'analyse des effectifs. En s'en tenant à la seule AFD, le dernier rapport annuel indique qu'au 31 décembre 1998 ils s'élevaient à 1 161 agents, dont 599 agents au siège et 562 agents outre-mer. Ces derniers correspondaient à 138 agents expatriés (dont 119 dans les agences et 19 en assistance technique) et 424 agents recrutés localement. Mais ces chiffres surestiment le nombre des agents travaillant dans le domaine de l'aide, puisqu'il comprend un nombre indéterminé mais non négligeable d'agents travaillant sur les DOM, à Paris ou sur le terrain. A partir de l'an 2000, les agents en poste dans les TOM devraient également être déduits des effectifs concernés par l'APD. Les coûts d'intervention de l'AFD sont faibles, puisque l'ensemble de ses frais généraux n'a représenté que 740 millions de FF en 1998, soit 8 % des 9 258 millions de FF de versements bruts (dont 7 000 millions de FF pour compte propre), ou 1 % de l'encours des prêts pour compte propre qui atteignait 70 milliards de FF (11.9 milliards de \$) au 31 décembre 1998. Quant au coût du réseau, il est très faible, puisqu'il ne représentait en 1998 que 228 millions de FF, soit 0.33 % de l'encours.

L'organigramme 3 de l'AFD comprend cinq départements géographiques, dont un département ayant compétence pour les DOM-TOM et un département Méditerranée, créé en 1999. Le fait qu'il n'y ait que deux départements en charge de l'Afrique, plus un pour l'Asie, la Caraïbe et le Pacifique montre que l'AFD poursuit la mutation qui l'a fait progressivement sortir de sa spécialisation initiale essentiellement subsaharienne. Les départements géographiques comportent généralement une division économique et financière et une ou deux divisions techniques, à l'exception du département DOM-TOM. Le département Méditerranée comprend un service chargé de la gestion des protocoles au Maroc et en Tunisie et le département Asie, Caraïbe, Pacifique comprend également une unité chargée des crédits délégués. Un sixième département opérationnel a été créé en 1999 : il s'agit du département des projets sociaux, en charge des projets d'infrastructure dans les domaines de l'éducation et de la santé. Il existe par ailleurs onze départements fonctionnels. On peut noter que l'évaluation relève d'une division qui se trouve au sein du département du contrôle général.

L'AFD dispose d'une gamme très complète de produits financiers, qui vont de la subvention au prêt à conditions du marché, y compris en dollars et à taux variable, pour tenir compte à la fois des caractéristiques du pays concerné (PMA, PFR ou PRI), du secteur en cause et de la nature plus ou moins rentable du projet, enfin de la nature de l'emprunteur (Etat, société publique ou privée). L'AFD peut aussi mettre en place des garanties d'emprunt au profit d'un Etat étranger. On peut se demander si ce dispositif n'est pas trop complexe, car il conduit à un grand nombre de modalités d'interventions (taux d'intérêt, durée, durée de grâce). Ceci a pu conduire au financement la même année du même type d'investissement physique avec quatre instruments différents suivant les pays concernés, ce qui nuit à la lisibilité de l'aide.

Organigramme 3. Agence Française de Développement (AFD)



* Centre d'Etudes financières, économiques et bancaires.

Source : AFD. Rapport annuel 1998.

La force de l'AFD, par rapport à d'autres institutions équivalentes telles que la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) allemande ou la Japan Bank for International Co-operation (JBIC) japonaise, a toujours été attribuée à son réseau d'agences locales, qui lui permettent d'être présente sur le terrain (la première agence fut créée en 1947). Au 31 décembre 1998 il existait 43 agences, représentations ou bureaux dont 35 à l'étranger et trois dans les TOM. L'autre force de l'AFD est son personnel, recruté et géré suivant les règles du secteur privé. Il mêle de nombreux profils professionnels en raison d'une grande diversité de formations et d'origines. Il est généralement considéré comme compétent et expérimenté. La concentration en ingénieurs et économistes est cependant très importante en regard des nouveaux objectifs de l'aide.

Il existe depuis plusieurs années une certaine tendance au renforcement des effectifs des départements fonctionnels du siège. Compte tenu du poids des tâches et du renforcement des contrôles auxquels est soumis l'établissement, les effectifs du siège semblent globalement suffisants. En revanche les visites sur le terrain ont montré que les effectifs expatriés des agences l'étaient à peine : ils stagnent depuis des années (voire même diminuent si l'on prend en compte la baisse des postes en assistance technique) en dépit de l'ouverture de nouvelles agences ou représentations (qui s'est donc effectuée par redéploiement) et 80 % des agences ne comportent pas plus de deux agents expatriés.

Malgré la stagnation des effectifs, les tâches des agences ont été accrues au fil des ans par la volonté d'une plus grande formalisation, la mise en place de procédures de contrôle et d'évaluation visant autant à rendre des comptes qu'à accroître l'efficacité de l'aide, et par le besoin de prise en compte de nouvelles préoccupations (environnement, genre, etc.). De plus il faut consacrer plus de temps aux activités de coordination de l'aide. La résultante de ces évolutions est un certain recul de la décentralisation des responsabilités et des décisions. Les directeurs des agences locales sont maintenant rattachés hiérarchiquement aux Directeurs des départements géographiques, et le cycle des projets est piloté de façon accrue par le siège depuis la mise en place en 1997 d'un comité de direction opérationnel.

Les activités de l'AFD

Comme indiqué au chapitre 2 l'évolution des activités de l'AFD a été marquée dans les pays en développement par la réduction de l'aide-projet (cf. tableau 2 récapitulatif figurant ci-dessous, tiré des derniers rapports annuels). Les années 1993 et 1994 ne sont pas significatives, car elles encadrent la dévaluation du franc CFA, et ont été marquées par une aide-programme très élevée (non indiquée). Ce tableau montre aussi qu'en termes d'APD les subventions ou prêts aux Etats ont continué à représenter une part prépondérante des opérations, les prêts non souverains (prêts directs à des entreprises publiques) restant minoritaires. L'inclusion des prêts non souverains à conditions proches du marché (absents du tableau) ne modifierait pas fondamentalement cette constatation.

Tableau 2. **Evolution de l'aide-projet par type de financement**

En millions de FF

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Subventions	1 386	1 271	1 142	1 071	956	993	1 013
Prêts concessionnels	2 636	1 743	2 154	2 855	2 274	2 789	1 886
- dont prêts aux Etats	1 879	1 037	1 515	1 927	2 274	1 863	1 633
- dont prêts non souverains	757	706	639	928	466	926	253
Total	4 022	3 014	3 296	3 926	3 696	3 782	2 899

Source : OCDE.

Dans ce contexte de décroissance des activités d'APD *stricto sensu*, l'AFD est confrontée à plusieurs défis. Tout d'abord pour la première fois de son existence des orientations stratégiques lui ont été officiellement et formellement assignées par ses tutelles. Or la culture d'entreprise de l'AFD, a longtemps été fondée sur le pragmatisme, ce qui conduisait ses équipes à se préoccuper d'objectifs directement liés à la réussite des projets considérés en eux-mêmes, mais rarement dans le cadre d'une stratégie-pays, et encore moins dans le cadre d'une stratégie plus globale.

Les projets devront maintenant être dès l'origine identifiés et conçus dans un cadre stratégique. Ils devront ainsi intégrer systématiquement des préoccupations de réduction de la pauvreté et d'égalité hommes-femmes. Ceci devrait conduire l'agence à achever sa mutation vers une culture d'entreprise plus soucieuse du respect de principes, et donc de contraintes, beaucoup plus larges. Mais l'AFD risque aussi de devoir faire face à une réduction supplémentaire de ses ressources, et donc de ses possibilités d'interventions à conditions concessionnelles, en particulier si ses enveloppes de prêts sur la Côte d'Ivoire et le Cameroun sont remplacées par des enveloppes de dons, de montants inférieurs car beaucoup plus coûteuses budgétairement. Par ailleurs ses possibilités de prêts non souverains à ses emprunteurs traditionnels que sont les grandes sociétés publiques d'infrastructure (énergie, eau, transports ferroviaires, etc.) semblent se réduire, car l'AFD leur prête à ses risques et sans l'aval des Etats concernés, et leur santé financière est souvent chancelante.

Une solution envisagée par l'AFD est la gestion déléguée de ressources européennes (d'origine communautaire, voire même bilatérale, puisque la KfW a passé un accord de cette nature avec l'AFD). Plus généralement, l'AFD a pour objectif de développer les cofinancements et de bénéficier de mandats de gestion [cf. les accords signés avec la Société financière internationale (SFI), la Banque européenne d'investissement (BEI)...]. Une autre voie pourrait être le financement à des conditions de marché des infrastructures privées qui se multiplient dans les mêmes secteurs, en développant les cofinancements ou syndicats le plus souvent employés dans ce type d'opérations. L'avantage comparatif de l'AFD résulte de sa connaissance des pays concernés et des stratégies sectorielles. Dans la mesure où sa filiale pour le secteur privé PROPARCO est déjà présente sur ce créneau (mais le montant de ses financements est limité à 180 millions de FF sur un même emprunteur), la répartition des rôles entre les deux institutions pourrait toutefois nécessiter une clarification.

Les autres acteurs de l'aide

Les autres ministères

Les autres ministères exercent des activités d'aide publique au développement. Chaque ministère peut développer des programmes de coopération de dimension modeste. A l'occasion de la visite au Maroc, l'équipe de l'examen a ainsi pu rencontrer des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère des Affaires sociales, du ministère de l'Équipement (Secrétariat général de la Mer), qui géraient chacun de petits programmes d'aide en dehors du SCAC. Avant la création de l'AEFE, le ministère de l'Éducation nationale constituait un élément important du système. La mise en place de cette agence à partir de 1990, et la prise en charge de son budget par le MAE a changé les données du problème.

Les Instituts de recherche

En dehors du MAE et du ministère des Finances, le budget le plus important est celui des instituts de recherche, placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Le budget des activités de coopération de ces instituts s'élevait en effet à 1 182 millions de FF (200 millions de \$) en 1998. Les deux plus importants de ces instituts de recherche sont le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) et l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement), qui a succédé à l'Office pour la recherche scientifique et technique en coopération (ORSTOM).

Le Comité national de coordination pour la recherche au service du développement (CNC) a remis en octobre 1996 un rapport de propositions pour une réorientation de la recherche française au service du développement. Il recensait les points forts du dispositif : une présence mondiale, une expérience capitalisée considérable, des innovations significatives et la mise en place des systèmes nationaux et régionaux de recherche. Mais il signalait aussi des faiblesses : le manque de stratégie (pas de priorités thématiques et géographiques) et de coordination des administrations de tutelle, le divorce entre décideurs et chercheurs, la grande dispersion thématique et géographique des recherches, l'isolement par rapport au reste de la communauté scientifique, l'inadaptation croissante des modes de coopération avec les pays du Sud, enfin le faible impact international de cette recherche. Il concluait donc à la nécessité d'une sérieuse révision du dispositif de recherche.

Si le rapport préconisait le maintien des organismes spécialisés en recherche au service du développement, il concluait à la nécessité de les adapter. Il proposait notamment d'assurer une fonction de réflexion stratégique et de coordination et d'organiser le dialogue entre décideurs et chercheurs (en améliorant leur formation, en revoyant les modalités d'expatriation, en redéfinissant les métiers de chercheurs et leurs conditions d'exercice). Il proposait également d'adapter les modes de coopération aux demandes nouvelles, en mettant en œuvre des contrats de coopération, en participant à la formation des chercheurs du Sud, en facilitant leur retour dans leurs institutions et en appuyant celles-ci. Il proposait enfin de publier un rapport annuel sur l'état des connaissances dans un domaine du développement, de créer en France de véritables campus internationaux et de développer une stratégie d'alliances européennes et internationales. Trois ans après la remise de ce rapport, il n'est pas certain que les changements préconisés soient intervenus.

La cellule africaine de la Présidence de la République

La cellule africaine de la Présidence de la République joue en étroite coordination avec le gouvernement un rôle dans la politique d'aide au développement de la France envers l'Afrique

subsaharienne. Cette cellule est dirigée par un Conseiller pour les affaires africaines. Elle est associée aux processus de coordination interministérielle et de prise de décision pour les pays concernés. Ainsi que le Premier Ministre a eu l'occasion de l'indiquer, le Président lui-même a suivi de très près la réforme du dispositif d'aide et lui a donné son approbation. Un représentant du Président de la République prend part aux travaux du CICID, mais la cellule est en tout état de cause consultée sur toute décision gouvernementale susceptible d'affecter les relations de la France avec les pays de son ressort.

La programmation de l'aide

La programmation stricto sensu et le processus budgétaire

Il n'existe pas dans le dispositif d'aide de programmation à moyen terme de l'aide considérée dans son ensemble, même si certains sous-secteurs spécifiques peuvent faire l'objet d'une telle programmation. Mis à part la Direction du Trésor, aucun des acteurs du système n'a de vision d'ensemble d'un dispositif qui reste assez fragmenté, comme le montre bien l'« Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement », encore appelé « jaune budgétaire ». Enfin il existe un élément parfois difficile à programmer qui est le poids des allègements de dette : un accord avec le FMI suivi par un passage en Club de Paris et l'octroi de conditions de rééchelonnement généreuses peut se traduire par une hausse significative du coût budgétaire.

Des dépenses budgétaires imprévues peuvent également entraîner des coupes en cours d'exercice dans le budget de l'aide. Compte tenu du caractère contraint de certaines dépenses, résultant en particulier d'engagements internationaux, c'est essentiellement l'aide-projet qui fait habituellement les frais de ce genre d'exercice.

Les stratégies-pays

Avant la réforme de l'aide, et pour les seuls pays du champ, il existait depuis 1985 des orientations à moyen terme (OMT) préparées sur le terrain par les Missions de coopération et d'action culturelle en liaison avec les agences de l'AFD et les administrations centrales. Ces OMT étaient ensuite validées par un Comité d'orientation et de programmation (COP) dont faisait partie l'AFD. Rien de tel n'existait toutefois dans les pays du ressort du MAE, dont le degré de conscience stratégique semble avoir été moins fort. Mais ces OMT n'étaient pas discutées avec les partenaires, et elles étaient devenues des documents lourds et trop détaillés, sous la pression de « l'offre de coopération », et n'étaient guère mises en pratique. Il existait par ailleurs dans les pays du champ des commissions mixtes paritaires, rassemblant des représentants de la France et du pays partenaire, qui se réunissaient à peu près tous les trois ans. Ces commissions discutaient de l'orientation et de l'affectation de l'aide et donnaient lieu à des procès-verbaux signés par les deux parties, qui s'apparentaient beaucoup plus à des catalogues qu'à des documents stratégiques. Hors champ, pour quelques pays comme le Maroc, un Comité permanent d'étude et de programmation (COPEP), comportant des représentants du pays bénéficiaire, se réunissait annuellement pour effectuer un bilan des actions en cours et discuter des actions à venir.

Depuis la mise en œuvre de la réforme, le nouveau dispositif est toujours en chantier. Il est tout d'abord prévu de remplacer les OMT par des documents de stratégie-pays (DSP), qui seront plus légers qu'auparavant, souples et adaptables, mais ne seront pas discutés avec les partenaires et n'intégreront aucune programmation des actions. Ces documents, élaborés par l'ambassade, sous l'autorité de l'ambassadeur, qui consultera l'AFD à leur sujet, donneront lieu à un dialogue avec

l'administration centrale et à une validation interministérielle, suivant des formes à définir, car le COP a disparu. Mais ils resteront des documents internes à l'administration. Ils comporteront une partie de bilan et d'analyse et une partie sur les orientations de la politique de coopération, avec un horizon de trois ans.

La procédure des commissions mixtes se réunissant tous les trois ans sera maintenue et étendue à tous les pays de la ZSP. Dans l'intervalle de ces réunions la formule des COPEP devrait être généralisée. Enfin il est prévu que soient élaborés avec tous les pays de la ZSP des « accords-cadres de partenariat » qui seraient de véritables documents conjoints, élaborés sans périodicité fixée à l'avance, mais qui pourraient être revus quand la nécessité en serait ressentie. Ils seraient signés par les deux parties. Des accords-cadres de partenariat existent depuis 1998 avec quelques pays, négociés dans le cadre des commissions mixtes, et font l'objet de suivi. A ce stade les stratégie-pays sont en préparation et n'ont donc pu être présentées à l'équipe de l'examen. Certaines d'entre elles devraient cependant avoir été élaborées avant la fin du premier semestre 2000. De même un accord-cadre de partenariat avec le Maroc serait à un stade avancé de préparation. Il semblerait utile que des stratégies-pays globales intégrant l'ensemble des acteurs et des éléments du système d'aide soient élaborées au niveau des ambassades.

On peut se demander si une démarche stratégique est compatible avec la volonté du CICID, exprimée en février 1999, de privilégier une logique de projets au nom de l'efficacité de l'aide. La formulation du CICID est en effet sans équivoque : « Les projets et actions de coopération pour le développement sont sélectionnés en fonction de leurs mérites propres. Cela exclut toute programmation par pays bénéficiaire, pour éviter d'accréditer une logique d'abonnement. Ce principe s'appliquera aux actions bilatérales financées dans la Zone de solidarité prioritaire ». Cette formulation semble contradictoire avec l'idée même de stratégie-pays, ce qui explique peut-être la décision de ne pas en discuter avec les partenaires. Cette attitude est toutefois assez éloignée de la logique de partenariat préconisée par le CAD.

Cette directive du CICID explique aussi vraisemblablement l'attitude de l'AFD, qui considère que ses interventions ne peuvent s'inscrire que dans le cadre des stratégies-pays définies par ses tutelles. Comme il n'en existe pas, et que l'AFD peut difficilement fonctionner sans un minimum de programmation, des prévisions à trois ans sont demandées annuellement aux agences en tout début d'année, et validées par le siège. Elles sont habituellement accompagnées d'un éclairage stratégique sous forme de propositions d'orientation à deux ou trois ans sous la responsabilité des directeurs d'agences locales. Cependant l'équipe de l'examen a pu constater dans ses visites de terrain que ces documents internes, qui n'ont pas le statut de stratégie-pays, n'étaient pas communiqués aux ambassades. Les prévisions sont ensuite ajustées en continu au cours de l'année par le Comité des engagements en fonction de la disponibilité et de la progression de l'utilisation des ressources.

L'évaluation de l'aide

Les trois principaux acteurs de la coopération française disposent tous d'un service d'évaluation, chacun cependant avec ses objectifs et ses méthodes propres. Malgré une volonté de se rapprocher des principes du CAD pour l'évaluation de l'aide, de nombreux progrès restent à faire, notamment en ce qui concerne l'indépendance des dispositifs, la participation des bénéficiaires, la diffusion des résultats et la prise en compte des enseignements à en tirer. L'AFD dispose d'un dispositif systématique, sous forme d'un guide d'évaluation, doté de procédures en matière de méthodologie, de rétroaction et d'évaluation de performance. La direction du Trésor et la DGCID disposent également de documents méthodologiques, se basant sur les mêmes principes.

Dans le cadre de la réforme de 1999, les trois services ont pris des mesures concrètes pour améliorer la concertation interne, avec le démarrage d'évaluations 'pays' conjointes, la première portant sur le Vietnam, en mars 2000. De plus, dans le cadre du CICID, un rapport d'évaluation annuel sur l'aide au développement sera préparé par un groupe de travail et ensuite soumis au Parlement.

Les objectifs de l'évaluation

Les évaluations rétrospectives sont principalement conçues, dans l'ensemble du dispositif d'aide de la France, comme un instrument d'amélioration des activités opérationnelles. L'utilisation des résultats de l'évaluation à des fins de politique d'information et de partage d'expériences avec d'autres partenaires du développement reste en revanche limitée. Pour l'évaluation des protocoles financiers, les évaluations incluent comme critère le taux de retour à l'export des entreprises françaises bénéficiaires. Quant à l'AFD, ses travaux d'évaluation doivent également contribuer au processus de vérification de l'utilisation des ressources.

L'éclatement de l'organisation de l'évaluation

L'unité d'évaluation du Trésor, constituée de deux cadres, conduit 15 évaluations par an, en faisant appel à des consultants externes. Avec la réforme des protocoles, et le passage d'une logique d'enveloppes par pays à une logique de projets, le dispositif d'évaluation a été renforcé, avec la mise en place de procédures de suivi des projets. Des évaluations par secteurs et pays ont été conduites pour identifier les interventions les plus efficaces, notamment dans les domaines de l'eau et de la santé. Une évaluation de l'aide octroyé au Vietnam est en cours. Aucune évaluation des instruments macro-économiques n'a encore été faite, notamment pour ce qui concerne les annulations de dettes unilatérales.

Le MAE a hérité du dispositif d'évaluation du ministère de la Coopération. Le Service de la programmation, des moyens et de l'évaluation, qui compte 7 personnes, est responsable de l'évaluation des programmes et politiques et disposait en 1998 d'une dotation non négligeable de 10 millions de FF ouverte au titre du FAC pour les pays de la ZSP et de 1.5 millions de FF pour les autres pays. L'évaluation des projets est faite de manière interne par les services géographiques compétents, sur les crédits des opérations. Les évaluations de plus grande envergure, comme les évaluations de programmes, d'instruments ou de pays sont faites par des consultants externes selon les règles du CAD. L'évaluation des projets FAC est systématique pour les projets au-dessus de 10 millions de FF (environ 1.5 millions de \$), mais avec le FSP, il est prévu d'évaluer tous les projets.

A l'AFD, la division en charge de l'évaluation dépend du département du contrôle général, lui-même rattaché à la Direction générale de l'agence, comme les autres départements du siège, alors que les directives du CAD pousseraient à ce qu'elle soit directement rattachée au Conseil de surveillance. Le champ d'action du département couvre également l'audit interne et le contrôle de gestion. La division compte cinq cadres, le responsable de division, trois évaluateurs et une personne pour le suivi des rapports d'achèvement des projets. Malgré des ressources limitées, l'objectif est d'évaluer un projet sur six, dans un délai de deux à trois ans après la fin des projets. L'évaluation cherche à apprécier la qualité de la conception et de la réalisation du projet et à mesurer le niveau d'atteinte des objectifs, leur impact et leur viabilité. Depuis 1994, tous les projets font l'objet d'un rapport d'achèvement (SRAP), dans un délai de six mois après la fin de réalisation d'un projet. Des analyses thématiques ont été réalisées sur la base de rapports d'achèvement et de quelques évaluations rétrospectives dans un certain nombre de secteurs dont les transports urbains, l'eau et l'assainissement, l'énergie, etc. Les travaux d'évaluation sont soumis au Comité des évaluations, qui regroupe

l'ensemble des responsables opérationnels de l'AFD. Il transmet des conclusions et recommandations au Conseil de surveillance de l'AFD. Celui-ci consacre chaque année une de ses séances à l'évaluation.

Mesure des performances et appréciation d'ensemble

Seule l'AFD prépare un bilan annuel de ses travaux d'évaluation qui permet de déterminer la performance de ses financements ainsi que d'assurer le suivi de la prise en compte des résultats de l'évaluation dans les activités en cours et futures. Sur l'ensemble des projets évalués de 1993 à 1997 54 % obtiennent une appréciation satisfaisante ou très satisfaisante. Avec l'inclusion des évaluations de 1998, ce pourcentage est passé de 54 % à 58 %, ce qui est un résultat encourageant. Les niveaux de satisfaction sont indépendants des types de projets. Parmi les critères pris en compte, c'est au niveau de l'atteinte des objectifs et de l'impact que les meilleurs taux sont obtenus, avec respectivement 78 % et 71 %. Les résultats obtenus en termes de viabilité indiquent, cependant, la difficulté à assurer la pérennité des projets, avec un pourcentage de 39 % de projets satisfaisants. La rétroaction de l'évaluation est assurée à travers les recommandations du Comité des évaluations, qui portent aussi bien sur les stratégies et politiques que sur les procédures et les projets. Sur l'ensemble des recommandations émises jusqu'à présent, plus de la moitié ont déjà fait l'objet d'une mise en oeuvre. Par exemple, les évaluations de projets dits « participatifs » ont mis en évidence les performances élevées des projets conduits par les femmes, ce qui a conduit l'AFD à entreprendre des démarches pour une meilleure prise en compte du genre dans l'ensemble de ses projets.

Dans les trois organisations, des progrès restent à accomplir en matière de conformité de l'évaluation de l'aide avec les principes du CAD. Les unités d'évaluation ne sont pas indépendantes par rapport à la hiérarchie de l'organisation dans la mesure où elles dépendent du même niveau hiérarchique que les structures opérationnelles. Par contre, un tel système peut contribuer à une meilleure appropriation des résultats et des enseignements de l'évaluation par les services opérationnels. De plus, l'AFD n'a que rarement recours à l'extérieur pour la réalisation de ses évaluations. Les bénéficiaires ne sont pas systématiquement associés à la conduite des évaluations les concernant. Les résultats sont également considérés comme confidentiels, souvent même pour les bénéficiaires du financement qui fait l'objet de l'évaluation. Au ministère des Finances, les rapports d'évaluation des projets financés sur protocoles sont réservés à un usage interne, un projet de diffusion des résultats des évaluations, sous forme de synthèse, étant cependant actuellement à l'étude. A l'AFD et au MAE, la diffusion externe reste limitée. L'accessibilité au public des rapports eux-mêmes est plutôt théorique, même si à l'AFD la liste en est disponible sur Internet. L'AFD est la seule organisation à publier dans la Lettre de l'évaluation, sur une base bimestrielle, les principaux résultats de ses travaux d'évaluation, bien que l'information diffusée ne soit pas complète.

Une certaine ouverture est à relever à l'AFD dans le cadre de cofinancement de projets multilatéraux et d'évaluations dites « croisées ». L'AFD a ainsi évalué un projet japonais alors que l'agence japonaise a évalué un projet français. Dans quelques cas, l'AFD a associé des ONG à l'évaluation de projets dits de proximité, avec une forte dimension participative. Le MAE semble également ouvert à faire progresser les pratiques d'évaluation. Un certain nombre d'évaluations devraient dans le futur pouvoir être effectuées directement au niveau des pays. Au Cap Vert, une évaluation conjointe avec les partenaires de projets vient d'être effectuée et une telle approche devrait être généralisée à l'ensemble des pays de la ZSP, formation en évaluation à l'appui. Enfin, une collaboration est envisagée avec un certain nombre d'autres agences bilatérales (Allemagne, Grande Bretagne et Japon) pour mener des évaluations conjointes.

L'aide au secteur privé

L'aide au secteur privé constitue un point fort et intéressant du dispositif français de coopération. Prenant acte de l'échec de la vision du développement impulsé par l'Etat, la France a progressivement développé une approche très complète de l'appui au secteur privé. Elle va de l'amélioration de l'environnement du secteur privé, domaine du MAE, à la mise à disposition d'une gamme variée de financements, qui relève du groupe de l'AFD, et notamment de sa filiale spécialisée la société de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO).

L'appui du MAE au secteur privé

La promotion de l'intégration économique régionale

Considérant que l'étroitesse des marchés intérieurs était un des obstacles au développement des entreprises privées, la France a activement soutenu les expériences d'intégration régionale, spécialement en zone franc. Après la création en 1994 de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), visant à élargir les marchés intérieurs, elle a contribué au lancement de projets d'intégration régionale, dont l'objectif est d'améliorer le contexte institutionnel et juridique des pays de la zone, pour favoriser la reprise de l'investissement national et étranger. Les plus significatifs de ces projets ont été l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), dont il est question au chapitre 4, ainsi que la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA), qui vise à harmoniser le droit du marché des assurances et à assurer un meilleur contrôle des entreprises de ce secteur.

L'amélioration de l'environnement de l'activité productive

L'ancien ministère de la Coopération est intervenu pour favoriser le financement des activités productives des très petites entreprises (TPE) dont les besoins sont ignorés par les banques commerciales, en appuyant la mise en place et le développement et en favorisant la viabilité de systèmes financiers décentralisés fournisseurs de crédit à court terme. L'AFD a été également très active dans ce domaine, qui depuis la réforme du dispositif d'aide lui est réservé. Au total, l'aide française à ce secteur a représenté 652 millions de FF (110 millions de \$) entre 1987 et 1997, dont 76 % engagés par l'AFD et 24 % engagés par le ministère de la Coopération-MAE.

L'appui à la formation des entreprises et des entrepreneurs constitue un autre axe spécifique, avec la promotion de groupements d'entreprises autour des problématiques qui les concernent. Au premier rang de celles-ci se trouve la formation professionnelle qui permet d'améliorer les compétences des entrepreneurs à l'utilisation des nouvelles techniques de production, de gestion et d'information. Un autre volet de l'aide a concerné la promotion de l'investissement étranger en Afrique et l'élargissement des marchés, notamment par l'amélioration des dispositifs de collecte et de diffusion de l'information. Une aide a ainsi été apportée à une initiative intéressante de création en octobre 1998 du site Internet « Investir en zone franc CFA » (www.izf.net), principalement destiné aux investisseurs.

A un niveau plus institutionnel l'aide française a, dans certains pays comme le Sénégal, apporté son soutien à des actions au niveau national ayant pour objectif d'améliorer l'environnement des entreprises par un appui technique aux responsables chargés de la mise en œuvre des politiques économiques et des réformes ayant trait à la réglementation. Elle a aussi cherché à impliquer davantage les opérateurs privés dans la définition des politiques économiques en appuyant le Réseau

de l'entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO), à la création duquel le Club du Sahel a été étroitement associé, et qui développe entre autres des actions de *lobbying*. Il a un rôle d'interlocuteur privilégié auprès d'instances financières ou institutionnelles, ce qui permet d'améliorer la concertation entre gouvernements, bailleurs de fonds et partenaires privés.

L'appui du groupe de l'AFD au secteur privé

Les interventions de l'AFD proprement dite

L'AFD peut intervenir elle-même en faveur du secteur privé lorsqu'il s'agit de soutenir des activités non rentables pendant leur phase de démarrage, ce qui concerne surtout ses actions de soutien aux systèmes financiers décentralisés ou certaines composantes de projets de développement local. En revanche le dispositif de financement des aides aux initiatives productrices de base (AIPB) a été supprimé. En dehors du manque d'effectifs sur le terrain, il a aussi été victime de la montée des impayés résultant, dans les pays de la zone franc, du doublement de la dette des emprunteurs après la dévaluation du franc CFA. Certains des contentieux correspondants ne sont d'ailleurs toujours pas réglés. L'AFD est aussi intervenue en direct dans certaines restructurations financières lourdes liées à des opérations de privatisation, dont les montants dépassaient le plafond des interventions de PROPARCO. Mais l'essentiel de son appui au secteur privé s'effectue à travers cette dernière.

Le rôle et les interventions de PROPARCO

Créée en 1977 et à l'origine consacrée uniquement au capital risque, PROPARCO a été transformée en 1990 en société financière autorisée à faire des prêts. Son capital est de 450 millions de FF (76 millions de \$), réparti entre l'AFD (69.44 %) et 40 actionnaires privés. PROPARCO intervient en fonds propres ou dans des opérations de haut de bilan suivant de nombreuses modalités, souscriptions d'actions, comptes courants d'actionnaires, obligations convertibles, prêts participatifs, dettes subordonnées. Ses participations dans des entreprises en création (dans 45 % des cas) ou déjà existantes, sont toujours minoritaires et destinées à être cédées lorsque l'entreprise atteint sa maturité. Elle intervient également dans le capital de fonds d'investissement nationaux et régionaux qui démultiplient son action en investissant dans des entreprises de plus petite taille. En 1998, 14 prises de participation ont été approuvées pour un total de 70.3 millions de FF (12 millions de \$), dans dix Etats étrangers et un DOM. Au 31 décembre 1998, la valeur brute du portefeuille s'élevait à 296.8 millions de FF (50.3 millions de \$), pour le financement de 109 sociétés ou fonds d'investissement. Il était provisionné à 20.3 %. Le secteur financier était le principal bénéficiaire de ce type d'interventions (42.1 %), suivi du secteur agro-industriel (21.1 %).

Les prêts de PROPARCO sont libellés en francs, en euros ou en dollars, et peuvent avoir une durée allant jusqu'à 15 ans avec un différé de remboursement pouvant aller jusqu'à cinq ans. Leur taux est très proche des taux de marché. Le montant moyen des prêts (38.7 millions de FF ou 6.6 millions de \$) les réservent aux entreprises d'une certaine taille. Pour pouvoir toucher néanmoins les petites entreprises, PROPARCO effectue de nombreuses opérations en intermédiation avec les banques locales. Elle passe avec elles des accords-cadres de refinancement bancaire, leur fournit des lignes de crédit déléguées ou passe avec elle des conventions multi-produits. Elle peut aussi toucher les petites entreprises à travers les sociétés de crédit-bail. En 1998, 28 prêts ont été approuvés dans 16 pays différents pour un total de 1084.1 millions de FF (184 millions de \$), très légèrement inférieur au niveau de 1997 (1 086 millions de FF). Ces engagements allaient pour 57.5 % au secteur financier et pour 23.1 % au secteur des infrastructures. L'encours des prêts au 31 décembre 1998 correspondait à 2 058 millions de FF (349 millions de \$) pour 286 prêts.

PROPARCO peut aussi intervenir par l'octroi de garanties. Elle peut les fournir elle-même ou faire intervenir les fonds de garantie Assurance du risque d'investissement en Afrique (ARIA), ou Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest (GARI). La société peut aussi mobiliser divers fonds de préparation de projets permettant de financer les études préalables à un investissement, ou mobiliser des bourses de formation professionnelle pour les entreprises qu'elle finance. PROPARCO intervient avec des fonds spécifiques gérés pour le compte de l'Union européenne : il s'agit du mécanisme ECIP (European Community Investment Partners). Elle bénéficie également des ressources provenant de la ligne de financement sur capitaux à risques de la BEI ou fonds ECFI (European Community Finance Institutions).

PROPARCO respecte le principe de subsidiarité en apportant des ressources à des projets d'investissement qui ne pourraient pas se réaliser faute d'autres établissements financiers, ou dans les cas où ces derniers décident de limiter leur concours du fait de leur politique de division des risques. Ceci explique l'importance des cofinancements dans ses interventions. Indépendamment des opérations en cofinancement qui sont majoritaires en dehors du secteur bancaire, PROPARCO a signé en 1998 deux accords importants. Le premier avec la BEI, portant sur une facilité globale de financement de 20 millions d'écus, l'autre avec la SFI portant sur 20 millions de \$, pour permettre le cofinancement paritaire entre la PROPARCO et la SFI des projets de petites et moyennes entreprises en Afrique, identifiés, instruits et suivis par PROPARCO.

PROPARCO peut intervenir en faveur de toute entreprise locale, quelle que soit par ailleurs la nationalité de ses dirigeants, et même lorsqu'aucune entreprise française n'est investisseur, dès lors qu'elle contribue au développement du pays concerné. Ceci, conjugué à la très large palette de ses instruments d'intervention, lui donne une grande souplesse. Tout au plus peut-on constater que la diversité même de ses moyens d'action génère une certaine complexité. Bien que ses activités ne fassent pas l'objet d'une déclaration en APD, PROPARCO joue un rôle très utile en faveur du développement du secteur privé. La visite réalisée au Maroc a permis de constater l'importance qu'une intervention réussie pouvait revêtir en terme de création d'emplois. La seule limitation à ses interventions, dans les pays qui n'ont pas de relations commerciales suivies avec la France, reste la liaison de l'aide, qui peut la conduire dans certains de ces pays à renoncer à certaines opérations, faute de l'existence de fournisseurs français compétitifs. Mais la présence de l'Afrique du Sud au quatrième rang des pays bénéficiaires, derrière le Maroc, la Tunisie et la Côte d'Ivoire, (ces quatre pays représentent 51 % de l'encours des prêts), montre que des dérogations à la clause d'origine France ou zone Franc sont consenties de façon assez souple dans certains cas. Enfin l'impossibilité de prêter en monnaie locale peut aussi réduire le champ de ses interventions dans les pays ayant des problèmes de taux de change. Le risque de change doit en tout état de cause être supporté par ses emprunteurs, ce qui tend à favoriser les projets exportateurs.

En septembre 1999 PROPARCO a participé au lancement et pris une participation de 10 millions de \$ au capital du plus important fonds pour le financement de projets d'infrastructures privées jamais lancé en Afrique. Ce fonds, appelé AIG (pour American Insurance Group) African Infrastructure Fund, est doté de 418 millions de \$. La SFI lui apporte 75 millions de \$, et les fonds européens y souscrivent pour 78 millions de \$ au total. PROPARCO a été désigné par eux pour représenter le groupement des institutions européennes.

CHAPITRE 4

LA STRATEGIE DU CAD ET LES THEMES TRANSVERSAUX

La réduction de la pauvreté est devenue un des objectifs de l'aide française, mais reste à opérationnaliser

La réduction de la pauvreté comme élément de la stratégie de l'aide

Le dernier examen par le CAD, intervenu quelques mois après l'adoption de la Stratégie du CAD pour le XXI^e siècle, avait relevé que la réduction de la pauvreté n'était pas une priorité explicite de l'aide française, même si le programme d'aide avait évidemment des effets en la matière. Une étude de cas a par ailleurs été consacrée à l'aide française dans le cadre de l'étude d'ensemble des politiques et des pratiques des donateurs en matière de réduction de la pauvreté, publiée par le CAD en novembre 1999 sous le titre *DAC scoping study of Donor poverty reduction policies and practices*. Cette étude notait également que la réduction de la pauvreté n'apparaissait pas formellement comme l'objectif fondamental de la politique française de coopération pour le développement, même si la plupart des agents travaillant au sein du système étaient persuadés qu'il s'agissait d'un objectif implicite envers lequel ils se sentaient engagés et auquel leurs activités contribuaient.

Pour répondre aux critiques émises par le CAD, un groupe de travail associant des représentants des administrations et de l'AFD a élaboré en décembre 1997 une note d'orientation sur la pauvreté. Elle semble avoir conclu que, malgré la faible visibilité de la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif assigné à l'aide, nombre de pratiques et d'instruments de l'aide avaient un contenu et un impact positif. Mais la note se limiterait à l'examen de la contribution potentielle à la réduction de la pauvreté des politiques et instruments de l'aide, sans que la nature, l'intensité et les caractéristiques de leurs effets soient mises en évidence, et sans se fonder sur une analyse des projets au moyen d'indicateurs spécifiques.

Depuis le lancement de la réforme de la politique française de coopération, la situation a évolué. Le dossier d'information établi en février 1998 par le MAE-Coopération et Francophonie, et présenté par les deux ministres, contient en effet un chapitre 9 sur la politique française de coopération qui mentionne les six axes stratégiques retenus pour la coopération au développement pour les années à venir (cf. chapitre 2). Parmi eux, le troisième axe est « la lutte contre la pauvreté et la couverture des besoins de base ». Il est souligné que « les thèmes majeurs du développement humain restent l'éducation, la santé, la nutrition ou la promotion de la femme, avec, en dénominateur commun, la réduction des inégalités et des exclusions ».

Cet axe de lutte contre la pauvreté est décliné sous deux objectifs. En premier lieu, « adapter les systèmes éducatifs aux réalités nationales », notamment par « la promotion d'un enseignement de base, plus proche de l'identité culturelle, des préoccupations et des moyens des populations et des Etats, (ce qui) constitue la première étape d'une profonde transformation des systèmes d'éducation et de formation ». En second lieu, « moderniser les systèmes de protection sociale ». Cet objectif suppose que « l'aide à la santé publique vise à la réforme des systèmes de santé en vue d'améliorer la

prévention et les conditions d'accès aux soins. Sont notamment en question la revitalisation ou la création de services de santé de proximité, la promotion d'une politique du médicament essentiel et générique, une plus grande attention aux coûts de gestion dans le secteur hospitalier, le recrutement et la formation de personnels de santé, et la lutte, y compris dans ses composantes sociales, contre les principales maladies transmissibles (paludisme, tuberculose, VIH-SIDA) ». Par ailleurs, dix ans après le Sommet Mondial de l'Enfance, la décision a été prise de renforcer les actions en faveur de l'enfant et de la mère dans le domaine socio-sanitaire. Un projet intitulé « Projet de l'enfant et de la mère » doit ainsi être lancé en 2000. Dans ce cadre, la France poursuit ses actions traditionnelles (réduction de la morbidité et de la mortalité infantiles et maternelles, prévention des incapacités, développement physique et psychosocial des enfants), et renforce des orientations devenues prioritaires (lutte contre le VIH/SIDA (voir encadré 1), l'exploitation sexuelle des enfants, les mutilations génitales féminines, les trafics et l'enrôlement des enfants).

Ce que le co-secrétariat du CICID a appelé le « premier exercice d'orientations stratégiques générales de l'aide publique au développement » a débouché sur le document d'orientation adressé à l'AFD. En matière d'orientations sectorielles il retient comme quatrième priorité « permettre un meilleur accès de tous aux soins de santé primaire et à l'éducation de base ». Sans que la réduction de la pauvreté soit explicitement mentionnée, il s'agit là d'un élément central de l'opérationnalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté mentionnée par le CAD. Le co-secrétariat du CICID a par ailleurs demandé qu'un des premiers Conseils de surveillance de l'AFD en 2000 consacre un point de l'ordre du jour à la discussion de ces priorités.

S'agissant du MAE et de la DGCID, la DDCT a établi un diagramme des programmes d'action pour 1999-2000 qui comporte quatre axes stratégiques, le troisième étant la lutte contre la pauvreté et la couverture des besoins de base. Cet axe est relié directement à quatre programmes d'action dans les domaines suivants : santé, développement social, enseignement scolaire et alphabétisation, enseignement technique et formation professionnelle, et de façon plus indirecte à deux autres programmes, relatifs aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire, d'une part, et aux appuis économiques et financiers, d'autre part.

La réduction de la pauvreté et l'orientation de l'aide : le poids des secteurs sociaux de base reste encore trop faible

Les chapitres précédents ont montré qu'il reste encore beaucoup à faire pour réorienter les grandes composantes de l'APD de la France vers la réduction de la pauvreté. En laissant de côté l'aide multilatérale, soit à peu près un quart de l'APD, l'allègement de la dette a un poids proche de 20 % mais qui devrait s'accroître à nouveau avec la mise en œuvre de l'initiative PPTE suivant les termes approuvés à Cologne. On peut prévoir que cette nouvelle initiative renforcera à terme l'impact sur la réduction de la pauvreté. En effet, le lien entre allègement de dette et mesures de réduction de la pauvreté sera explicité et mesuré à l'aide d'indicateurs appropriés. La visite effectuée au Maroc a par ailleurs permis de découvrir une formule intéressante de conversion de dettes en investissements publics dans une région déshéritée du pays. Cette expérience effectuée en 1996 n'a malheureusement pas été renouvelée, et les conversions de dettes ultérieures ont été « classiques », c'est-à-dire qu'elles se sont effectuées en contrepartie d'investissements privés d'entreprises françaises.

Sur le solde, la masse la plus importante est la coopération technique qui représentait 30 % des versements bruts d'APD en 1998. Elle recouvre pour une bonne part des contributions au secteur de l'éducation, pour lequel la moyenne 1997-98 des engagements s'est élevée à 1 602 millions de \$, soit 29 % des engagements d'APD bilatérale ventilable. On sait par ailleurs qu'en 1998 75 % des dépenses d'éducation correspondaient à de la coopération technique, et qu'inversement 55 % de toute la

Encadré 1. La France et la lutte contre le sida

Lutter contre le sida – devenu aujourd’hui le symptôme de la pauvreté, de l’exclusion et du manque d’éducation – c’est lutter pour le développement. C’est en effet dans les pays les plus pauvres, et tout particulièrement en Afrique, que vivent et meurent le plus grand nombre de victimes de la pandémie. La coopération française a fait de cette lutte une priorité. En plus de 10 ans, ce ne sont pas moins de 100 millions de \$ qui ont été consacrés par la France à la lutte contre le sida. Son action est fondée sur une approche globale, coordonnée avec les autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, dont l’ONUSIDA, le programme conjoint des Nations unies. Adhérant au principe selon lequel une lutte efficace dépasse largement le champ médical, la France s’est mobilisée très rapidement pour une meilleure intégration des interventions aux niveaux médical, social et de prévention. Les secteurs prioritaires d’intervention sont les suivants :

- Sécurité transfusionnelle.
- Prévention au travers de campagne d’information.
- Prise en charge médicale des maladies opportunistes et associées.
- Appui social aux personnes affectées dans le but d’éviter leur marginalisation.
- Recherche appliquée à l’Afrique.

Les récentes avancées en matière thérapeutique ne peuvent manquer de soulever la question de la mise à disposition de ces traitements pour les pays pauvres, qui ne peuvent en assurer le coût, alors même qu’ils comptent la majorité des malades. C’est pourquoi la France a lancé en 1997 l’idée d’un fond de solidarité thérapeutique international (FSTI). L’objectif de cette initiative était de mobiliser la communauté internationale afin de permettre aux personnes atteintes des pays du Sud l’accès aux traitements. Cette initiative a été immédiatement soutenue par le G8 ainsi que par le Parlement Européen, qui a voté en 1998 un amendement pour augmenter la ligne budgétaire communautaire dédiée à la lutte contre le sida. La première expérience pilote été lancée à Abidjan en 1998 avec la prise en charge de 20 000 femmes enceintes, afin de limiter la transmission du virus VIH de la mère à l’enfant.

coopération technique allait au secteur de l’éducation. Néanmoins la contribution de ces dépenses à la réduction de la pauvreté semble extrêmement faible, notamment dans la mesure où la France ne peut renseigner correctement les statistiques relatives à l’éducation de base (cf. tableau II-5).

Quatre-vingt douze pour cent de ce que la France déclare en APD en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française correspond à des dépenses d’éducation scolaire, pour 744 millions de \$ en 1998, mais il s’agirait essentiellement d’une aide à l’enseignement secondaire. Le retrait de l’aide aux TOM dans les statistiques à partir de l’an 2000 fera chuter le poste éducation. Par ailleurs 63 millions de \$ sont déclarés au titre de la scolarisation des élèves nationaux dans les écoles primaires françaises situées dans les pays de la Partie I de la liste du CAD. Dans la pratique ce montant semble être déclaré sous la rubrique « éducation de niveau non spécifié ». La mission du secrétariat au Maroc a montré que cette aide, dispensée à travers le réseau des écoles françaises par l’AEFE, est ciblée sur les élites qui ont les moyens d’y scolariser leurs enfants (près de 2 000 \$ par an et par enfant dans l’enseignement primaire). Elle répond donc à une logique de promotion de la francophonie et de fidélisation des élites.

L’absence de données statistiques suffisamment détaillées ne permet pas de voir clair dans les divers autres postes constitutifs du secteur éducation. On peut néanmoins constater que l’enseignement post-secondaire a été déclaré pour 380 millions de \$ en 1998 (tableau 5 du CAD). Cependant ce

montant est inférieur aux versements au titre des étudiants étrangers formés en France, qui représentent 2 470 millions de FF (sur la base de 88 450 étudiants à 28 000 FF par an) ou 419 millions de \$ (tableau 9 du CAD). Pour mémoire les coûts imputés de l'enseignement supérieur, inclus dans ce montant, s'élèvent à 361 millions de \$ pour 80 270 étudiants. Le montant des bourses d'enseignement supérieur est quant à lui de 545 millions de FF (101 millions de \$) pour 10 000 étudiants.

Le secteur de la santé est enregistré comme ayant bénéficié en moyenne de 193 millions de \$ d'engagements sur 1997-98, soit 4 % de l'APD bilatérale ventilable. Mais en son sein la santé de base n'a reçu que 4 millions de \$, selon les statistiques qui ne distinguent pas nécessairement les sous-secteurs. La France se situe encore extrêmement loin de l'objectif de l'initiative 20/20, qui vise à consacrer 20 % de l'APD aux secteurs sociaux de base.

Les versements bruts d'aide-projet et d'aide-programme, hors coopération technique, ont représenté 18 % des versements bruts d'APD, soit 1 250 millions de \$ en 1998. Ils correspondent aux projets financés soit par le ministère des Finances sur protocoles, soit par le MAE dans les secteurs régaliens en dehors de la coopération technique, soit enfin par l'AFD. On a déjà souligné que par nature les projets sur protocoles ne sont pas axés vers la réduction de la pauvreté. Les projets du MAE relèvent par ailleurs essentiellement de la coopération scientifique et culturelle, entre autres dans le secteur de l'audiovisuel.

Parmi les projets susceptibles d'avoir un impact direct en termes de réduction de la pauvreté, on trouve les projets d'hydraulique villageoise, qui constituent une partie non individualisée des montants déclarés au titre de la distribution d'eau et de l'assainissement, mais qui correspond vraisemblablement à la part des dons, soit 24 millions de \$ (ou 0.44 % de l'APD bilatérale ventilable), sur les 126 millions de \$ déclarés à ce titre en 1998. On pourrait y ajouter le financement des projets de micro-crédits, domaine dans lequel l'AFD et la coopération française ont été particulièrement actives, et où elles ont enregistré d'indéniables succès. Mais ce secteur, qui représente un montant d'environ 100 millions de \$ sur une dizaine d'années, n'est pas individualisé dans les déclarations au CAD. Il y a également les activités financées à travers le Fonds social de développement (FSD), dont les montants s'élèvent à 261 millions de FF sur trois ans. Enfin les 75 millions de FF (12 millions de \$) alloués à l'AFD en 1999 pour le financement de projets d'infrastructures de santé et d'éducation ne représentent que 0.22 % de l'APD française.

L'aide telle qu'elle est déclarée au CAD ne fait donc apparaître qu'une part minimale pouvant être considérée comme allouée directement à des objectifs de réduction de la pauvreté. Ceci reflète certes en premier lieu l'insuffisance statistique qui ne permet pas de retracer de façon fidèle les engagements réels destinés à lutter contre la pauvreté au sein de chaque opération. En second lieu, il reflète l'adaptation progressive du système d'aide, auquel on ne peut évidemment demander de se réorienter radicalement vers de nouveaux objectifs du jour au lendemain. Mais on peut aussi se demander quels éléments dans le système d'aide sont à l'origine d'une telle situation, car ils sont susceptibles de la pérenniser.

Les éléments d'inertie du système

Un point jugé comme central dans une perspective de réduction de la pauvreté depuis la parution du rapport de la Banque mondiale sur *L'évaluation de l'aide* (par P. Collier et D. Dollar), est la concentration de l'aide sur les pays les plus pauvres et sur ceux qui mènent de bonnes politiques macro-économiques et sectorielles. Le premier élément d'inertie est de ce point de vue l'orientation actuelle de l'APD, puisque seulement 22 % de l'aide de la France va aux PMA, et que parmi les

principaux bénéficiaires on trouve des pays comme la Côte d'Ivoire, le Cameroun, Madagascar ou le Congo dont les politiques ne sont généralement pas considérées comme parmi les plus performantes.

Le second élément est d'ordre culturel. Les principaux acteurs du système obéissent à des rationalités qui ne sont pas tournées vers la réduction de la pauvreté. Le ministère des Finances a une culture de l'aide axée avant tout sur le respect des grands équilibres pour tout ce qui concerne l'aide à contenu macro-économique : allègement de la dette, ajustement structurel. Il met l'accent sur le retour sur l'aide pour les protocoles financiers, d'ailleurs instruits maintenant par la DREE. Les équipes issues de l'ancien MAE ont quant à elles une culture de l'aide fondée sur le rayonnement culturel et le développement de la francophonie, et dans laquelle l'aide est conçue comme une coopération d'administration à administration. Seules les équipes issues de l'ancien ministère de la Coopération et de l'AFD ont une culture de développeurs. De gros efforts seront donc à accomplir pour modifier progressivement cet état d'esprit et réorienter la culture de l'aide, notamment vers une meilleure prise en compte des aspects sociaux. Ils devraient passer notamment par une modification du recrutement et du profil des personnels.

Au-delà de l'augmentation de la part de l'aide allant aux secteurs sociaux de base, l'objectif devrait être la modification du système de gestion de l'aide pour qu'il intègre de façon systématique la réduction de la pauvreté. On en est encore loin dans la plupart des systèmes d'aide des Membres du CAD, et le système français ne fait pas exception à la règle. En premier lieu parce qu'il n'y a pas dans le système d'incitation pour les agents, en termes par exemple de perspectives de carrière ou d'avancement, à considérer la réduction de la pauvreté comme une priorité. C'est notamment le cas pour le personnel diplomatique, appelé à contrôler une part plus importante de l'aide depuis la réforme.

En second lieu la façon dont l'aide est gérée ne facilite pas la tâche. Il n'existe pas d'instruction ou de directive opérationnelle, ni même générale, en matière de réduction de la pauvreté, au-delà d'une simple « orientation sectorielle ». Il n'existe pas non plus de formation spécifique sur la réduction de la pauvreté, de même qu'il ne semble pas prévu de procéder à un audit des compétences du personnel existant qui permettrait d'apprécier les besoins de formation dans ce domaine. L'intégration de l'égalité hommes-femmes est une étape très utile vers l'intégration de la réduction de la pauvreté dans l'ensemble des projets mais elle en est encore à un stade initial à l'AFD, et fait l'objet d'une faible priorité au MAE. Par ailleurs, comme c'est le cas pour une majorité des systèmes d'aide, il n'existe pas dans le système français de batterie d'indicateurs qui permettrait un suivi des performances par rapport à des objectifs, et donc de tirer la leçon des actions conduites. Enfin, au niveau des pays bénéficiaires, l'absence actuelle de stratégies-pays ne permet pas d'y intégrer la réduction de la pauvreté sous forme de stratégies ou d'objectifs spécifiques pour les différentes composantes de l'aide.

Les éléments d'un programme d'actions visant à donner la priorité à la réduction de la pauvreté se dégagent « en creux » de l'analyse qui précède. Si la mise sur pied d'un tel programme peut paraître ardue, c'est parce que beaucoup de temps a été investi dans la réforme du système. Mais celle-ci est désormais engagée à un point qui devrait permettre de relever ce nouveau défi, comme semble en exister la volonté politique. Elle devrait être relayée par les nombreux acteurs du système qui sont convaincus de la nécessité de prolonger la réforme du dispositif par la réforme des politiques poursuivies et par la mise en œuvre de ces dernières. Il faut noter à cet égard qu'une équipe interministérielle et pluridisciplinaire travaille à une étude permettant une meilleure prise en compte de la dimension pauvreté dans l'aide française.

Le partenariat est un objectif affiché mais dont on peut améliorer la mise en œuvre

Les orientations données par la réforme

L'établissement de nouvelles relations avec les partenaires du développement a été clairement présenté dès janvier 1998 comme l'un des objectifs principaux de la réforme de l'aide. Le document de présentation diffusé en février 1998 a prôné un nouveau mode de coopération, en indiquant que « coopérer c'est agir ensemble dans un dialogue libre mais exigeant. Cela demandera dans de nombreux cas, de sortir de la logique de l'assistance pour fonder un partenariat véritable autour de priorités exprimées en termes de développement durable et de promotion des droits de l'homme et de la démocratie ».

Le même document précisait qu'au sein de la ZSP, la coopération avec chaque pays s'inscrirait dans un « accord de partenariat et de développement ». Cet accord doit préciser, dans un cadre pluriannuel, les différents domaines (développement, action culturelle, coopération militaire, maîtrise des flux migratoires...) et les modalités de mise en œuvre et de suivi de la coopération. Il était prévu que cette procédure contractuelle soit systématisée lors des commissions mixtes, élargies à tous les acteurs publics et privés de la coopération.

La mise en œuvre du partenariat « au sommet » est encore insuffisante

Le système des accords-cadres de partenariat, mis en place avec un certain nombre de pays depuis 1998, devra être étendu à l'ensemble de la ZSP. De même, la pratique de participation des représentants de la société civile et du secteur privé aux commissions mixtes, qui existait déjà, devra être renforcée. Mais le procès-verbal des commissions mixtes, signé par les deux parties, ne constitue pas un engagement contraignant pour la France (l'AFD, se situant hors de l'administration, ne siège que comme observateur).

Ce dispositif permet un minimum de programmation de l'aide, à défaut de déboucher sur de véritables stratégies, raison pour laquelle le ministère de la Coopération avait décidé à partir de 1985 de mettre en place des orientations à moyen terme (OMT) soumises à un Comité d'orientation et de programmation (le COP). Rien de tel n'existait toutefois au MAE. Ces orientations n'étaient pas soumises aux partenaires et donc n'étaient pas discutées avec eux.

Bien que cette limitation soit clairement reconnue, il n'a pas non plus été prévu que le « document de stratégie-pays » (DSP) destiné à remplacer les OMT soit négocié avec les partenaires ou qu'il doive prendre en compte la stratégie du partenaire, même si ce n'est pas non plus exclu. Les premières stratégies-pays devraient être élaborées, mais il s'agira d'un document interne et non publié, ce qui ne peut que réduire l'intégration de l'aide française dans la propre stratégie des pays partenaires, et réciproquement l'appropriation par ces partenaires de l'aide française et donc le contenu du partenariat avec les autorités locales.

Mais le partenariat à la base progresse

Présente sur le terrain de longue date, la coopération française a depuis longtemps noué des liens de partenariat au niveau de la conception et de l'exécution des projets avec les bénéficiaires de l'aide. Dans le cas de l'AFD en particulier, l'appropriation des projets par les bénéficiaires de l'aide a toujours été une caractéristique liée aux modalités d'exécution de ses interventions. Elles reposent sur le principe que les bénéficiaires des projets en sont les maîtres d'ouvrage, et comme tels chargés de

leur exécution et de leur mise en œuvre. Ils réalisent notamment les appels d'offres, signent les contrats, effectuent le suivi d'exécution. En tant que banque, l'AFD ne peut en effet être simultanément le prêteur et le réalisateur des projets. Le même dispositif a été maintenu lorsque l'AFD a commencé à faire des dons dans les PFR, à partir de 1990.

Ce principe permet d'entretenir des relations suivies et un dialogue permanent tout au long de la phase de réalisation du projet avec les responsables locaux qui en ont la charge, et à qui est fourni, si nécessaire, dans le cadre des projets, lorsque leur complexité dépasse leur compétence, un appui à la maîtrise d'ouvrage. La spécificité de l'aide sur prêt conduit aussi à poursuivre les mêmes relations tout au long de la période de remboursement des projets. Elle facilite donc le suivi de leur fonctionnement. Elle permet des interventions supplémentaires pour remédier aux difficultés qui peuvent être rencontrées. On trouve là une autre explication de la qualité largement reconnue aux projets financés par l'AFD.

Le dernier examen de l'aide avait noté la diversification en cours des partenaires dans les pays bénéficiaires. Celle-ci s'est poursuivie, comme l'a montré par exemple la visite du secrétariat au Mali. Le SCAC aussi bien que l'AFD y ont noué des liens avec les collectivités locales, les associations et le secteur privé, notamment à travers le développement de la coopération de proximité. Celle-ci s'est notamment développée depuis la mise en place en 1994 du Fonds spécial de développement, auquel a succédé en mai 1996 le FSD, tous deux destinés à financer de petits projets d'initiative locale. La mise en place de cet instrument, dont on peut seulement regretter que le montant ne soit pas plus important et que sa pérennité ne soit pas assurée, a coïncidé au Mali, comme dans nombre d'autres pays en développement, avec l'émergence et le rôle accru de la société civile, et le foisonnement d'associations.

Un secteur où la démarche participative et l'appropriation par les bénéficiaires sont poussées est celui de l'hydraulique villageoise. L'aide française y a développé une méthodologie originale de conception et de réalisation des projets, qui associe étroitement des comités villageois d'usagers de l'eau. Les femmes y jouent généralement un rôle primordial, et cette méthodologie a été reprise depuis quelques années par d'autres bailleurs de fonds. Le financement de projets de micro-crédit s'est aussi accompagné du développement du partenariat, en particulier avec des associations de femmes. De même l'instauration de la décentralisation s'est accompagnée au Mali de la création de fonds de développement local gérés de façon participative par la population, et cofinancés par l'AFD, avec d'autres bailleurs de fonds. Enfin l'essor remarquable de la coopération décentralisée a donné lieu à la création de nombreux partenariats entre collectivités locales, de région à région ou de municipalité à municipalité, parfois avec le concours de l'Etat.

Le partenariat avec les autres bailleurs de fonds est un point fort du dispositif

La France a comme on l'a indiqué de bonnes relations avec les bailleurs de fonds multilatéraux. Au plan des projets il existe de nombreux cofinancements avec la Banque mondiale, surtout dans les pays de la zone franc. Les désaccords qui peuvent exister sont très circonscrits, et portent plus en général sur le rythme et les modalités de certaines réformes appuyées par la Banque que sur leur principe, par exemple en matière de libéralisation des filières coton dans la zone sahélienne, ou de la filière café-cacao en Côte d'Ivoire. L'AFD a passé avec la Banque un accord de coopération qui prévoit des consultations régulières entre les deux institutions.

De nombreux projets sont réalisés en cofinancement, plus avec la Banque mondiale qu'avec les banques régionales de développement. Les cofinancements sont également fréquents avec la Commission européenne et le FED, et surtout entre l'AFD et la BEI. En 1998, 32 % des

engagements-projets de l'AFD ont été réalisés en cofinancement (aucune statistique n'est disponible sur les cofinancements du MAE, qui semblent beaucoup moins développés). Par ailleurs PROPARGO a signé la même année deux accords avec la SFI et la BEI (voir ci-dessus) pour le financement de PME-PMI du secteur privé. D'autres protocoles ont aussi été conclus avec la Banque interaméricaine de développement et la Banque islamique de développement.

Les relations avec les bailleurs de fonds bilatéraux sont également bonnes. Il existe une coordination institutionnelle entre les membres de l'Union européenne, sous forme de réunions régulières sur le terrain rassemblant les ambassadeurs et le Délégué de la Commission. Au-delà des échanges d'information sur les programmes des uns et des autres, elles peuvent viser à dégager des positions communes sur les problèmes de l'aide dans les pays concernés, mais débouchent rarement sur la mise en place de cofinancements, qui sont moins fréquents avec les bilatéraux qu'avec les multilatéraux. Il existe par ailleurs des contacts fréquents entre le ministre de la Coopération et ses collègues des autres pays Membres du CAD. La faiblesse des effectifs présents sur le terrain et la multiplication depuis quelques années des réunions de coordination dans tous les domaines couverts par l'aide conduit cependant la France à être parfois absente de certaines réunions et donc de certains sujets, ce que des interlocuteurs rencontrés lors des visites de terrain ont regretté.

L'AFD a des relations très étroites avec la KfW. Elle les a renforcées et formalisées en signant avec elle un accord de coopération. Cet accord prévoit notamment de développer l'identification et le cofinancement de projets et de recourir au coup par coup à des évaluations communes, ce qui s'est déjà fait. Il prévoit également d'échanger les expertises en matière de politique de développement, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. Il prévoit enfin de poursuivre les échanges de personnel en cours depuis plusieurs années avec la KfW. L'AFD a en effet développé de longue date une politique active d'échange de personnel avec un certain nombre de bailleurs de fonds, multilatéraux et bilatéraux (une dizaine d'agents étaient mis à disposition à ce titre en 1998).

Les approches sectorielles ne sont pas exclues

La France a de très longue date situé ses interventions dans une logique de projets. Ceci ne signifie pas toutefois que les considérations sectorielles étaient absentes des projets puisqu'un accompagnement institutionnel important (FAC et assistance technique) a souvent été assuré au niveau des ministères. Elles y étaient souvent intégrées, à l'occasion de la réflexion sur des politiques sectorielles, comme cela a été le cas récemment pour le développement urbain, la politique agricole, le sida, domaines où des groupes de travail MAE-AFD ont mis au point des documents stratégiques. De même à travers les cofinancements, en particulier avec la Banque mondiale, les projets de l'AFD se sont fréquemment inscrits dans une démarche sectorielle comme dans le secteur des transports. En revanche l'approche sectorielle au sens où on la conçoit maintenant est plus ambitieuse, puisqu'elle consiste à faire financer par l'ensemble des bailleurs de fonds d'un secteur le programme sectoriel d'un gouvernement sous forme d'aide budgétaire en général non affectée à des composantes spécifiques.

La France n'exclut pas d'inscrire son aide, au moins partiellement, dans cette nouvelle approche. Elle correspond bien en effet aux nouveaux principes dont cherche à s'inspirer la démarche française d'aide au développement, notamment au niveau de la DGCID. Les responsables de l'aide reconnaissent que c'est une bonne chose de laisser les Etats définir leurs politiques sectorielles, mais considèrent que la difficulté tient ensuite aux problèmes posés par la mise en œuvre pratique, notamment parce qu'il faut une harmonisation des procédures des différents bailleurs de fonds. Néanmoins dès lors qu'il est possible d'isoler des composantes sous-sectorielles individualisables, une participation française est possible, pour l'appui institutionnel aux réformes sectorielles.

La visite sur le terrain au Mali a permis de constater que la France, sans en être à la pointe, était présente dans les approches sectorielles en cours dans ce pays. Ceci tout d'abord à travers le SCAC, qui participe au programme quinquennal de développement de la santé (PRODES), ainsi qu'au programme décennal du secteur de l'éducation (PRODEC). Dans le premier cas le SCAC intervient par la prise en charge de composantes d'appui au secteur de la santé et d'appui au développement des ressources humaines, ce qui l'a conduit à faire évoluer son dispositif de coopérants, en le réorientant des hôpitaux vers l'appui institutionnel. Dans le deuxième cas il apporte un appui à la formation des cadres maliens du secteur. Le SCAC et l'AFD interviennent également dans le cadre de la décentralisation en cours au Mali et du projet national d'appui aux communes, auquel ils apportent un appui technique et financier. L'AFD contribuera au fonds d'investissement des collectivités territoriales (FICT), qui recueillera les financements des différents bailleurs de fonds. Ceci fait suite à sa participation depuis six ans à une expérience-pilote sur trois arrondissements du pays (qui en compte 46). Même si ces approches ne sont pas totalement conformes au schéma idéal de l'approche sectorielle, elles tendent à s'en rapprocher, et l'attitude positive de la France à leur égard mérite d'être notée.

L'action en faveur de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit

Cadre général

La France a toujours défendu l'idée que la construction d'un Etat de droit et d'une administration efficace était l'une des conditions du développement durable. Favoriser une bonne gestion des affaires publiques revient à soutenir les principes qui s'y rattachent : transparence, prévisibilité et clarté des règles, acceptation de contrôles internes et externes. Cela suppose aussi des institutions publiques capables d'assurer la sécurité, de créer un environnement favorable au développement du secteur privé, et de rendre accessibles les services sociaux de base. La France oriente son action aussi bien au niveau de la réglementation internationale que dans le cadre de son aide bilatérale. Cependant, la mesure de ces efforts est délicate à apprécier quantitativement en raison de la réforme de l'aide. Aucun élément statistique n'est disponible et ne permet de rendre compte de l'ensemble de la coopération institutionnelle, désormais traitée intégralement par le MAE. Les données sont encore fragmentées entre les différents acteurs concernés. Cependant, en 1997, la coopération administrative au sens large a représenté 1.05 milliard de FF (250 millions de \$). Un chiffre de 686 millions de FF (114 millions de \$) est aussi donné pour le total des projets de coopération administrative (au sens strict) et de développement urbain et décentralisé, fin 1998, mais il ne recouvre pas toutes les activités de la France dans ce domaine.

C'est la sous-direction de la coopération institutionnelle de la DGCID du MAE qui gère l'action en faveur de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit. Ses compétences sont réparties entre trois bureaux, respectivement responsables de l'Etat de droit, de l'ingénierie administrative et du développement local, et une mission qui est en charge des appuis financiers et des politiques économiques. Le MEFI mène aussi des actions de formation, dans le domaine des douanes et des impôts, hors de la ZSP. Ces actions de coopération sont diverses mais la formation y tient une place prépondérante.

L'action de la France pour faire évoluer l'environnement international, notamment en matière de lutte contre la corruption, contre les juridictions non coopératives et contre le blanchiment d'argent, est un autre vecteur de la politique française en faveur de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. La France a signé en 1997 avec 34 pays partenaires dont les 29 pays Membres de l'OCDE *La Convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales*

*internationales*⁴. Elle ne l'a pas encore ratifiée, le projet de loi de ratification et de transposition étant en navette entre les deux assemblées parlementaires. Par ailleurs, la France a joué un rôle très important dans l'élaboration des *Propositions de clauses anti-corruption à intégrer dans les contrats relatifs aux marchés financés par l'aide*⁵ du CAD. Le ministre des Finances a pris plusieurs décisions pour mettre en œuvre ce texte, notamment des dispositions anti-corruption ont été insérées dans les contrats relatifs aux marchés financés par l'AFD et dans le cadre des protocoles financiers. L'emprunteur ou le bénéficiaire s'engage dans la convention à ce que les contrats (marchés ou commandes financés par le prêteur) ne donnent pas lieu à la perception de frais commerciaux extraordinaires (FCE) et à transmettre au prêteur toutes pièces justificatives sur les conditions d'exécution de ces marchés. Une étude du CAD a souligné que le dispositif anti-corruption retenu par l'AFD est l'un des plus contraignants.

Etat de droit

Le bureau compétent élabore des projets dans le domaine de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et de la formation des magistrats. Ces activités comportent un premier volet sur le respect des libertés publiques et des droits de l'homme, organisé autour de trois types d'intervention : l'appui aux institutions démocratiques, la promotion des droits de l'homme et le soutien au système juridique. Le second volet porte sur la sécurité. L'appui aux institutions démocratiques se traduit essentiellement par l'aide à la mise en place d'élections libres, ce qui résulte d'une forte demande, et par la collaboration avec les parlements, aussi bien avec les élus que les fonctionnaires. La promotion des droits de l'homme rejoint partiellement les activités précédentes, comporte des interventions dans le cadre de l'administration pénitentiaire, mais se réalise aussi au niveau de la société civile par le soutien aux ONG de défense des droits de l'homme. Enfin, le premier volet s'étend aussi au soutien au système juridique avec des programmes de formation de magistrats, de fonctionnaires de justice, d'appui à la documentation ou à la diffusion de l'information. La création de l'OHADA est un des projets à porter au crédit de cette politique (voir encadré 2).

La coopération en matière de sécurité et de lutte contre les grands trafics revient essentiellement à la formation de la police. La coopération française contribue à la mise en place de services civils de police capables d'assurer démocratiquement la sécurité et la protection civile des populations, de maintenir l'ordre public et de préserver le fonctionnement des institutions dans le respect des libertés publiques et des droits de l'homme. Des interventions de renforcement des capacités sont réalisées dans trois domaines : lutte contre la délinquance urbaine et restauration d'une police de proximité, constitution d'unités spécialisées dans le maintien de l'ordre selon des procédés conformes à l'Etat de droit et lutte contre le banditisme et les grands trafics. Cependant, cette architecture essentiellement juridique ne peut être viable sans reposer sur une administration efficace et solide, ce que la France veut réaliser par la coopération administrative au sens strict.

-
4. *La convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* a été signée le 17 décembre 1997 par 34 pays dont les 29 pays Membres de l'OCDE et est entrée en vigueur le 15 février 1999. 19 pays l'ont ratifiée.
 5. *Propositions de clauses anti-corruption à intégrer dans les contrats relatifs aux marchés financés par l'aide*. Recommandation du CAD entérinée à sa réunion à haut niveau qui s'est tenue les 6 et 7 mai 1996.

Encadré 2. Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)

Cette organisation a pris naissance en 1993 par la signature d'un traité à Port Louis. Elle a pour but de favoriser, au plan économique, le développement et l'intégration régionale ainsi que la sécurité juridique et judiciaire, préalable nécessaire à l'investissement. Ceci doit se réaliser à travers trois objectifs précis : doter les Etats-parties d'un même droit des affaires simple, moderne et adapté à leurs économies, promouvoir l'arbitrage comme instrument de règlement des différends contractuels, et concourir à la formation et assurer la spécialisation des magistrats et des auxiliaires de justice.

Ce traité regroupe aujourd'hui 15 Etats : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, Centrafrique, les Comores, le Congo, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Bissau, la Guinée Équatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

Ce traité a doté l'organisation d'institutions : un Conseil des ministres qui est l'organe normatif et qui par décision à l'unanimité adopte des « actes uniformes » directement applicables dans chacun des droits internes ; une Cour commune de justice et d'arbitrage qui donne son avis sur les projets d'actes uniformes et qui est juge de cassation (en lieu et place des cours de cassation nationales) pour tout ce qui touche au droit harmonisé des affaires ; un secrétariat permanent qui prépare les actes adoptés par le Conseil des ministres et une École régionale de magistrature.

Coopération administrative

Les actions de coopération administrative prennent essentiellement la forme de mise à disposition d'experts permanents ou temporaires, d'actions de formation et de perfectionnement, d'équipement et de fourniture de supports informatiques et enfin de conseil et d'ingénierie. On peut estimer le nombre d'agents détachés en charge de la coopération administrative sur le terrain à 300 en 1999. L'objectif principal de la coopération administrative est d'améliorer l'efficacité de la gestion publique. Cette politique privilégie des opérations « d'ingénierie administrative » dans une approche globale et se développe selon trois axes : la redéfinition du rôle de l'Etat, incluant les questions de décentralisation de l'administration, l'efficacité des services publics, tant dans l'exercice des fonctions régaliennes que des grandes fonctions sociales et économiques, et la professionnalisation des fonctionnaires.

Cependant, une note d'orientation de juin 1999 souligne l'absence de cohérence et de visibilité de la coopération administrative française. En effet, non seulement la multiplicité des acteurs mais leur volonté d'autonomie rendent la coopération administrative française peu lisible et peu cohérente, d'autant plus qu'elle n'a été soumise à aucune évaluation. En 1997, à la demande du Premier Ministre, un groupe interministériel a élaboré des propositions d'amélioration qui ont abouti à deux propositions alternatives : la création d'une Agence de coopération, établissement public administratif compétent pour la gestion de l'ensemble des moyens et des programmes, ou la création d'une structure plus légère mettant au service des opérateurs des facilités harmonisées. Aucune des deux options n'a été retenue et la DGCID a été désignée comme initiateur et régulateur. Par ailleurs, cette même note relève une adaptation insuffisante de l'offre française aux attentes des bénéficiaires de l'aide : faiblesse des demandes de formation à l'École nationale d'administration (ENA) ou à l'Institut international d'administration publique (IIAP), recours restreint aux modes de gestion français dans les processus de réforme. Ce n'est pas cependant l'expertise française qui est remise en question, mais le manque de définition du domaine d'intervention, l'absence de clarté des priorités géographiques, la faiblesse de la coordination et de l'évaluation. On ne peut qu'appuyer des recommandations visant une

meilleure cohérence des actions, un partenariat plus opérationnel ainsi qu'un suivi et des évaluations plus continus.

Développement local

Dans un contexte de réforme administrative dans les pays partenaires, la France est aujourd'hui soucieuse d'une meilleure coordination entre les mouvements de décentralisation et de déconcentration, qui donnent chacun lieu à un renforcement de la gestion locale. Des actions de formation spécialisée dans les services de proximité et de formation des fonctionnaires locaux sont organisées pour essayer de répondre aux besoins locaux. Le montant annuel correspondant à ce type de coopération s'élève à 120 millions de FF (20 millions de \$). Plus précisément, trois axes sont privilégiés pour le renforcement des capacités : structures administratives, capacités financières et définition de stratégies. Le renforcement des structures administratives et techniques des collectivités locales revient à mettre en place le cadre législatif et réglementaire national, la formation des élus et des responsables et l'organisation du contrôle de l'Etat. Le renforcement des capacités financières et des capacités de mobilisation des ressources s'est traduit par une aide à la réorganisation de la fiscalité locale, à la constitution de bases de données de gestion urbaine et à l'accès à l'emprunt. Enfin, l'appui à la définition de stratégies de développement local et de politiques d'information a pour but de créer une véritable dynamique citoyenne locale. Cette coopération est en partie due aux efforts particuliers des collectivités locales françaises qui bénéficient d'une connaissance et d'une pratique plus facilement adaptables à leurs homologues des pays bénéficiaires de l'aide.

L'égalité homme-femme

La coopération française a abordé assez tardivement la problématique de l'égalité homme-femme, aussi l'intégration systématique de ce thème sur le terrain s'en ressent-elle. En effet, les initiatives spécifiques sur les femmes prises par la coopération française ne semblent pas reposer sur une stratégie claire. Celle-ci semble avoir largement négligé la question de la capacité de ses institutions (surtout le MAE) à tenir compte de la problématique homme-femme dans l'ensemble de leurs activités. Même si le renforcement de l'égalité homme-femme constitue un objectif primordial de quelques projets, le renforcement des capacités dans ce domaine et un système d'incitations interne à la prise en compte de cette problématique ne semblent pas être considérés comme une priorité. Les facteurs susceptibles de favoriser l'intégration de l'égalité homme-femme, tels que la volonté de changement, l'existence de structures d'incitation et de contrôle permettant d'avoir une idée claire sur les orientations réellement adoptées par le personnel, la reconnaissance et l'appréciation de ceux qui les ont adoptées semblent faire défaut à la politique de coopération française. C'est pourquoi, si de récentes et premières décisions au niveau des directions sont à souligner, le travail commencé dans ce sens doit être poursuivi.

A l'AFD, 29 % des projets en 1998 ont pris en compte l'égalité homme-femme. Ce chiffre tient en partie au pragmatisme et aux efforts de persuasion d'une seule personne employée à plein temps depuis 1998 par l'AFD, puisque aucune intégration systématique de ce thème par l'ensemble des agents n'est aujourd'hui en place. Cependant, l'institution a entrepris une réflexion en créant un groupe de travail appuyé par l'intervention d'experts extérieurs : elle doit donner lieu à une note de doctrine puis à l'adoption de directives opérationnelles fin 2000. Ce processus devrait contribuer à systématiser l'intégration de l'égalité homme-femme dans le cycle du projet. Deux séminaires de formation réunissant chacun une quinzaine de personnes ont par ailleurs été réalisés par l'AFD. Les résultats ont mis en évidence les décalages de culture de travail entre l'approche d'ingénieur technique et économique relativement généralisée des opérationnels et l'expertise sur le genre faisant appel à une

formation plus sociologique. Au niveau de l'évaluation, l'intégration de l'égalité homme-femme est au stade expérimental, deux évaluations pilotes ont fait appel à une expertise en la matière et une résolution du Comité des évaluations rend obligatoire l'intégration de l'égalité homme-femme dans tous les projets de développement participatif.

L'effort du Bureau du développement social au MAE pour intégrer l'approche genre dans les projets de développement reste très difficile, voire impossible à apprécier même s'il existe des résultats. En dehors des 5 millions de FF (830 000 \$) affectés à la « mise en œuvre du programme d'action de Pékin », il n'existe pas de système généralisé rendant compte des évolutions et des investissements dans ce domaine sur le terrain (notamment la mesure des avancées dans les projets sectoriels santé, éducation, développement rural, environnement, microcrédit, renforcement du pouvoir décisionnel des femmes), ni même de l'impact des travaux d'information ou de formation à partir du ministère. Une personne, employée à plein temps, est « chargée de mission des politiques du genre » et doit suppléer à l'absence d'une réelle mémoire institutionnelle sur ce sujet. Par ailleurs, les missions de l'équipe de l'examen au Mali, au Maroc et au Vietnam montrent une absence de prise en compte du genre dans les programmes d'aide. Le MAE devrait se doter d'un document stratégique fin 2000 afin de définir les procédures d'intégration systématique du genre dans les projets de développement. D'importants efforts ont été réalisés pour que la participation des femmes africaines aux conférences internationales soit accrue et que la capacité d'expertise africaine soit renforcée. Il existe aussi une volonté affirmée de clarifier et faire connaître la position française, qui met un accent très important sur les aspects juridiques, l'effort apporté à la mise en œuvre concrète des lois et règlements, et qui se distingue quelque peu du consensus international sur ce sujet. Ceci notamment par des publications et traductions d'ouvrages, par le renforcement de la présence française aux conférences internationales et par la diffusion de ces ouvrages aux missions sur le terrain. Des expériences pilotes ont été réalisées pour promouvoir le rôle des femmes dans le développement ; le projet d'appui à la filière laitière autour de N'Djamena au Tchad en est un exemple intéressant puisqu'il vise à la modernisation de la filière sans affaiblir le rôle des femmes.

L'environnement dans la coopération française

Le cadre général

Le cadre de réflexion et d'action de la France en matière d'environnement s'articule essentiellement autour de la gestion rationnelle du territoire et des ressources naturelles et de la protection de l'environnement. Ces deux conditions sont nécessaires au développement durable, concept central de la position française en la matière. Ainsi, en Afrique, la politique d'environnement française est surtout orientée vers la promotion des formes de gestion des ressources naturelles qui en assurent la pérennité. Les axes d'intervention sont les suivants : définir les critères d'intervention favorables à l'environnement, notamment à l'égard des conventions internationales ; développer des projets dont les objectifs visent clairement la préservation ou l'amélioration de l'environnement ; développer les cofinancements avec le FFEM (voir encadré 3) ; renforcer l'évaluation environnementale ; proposer des actions de formation et de sensibilisation à l'environnement à l'ensemble des agents de l'administration française. Enfin l'AFD doit renforcer les instructions dans le manuel de procédure, afin de prendre en compte systématiquement l'aspect environnement dans l'ensemble des étapes d'un projet.

Les tutelles formulent des stratégies que l'AFD doit mettre en œuvre. L'AFD est également responsable du développement des capacités dans le domaine de l'environnement uniquement dans le cadre de projets spécifiques. L'appui institutionnel en matière d'environnement relève du MAE.

Encadré 3. Le Fond français pour l'environnement Mondial (FFEM)

La France s'est particulièrement mobilisée pour la préservation de l'environnement global, et a joué un rôle moteur dans la création du Fond pour l'environnement mondial (FEM). Sur la période 1990-2000-2001 la participation de la France a cet instrument s'est élevée à 880 millions de FF.

En outre, à partir de 1994, La France s'est dotée d'un instrument bilatéral, le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Concentré sur les thèmes de la biodiversité, de la lutte contre l'effet de serre, et de la protection des eaux internationales, le FFEM a pour objectif d'encourager les approches innovatrices et adaptées aux contraintes des pays d'Afrique sub-saharienne et d'accroître l'influence française au FEM. Les ressources affectées au FFEM (440 millions de FF pour 1994-98, reconduits pour 1999-2002) sont additionnelles à l'APD et à la contribution française au FEM.

A l'instar du FEM, les interventions du FFEM prennent en charge le coût additionnel des projets de développement associés à la protection de l'environnement mondial. Il s'élève en moyenne à 25 % du coût total des projets. A la mi-novembre 1999, le portefeuille du FFEM comprenait 90 projets correspondant à un montant de 617 millions de FF : 44 % portent sur l'effet de serre, 29 % sur la biodiversité, 14 % sur la désertification et les forêts et 14 % sur les eaux internationales. C'est en Afrique que sont situés 46 % des projets.

Un rapport d'évaluation du FFEM, réalisé à la fin de la première phase (1994-98) souligne que le FFEM a effectivement apporté à la France une expertise en matière de protection de l'environnement mondial et de son articulation avec la problématique du développement.

En revanche, ses efforts pour inciter les institutions françaises à intégrer dans leurs projets ce thème rencontrent moins de succès. Le rapport d'évaluation préconise une meilleure diffusion des expériences « exemplaires » du FFEM auprès des autres acteurs. Une simplification des procédures du FFEM et sa plus grande implication dans les différents stades de réalisation des projets sont également recommandées.

A l'appui de ces recommandations, des efforts importants ont été déployés dès l'été 1998 pour favoriser l'appropriation du FFEM par les acteurs français de l'aide au développement, pour simplifier les procédures et les critères d'intervention et, enfin, pour inscrire l'action du FFEM dans un cadre stratégique pluri-annuel agréé par les différents partenaires scientifiques et institutionnels concernés.

Les ressources halieutiques, les forêts tropicales humides, les ressources en eau ainsi que la faune et la biodiversité sont les domaines d'activité clés du MAE. Le Bureau environnement et gestion des ressources naturelles y est composé de cinq à six personnes. Cet effectif est resté stable malgré l'importante extension géographique de son champ de compétence, qui couvre désormais la ZSP. Ce bureau doit remplir deux fonctions : la prise en compte de la dimension environnement dans les projets de développement ainsi que la conception, la mise en œuvre et le suivi de projets d'appui institutionnel dans le domaine de l'environnement. Cette dernière activité comprend trois grands types d'interventions : l'appui à la définition des politiques sectorielles, des cadres institutionnels, juridiques et réglementaires, le développement des compétences locales, et le développement des outils de pilotage des politiques environnementales. Les activités de ce bureau correspondent pour la période de 1993 à 1999 à un montant de 545 millions de FF (92 millions de \$).

L'AFD a orienté son action pour la préservation de l'environnement dans les projets de développement selon quatre thèmes : l'hydraulique, la gestion de terroir, l'urbanisme et l'industrie, et le développement des sources d'énergie renouvelables. Le montant des aides-projets à haute valeur environnementale était de 991 millions de FF en 1998 (168 millions de \$).

Les approches stratégiques

Depuis le dernier examen de l'aide par le CAD, la volonté de formuler des stratégies assorties d'objectifs précis et d'obligation de bilan dans des domaines clés de l'environnement, s'est largement concrétisée.

Par exemple, la DDCT du MAE a produit en 1999 des propositions de stratégie sur le *Changement climatique et la coopération avec les pays du Sud*⁶. Issues d'un souci d'intégration des priorités de développement locales et des enjeux d'environnement global, elles mettent en avant trois principes : i) l'équité, à travers la répartition des efforts pour lutter contre l'effet de serre ; ii) la prévention, par l'établissement d'une typologie⁷ des projets de développement selon leur impact sur l'effet de serre et iii) l'adaptation, qui passe par la recherche des moyens de remédier aux effets adverses du changement climatique. Les problématiques telles que l'eau et la gestion des ressources halieutiques et forestières ont également fait l'objet de propositions de stratégie du MAE. Cependant, une réflexion plus approfondie et des efforts soutenus de mise en œuvre restent à entreprendre.

La France s'est par ailleurs mobilisée pour lutter contre la désertification en Afrique, thème sur lequel elle occupe une position de pays pilote et sur lequel elle a engagé environ 850 millions de FF (144 millions de \$) depuis la signature de la convention internationale correspondante en 1994. L'action concertée du MAE, du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, de l'AFD et du FFEM s'articule autour de trois objectifs : le renforcement des compétences locales, la participation des populations concernées et la coordination des engagements internationaux. La lutte contre la désertification fait désormais partie des critères intégrés aux programmes de la coopération française et se trouve renforcée par une volonté de développer la connaissance et l'expertise en la matière.

La coordination entre institutions

La réforme n'a pas encore conduit à une amélioration de la coordination des différents acteurs responsables de l'environnement, traité au sein du MAE par trois bureaux différents. Les deux premiers, chargés respectivement de la négociation des conventions internationales et de leur suivi, faisaient partie du MAE avant la réforme, qui ne les a pas affectés. Le troisième, issu de l'ancien ministère de la Coopération (Bureau Environnement et gestion des ressources naturelles) est chargé de l'élaboration des projets à thématique « environnement ».

Ainsi, même si ces trois bureaux obtiennent chacun pour ce qui le concerne des résultats importants, aucun document interne ou public ne permet d'avoir une vue d'ensemble des activités du MAE dans ce domaine. De plus, en raison de la quasi-absence de coordination institutionnalisée entre le MAE et le ministère de l'Environnement, il est impossible de connaître l'étendue des programmes français d'aide à la protection de l'environnement, ni de bénéficier, même au niveau interne, d'un réel échange de savoir-faire et d'information.

Bien que le MAE soit appelé à donner son avis sur les projets de l'AFD, leur conception par cette dernière ne bénéficie pas de réflexions conjointes entre les deux institutions, interdisant un échange

6. *Changement climatique et coopération avec les pays du Sud. Propositions de stratégie*. Note de travail DGCID/DCT, ministère des Affaires étrangères, septembre 1999.

7. Engagée lors d'un atelier « Développement durable et changement climatique » en mars 1999 en collaboration avec l'AFD.

profitable de savoir-faire. Le FFEM joue ici un rôle important, puisqu'il favorise considérablement le renforcement du dialogue et le partage des expériences en réunissant dans son comité de pilotage toutes les institutions concernées par le développement et l'environnement.

La prise en compte de l'environnement dans les projets de développement

Depuis le dernier examen de l'aide, les réalisations ou décisions en ce qui concerne la prise en compte de l'environnement dans les projets du MAE ne sont pas perceptibles, le paragraphe « environnement » de l'instruction des projets n'est souvent pas renseigné. Cependant, des avancées sont notables dans des domaines où la problématique environnement-développement est particulièrement délicate tels l'agriculture, l'élevage et l'urbanisation, secteurs dans lesquels une réflexion importante a été réalisée. En 1998, un groupe de travail de l'AFD a élaboré des recommandations pour mieux intégrer l'environnement dans les interventions de l'agence. Elles portent sur le respect et la mise en œuvre des engagements et accords internationaux de la France dans les interventions de l'AFD, le renforcement des évaluations environnementales des projets par l'amélioration du cycle du projet, une meilleure utilisation des moyens du FFEM et une amélioration générale de la communication et de l'échange d'information. Ceci a donné lieu à : i) l'organisation d'un pôle environnement et gestion des ressources naturelles auquel l'AFD a décidé d'affecter quatre personnes ; ii) la mise en place d'une fiche-navette devant permettre de suivre les aspects environnementaux de chaque projet et de renforcer le dispositif d'évaluation environnementale ; iii) l'inscription d'un volet environnement au rapport annuel ; et iv) la mise en place d'actions de formation interne. Il est important de souligner que PROPARCO, applique dans l'instruction et le suivi de ses projets les mêmes procédures et standards que ceux en vigueur à la SFI, ce qui constitue une innovation louable.

La politique de la population

Au cours des années passées, la contribution de la France aux politiques de population a été très limitée, en ligne avec une attitude de non-intervention dans un domaine considéré comme relevant de la souveraineté des Etats. Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'Action de la Conférence du Caire (1994), la France s'est engagée à intensifier son appui au Fonds des Nations unies en matière de population (FNUAP), pour lequel elle a engagé 7 millions de FF en 1999 (1.1 million de \$)⁸. Ce montant est supérieur à ceux enregistrés dans les années précédentes (entre 1995 et 1997 la France a contribué entre 650 000 \$ et 785 000 \$ par an, ce qui représentait 0.03 % du total des montants destinés aux organisations multilatérales, et 0.5 % de ceux destinés aux organisations des Nations unies⁹).

Néanmoins cette attitude, qui reflétait peut-être aussi une sous-estimation de l'influence des facteurs démographiques sur le développement, semble changer. Lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies consacrée à l'examen de l'application du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, tenue à New York du 3 juin au 2 juillet 1999, la France a reconnu que la croissance démographique « était le facteur le plus influant pour les politiques de développement, d'autant plus qu'elle s'accompagne le plus souvent de

8. Ministère de l'Emploi et de la solidarité, ministère des Affaires étrangères. Contribution de la France à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée à l'examen de l'application du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement. Organisation des Nations unies, New York (3 juin-2 juillet 1999).Ibid, p. 17.

9. *1999 Population Action International*. Online report by SealRock Design and Consulting.

phénomènes de pauvreté, d'analphabétisme, de la pénurie d'infrastructures et, dans certains cas, de malnutrition ou de mauvaise santé¹⁰ ». Le gouvernement français déclare dans sa contribution que les politiques de développement « doivent s'assurer que les populations bénéficient d'améliorations importantes des conditions de vie et de développement humain et social. Tout ceci concerne l'immigraton, l'éducation et l'emploi, l'environnement, le développement régional et la santé génésique »¹¹.

Le même document présente la position de la France sur ces questions et propose une stratégie pour faire face aux défis posés par l'équation population-développement. On note, entre autres intentions, celle de mettre en place des programmes élargis de santé de la famille et de santé génésique et d'adopter une approche globale de la santé des femmes : amélioration de la nutrition, prévention de l'anémie, de la malaria, espacement des naissances, etc. La lutte contre le sida et les maladies sexuellement transmissibles (MST) fait l'objet d'une attention particulière. Les autres domaines cités concernent le passage d'une agriculture intensive à une agriculture durable, la protection de l'environnement, l'éducation et la formation (avec un accent particulier pour l'éducation des petites filles), le contrôle de la croissance urbaine et des mouvements des populations. Le document fait référence à l'égalité hommes-femmes comme facteur décisif du développement durable.

Dans ce cadre, un financement de 10 millions de FF a été engagé en appui à deux projets pilotes mis en œuvre par le FNUAP en Côte d'Ivoire et à Madagascar. La planification familiale y tient une place importante, de même que la prévention contre les MST, le sida et l'avortement. D'autres programmes s'adressent plus spécifiquement à la lutte contre le sida, en collaboration avec d'autres organismes internationaux dont l'UNICEF et le FED.

Ces derniers chiffres, et la nouvelle stratégie que la France semble vouloir adopter en matière de population et développement, marquent un pas vers une plus grande ouverture et plus d'implication de la coopération française dans des domaines jusqu'à présent très négligés. Les missions sur le terrain ont cependant montré que beaucoup de chemin restait à faire pour sensibiliser le personnel de la coopération française aux questions de planification familiale en général et de santé génésique en particulier. (voir encadré 4)

Aide humanitaire

L'aide humanitaire de la France n'apparaît pas encore de manière très visible dans le paysage de la politique d'aide alors qu'elle est en train de devenir une composante essentielle de la politique extérieure de la France. La plus grande partie de l'action humanitaire de la France transite par les organisations internationales. Les contributions obligatoires aux organisations internationales s'élevaient en 1998 à 32 millions de \$ et les contributions volontaires à 68 millions de \$, tandis que la contribution à l'Office humanitaire européen (ECHO) étaient de 116 millions de \$ (soit 18 % du budget communautaire total). Les relations avec les organisations internationales (HCR, UNWRA, PAM, UNICEF, PNUD et CICR) sont suivies par la Direction des Nations Unies et des Organisations internationales du MAE.

10. Ministère de l'Emploi et de la solidarité, ministère des Affaires étrangères.

11. Ibid, p. 4 (traduction libre de l'anglais).

Encadré 4. Le codéveloppement : entre politique de coopération et politique d'immigration

La politique de codéveloppement relève à la fois de la politique de coopération au développement et de la maîtrise des flux migratoires. L'idée avait été lancée par Lionel Stoléru secrétaire d'Etat au gouvernement de Raymond Barre en 1977 avec le projet du « million Stoléru ». Celui-ci consistait en une prime de 10 000 FF aux travailleurs étrangers en échange de leur départ définitif et de celui de leur famille. Depuis lors, ce concept est devenu plus élaboré et renouvelle aujourd'hui la politique de coopération en mettant les migrations au service de la solidarité internationale associant le contrôle des flux et les projets de développement. Il bouleverse les politiques de coopération et d'immigration en mettant l'accent sur leurs liens mutuels et sur le long terme. Ce dispositif a été annoncé par la ministre de l'Emploi et de la solidarité le 4 novembre 1998 sur la base du rapport d'une délégation interministérielle sur ce projet. La politique de codéveloppement devrait aussi être proposée au niveau européen, dans le cadre du partenariat euroméditerranéen (programme MEDA).

L'idée novatrice du codéveloppement est de former des étrangers en France et de les employer dans leur pays sur des projets de développement, en fonction des besoins de ces derniers. Pour cela, la politique de codéveloppement est élaborée en étroite collaboration avec les pays partenaires. Elle vise à favoriser la mobilisation des migrants installés en France pour le développement de leur pays d'origine et à organiser la mobilité des personnes dans le cadre de conventions de codéveloppement, sous la responsabilité conjointe de la France et du pays d'origine. Ces conventions sont élaborées par des comités mixtes et engagent bilatéralement la France et les principaux pays d'origine des migrations (Maroc, Mali et Sénégal) à prendre en compte le codéveloppement dans leurs politiques de coopération. Au niveau individuel, des contrats de réinsertion dans le pays d'origine (CRPO) sont proposés aux bénéficiaires de cette politique : ils disposent d'une formation qualifiante en France préparant à leur réinsertion et six mois après le retour, si la réinsertion est définitive, un visa permettant la libre circulation vers la France est délivré. Ce dernier élément constitue une innovation essentielle puisque c'est la première fois qu'une telle politique laisse envisager un retour. Le coût estimé par migrant s'élève à 35 000 FF (soit 5 800 \$), et le nombre de bénéficiaire potentiel se situe entre 3 000 à 5 000. L'OMI a déjà engagé à 114 millions de FF (19 millions de \$).

Le contenu du codéveloppement s'articule selon trois thèmes :

- L'appui à l'aide-projet : appui technique à la formalisation des projets individuels, appui aux associations de migrants et associations de cadres en retraite, accès au crédit, accès à la formation, organisation de la mobilité.
- L'épargne-migrant : le transfert de l'épargne dans le système bancaire local est très difficile en raison du manque de confiance dans les établissements bancaires. Des projets d'appui au système bancaire existant sont envisagés.
- La formation-réinsertion : elle favorise le retour des étudiants et des migrants à partir des besoins du pays d'origine et la formation-mobilité améliore les compétences de ceux qui peuvent bénéficier de la mobilité organisée. Elle comprend des stages professionnels, bourses de codéveloppement, volontaires du codéveloppement, contrats de projets-formation.

Par ailleurs, cette politique fait intervenir d'autres partenaires de la société civile : associations de migrants actives dans le pays d'origine, grandes entreprises PME/PMI intervenant dans ces pays, collectivités territoriales impliquées dans la coopération décentralisée. En faisant participer pleinement ces acteurs, le codéveloppement contribue à la reconnaissance du rôle des associations de migrants et des collectivités territoriales dans l'aide au développement.

Cependant, le nombre de retours est resté inférieur à 20 et les conventions ne semblent toujours pas avoir été signées. De plus, ce programme concerne les sans papiers déboutés de la circulaire Chevènement et ce contexte politiquement sensible a particulièrement accru la réticence des bénéficiaires potentiels au retour. Pour cette raison, les fondateurs de ce programme soutiennent qu'un délai de maturation est nécessaire afin de percevoir des résultats plus importants.

Le Service d'action humanitaire (SAH), qui est rattaché directement au Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, est responsable des actions bilatérales. Il met en œuvre le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) qui était doté en 1998 de 17 millions de \$. Ce montant est passé à 47 millions de \$ en 1999, dont 36 millions de \$ pour les Balkans. Des attachés humanitaires sont en poste dans un certain nombre d'ambassades, avec pour mission de suivre les situations qui nécessitent une vigilance humanitaire constante. Ils sont également chargés de la gestion de l'aide française en situation d'urgence et de participer à la sélection des projets soumis par les ONG au SAH à des fins de cofinancement. Les restructurations faisant suite à la réforme de 1999 ont permis de mieux assurer la continuité entre l'urgence et la reconstruction, grâce au relais qui a pu être établi avec la DGCID. L'intervention de la Sécurité civile française, avec ses équipes spécialisées et très expérimentées, permet d'intervenir avec rapidité et efficacité. De plus, ce type d'intervention est souvent accompagné d'un travail de formation sur le terrain, qui permet un transfert de savoir-faire au bénéfice des équipes locales.

Une coopération active est entretenue avec les ONG spécialisées dans l'aide d'urgence. Les financements accordés aux ONG peuvent prendre la forme de cofinancements de projets ou de prise en charge budgétaire d'opérations dans le cadre de prestations de services. Les crédits du FUH affectés aux cofinancements des ONG représentaient en 1998 21 % des ressources totales du fonds. Les subventions publiques représentent une partie minime du budget des ONG, car celles-ci souhaitent préserver leur indépendance et ont par ailleurs également accès au cofinancement des organisations internationales. Un processus de réflexion est en cours pour réorganiser les procédures de cofinancement afin d'améliorer les délais et les modalités pour l'attribution des ressources. Malgré quelques difficultés à ce niveau-là, un esprit de partenariat a pu être instauré entre les acteurs publics et privés. Dans les situations d'urgence, l'Etat français apporte son appui logistique aux ONG et assure la sécurité des agents humanitaires. En échange, les ONG, grâce à leur expérience concrète, constituent une source d'information utile sur le développement de la situation sur le terrain.

CHAPITRE 5

LA COHERENCE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Aide au développement et liaison de l'aide

La liaison de l'aide diminue son efficacité

La quasi-totalité de l'aide bilatérale de la France, hors allègement de la dette, est liée à la fourniture de biens et services originaires de France, ou de pays bénéficiaires de l'aide, ce qui conduit la France à la considérer en partie comme partiellement déliée. Mais elle ne l'est pas au sens du CAD, car cela supposerait l'éligibilité de la plupart des pays en développement. Le libellé de ce qu'on appelle aussi « la clause d'origine » permet néanmoins à l'aide française de prendre en charge sans limitation les coûts locaux des projets, sauf dans le cas des protocoles financiers, qui fixent généralement un plafond pour ce type de coûts. Néanmoins les investissements financés par l'aide impliquent généralement l'importation de biens d'équipements que seules des entreprises françaises sont en mesure de fournir (lorsque ce n'est pas le cas, des dérogations à la clause d'origine sont généralement accordées, après avis du Conseiller commercial). De plus les biens d'équipement concernent souvent des domaines où la concurrence franco-française, lorsqu'elle existe, est assez restreinte, ou peut être contournée par des ententes entre entreprises. Il n'y a par ailleurs dans certains secteurs ou sous-secteurs qu'une seule et unique entreprise. Ceci se traduit donc par des surcoûts qui peuvent être non-négligeables, et qui diminuent bien évidemment l'efficacité de l'aide.

Un rapport remis en 1996 au Premier Ministre par Yves Marchand, et intitulé *Une urgence : l'afroéalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne*, considérait que les désavantages de l'aide liée justifiaient son abolition :

- L'aide liée restreint la liberté d'action du pays bénéficiaire, sans garantir la qualité des fournitures concernées.
- Elle ralentit le processus de fourniture de l'aide en raison de la complexité des vérifications relatives à l'origine des biens (compte tenu du fait que la plupart des biens industriels incorporent des éléments importés, c'est en effet le critère de la valeur ajoutée incluse - qui doit être majoritairement d'origine française, qui a été retenu dans la pratique, mais c'est une caractéristique difficile à vérifier).
- Les marchés captifs ne constituent pas une bonne référence commerciale pour les entreprises vis-à-vis de leur clientèle.
- Le déliement de l'aide au niveau européen serait certainement avantageux pour la France.

Quatre ans après cette proposition, force est de constater qu'elle n'a pas été suivie d'effet, bien que tous les acteurs du système soient convaincus de la nécessité de délier l'aide. Mais le lobby des

grandes entreprises françaises et du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF), par la DREE, semble suffisamment puissant pour être jusqu'ici parvenu à bloquer toutes les tentatives en ce sens.

L'initiative du CAD pour le déliement de l'aide aux PMA

En 1998, la réunion à haut niveau du CAD a approuvé la décision de travailler à l'élaboration d'une recommandation pour délier l'aide aux PMA. Depuis lors les Membres du CAD sont parvenus à un accord sur un certain nombre de dispositions de la recommandation. Il s'agit notamment de la liste de la plupart des activités d'APD qui doivent être couvertes et des dispositions qui visent à assurer la transparence et l'égalité de traitement. Cependant la réunion à haut niveau de 1999 n'a pas permis d'aboutir à un consensus complet.

La France a mis quatre conditions pour son ralliement au consensus sur un projet de recommandation :

- Le maintien du niveau de l'aide aux PMA constitue pour elle une préoccupation essentielle. L'effort d'aide en faveur des PMA est considéré comme insuffisant et un déclin supplémentaire serait inacceptable. La France ne peut accepter de se contenter de l'engagement figurant dans le projet de recommandation de maintenir le niveau de leur APD aux PMA et de veiller à ce que la présente initiative n'entraîne pas une diminution de l'aide qui leur est allouée. En lieu et place, la France propose un mécanisme incitatif définissant un seuil d'éligibilité au déliement prévoyant que ne délieraient entre eux que les pays donateurs dont le ratio APD aux PMA/PNB est supérieur ou égal à un certain seuil, qui pourrait être fixé à la moyenne des pays Membres du CAD, soit 0.03 %.
- L'exclusion totale de la coopération technique est considérée comme une autre condition essentielle, pour préserver un sentiment d'attachement national en faveur de l'aide au développement dans les opinions publiques et parmi les responsables politiques des pays donateurs.
- La prise en compte effective de l'aide alimentaire, dans la mesure où il n'y a pas de justification à son exclusion et où elle représente une forme authentique d'aide au développement. Une éventuelle recommandation doit donc prévoir une prise en compte effective de cette forme d'aide avec un calendrier bien défini.
- L'aide communautaire devrait être exclue du champ d'application de la recommandation.

A la réunion à haut niveau de 1999, les Membres du CAD ont exprimé leur engagement de continuer à travailler vers une recommandation, un objectif soutenu par la réunion annuelle des Ministres de l'OCDE et le sommet du G8 à Cologne. Une large majorité des Membres du CAD ne partage pas les vues de la France sur le déliement. Ces Membres sont d'accord sur les bases d'une recommandation consensuelle, en se concentrant sur les similitudes entre les différentes approches proposées par les Membres, ou groupe de Membres. Mais des efforts considérables sont encore nécessaires pour répondre aux préoccupations du reste des Membres et aboutir à un consensus lors de la réunion à haut niveau de mai 2000. La position de la France sera déterminante pour le succès des efforts visant à arriver à un consensus au CAD sur cette initiative majeure, dans la perspective d'une amélioration de la qualité de l'aide aux PMA, en ligne avec la stratégie de partenariat du CAD.

Aide au développement et politique de rayonnement culturel

La dimension culturelle de la politique française de coopération

La France considère la dimension culturelle comme une composante incontournable de sa politique de coopération internationale. L'importance qui lui est attachée se fonde sur une vision de la mondialisation comme facteur d'exacerbation de la compétition culturelle. Le document de présentation de la réforme de l'aide contient sur ce plan une analyse qui met en exergue le risque d'une culture dominante véhiculée par l'économie de marché, au risque d'engendrer des replis identitaires. Elle constate que les logiques de marché débordent maintenant le secteur des industries du son et de l'image pour atteindre de nouveaux domaines, comme le marché de la formation supérieure.

Cette analyse relève aussi l'extension continue du champ « culturel ». A partir du noyau dur des beaux-arts et de la langue, il s'élargit progressivement aux connaissances scientifiques et techniques, puis, avec l'audiovisuel, il annexe le spectacle et le divertissement. De là, ce champ déborde sur les frontières du sport, pour mettre en jeu l'image globale d'un pays. De même on observe une multiplication des acteurs, avec l'intervention de très nombreuses entités, comme les organisations multilatérales, les collectivités territoriales, les ONG, les fondations, les entreprises, les universités, les autres ministères. Enfin on enregistre une diversification des vecteurs, puisqu'aux réseaux classiques de diffusion (instituts culturels, écoles et lycées) se sont ajoutés des supports nouveaux.

Dans ce monde qui doit rester multipolaire la francophonie est considérée comme une composante essentielle. Elle doit constituer un espace de coopération linguistique et culturel, capable de relever les grands défis de la modernité : société de l'information, internet, audiovisuel. Le texte précité met aussi l'accent sur le fait que « le dynamisme des sociétés doit pouvoir s'appuyer sur un projet culturel aussi attentif aux initiatives créatrices qu'à la cohésion nationale. L'ouverture au monde moderne, les valeurs de solidarité et de partage expliquent l'attachement au projet francophone. Mais celui-ci doit maintenant être aussi convaincant pour les élites que sensible aux populations ». Cette approche explique que le titre complet du ministre en charge de l'aide soit Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie.

Aux yeux des responsables de la coopération, cette analyse justifie que la coopération culturelle soit placée sur le même plan que la coopération au développement. Elle justifie en particulier que « dans la concurrence actuelle, l'une des priorités aille au renforcement des médias et au soutien de l'audiovisuel extérieur. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, outil indispensable de connaissance, de partage des savoirs et de formation, feront également l'objet d'une attention particulière. Elles doivent faciliter l'accès à l'information scientifique et culturelle de tous les acteurs du développement et à l'échange qu'ils attendent de la francophonie ». Le réseau des établissements culturels, centres et alliances françaises, est au premier chef impliqué dans cet effort.

La mise en œuvre de cette politique

La coopération culturelle est multiforme dans sa traduction sur le terrain. Comme l'indique toujours le même document : « appuyée sur le premier réseau au monde, résolument opérationnelle et de terrain, la coopération culturelle scientifique et technique met en œuvre des projets de coopération, anime des filières universitaires, réalise des événements culturels, procède à de multiples échanges de boursiers, de stagiaires et d'experts sur la base de l'intérêt mutuel ». Dans la pratique il est cependant très difficile de savoir quelle place la coopération culturelle occupe dans l'APD de la France, puisqu'elle ne fait pas partie de la liste des secteurs entre lesquels est ventilée l'APD déclarée au CAD. Il est probable qu'une partie des montants correspondants n'est pas déclarée au CAD, qu'une partie est

déclarée comme aide non ventilable (le montant non ventilable s'élevait à 113 millions de \$ en moyenne annuelle en 1997-98), et que le plus gros est déclaré au titre de l'éducation. Le chapitre 4 a indiqué ce qu'étaient les principales composantes de ce volet très important de l'aide française, notamment la scolarisation des élèves étrangers dans les écoles primaires françaises, la prise en charge des coûts d'accueil des étudiants étrangers dans le système français d'enseignement supérieur et les bourses. Dans le cadre des efforts accomplis pour mieux valoriser l'enseignement supérieur français, une nouvelle agence, appelée Edufrance, vient d'être créée. En associant le MAE et le ministère de l'Éducation nationale, elle devrait jouer un rôle dans la professionnalisation des actions internationales des universités françaises.

La difficulté pour aboutir à une estimation globale vient aussi de ce que la présentation budgétaire française ne recoupe pas la ventilation entre les différents secteurs du CAD. Cette présentation suivant les catégories du « jaune » budgétaire pour 1999, qui récapitule les crédits de coopération pour 1998, montre qu'en loi de finances initiale et pour le MAE les subventions aux établissements publics ont représenté 504 millions de FF (85 millions de \$), les établissements culturels, de coopération et de recherche à l'étranger 225 millions de FF (38 millions de \$), la coopération culturelle et scientifique 1 120 millions de FF (190 millions de \$), enfin les subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle 538 millions de FF (91 millions de \$). Les dépenses au titre de la recherche pour le développement, qui figurent dans le budget du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, ont atteint 1 178 millions de FF (200 millions de \$). Au total, et toutes origines confondues, la coopération culturelle ainsi définie de façon très large, mais conforme à la conception défendue par la France, pourrait représenter un peu plus de 6 milliards de FF, soit environ 1 milliard de \$ ou de 17 à 18 % de l'APD de la France.

La coopération culturelle : complémentarité ou cohérence

Les visites sur le terrain ont permis de retrouver la diversité des interventions que les informations qui précèdent laissent imaginer. Cette diversité pose d'ailleurs problème, car elle confine à l'éparpillement entre une multitude de petites actions et de petits projets. Même s'ils concourent bien tous à l'objectif de rayonnement culturel, ils ne semblent pas faire l'objet d'une coordination suffisante ou de moins à s'insérer dans un plan d'ensemble.

D'autres programmes, aussi réalisés dans le domaine culturel, ont pour objectif de promouvoir les cultures locales (voir encadré 5). Cependant, ces actions de développement culturel sont conduites par les mêmes opérateurs qui sont aussi porteurs de la politique culturelle internationale de la France et de la francophonie, c'est à dire du rayonnement culturel français. Cette dualité des compétences peut créer un risque de confusion, tout au moins en termes de perception par les autres acteurs du développement, qui rend difficile la compréhension et la visibilité du développement culturel. De plus, si le développement culturel mais aussi la coopération culturelle au sens large ne sont absolument pas contradictoires avec la coopération pour le développement, on peut s'interroger sur la relation directe entre ces activités et la réduction de la pauvreté. La plupart des interlocuteurs rencontrés sur le terrain ont d'ailleurs convenu que la coopération culturelle et la réduction de la pauvreté obéissent à deux logiques distinctes. Ces deux types d'actions même complémentaires, ne peuvent être réunies sous un même objectif fondamental.

Encadré 5. L'aide au développement culturel

La position française. L'aide au développement entendue dans son sens classique est insuffisante si aucune mesure d'accompagnement ne vient renforcer la capacité des peuples à accéder à la modernité. La culture est ainsi intimement liée au développement dans la mesure où elle détermine la capacité des peuples à s'adapter face au changement, notamment induit par le processus du développement. Les thématiques reprises par les artistes sont d'ailleurs souvent centrées sur les mutations des sociétés dont ils sont issus et ils se font alors les porte-parole de leur peuple. Le développement ne peut pas se pérenniser s'il n'est pas intellectuellement partagé, accepté dans les formes qu'il revêt et soutenu par une cohésion sociale. La création artistique, la valorisation des patrimoines, la présence active dans le dialogue audiovisuel sont abordées dans le cadre du processus du développement. Ainsi le développement culturel ambitionne de faire du secteur culturel un des acteurs du développement social.

L'identité des peuples et la diversité qui en résulte est un élément essentiel dans la conception française du développement, dans le sillon de la coopération internationale. Permettre de résister à la mondialisation et à l'homogénéisation des cultures est un objectif de la France pour ses pays partenaires. De plus, la culture est un des moyens de faire participer directement la population au développement. La liberté de l'expression culturelle est un moyen, au-delà du soutien aux institutions démocratiques de permettre à la démocratie de progresser et à la citoyenneté de se concrétiser. Ainsi placée au cœur des dynamiques sociales et économiques, la culture prend une place très importante dans la coopération française.

Enfin, la culture en tant que secteur économique ouvert à la société civile et à l'initiative individuelle contribue à la création d'emplois, nécessitant par ailleurs relativement peu de capitaux.

Les objectifs du développement culturel. Le renforcement de la construction d'une politique culturelle, la promotion de la présence des biens culturels sur les marchés sous régionaux et internationaux, l'appui aux initiatives privées de la création (pépinières d'entreprises culturelles) et le soutien à la formation et la professionnalisation, capital essentiel des filières artistiques sont les objectifs du développement culturel.

Les opérateurs de la politique culturelle. La politique d'appui au développement culturel est conduite sur le terrain par les centres culturels français, les centres culturels binationaux, les Alliances françaises, les assistants techniques et experts des projets de coopération, les opérateurs dédiés au dialogue interculturel. Les assistants techniques sont au sein des structures nationales et figurent dans les organigrammes des ministères nationaux de la culture. Ces agents agissent dans le cadre d'une lettre de mission, co-rédigée avec l'Etat d'accueil, et sont ainsi soumis à une double tutelle administrative.

Néanmoins, plusieurs questions restent en suspens. La cohérence des interventions françaises avec celles des bailleurs de fonds multilatéraux du développement n'est pas achevée et une meilleure complémentarité est à rechercher. Par ailleurs, ces activités ne font pas l'objet d'évaluation car il reste encore à définir les critères d'une telle évaluation.

On peut citer en exemple le projet de soutien aux opérateurs chargés de la production, de la promotion et de la diffusion du spectacle vivant et des arts visuels de l'Afrique contemporaine, d'un montant de 17 millions de FF (soit 2.8 millions de \$). Ce projet a donné naissance aux rencontres chorégraphiques africaines « Sanga » sous la direction de l'association Afrique en création. Qualifiées par la presse française « d'événement historique », elles ont fait l'objet d'intenses préparations et stages à travers le continent, ont mobilisé 60 candidats de la Tunisie à l'Afrique du Sud et « ont révélé l'expression artistique africaine au reste du monde, entre tradition et modernité ». Les troisièmes rencontres de novembre 1999 ont permis de faire voyager les compagnies africaines lauréates en Europe.

L'appui apporté au Musée d'Ethnographie à Hanoi, ainsi qu'aux musées africains, mérite également d'être noté.

Les investissements dans le secteur pétrolier : des incohérences

Le rapport d'information récent de l'Assemblée Nationale

Assurer la sécurité des approvisionnements en énergie, et notamment des approvisionnements pétroliers, a toujours été un défi pour les pays industrialisés. Comme le font d'autres pays, la France a donc appuyé les efforts et les projets des grandes compagnies pétrolières françaises, notamment par l'octroi d'aide au développement ou plus directement d'aides et de garanties publiques à des projets d'exploitation d'hydrocarbures, dans les pays producteurs concernés. Ceci explique largement, en dehors des financements ou des garanties directement consentis aux sociétés pétrolières elles-mêmes, l'importance de l'aide au développement reçue par des pays comme le Gabon ou le Congo, voire même par l'Angola au début des années 1990, ou l'inclusion du Nigéria dans la ZSP.

Une mission parlementaire d'information s'est penchée récemment sur ces questions. Au point de départ de ses investigations se trouvait une proposition de commission d'enquête relative au bilan de l'action de l'entreprise Elf-Aquitaine et de ses filiales dans les Etats africains et à ses conséquences sur les rapports de la France avec ces Etats. Le rapport, approuvé par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, a été publié en novembre 1999. Il est intitulé *Pétrole et éthique, une conciliation possible* et porte un jugement critique sur la façon dont les compagnies pétrolières interviennent dans les pays en développement et sur le soutien qui leur est apporté par l'Etat.

Le rapport rappelle l'impact du pétrole sur la politique africaine de la France, et « appelle de ses voeux une gestion plus transparente des relations entre la France et l'Afrique au nom de l'éthique et au nom des intérêts de la France et de ses entreprises dans ces pays ». Il estime « qu'en Afrique, la manne pétrolière n'a pas aidé au développement, les chefs d'Etat l'ont utilisée pour acheter des armes en Angola et au Congo-Brazzaville. Au Gabon, au Cameroun, au Nigeria, on peine à découvrir à quoi a servi la rente pétrolière puisque la dette s'est accrue, les populations se sont appauvries, et les infrastructures sont dans un état déplorable. Maintien au pouvoir de dictatures, corruption, violence larvée, atteinte récurrente aux droits de l'Homme et à l'environnement, tel est le bilan peu glorieux de l'exploitation pétrolière dans toute l'Afrique, une partie de l'Amérique latine et certains pays d'Asie ».

Le rapport rappelle également que certains de ces pays ne respectent guère les droits de l'Homme, et que la corruption est un phénomène répandu en matière de grands contrats pétroliers internationaux, qui sont rarement obtenus sans le versement de commissions significatives. Enfin l'exploitation pétrolière s'accompagne fréquemment d'atteintes à l'environnement, essentiellement mais pas exclusivement dans les pays producteurs. Le rapport conclut entre autres : « la mission parlementaire considère que trop souvent une sorte 'd'exception pétrolière' a joué (cas de la Birmanie, du Nigéria, du Congo ou du Cameroun). Or, quel que soit le montant des fonds investis et la qualité des projets, le développement et la lutte contre la pauvreté s'accompagnent mal de l'existence de rébellions armées, de guerres civiles larvées, de régimes dictatoriaux corrompus ».

Les recommandations du rapport vont dans le sens d'une plus grande cohérence

Pour les rapporteurs « une application plus stricte des règles de conditionnalité des aides publiques accordées aux projets pétroliers est nécessaire. La mission juge que le seul intérêt économique d'un projet pétrolier est un critère insuffisant en terme de développement et de lutte contre la pauvreté. Pour que les aides publiques accordées par des institutions françaises à des projets pétroliers, dans la ZSP, soient efficaces, il convient de renforcer les règles de conditionnalité en amont : exiger avant de verser ces aides que l'Etat qui en bénéficie ait pris les mesures législatives pour budgétiser ses ressources

pétrolières, assurer la transparence de leur gestion, indemniser les populations lésées par l'exploitation des hydrocarbures et mettre en place des normes environnementales ».

Pour une plus grande cohérence, le rapport souhaite « que le Parlement soit informé des décisions d'accorder des aides et des garanties publiques à des projets d'exploitation d'hydrocarbures, les règles de conditionnalité actuellement en vigueur lui paraissant insuffisantes. Fondées sur des critères économiques, elles ne prennent pas assez en considération les impacts sociaux et environnementaux de l'exploitation pétrolière. L'Agence française de développement ne peut continuer à participer au financement de projets pétroliers dans des Etats endettés qui utilisent ces revenus pétroliers pour acheter des armes, qui les gèrent de façon opaque sans les budgétiser ou qui gagent la production à venir pour obtenir des prêts. Des conditions de bonne gouvernance, de respect des droits de l'Homme doivent être le préalable à l'octroi d'aides publiques à de tels projets ». Le rapport considère également que « l'existence d'un double standard dans le respect des droits de l'Homme, des lois anti-corruption, des normes sociales et environnementales n'est pas acceptable. La France se doit d'encourager l'extension des conventions anti-pollution, de combattre le 'dumping' social, et de lutter avec ses partenaires contre la corruption ». Un certain nombre de réflexions sur l'utilisation de la rente pétrolière sont en cours et le CAD encourage la France à les poursuivre.

Enfin la mission parlementaire a suggéré que soit encouragé le dialogue entre multinationales et associations de défense des droits de l'Homme et de l'environnement. Elle a préconisé la création d'un observatoire de l'application des normes sociales et environnementales par les entreprises, ainsi que la création d'un bureau des droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères. Il serait chargé d'informer les entreprises qui le désirent sur ces questions éthiques en assurant la liaison avec les ONG.

Aide au développement et politique de défense de la démocratie et des droits de l'Homme

La France est le pays des droits de l'Homme, et elle est traditionnellement un ardent défenseur de ces derniers. Mais un changement est intervenu en 1990 avec le discours de la Baule du Président de la République, qui établissait un lien entre la vocation à recevoir l'aide de la France et la démocratie dans les pays bénéficiaires. Dans cette ligne, la France a développé ses interventions dans le domaine de la bonne gouvernance, de la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, y compris sur une base régionale. Le lien entre aide et démocratie a été réaffirmé dans ce que l'on a appelé la « doctrine Balladur », formulée en septembre 1993, qui voulait réserver l'aide aux pays correctement gérés, en paix avec eux-mêmes et démocratiques.

La « conditionnalité démocratique », qui subordonne l'octroi de l'aide et au moins son niveau au respect par les pays bénéficiaires des principes démocratiques, a connu un début d'application à cette époque, notamment au Togo, où la coopération a été suspendue. A partir de 1995 la doctrine a évolué grâce à une interprétation plus souple de la conditionnalité démocratique. Cette interprétation, commune à d'autres Membres du CAD, consiste à considérer que cette conditionnalité ne s'applique pas à l'ensemble des types d'aide, mais uniquement à l'aide directe aux Etats, c'est-à-dire à la seule aide budgétaire, au sens large (avec l'aide à l'ajustement structurel). En revanche l'aide-projet sous toutes ses formes (y compris comme aide à l'Etat) peut être maintenue car elle est censée bénéficier avant tout aux populations.

Cet assouplissement semble s'être conjugué avec la volonté de ne pas se laisser impliquer dans des situations complexes, mais de prendre au contraire du recul. Dans certains cas, comme celui du Togo, la coopération française a été cependant ralentie, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Mais l'arrêt de l'aide de la France est parfois difficilement envisageable dans les pays de la zone franc où il pourrait

se traduire par un effondrement économique à conséquences systémiques. La position française tend plutôt à accompagner le processus de changement vers la démocratie. Par ailleurs la France appuie en général les décisions de la Commission Européenne, devenue plus stricte en la matière depuis la révision de la Convention de Lomé IV. Son action propre dans ce domaine s'est renforcée au cours des toutes dernières années. Cependant, la composition de la ZSP soulève quelques questions quant à l'application de la conditionnalité démocratique.

CHAPITRE 6

AIDE ET PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

La politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique

L'information de l'opinion publique et sa sensibilisation aux questions de développement ne font pas en France l'objet d'une politique systématique. L'administration française considère que ceci ne relève pas de sa responsabilité première, malgré une forte demande parmi les acteurs non gouvernementaux pour davantage de transparence. Des progrès ont été accomplis récemment grâce à la création de plusieurs sites internet très complets sur les principaux instruments de l'aide française. Le Rapport Tavernier a recommandé une meilleure valorisation de l'effort de la France et donc une meilleure politique de communication envers le public, qui devrait constituer un devoir légitime des autorités publiques envers les contribuables. Il n'existe cependant aucun budget spécifique qui permette de développer des activités d'information et de sensibilisation : elles sont considérées comme relevant des ONG et devant être financées sur leurs ressources propres, même s'il existe la possibilité de cofinancement de projets dans le domaine de l'éducation au développement (représentant à peine un peu plus de 2.5 millions de \$ en 1998). Tandis que peu d'efforts sont consacrés à la diffusion de l'information ou à l'éducation au développement, le gouvernement accorde une grande importance à la politique de coopération décentralisée par le biais des collectivités locales et à son impact sur l'opinion publique. Par ailleurs, la mise sur pied du HCCI devrait contribuer à renforcer la participation de la société civile dans les discussions sur la politique de développement et apporter une contribution utile à la sensibilisation de l'opinion publique de manière générale.

L'influence du Parlement sur les orientations de l'aide fournie par la France est relativement modeste. Le dernier débat parlementaire sur l'aide française, mis à part les discussions annuelles sur le budget, remonte à 1989. Cependant, le maintien de l'aide à un niveau élevé fait l'objet d'un consensus. Régulièrement des rapports fournissant une analyse approfondie des questions d'aide et formulant des propositions pour l'avenir de la coopération française sont remis au Premier Ministre. Le Rapport Tavernier en 1998 et plus récemment le rapport sur les sociétés pétrolières à la fin 1999 en sont de bons exemples. Le rapport du député Tavernier avait d'ailleurs recommandé la préparation par le gouvernement d'un rapport annuel sur la politique de coopération qui serait destiné à un débat parlementaire. Il avait également proposé la création d'une commission parlementaire spécifique aux questions de coopération, puisque pour l'instant celles-ci sont traitées dans le cadre de la Commission des affaires étrangères. Avec la création du CICID, un groupe de travail a été chargé de préparer un rapport annuel d'évaluation de l'efficacité de l'aide qui devrait être soumis à l'Assemblée Nationale. Un débat parlementaire sur la coopération internationale et l'aide au développement est prévu au mois de mars 2000 sur la base d'un rapport du HCCI.

Il semblerait qu'une grande partie du public français se sente peu concernée par les questions de développement. Il est vrai que différents sondages font ressortir une préoccupation plus grande envers l'augmentation de la pauvreté et la marginalisation en France. Cependant une analyse plus approfondie de la société française révèle un nombre élevé d'activités et d'initiatives diverses démontrant un intérêt pour le développement. Le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)

conduit depuis une dizaine d'année un sondage annuel auprès de la population française, connu sous le nom de Baromètre de la solidarité internationale. Les résultats du sondage de 1999 confirment les tendances à la hausse observées les années précédentes en matière d'ouverture à la dimension internationale. Ainsi, 64 % des personnes interrogées souhaitent une augmentation de l'aide au développement. La progression la plus marquante concerne le développement des pays les plus pauvres, que 26 % des personnes interrogées considèrent comme une cause prioritaire (contre 15.5 % en 1998).

En 1997, les réseaux représentant les acteurs de la coopération non gouvernementale et décentralisée ont organisé les Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale. La préparation de cette manifestation a mobilisé pendant près de 18 mois plus de 2 000 personnes représentant les organisations de solidarité internationales, le Parlement, les organisations socio-professionnelles, les collectivités territoriales et les pouvoirs publics. L'objectif était de redéfinir, à l'aube du XXI^e siècle, les orientations de la coopération française, sur la base du constat que l'évolution du monde au cours des dernières décennies appelait des comportements nouveaux et qu'il était devenu nécessaire de relancer le débat entre acteurs publics et privés. Les recommandations finales portaient sur la nécessité d'une mobilisation autour des concepts suivants :

- La transparence, pour permettre le dialogue et rendre des comptes de ce que chacun fait.
- La concertation, pour assurer plus de cohérence dans l'action.
- L'adaptation des instruments et des moyens d'action, pour rendre les politiques et les actions de coopération plus efficaces et leur assurer un impact durable.
- La communication, pour partager avec le public le sens des engagements et développer une nouvelle citoyenneté.

Le HCCI pourrait constituer un relais pour la poursuite du dialogue qui avait commencé à se mettre en place en 1997.

L'aide et la société civile : la place des ONG françaises dans le dispositif français

Il existe en France un nombre très élevé d'ONG qui sont actives dans le domaine de la coopération au développement. La plupart d'entre elles sont regroupées en fonction de leurs objectifs ou sensibilités en six collectifs, reconnus par les pouvoirs publics comme partenaires dans les instances de concertation. Certains de ces collectifs sont également fédérés au sein d'une plate-forme nationale, la Coordination Sud, qui représente un nombre important des plus grandes ONG françaises.

Les rencontres entre pouvoirs publics et ONG ont lieu au sein de la Commission Coopération Développement (CCD ou Cocodev). Il s'agit d'une instance consultative paritaire, qui rassemble les représentants des pouvoirs publics et les représentants du monde associatif concernés par la coopération internationale et l'aide au développement. C'est un lieu d'échanges, de débats et de travail, qui permet aux acteurs privés et publics de confronter leurs approches et de définir la complémentarité de leurs actions. Avec la création en 1995 du Comité Paritaire d'Orientation et de Programmation (CPOP), la CCD peut jouer un plus grand rôle en termes de définition des objectifs et priorités dans la répartition des budgets annuels réservés pour le secteur associatif. Parmi les activités récentes de la CCD, il y a l'organisation en 1997 des Assises du développement, mentionnées ci-dessus, ainsi que la réalisation en 1998 d'une enquête sur les ressources et dépenses des ONG françaises pour les années 1995 et 1996.

Les activités des ONG françaises ne cessent de se développer. Selon l'enquête de la CCD, les ressources mobilisées par les ONG en 1996 s'élevaient à plus de 660 millions de \$, soit une progression de 49 % par rapport au début des années 1990. Le milieu associatif est extrêmement concentré et près de 80 % des ressources sont mobilisées par les 20 organisations les plus actives. La part des ressources publiques est en hausse avec 44 % en 1996 contre 35 % en 1991, même si la part de l'Etat français reste très faible (moins de 1 % du total de l'APD française). En effet, près de 70 % des ressources publiques à disposition des ONG françaises étaient d'origine internationale (principalement l'Union Européenne, les Nations unies, ainsi que quelques aides bilatérales, des Etats-Unis et d'autres membres de l'Union Européenne). Le gouvernement français encourage d'ailleurs les ONG françaises à soumettre des demandes de cofinancement à la Commission européenne, de manière à ce que la part des cofinancements communautaires attribués à des ONG françaises corresponde davantage à la part globale de la France au budget communautaire.

Outre la procédure habituelle de cofinancement de projets d'ONG, auxquelles le gouvernement français peut participer jusqu'à 50 %, la « nouvelle contractualisation » concerne les trois types d'activités suivants :

- Les programmes prioritaires, qui regroupent les activités de plusieurs organisations dans un seul programme, dont la dimension financière ou l'impact géographique ou sectoriel nécessite une concertation pour leur conception et mise en œuvre. Les subventions publiques, dans ce cas là, peuvent s'élever jusqu'à 75 % du total du programme.
- Les conventions d'objectifs, qui sont destinées à financer des programmes pluriannuels regroupant des projets de même nature dans le cadre d'un partenariat entre une organisation et les pouvoirs publics.
- Les dotations aux partenariats, qui permettent aux associations du Nord de construire des programmes de formation des cadres des associations du Sud à l'organisation et à la gestion.

Les cofinancements du gouvernement français en 1998 représentaient 41 millions de \$ (voir tableau 3). Ce montant était en baisse de 20 % par rapport aux deux années précédentes, alors qu'il était en forte progression jusqu'en 1995. En 1998, 197 projets de terrain ou d'éducation au développement ont bénéficié d'un cofinancement, pour un montant total d'environ 19 millions de \$. Concernant les actions de terrain seules, les cofinancements habituels représentent 62 % du total contre 38 % au titre de la nouvelle contractualisation, ce qui reste inférieur au seuil de 50 % proposé par la CCD et aux attentes des ONG, qui apprécient la flexibilité que permettent par exemple les dotations au partenariat. L'appui au volontariat demeure un axe essentiel de l'aide apportée aux ONG : 22 millions de \$ (couvrant essentiellement les charges sociales pour un total de 2 583 volontaires en 1998), même si sa part dans le total est passée de 61 % à 54 %.

L'interlocuteur des ONG au sein des pouvoirs publics est désormais le Bureau des organisations de solidarité internationale, qui dépend de la Mission pour la coopération non gouvernementale de la DGCID. Celle-ci est principalement responsable de l'instruction des demandes de cofinancement des ONG. La concertation entre acteurs privés et publics s'effectue à travers la CCD et le HCCI qui vient d'être installé. Cependant, une plus grande ouverture est nécessaire au plan opérationnel pour permettre un véritable partenariat entre acteurs privés et publics et un échange d'information effectif. L'ouverture des séances de préparation des commissions mixtes aux ONG et collectivités locales permet de les associer à cet exercice, même si les modalités de cette participation mériteraient d'être améliorées. Dans un certain nombre d'ambassades, un poste d'attaché humanitaire a été créé, qui constitue également un point de contact pour les ONG françaises travaillant dans le pays en question.

Au Mali et au Vietnam, le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) a créé un poste pour la coordination de la coopération décentralisée et des ONG. Sur le terrain, l'AFD a commencé à innover en associant des ONG à certaines activités.

Tableau 3. Décisions de financement des ONG

Type de financement	Nombre de décisions	Montant (en millions de \$)
Cofinancements classiques	163	13
Actions de terrain	120	9
Éducation au développement	25	3
Diverses actions en France	18	1
Nouvelle contractualisation	34	6
Dotations partenariats	19	1
Conventions d'objectifs	5	2
Programmes prioritaires	10	3
Volontariat	14	22
Total	211	41

Source : MAE.

Le développement de la coopération décentralisée depuis 1992

En France, la coopération décentralisée remonte aux lois de décentralisation de 1982 et est régie depuis 1992 par la loi sur l'administration territoriale de la République, qui autorise les collectivités locales à « conclure des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leur compétence et le respect des engagements internationaux de la France. » La coopération décentralisée consiste en une coopération entre une collectivité territoriale française et ses homologues d'un pays en développement. Même si l'objectif principal est de développer un partenariat avec des communautés locales dans les pays en développement, la coopération décentralisée répond également à l'objectif secondaire d'accroître l'intérêt et la participation du public en France dans le domaine de la coopération au développement. Les municipalités en France se sont lancées dans l'aide au développement dans les années 70, à l'époque sur la base de jumelages, leurs interventions étant au départ purement humanitaires. Les communes ont ensuite été imitées par les départements dans les années 80 à la suite des lois de décentralisation et par les régions après les lois de 1992 qui donnaient un cadre juridique à leur action extérieure.

Il n'y a pas de recensement exhaustif de l'ensemble des actions de coopération décentralisée. Selon des estimations peu précises, les montants mobilisés à travers les collectivités locales pourraient atteindre un total de 200 millions de \$ par an. Les chiffres présentés par les différentes collectivités territoriales ne sont pas toujours fiables, car en l'absence de critères standards, ceux-ci peuvent englober une aide de nature économique et commerciale (appui aux entreprises dans leurs investissements étrangers). Cependant, les montants engagés par les collectivités locales sont en hausse, alors que le volume de l'APD régresse. Une prise en compte de ces montants dans l'APD pourrait avoir un impact positif sur la contribution effective de la France dans son ensemble à la coopération au développement.

Le gouvernement français encourage l'essor de la coopération décentralisée, notamment en cofinçant un certain nombre de projets. Au sein de la DGCID, le Bureau de la coopération décentralisée, qui dépend de la Mission pour la coopération non gouvernementale, est responsable de l'instruction des demandes de cofinancement de projets émanant de collectivités locales. En 1998, 248 projets d'un montant total d'environ 33 millions de \$ ont bénéficié d'un cofinancement d'environ 1.7 million de \$. Les collectivités locales peuvent également mobiliser des crédits européens dans le cadre de la coopération décentralisée, même si les possibilités réelles restent limitées : entre 1996 et 1998, quatre projets présentés par des collectivités locales ont pu bénéficier d'un cofinancement communautaire pour un montant total de 1.2 million de \$. L'accès à de tels cofinancements reste difficile car leur obtention requiert des opérations mobilisant conjointement des collectivités locales de différents pays européens.

Les collectivités locales se concertent au sein de la Commission nationale de la coopération décentralisée, composée des différents ministères impliqués dans les activités de développement et des représentants des collectivités locales. La mise sur pied récemment de groupes de travail sur les thèmes de l'évaluation et du cofinancement devrait contribuer à rendre plus effectives les activités de cette commission. Un certain nombre de réseaux d'appui à la coopération décentralisée ont été créés, comme par exemple l'Association des maires de France, l'Association des régions de France ou les Cités unies de France. Une volonté de coordination informelle existe également parmi les élus « verts » qui ont joué un rôle moteur dans le développement de ce type de coopération dans de nombreuses régions.

La coopération décentralisée semble susciter un intérêt général croissant, que ce soit parmi la société civile en France ou dans les pays bénéficiaires ainsi qu'auprès des instances gouvernementales, qui reconnaissent l'importance qualitative de la coopération décentralisée. En effet, les collectivités locales arrivent à réaliser beaucoup avec des projets de petite taille, grâce à une réduction de leurs coûts de fonctionnement au minimum. Cependant, leur véritable apport réside dans l'établissement de relations de collectivité à collectivité et la création de liens personnels entre partenaires, permettant de répondre directement aux besoins des populations des pays en développement. En effet, les collectivités locales françaises ont une longue expérience de gestion des services collectifs et leur apport peut être considérable pour leurs partenaires non seulement d'un point de vue technique, mais également dans la mise en place de modalités de gestion et de suivi qui impliquent la société civile locale à travers des réseaux associatifs ou des associations professionnelles. La coopération décentralisée constitue ainsi un instrument utile pour appuyer les processus de décentralisation dans les pays en développement. (voir encadré 6)

Encadré 6. La région Nord-Pas de Calais dans les provinces de Thua Thien Hue et Quang Nam Da Nang au Vietnam

La coopération décentralisée a pris une grande ampleur au Vietnam au cours de ces dernières années- même si les ressources financières effectivement engagées restent modestes, environ 3 millions de \$ par an. Plus d'une dizaine de régions, ainsi qu'un certain nombre de villes, ont développé des programmes de coopération avec différentes régions et villes du Vietnam.

Parmi celles-ci, la région Nord-Pas de Calais, qui a développé dès 1993 des programmes de coopération décentralisée avec des régions du Mali, du Sénégal, du Vietnam, de la Pologne et de la Biélorussie, à raison d'un volume d'environ 5 millions de \$ par année, en se fixant l'objectif de consacrer 1 % du budget régional à la coopération internationale. La région a choisi de centrer ses actions sur des régions de pays pauvres et ouverts à la démocratie, avec lesquels il y a des liens que ce soit par la francophonie et la culture française ou par la présence d'importantes communautés sur son territoire. La région consacre également une part importante de son action à l'éducation au développement, en mettant l'accent sur l'interdépendance entre les différents pays du globe.

Au Vietnam, la région Nord-Pas de Calais travaille en collaboration étroite avec ses partenaires à la protection et la gestion de l'environnement. Dans la ville de Danang, une étude sur le système de traitement des eaux usées a permis l'assainissement d'une zone marécageuse grâce à la réhabilitation d'une technique traditionnelle dite « lagunage » qui semble offrir un bon rapport coût-efficacité qui devrait intéresser d'autres agences de développement. Celle-ci consiste à aménager des petites digues dans le bassin, à les planter et à faire circuler l'eau autour pour ralentir sa course et favoriser une épuration naturelle par l'action conjuguée du soleil et des plantes. A travers le partenariat entre des institutions en prise aux mêmes problématiques, la coopération avec la province de Thua Thien Hue a par exemple permis, au niveau de l'aménagement du territoire, la création d'un service d'environnement pour la ville de Hue et la mise sur pied d'une taxe pour le traitement des déchets, que la population accepte de payer grâce à l'amélioration des services publics. Ce résultat sur le plan institutionnel est loin d'être négligeable si l'on considère les faibles progrès réalisés dans la plupart des programmes d'appui aux réformes de l'administration publique au niveau national.

Le nouveau dispositif français de coopération émanant de la réforme de 1998 a permis une amélioration du dialogue entre les collectivités locales et le gouvernement : celles-ci sont désormais associées aux commissions mixtes et sont représentées au sein du HCCI. Dans un certain nombre de cas, des « rencontres-pays » sont organisées annuellement, ce qui permet aux différentes collectivités locales intervenant sur un même territoire de confronter leurs expériences et de permettre de nouvelles synergies. Au Vietnam, ce processus est directement appuyé par l'ambassade, où une personne du SCAC est spécifiquement responsable de la coopération décentralisée. De manière générale, la pertinence et l'efficacité de l'action des collectivités locales seront renforcées par la mise en œuvre de stratégies-pays qui pourraient servir de cadre à une coordination de leurs activités.

ANNEXE I

CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE L'AIDE DE LA FRANCE

Volume et perspectives d'évolution de l'APD

Le volume de l'aide française – 5.74 milliards de \$ en 1998 – place la France au troisième rang des 22 pays Membres du CAD, après le Japon et les Etats-Unis. En termes de pourcentage du PNB – 0.40 % en 1998 – on trouve la France toujours dans le peloton de tête parmi les pays Membres du CAD (moyenne de 0.24 %), figurant au premier rang des pays du G7 et au sixième rang de l'ensemble des Membres, après le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et le Luxembourg.

Cette performance notable de la France ne doit toutefois pas masquer la tendance à la baisse intervenue depuis 1995, soit une baisse de 32 % en \$ courants. En termes de pourcentage du PNB, cette baisse correspond à une réduction très sensible de ce ratio, puisqu'il atteignait 0.64 % en 1994. Les réductions budgétaires n'ont cependant pas affecté l'aide multilatérale, puisque cette forme d'aide a vu sa part se renforcer au cours des trois dernières années, passant en termes de versements bruts de 20 % en 1996 à 24 % en 1998. L'aide multilatérale, hors aide européenne, a diminué en volume et en proportion. L'aide communautaire, stable en volume, a augmenté en proportion.

Diverses déclarations ministérielles, notamment lors de la réunion du CICID au début 1999, ont toutefois réaffirmé l'intention de maintenir l'aide au niveau de 1998 en termes nominaux pour les prochaines années. Selon les prévisions budgétaires, l'aide pourrait même augmenter en 1999 sous les effets conjugués suivants : effort déployé par la France dans les Balkans sous forme de dons ; et annulations de dette intervenues en 1999 sur un certain nombre de pays. Cependant, à partir de l'an 2000, l'arrêt de la prise en compte des TOM dans le montant de l'APD¹² se traduira mécaniquement par une nouvelle réduction de 0.06 % de la part de l'aide dans le PNB de la France. Les versements de l'APD en faveur des TOM s'élevaient en moyenne à 17 % du total au cours des trois dernières années.

Le volume et la composition de l'APD française, ainsi que des autres apports publics et des flux financiers privés aux pays en développement et aux pays en transition, sont notifiés au CAD par la Direction du Trésor. Le Trésor est chargé de collecter les soumissions des services statistiques des différents ministères et institutions concernés par des transferts financiers aux pays en développement ainsi qu'aux pays figurant sur la Partie II de la liste du CAD et de les comptabiliser par grandes catégories selon les règles de notification du CAD. Cette tâche de compilation demande un effort important étant donné le large éventail d'acteurs et d'instruments de l'aide française et résulte en des retards énormes de transmission des données au Trésor dans un premier temps et par la suite au CAD. Malgré un dialogue étroit entre les services concernés du gouvernement français et du Secrétariat sur les possibilités d'amélioration et la mise sur pied par le Trésor d'un système informatique de collecte

12. Lors de l'examen triennal par le CAD de la liste des pays bénéficiaires de l'aide, il a été décidé que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française – pays à revenu élevé selon les indicateurs de la Banque mondiale - seraient transférées dans la Partie II de la liste du CAD [DCD/DAC(99)26 du 10/07/99].

et de transmission de données – qui n'est toujours pas opérationnel - peu de progrès ont été réalisés depuis le dernier examen. Les notifications de la France au titre du système de notification des pays créanciers (SNPC) ne couvrent que la moitié de ses engagements d'APD, la moyenne du CAD s'élevant à près de 80 % en 1998. Une amélioration sensible est toutefois à relever pour ce qui est des notifications des flux financiers privés, grâce à l'établissement de contacts directs entre la Banque de France et le Secrétariat.

Les contributions multilatérales

L'aide publique au développement française en termes bruts distribuée par l'intermédiaire des organisations multilatérales s'est élevée en 1998 à 1.66 milliards de \$, soit 24 % du montant total de l'APD. Cette moyenne est inférieure à celle des pays Membres du CAD qui s'élevait à 29 %. Les contributions multilatérales ont été relativement moins touchées par les restrictions budgétaires au cours des trois dernières années, ce qui se traduit par une augmentation de la part de la contribution multilatérale qui s'élevait à 20 % en 1996. Selon les déclarations ministérielles récentes, la France a affirmé sa volonté d'être plus présente dans les organisations internationales, comme le démontre par ailleurs un certain nombre d'activités concrètes : tenue à Paris des Assemblées annuelles de la Banque inter-américaine de développement et de la Conférence ABCDE de la Banque mondiale en 1999 ; création de fonds fiduciaires ; échange de personnel entre l'AFD et d'autres banques de développement.

Le bénéficiaire le plus important de l'aide multilatérale française est la Commission européenne, qui absorbe en général près de la moitié du total des versements multilatéraux (47 % exactement en 1998 avec 785 millions de \$). Ce montant a atteint un niveau record de 58 % en 1997, en raison du rôle de la France dans les dernières négociations portant sur la politique de coopération communautaire au Sommet de Cannes en 1995. En effet, la France s'était alors engagée à prendre en charge près d'un quart du financement du 8ème FED devenant ainsi son principal contributeur pour la période 1996-2000. La France maintiendra sa part de 24.3 % pour le 9ème FED.

La France est avec le Japon le premier contributeur à la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR – récemment transformée en Facilité pour la croissance et la réduction de pauvreté) du FMI en ce qui concerne les bonifications d'intérêts (250 millions de DTS) et le second contributeur au compte de prêts (750 millions de DTS). Les versements à la FASR en 1998 s'élevaient à 261 millions de \$.

L'année 1998 a été marquée par les décisions de reconstitution des ressources de l'IDA, par l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement (BAfD) et la reconstitution du Fonds africain de développement (FAfD), ainsi que par l'accord portant sur les ressources du Fonds des opérations spéciales de la Banque inter-américaine de développement. Les dotations en capital des banques de développement ont représenté 37 millions de \$ pour la France en 1998. Les contributions aux fonds concessionnels de ces institutions se sont élevées à 402 millions de \$.

Les contributions obligatoires versées aux agences spécialisées des Nations unies s'élevaient en 1998 à environ 100 millions de \$. Les contributions volontaires affectées aux ressources générales de six fonds et programmes des Nations unies¹³ s'élevaient à 22 millions de \$ en 1998. Cet engagement s'est accru en 1999 de 27 % et est passé à 28 millions de \$ en 1999, en reconnaissance des efforts de réforme de chacune de ces organisations.

La répartition géographique et l'aide aux territoires d'outre-mer

La répartition géographique de l'aide bilatérale fait apparaître une forte concentration sur l'Afrique, qui a été bénéficiaire en 1998 de 62 % des versements bruts. A titre de comparaison, la moyenne du CAD était de 36 % en 1998. Les liens historiques unissant la France et ce continent expliquent ce pourcentage élevé. Ce phénomène de concentration devrait être accentué à partir de l'an 2000 par le retrait des TOM de la liste des pays de la Partie I de la liste du CAD. Ceci n'empêche cependant pas une diversification croissante de la distribution géographique de l'aide. Ainsi, la part de l'Afrique est en diminution constante et une ventilation plus détaillée montre également que la part à l'Afrique subsaharienne est passée de 49 % en 1996 à 44 % en 1998 (après une remontée à 53 % en 1997) alors que celle à l'Afrique du Nord est restée constante à 18 %. Les autorités françaises ont souligné le caractère ponctuel de cette diminution, liée à un volume d'annulation de dettes plus faible que prévu. La Côte d'Ivoire, le Cameroun, Madagascar, le Sénégal et la République du Congo figurent parmi les 10 premiers bénéficiaires de l'aide française. Comme dans beaucoup d'autres pays d'Afrique subsaharienne, la France est souvent le premier bailleur de fonds bilatéral, avec une part pouvant aller jusqu'à 50 % de l'aide totale. Le plus grand bénéficiaire en 1998 sur le continent africain est l'Égypte, avec 7 % du total des versements bruts, mais ceci souligne un phénomène conjoncturel. Comme ce pays ne figure pas sur la liste des pays de la ZSP, la France fera face à un certain défi dans le futur pour réaligner ses allocations d'aide avec ses orientations stratégiques.

Les trois territoires d'outre-mer (la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna) reçoivent, avec la collectivité territoriale de Mayotte, une partie importante de l'aide française. La part des versements à l'Océanie, dont la presque totalité était allouée à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, est passée de 15 % en 1996 à 19 % en 1998. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie reçoivent à elles seules 17 % de l'aide française en versements bruts et en sont les deux plus importants bénéficiaires.

La spécificité de l'aide française ressort encore du fait que, comparativement à la moyenne du CAD, l'Asie et l'Amérique latine ne bénéficient que d'une part relativement faible de l'aide française. En 1998, elle représentait 7 % des versements bruts pour l'Asie (moyenne du CAD de 39 %) et de 8 % pour l'Amérique latine (moyenne du CAD de 13 %).

La répartition par niveau de revenus

Même si une grande partie de l'aide française bilatérale est destinée au continent africain, qui concentre une grande partie des pays les moins avancés, 22 % de l'APD bilatérale française est allouée aux pays les moins avancés et 26 % aux pays à faible revenu. Ces pourcentages sont légèrement inférieurs aux moyennes du CAD qui s'élèvent à 24 % et 31 % respectivement. De plus, ces pourcentages semblent être en légère baisse par rapport à ceux de 1996 qui étaient de 23 % et 28 %. Exprimée en pourcentage du PNB, l'APD française aux PMA ne représentait, en incluant l'aide à

13. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), Programme alimentaire mondial (PAM), Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID).

travers les institutions multilatérales (cf. tableau II-6), que 0.07 %, assez loin de l'objectif international de 0.15 % défini par les Nations unies et par le CAD. Il convient cependant de souligner que ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne des pays du CAD (0.05 %). L'aide aux pays à revenu élevé est par contre en hausse de 15 % en 1996 à 18 % en 1998 (moyenne du CAD 3 %).

Une analyse plus détaillée de la répartition géographique montre que, en fonction de la distribution d'aide en termes de montant par habitant, les premiers bénéficiaires de l'aide française figurent parmi les pays les plus riches. Le Gabon (PIB par tête de 4 471 \$ en 1997) vient en tête avec 484 FF par habitant et par an, suivi du Congo (PIB par tête de 849 \$) avec 363 FF. En même temps, des pays comme le Mali (PIB par tête de 246 \$) ou le Burkina Faso (PIB par tête de 229 \$), tous deux classés parmi les PMA, ont reçu des flux d'APD beaucoup moins élevés avec respectivement 51 et 60 FF par habitant et par an sur la même période.

La répartition sectorielle

En 1997-98, 42 % des engagements étaient destinés aux infrastructures et services sociaux (cf. tableau II-5), ce qui est bien supérieur à la moyenne du CAD de 31 %. Une ventilation plus poussée montre que l'éducation à elle seule a reçu 29 % (11 % pour la moyenne du CAD), mais aucune information statistique n'est disponible sur la part allouée à l'éducation de base.

La répartition sectorielle de l'aide bilatérale a également été caractérisée ces dernières années par la part importante des réaménagements de dettes. En termes de versements bruts, cette part s'est fortement réduite après avoir connu un pic en 1994 (voir chapitre 2), mais elle reste considérable avec 25 % des engagements en 1997/98 en comparaison avec la moyenne du CAD qui était de 10 % (cf. tableau II-5). Quant à l'aide-programme, qui comprend principalement l'aide à l'ajustement structurel, son niveau a considérablement chuté en passant de 15 % en 1992/93 à 3 % en 1996/97, se rapprochant de la moyenne du CAD qui s'élève à 6 %. Ce changement s'explique par la fin des opérations d'aide à l'ajustement structurel qui avaient été réalisées suite à la dévaluation du Franc CFA.

La part des projets d'infrastructure dans le total de l'APD bilatérale a considérablement chuté, en passant de 20 % en 1987/88 à 9 % en 1997/98 et celle des investissements dans les secteurs productifs de 16 % à 8 % durant la même période. L'aide d'urgence est quasiment inexistante et n'a représenté que 0.2 % des engagements bilatéraux de la France en 1997/98 contre 6 % pour la moyenne du CAD en 1996/97. L'appui aux ONG est également insignifiant par rapport à d'autres pays du CAD et ne représentait que 0.2 % en 1997/98 (2 % pour la moyenne du CAD).

L'aide aux PECO/NEI

En 1998, la France se plaçait en deuxième position (après les Etats-Unis) des bailleurs de fonds aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique (NEI). Les versements nets bilatéraux et multilatéraux étaient en augmentation de 4 % par rapport à 1995. Ces montants, qui s'élevaient à 780 millions de \$ en 1998, ont cependant considérablement fluctué au cours des trois dernières années. Les contributions multilatérales transitant par l'Union Européenne représentaient en 1998 40 % des versements nets aux PECO/NEI.

Le premier bénéficiaire en 1998 était la Roumanie, avec 23 % des flux d'aide, suivie de la Russie (18 %), de la Pologne (17 %), de la Bulgarie (13 %) et de la Hongrie (10 %). L'aide à la Roumanie est passée de 15.2 millions de \$ en 1997 à 102 millions de \$ en 1998. L'aide à la Pologne, qui avait bénéficié d'une importante remise de dette en 1993/94, était en baisse considérable, alors que ce pays était pendant longtemps en tête de liste. D'autres pays, comme l'Ukraine et la République Tchèque, semblent recevoir une part croissante de l'aide de la France.

Les actions bilatérales au titre de l'APD, c'est à dire en faveur des pays de la Partie I de la liste du CAD¹⁴, ne représentaient que 4 % du total des flux vers les PECO/NEI et s'élevaient en 1998 à 17 millions de \$. La répartition sectorielle consistait à hauteur de 18 % en des versements pour des infrastructures sociales (12 % dans le domaine de l'éducation) et pour 9 % à des versements liés à des remises de dette, le reste étant dispersé sur l'ensemble des catégories telles qu'elles apparaissent dans le tableau II-5.

14. Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakstan, République Kirghize, Moldavie, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan.

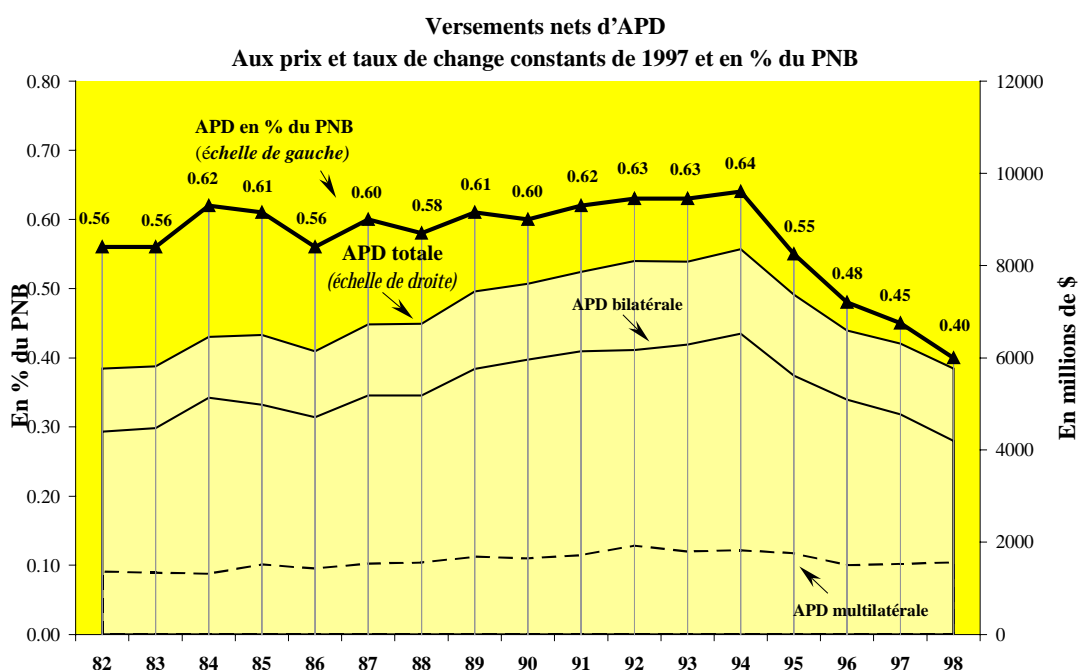
ANNEXE II
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau II-1. **Apports financiers totaux**

En millions de \$ à prix et taux de change courants

	<i>Versements nets</i>						
France	1982-83	1987-88	1994	1995	1996	1997	1998
Apports totaux du secteur public	3 315	6 571	9 250	9 256	7 879	6 975	6 374
Aide publique au développement	2 979	5 356	8 466	8 443	7 451	6 307	5 742
Bilatérale	2 283	4 125	6 611	6 429	5 754	4 777	4 185
Multilatérale	696	1 232	1 855	2 015	1 697	1 530	1 557
Aide publique	n.d.	n.d.	650	770	711	574	823
Bilatérale			344	365	417	306	495
Multilatérale			305	404	294	269	327
Autres apports du secteur public	336	1 214	134	43	- 284	94	-191
Bilatéraux	336	1 214	134	43	- 284	94	-191
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	33	106	280	280	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	7 054	- 424	2 106	5 910	15 031	12 956	9 744
Bilatéraux : dont	6 891	-1 057	2 168	6 297	15 031	12 956	9 744
Investissements directs	668	680	1 911	2 464	4 904	5 873	8 767
Crédits à l'exportation	3 194	-1 697	- 33	615	888	- 472	145
Multilatéraux	164	633	- 63	- 387	-	-	-
Apports totaux	10 403	6 252	11 635	15 447	22 910	19 930	16 118
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1997)	5 789	6 729	8 350	7 370	6 590	6 307	5 760
APD en pourcentage du PNB	0.56	0.59	0.64	0.55	0.48	0.45	0.40
Apports totaux en pourcentage du PNB (a)	1.96	0.68	0.96	0.81	1.14	1.00	0.59

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.



Source : OCDE.

Tableau II-2. APD par grandes catégories

France	Millions de \$ constants de 1997					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 1998%
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	
	APD bilatérale	7 492	6 454	6 094	5 807	5 306	80	79	80	79	
Projets et programmes de développement											
Dons	611	610	551	488	498	7	7	7	7	7	13
Prêts	1 583	1 312	1 112	900	752	17	16	15	12	11	16
Coopération technique	2 207	2 205	2 213	2 172	2 088	24	27	29	30	30	22
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	72	55	62	49	52	1	1	1	1	1	2
Secours d'urgence (a)	121	121	85	71	89	1	1	1	1	1	5
Allègement de la dette	2 035	1 390	1 293	1 568	1 236	22	17	17	21	18	6
Soutien aux ONG	19	21	20	-	22	0	0	0	-	0	2
Dépenses administratives	273	276	268	267	272	3	3	4	4	4	5
Autres dons	572	464	491	291	297	6	6	6	4	4	2
APD multilatérale	1 829	1 758	1 501	1 530	1 663	20	21	20	21	24	29
Organismes des Nations unies	161	98	129	114	120	2	1	2	2	2	7
CE	903	859	747	881	785	10	10	10	12	11	8
Groupe de la Banque mondiale	439	430	426	292	235	5	5	6	4	3	7
Banques régionales de développement (b)	237	136	129	131	141	3	2	2	2	2	3
Autres	89	235	70	111	382	1	3	1	2	5	3
Total des versements bruts d'APD	9 321	8 212	7 595	7 337	6 969	100	100	100	100	100	100
Remboursements	- 971	- 843	- 1 005	- 1 030	- 1 209						
Total des versements nets d'APD	8 350	7 370	6 590	6 307	5 760						

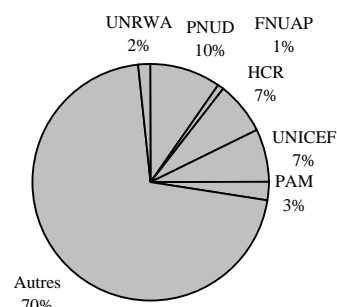
Pour référence :

Aide acheminée par le canal des ONG

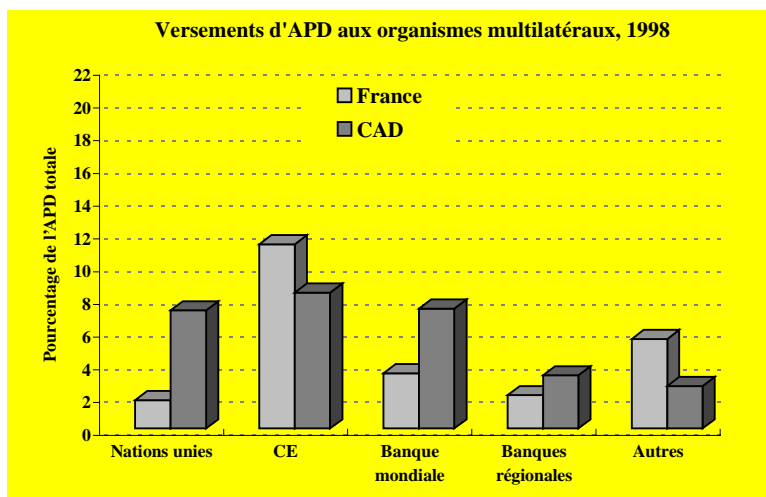
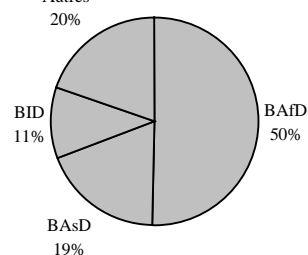
Financements mixtes (c)

- a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.
- b. A l'exclusion de la BERD.
- c. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixte.

Organismes des Nations unies (Moyenne sur 1997-98)



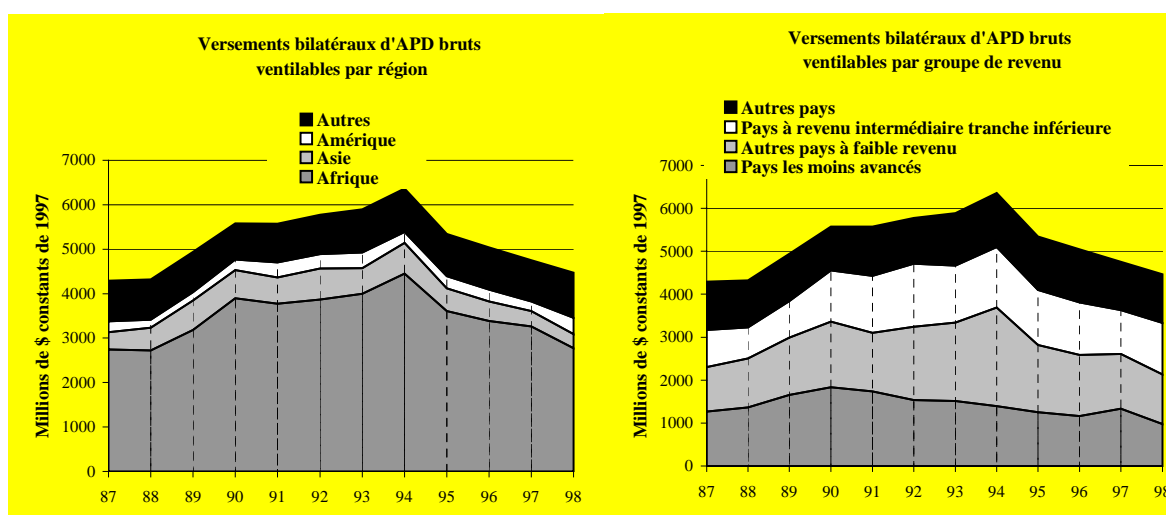
Banques régionales de développement (Moyenne sur 1997-98)



Source : OCDE.

Tableau II-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

France	Millions de \$ constants de 1997					Part en pourcentage					Versements bruts
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	Ensemble du CAD
											1998%
Afrique	4 449	3 607	3 383	3 256	2 775	70	68	67	68	62	36
Afrique subsaharienne	3 446	2 686	2 496	2 527	1 980	54	50	49	53	44	28
Afrique du Nord	1 003	920	887	730	795	16	17	18	15	18	8
Asie	690	514	436	352	317	11	10	9	7	7	39
Asie du Sud et Asie centrale	191	118	110	115	88	3	2	2	2	2	14
Extrême-Orient	500	396	326	237	229	8	7	6	5	5	24
Amérique	243	273	276	217	366	4	5	5	5	8	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	107	115	102	88	239	2	2	2	2	5	7
Amérique du Sud	136	158	175	129	127	2	3	3	3	3	7
Moyen-Orient	120	103	116	110	116	2	2	2	2	3	4
Océanie	799	815	779	776	842	13	15	15	16	19	5
Europe	62	32	53	45	52	1	1	1	1	1	4
Versements bilatéraux ventilables	6 364	5 343	5 042	4 755	4 468	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	1 395	1 255	1 164	1 336	978	22	23	23	28	22	24
Autres pays à faible revenu	2 293	1 568	1 419	1 270	1 154	36	29	28	27	26	31
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	1 404	1 274	1 229	1 028	1 201	22	24	24	22	27	35
(tranche supérieure)	456	414	435	347	340	7	8	9	7	8	6
Pays à revenu élevé	792	811	777	775	796	12	15	15	16	18	3
Pays en développement plus avancés	24	22	18	-	-	0	0	0	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	7 492	6 454	6 094	5 806	5 305	100	100	100	100	100	100
<i>dont: APD non affectée</i>	1 128	1 111	1 052	1 050	837	15	17	17	18	16	22



Source : OCDE.

Tableau II-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

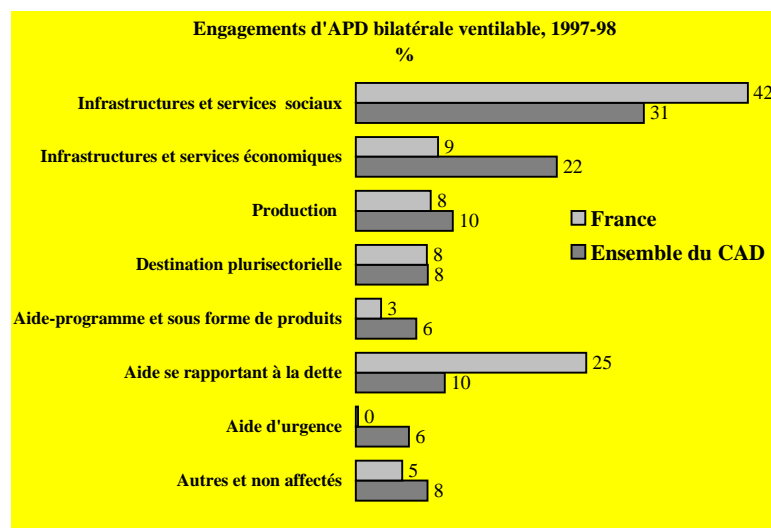
France	1987-88			1992-93			1997-98				
	Millions de \$	Millions de \$	%	Millions de \$	Millions de \$	%	Millions de \$	Millions de \$	%		
	courants	constants de 1997		courants	constants de 1997		courants	constants de 1997			
Polynésie française	324	407	9	Côte d'Ivoire	555	556	10	Polynésie française	392	393	9
Nouvelle-Calédonie	288	363	8	Cameroun	468	468	8	Nouvelle-Calédonie	381	382	8
Maroc	191	241	6	Nouvelle-Calédonie	385	386	7	Egypte	302	303	7
Côte d'Ivoire	191	240	6	Polynésie française	347	347	6	Côte d'Ivoire	299	300	6
Sénégal	181	227	5	Egypte	281	281	5	Cameroun	271	271	6
5 principaux bénéficiaires	1 175	1 477	34	5 principaux bénéficiaires	2 037	2 038	35	5 principaux bénéficiaires	1 646	1 649	36
Madagascar	110	138	3	Maroc	260	260	4	Maroc	235	235	5
Cameroun	105	132	3	Sénégal	243	243	4	Madagascar	225	225	5
Egypte	91	115	3	Algérie	215	215	4	Sénégal	184	185	4
Chine	90	113	3	Indonésie	159	158	3	Congo, Rép.	164	164	4
Congo, Rép.	87	110	3	Madagascar	153	153	3	Algérie	129	129	3
10 principaux bénéficiaires	1 659	2 085	48	10 principaux bénéficiaires	3 067	3 067	53	10 principaux bénéficiaires	2 583	2 587	56
Gabon	80	101	2	Burkina Faso	134	134	2	Mayotte	103	104	2
Centrafricaine, Rép.	78	98	2	Guinée	132	131	2	Niger	95	95	2
Tchad	75	94	2	Chine	128	127	2	Tunisie	94	95	2
Mali	72	91	2	Tunisie	106	106	2	Gabon	82	82	2
Inde	72	90	2	Niger	105	105	2	Burkina Faso	73	73	2
15 principaux bénéficiaires	2 036	2 558	59	15 principaux bénéficiaires	3 671	3 670	63	15 principaux bénéficiaires	3 030	3 035	66
Niger	70	87	2	Gabon	101	105	2	Mali	72	72	2
Algérie	68	86	2	Mauritanie	95	102	2	Guinée	69	69	2
Guinée	67	84	2	Mali	94	96	2	Vietnam	68	68	1
Congo, Rép. dém.	61	76	2	Tchad	93	93	2	Mozambique	58	58	1
Burkina Faso	61	76	2	Centrafricaine, Rép.	87	93	1	Tchad	51	51	1
20 principaux bénéficiaires	2 362	2 968	69	20 principaux bénéficiaires	4 140	4 158	71	20 principaux bénéficiaires	3 349	3 354	73
Total (131 recipients)	3 429	4 308	100	Total (144 recipients)	5 835	5 834	100	Total (144 recipients)	4 605	4 612	100
Aide non affectée	925	1 164		Aide non affectée	1 021	1 021		Aide non affectée	943	944	
Total des versements bilatéraux bruts	4 355	5 472		Total des versements bilatéraux bruts	6 856	6 854		Total des versements bilatéraux bruts	5 548	5 556	

Source : OCDE.

Tableau II-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal à prix et taux de change courants

Engagements, moyennes bisannuelles

France	1987-88		1992-93		1997-98		Total du CAD %
	Millions de \$	%	Millions de \$	%	Millions de \$	%	
Infrastructures et services sociaux	2 381	45	2 081	38	2 296	42	31
Education	1 347	26	1 510	28	1 602	29	11
dont : Education de base	-	-	-	-	-	-	1
Santé	317	6	156	3	193	4	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	4	0	1
Programmes en matière de population	235	4	-	-	0	0	2
Distribution d'eau et assainissement	75	1	97	2	155	3	6
Bon gouvernement et société civile	179	3	105	2	49	1	4
Autres infrastructures et services sociaux	227	4	212	4	297	5	4
Infrastructures et services économiques	1 039	20	710	13	482	9	22
Transport et entreposage	384	7	197	4	217	4	9
Communications	315	6	148	3	53	1	1
Energie	284	5	237	4	156	3	8
Banques et services financiers	11	0	15	0	8	0	1
Entreprises et autres services	44	1	114	2	48	1	2
Production	848	16	755	14	440	8	10
Agriculture, sylviculture et pêche	586	11	465	9	343	6	8
Industries manufacturières, extractives, construction	246	5	200	4	62	1	2
Commerce et tourisme	17	0	35	1	35	1	0
Autres	-	-	55	1	-	-	0
Destination plurisectorielle	396	8	494	9	416	8	8
Aide-programme et sous forme de produits	254	5	823	15	148	3	6
Aide se rapportant à la dette	138	3	221	4	1 350	25	10
Aide d'urgence	-	-	80	1	13	0	6
Frais administratifs des donateurs	185	4	263	5	260	5	6
Concours fournis aux ONG	-	-	23	0	12	0	2
APD bilatérale ventilable	5 240	100	5 451	100	5 466	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	5 770	81	5 761	76	5 579	78	72
dont : non affectée	530	7	309	4	113	2	4
APD multilatérale	1 326	19	1 865	24	1 594	22	28
APD totale	7 096	100	7 625	100	7 173	100	100



Source : OCDE.

Tableau II-6. Panorama comparatif

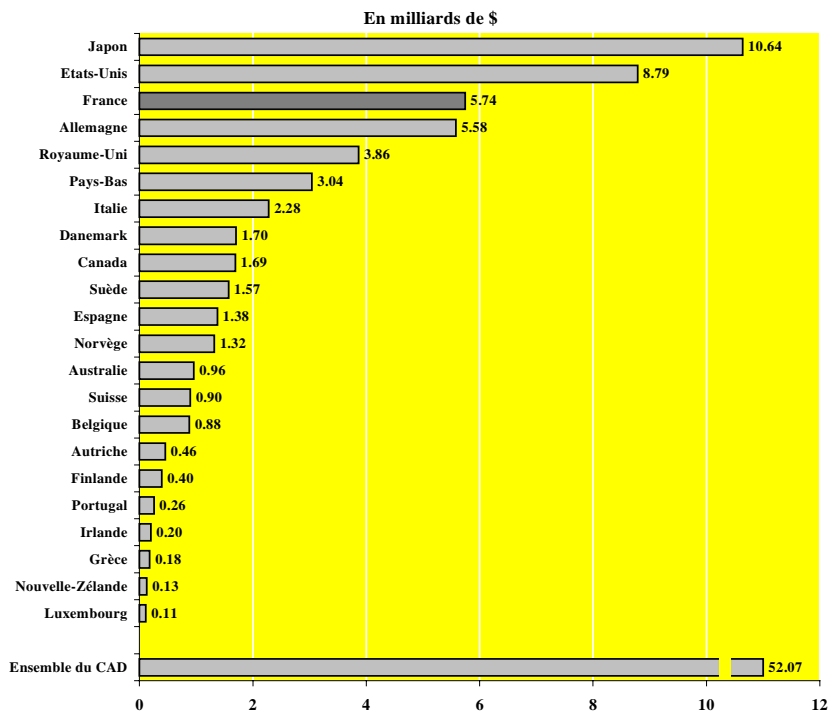
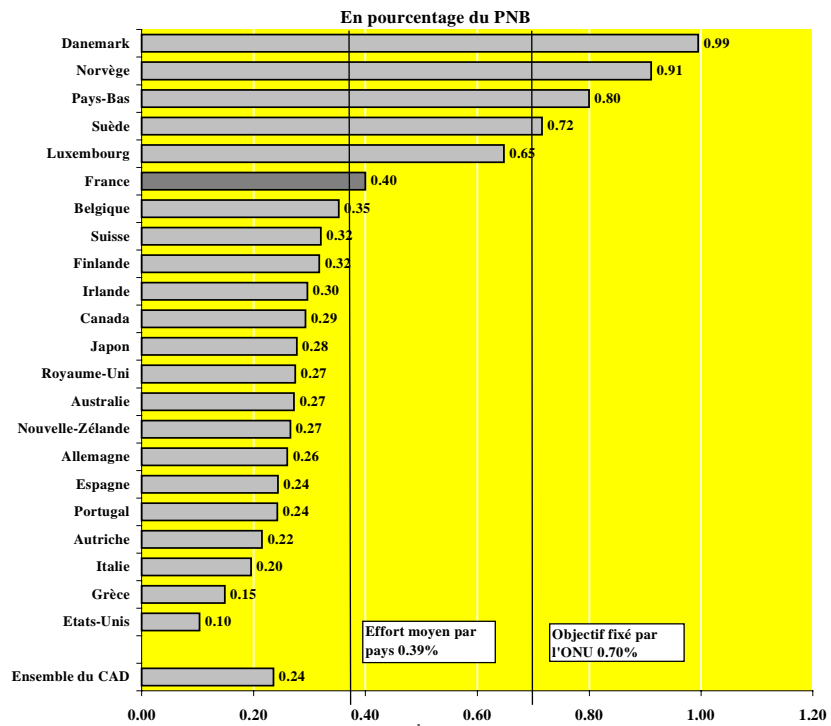
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 1998 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1998		Versements nets	
	1998		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 92-93 et 97-98		1998		1998		% de l'APD	% du PNB	1998	
	Millions de \$	% du PNB			% de l'APD (b)	% du PNB (c)	% de l'APD	% du PNB			Millions de \$	% du PNB
Allemagne	5 581	0.26	-4.7	97.2	37.5	15.3	0.10	0.04	20.9	0.05	654	0.03
Australie	960	0.27	-0.3	100.0	21.7		0.06		16.5	0.04	1	0.00
Autriche	456	0.22	-2.6	94.9	36.0	18.4	0.08	0.04	18.9	0.04	191	0.09
Belgique	883	0.35	-0.8	99.6	39.2	17.1	0.14	0.06	27.5	0.10	68	0.03
Canada	1 691	0.29	-3.9	100.0	28.6		0.08		20.0	0.06	157	0.03
Danemark	1 704	0.99	3.8	100.0	40.5	34.0	0.40	0.34	32.5	0.32	118	0.07
Espagne	1 376	0.24	0.3	90.3	39.1	12.2	0.10	0.03	9.1	0.02	5	0.00
États-Unis	8 786	0.10	-8.3	99.1	31.8		0.03		15.2	0.02	2 726	0.03
Finlande	396	0.32	-5.6	99.8	47.3	30.9	0.15	0.10	26.4	0.08	82	0.07
France	5 742	0.40	-5.7	92.2	27.1	13.5	0.11	0.05	17.5	0.07	823	0.06
Grèce	179	0.15	64.7	14.3	0.10	0.02	3.8	0.01	15	0.01
Irlande	199	0.30	19.8	100.0	37.8	13.1	0.11	0.04	45.6	0.14	-	-
Italie	2 278	0.20	-12.7	99.8	69.4	38.4	0.14	0.07	35.8	0.07	243	0.02
Japon	10 640	0.28	-0.8	81.3	19.6		0.05		14.6	0.04	132	0.00
Luxembourg	112	0.65	18.2	100.0	31.3	14.4	0.20	0.09	26.0	0.17	3	0.02
Norvège	1 321	0.91	2.7	99.6	28.1		0.26		37.3	0.34	52	0.04
Nouvelle-Zélande	130	0.27	3.9	100.0	24.3		0.06		21.1	0.06	0	0.00
Pays-Bas	3 042	0.80	2.3	100.0	29.9	19.8	0.24	0.16	26.4	0.21	130	0.03
Portugal	259	0.24	-1.2	96.9	31.8	8.8	0.08	0.02	54.5	0.13	22	0.02
Royaume-Uni	3 864	0.27	0.6	100.0	44.8	23.2	0.12	0.06	25.8	0.07	435	0.03
Suède	1 573	0.72	-3.7	100.0	33.8	27.7	0.24	0.20	28.4	0.20	105	0.05
Suisse	898	0.32	-2.1	100.0	29.5		0.09		29.3	0.09	76	0.03
Ensemble du CAD	52 068	0.24	-3.5	93.5	32.4	22.8	0.08	0.05	20.7	0.05	6 040	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39										

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par la Communauté européenne.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par la Communauté européenne.
- .. Données non disponibles.

Source : OCDE.

Graphique II-1. APD nette des pays du CAD en 1998



Source : OCDE.

ANNEXE III

LISTE DES PAYS APPARTENANT EN 1999 A LA ZONE DE SOLIDARITE PRIORITAIRE

Proche Orient : Liban, Territoires autonomes palestiniens.

Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie.

Afrique subsaharienne et Océan indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, R.D. du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Léone, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.

Péninsule indochinoise : Cambodge, Laos Vietnam.

Caraïbes : Cuba, Haïti, Petites Antilles, République Dominicaine

Amérique latine : Surinam.

Pacifique : Vanuatu.

Source : Mémorandum de la France.

ANNEXE IV

RAPPORT TAVERNIER : RESUME DES PROPOSITIONS

1. **L'approche politique**

- Organiser un débat annuel au Parlement.
- Créer une commission du développement à l'Assemblée nationale.
- Faire du CICID un organisme vivant et puissant.
- Donner une audience nationale et internationale à notre aide.

2. **L'approche européenne**

- Ne pas défavoriser les pays ACP.
- Orienter l'aide en faveur des pays les plus défavorisés.
- Changer radicalement les interventions de l'Union dans les pays bénéficiaires de son aide.
- Faire jouer la subsidiarité.
- Privilégier l'aide à l'intégration régionale.
- Veiller à la nouvelle structure de la Commission.

3. **L'approche sur nos autres interventions**

- Arrêter la diminution de nos contributions multilatérales, en particulier aux organisations de l'ONU.
- Faire reconnaître un modèle européen de développement aux organisations de Bretton Woods.
- Fixer rapidement les concours de la zone de solidarité prioritaire.

4. **L'approche vis-à-vis de l'opinion et des corps intermédiaires**

- Associer plus encore les collectivités territoriales à l'effort de la France pour l'aide publique du développement.
- Impliquer davantage les organisations non gouvernementales.

5. **L'approche intellectuelle et scientifique**

- Faire prévaloir un modèle, si possible européen, de développement.

6. **L'approche budgétaire**

- Maintenir une aide publique au développement suffisante.
- Ne pas priver de moyens ceux dont on souhaite utiliser les capacités et les mérites.

7. **L'approche administrative**

- Améliorer la circulation de l'information.
- Renforcer l'instruction interministérielle sous l'égide du SGCI pour tous les projets et programmes y compris le FMI et la Banque mondiale.

ANNEXE V

PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU MALI

Introduction

Une mission du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Mali du 18 au 22 octobre 1999 dans le cadre de l'examen de l'aide de la France. Les examinateurs de la Direction de la Coopération pour le Développement étaient accompagnés de Mme Kari Hirth, de la délégation de la Norvège près l'OCDE. Les informations sur les personnes rencontrées au Mali, et la liste des projets visités sont en Appendice I. Le Mali est l'un des 58 pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) de la coopération française.

Rappel historique

Le Mali est une république enclavée de l'Afrique de l'Ouest située au coeur du Sahel. En 1998, sa population atteignait 9.8 millions d'habitants¹⁵, dont 40 % vit dans la partie sud du pays. Le coton et l'or sont ses principaux produits d'exportation et sources de devises étrangères. Le Mali exporte également du bétail sur pied, essentiellement aux pays avoisinants d'Afrique de l'Ouest. Sa principale ressource renouvelable est le fleuve Niger, dont les eaux servent à l'irrigation pour la production du riz.

L'histoire du Mali est liée au passé colonial de la France jusqu'en 1960, date à laquelle le pays obtient son indépendance. Le premier président de la République engage le pays dans la voie du socialisme mais est renversé en 1968 par le coup d'Etat du lieutenant Moussa Traoré. S'ensuivent vingt trois années d'autoritarisme dont l'héritage, en termes de mauvaise gouvernance, handicape toujours le gouvernement actuel. La mauvaise gestion macro-économique et la crise des finances publiques du régime Traoré provoquent l'entrée en vigueur des premiers programmes d'ajustement structurel au début des années 80.

Il faudra attendre les années 90 pour voir l'éclosion de la démocratie pluraliste. Les élections présidentielles et législatives ont lieu en 1992, les municipales en 1999. Réélu démocratiquement pour cinq ans en mai 1997, le Président Konaré semble décidé à poursuivre les efforts de consolidation du processus démocratique et à mettre en oeuvre un ambitieux programme de décentralisation destiné à promouvoir le développement local et à rapprocher les centres de décision des populations.

Contexte et principaux défis du développement

Contexte économique

Selon la Banque mondiale, le Mali a progressé dans l'accomplissement de ses objectifs macro-économiques dans les années 90 : le taux réel de croissance du PIB est passé de 3 % en

15 . Ambassade de France au Mali, *Coopération France-Mali* (1998).

moyenne par an de 1992 à 1994 à 6.5 % en 1997, pour retomber à 4.5 % en 1998. L'inflation était de 3 % en 1998. Le déficit de la balance des paiements et le déficit budgétaire ont diminué de moitié durant cette période. Ces performances sont à mettre sur le compte : i) des bonnes conditions climatiques des cinq dernières années ; ii) de la libéralisation progressive des prix ; iii) de la dévaluation du franc CFA en 1994 ; iv) de la bonne performance de la filière cotonnière ; v) du développement de l'exploitation aurifère ; et vi) de l'accomplissement des réformes les plus sévères de l'ajustement structurel. Les perspectives économiques sont moins optimistes depuis la fin de 1998, le Mali souffrant d'une économie peu diversifiée, faiblement bancarisée et qui dépend fortement des aléas climatiques et des cours mondiaux du coton et de l'or.

Les réformes dans les secteurs sociaux ont peu avancé durant cette période, et la qualité des services publics s'est détériorée. De fait, les indicateurs sociaux sont parmi les plus bas de l'Afrique au sud du Sahara. Il existe un net décalage entre l'aide au développement par habitant (plus de 50 \$ par an depuis deux décennies) et les progrès réalisés au niveau de la qualité de vie des Maliens. En 1998, 72 % de la population vivait en dessous du seuil de la pauvreté, ce qui place le pays en 171^{ème} position (sur 175 pays) sur l'échelle du développement humain du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD). La mortalité infantile est parmi les plus élevées du monde (120 pour mille en 1998) ; le taux d'analphabétisme atteint 80 % chez les adultes (90 % pour les femmes). Avec une croissance démographique estimée à 2.8 % en moyenne ces cinq dernières années, les retombées économiques des années 90 n'ont pas eu l'impact escompté sur la réduction de la pauvreté. Dans la perception des Maliens, les inégalités sociales ne cessent de s'accroître¹⁶.

Le Mali fait partie des Pays les moins avancés (PMA) éligibles au programme de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTTE), de l'Union économique et monétaire des pays ouest africains (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Environnement institutionnel

Les processus décisionnels et les rapports de pouvoir au sein de l'administration relèvent d'une grande complexité. Selon les Maliens eux-mêmes, les différents ministères collaborent mal ou pas du tout. Les blocages, qui augmentent en périodes électorales, limitent l'action du gouvernement (et des donateurs) et les efforts de coordination au niveau des projets et programmes dans tous les secteurs.

L'administration malienne est sinistrée, inefficace et peu sanctionnée malgré les cas enregistrés de corruption. Les raisons en sont historiques (héritage de l'époque Traoré), mais aussi le fait de l'action combinée des donateurs¹⁷. Victime de vieillissement et de manque de motivation, la fonction publique s'est durablement détériorée, et nombreux sont les fonctionnaires maliens de bon niveau qui ne résistent pas aux opportunités d'emploi offertes dans le cadre des activités menées par les donateurs. A moins d'une réforme globale touchant à la fois aux salaires, aux incitations, aux sanctions et à la formation, l'administration aura du mal à relever les défis que posent le processus de décentralisation actuellement en cours et l'intégration régionale.

Le secteur privé, insuffisamment développé au Mali, subit quant à lui les contraintes d'un environnement très difficile, que ce soit au niveau du droit, de l'accès aux ressources ou à la justice. Il

16 . Cette remarque avait été faite à l'occasion du rapport de synthèse de la *Revue du système de l'aide au Mali*, OECD, DCD(98)3 (mars 1998). Elle a été reprise à plusieurs occasions par les interlocuteurs maliens et intervenants étrangers lors de la mission.

17 . Voir à ce sujet le rapport de synthèse de la *Revue du système de l'aide au Mali*, OECD, DCD(98)3 (mars 1998).

n'y a pas de stratégie de lutte contre la corruption, qui sévit de plus en plus. Le réseau de l'Entreprise en Afrique de l'Ouest (REAO) permet cependant à bon nombre d'entrepreneurs de s'organiser pour obtenir des petites avancées auprès des autorités nationales, et de contourner la pénurie de moyens.

Les opportunités

Ce constat global doit être nuancé à la lumière des évolutions positives enregistrées depuis le milieu des années 1990. Le passage à la démocratie a fait littéralement exploser la société civile, qui s'active de plus en plus pour répondre aux multiples besoins des populations. La décentralisation, préparée de longue date, est en passe de créer un édifice institutionnel durable pour la démocratie. S'il est bien accompagné, le processus de décentralisation offre de belles perspectives pour le développement local. L'assainissement macro-économique, l'accroissement progressif du budget national pour les secteurs sociaux, la prise de conscience généralisée du besoin de cibler les pauvres, sont autant de signes encourageants. De plus, malgré ses lenteurs la réforme du système d'aide démontre la volonté des partenaires d'attaquer un certain nombre de dysfonctionnements du côté des donneurs comme de l'administration malienne. Enfin, l'intégration régionale offre des perspectives intéressantes pour les entrepreneurs maliens, qui sont parmi les plus dynamiques au sein du REAO.

Le système international de l'aide

Le système d'aide a fait l'objet, en 1997-98, d'une évaluation par le Comité d'Aide au Développement (CAD), en collaboration avec le Gouvernement de la République du Mali et le PNUD. Les résultats du diagnostic révèlent que l'aide publique au développement (APD), s'élève à un peu plus de 500 millions de \$ par an depuis le milieu de la décennie, ce qui représente entre 15 et 25 % du PIB. Entre 1985 et 1995, 80 % du budget d'investissement public et 20 à 30 % des dépenses courantes ont été financés par l'aide¹⁸. Quoique instructifs sur le niveau de dépendance du pays, ces chiffres ne sont pas entièrement représentatifs de ce qui est injecté dans l'économie malienne, notamment par le biais des organisations non gouvernementales (ONG), associations diverses et de la coopération décentralisée, dont l'importance ne cesse de grandir.

L'accroissement des financements et des activités liées à l'aide, sensible depuis le début des années 90, semble désormais se stabiliser. Cependant, dans leur état actuel, les structures nationales n'assurent ni individuellement ni collectivement la gestion et la coordination de ces activités, ce qui pousse les donneurs à assumer ce rôle à leur place. Le processus amorcé par le CAD et poursuivi par le gouvernement malien dans le cadre de la Revue de l'Aide tente de redonner aux Maliens leurs prérogatives, et d'inciter les donneurs à améliorer la cohérence et la coordination de leurs interventions. Une réforme du système de l'aide au développement, enclenchée depuis plusieurs mois et impliquant les principaux acteurs, est actuellement en cours.

Stratégie de développement du gouvernement

La mission s'est heurtée à la difficulté de trouver une stratégie nationale de développement qui fasse l'objet de l'adhésion de tous les partenaires. Plusieurs documents touchant de près ou de loin à la pauvreté ont été rédigés ces trois dernières années, la plupart sous l'impulsion des agences multilatérales. Parmi eux, la *Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP)*, élaborée par le ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration avec l'appui technique du PNUD, a été présentée à la table ronde sur le Mali en septembre 1998 à Genève et adoptée par le Conseil des ministres du

18. Voir la publication conjointe du PNUD, de l'OCDE et du Club du Sahel, *Réformer les systèmes d'aide : Le cas du Mali* (1999).

gouvernement en janvier 1999. La SNLP retient huit axes stratégiques (et une quarantaine d'actions prioritaires) pour les cinq années à venir :

1. L'amélioration de l'environnement économique, politique, juridique et social en faveur des pauvres.
2. La promotion des activités génératrices de revenus, surtout l'auto-emploi à l'intention des pauvres.
3. L'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production.
4. La promotion du développement et l'amélioration des performances des filières agro-alimentaires dans lesquelles les pauvres sont concernés.
5. L'amélioration de l'accès des pauvres à l'éducation de base, à la formation et à l'information.
6. La promotion de l'accès des pauvres à la santé, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement.
7. L'amélioration des conditions d'habitat des pauvres.
8. La coordination efficace de la stratégie elle-même.

La question de la lutte contre la pauvreté au Mali fait également l'objet de nombreux autres documents¹⁹ et études sectorielles produites ces dernières années, toujours sous l'impulsion des donateurs. On peut à juste titre se poser des questions sur l'utilité d'une telle profusion de documents traitant, *grosso modo*, des mêmes thèmes, et s'inquiéter de la confusion que cette tendance engendre et pour les Maliens et pour les intervenants extérieurs. Les donateurs et leurs partenaires ont engagé une réflexion à ce sujet dans le cadre de la Réforme du système d'aide, et un document stratégique unique devrait éventuellement voir le jour.

19 . Consulter, par exemple, le *Rapport Annuel sur le Développement Humain Durable* (juillet 1999), préparé par l'Observatoire du Développement Humain Durable de Lutte contre la Pauvreté au Mali avec le concours du PNUD et de la Banque mondiale ; le *Rapport national sur le Développement Humain Durable*, sous-titré *Croissance, Équité et Pauvreté* et produit la même année avec les mêmes apports extérieurs. La Stratégie de la Banque mondiale *Country Assistance Strategy*, datée d'avril 1998, s'appuie quant à elle sur les objectifs élaborés par le gouvernement dans un rapport intitulé *Propositions pour une croissance accélérée et de développement à l'horizon 2010*, dont l'objectif majeur est également la réduction de la pauvreté. Enfin, on notera le *Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté* dans le cadre de l'initiative PPTE.

La coopération française au Mali : caractéristiques principales

La coopération française en chiffres²⁰

Aide globale

La France est le premier partenaire bilatéral de l'aide au Mali. Selon les chiffres déclarés au CAD, l'APD française se montait à 352.1 millions de FF en 1998, en légère baisse par rapport à 1997 (368.7 millions de FF), mais nettement inférieure aux cinq années précédentes. Ces montants ne subissent pas, dans l'immédiat, de phénomène de réduction. On constate cependant une forte diminution du nombre de coopérants français et de l'aide budgétaire en raison de l'assainissement des finances publiques maliennes, et le maintien de l'aide-projet à des niveaux élevés.

En 1998, l'aide française se décomposait comme suit :

- 104 millions de FF pour la coopération technique (assistance technique, bourses et stages).
- 204 millions de FF pour l'aide aux investissements, dont 157 millions de FF de dons de l'aide-projet provenant à la fois du Fonds d'Aide à la Coopération (FAC) et des subventions de l'Agence française de développement (AFD) ; et 47 millions de FF de prêts de l'AFD (décaissements nets APD) Les décaissements nets de prêts AFD (non APD) représentent 34 millions de FF.
- 44 millions de FF pour le soutien économique et financier (allègement de la dette, ajustement structurel, aide alimentaire et aide d'urgence).

L'aide militaire, qui n'est pas comptabilisée en APD, comptait pour 29.1 millions de FF. L'apport des collectivités locales et des Organisations de solidarité internationale (OSI) françaises représente environ 30 millions de FF supplémentaires.

Le Mali est l'un des principaux bénéficiaires des concours du groupe de l'AFD, avec 261 millions de FF de moyenne annuelle entre 1994 et 1998.²¹ En termes de décaissements pour l'année 1998, l'AFD arrive largement en tête avec 181 millions de FF, devant le FAC avec 57 millions de FF. Traditionnellement l'AFD est l'opérateur le plus important de l'aide française en termes de volume (prêts et dons confondus).

La France contribue par ailleurs pour 24 % au Fonds européen de développement (FED) et pour 7 % au fonds de l'IDA de la Banque mondiale. Elle cofinance de nombreux projets avec d'autres agences bilatérales et multilatérales et a signé un contrat de partenariat avec la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

20 . Ambassade de France au Mali, *Coopération France-Mali* (1998).

21 . Agence Française de Développement, Agence de Bamako (1999).

Le dispositif français de la coopération au développement

Le dispositif français comprend principalement : Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, qui gère les questions de réduction de la dette²² ; le ministère des Affaires étrangères ; et l'AFD.

Le ministère des Affaires étrangères : Ambassade et Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC)

Chef de la diplomatie française au Mali, l'Ambassadeur de France est également chargé de la coopération au développement avec l'appui d'une équipe de professionnels regroupés au sein du SCAC, l'ex-mission de coopération et d'action culturelle. La Mission de coopération militaire et de défense, le Service de Coopération technique international de police, et l'Antenne du poste d'expansion économique régional de Dakar relèvent également des responsabilités de l'Ambassadeur.

Les domaines d'intervention du SCAC portent à la fois sur les secteurs traditionnels [santé (hôpitaux, centres de santé communautaire, Mutuelles de santé), éducation (appui à la lecture, enseignement fondamental), urbain (projets de proximité, appui aux communes urbaines), culture (diffusion de la culture française et promotion de la culture malienne)] que transversaux (renforcement institutionnel et des capacités, formation professionnelle).

L'équipe du SCAC comprend six conseillers français, un par secteur, assistés de personnel qualifié, pour un total de 27 personnes, majoritairement de nationalité française. Un poste a été créé récemment pour la coopération non-gouvernementale. Selon le Chef du service, cette équipe de professionnels suffit pour mener à bien les opérations de coopération, et le recrutement de personnel d'encadrement malien n'est pas envisagé.

A cela il faut ajouter les personnels du Service d'Action culturelle et de formation (lycée français et Centre culturel français), dont le nombre d'élèves à 11, et ceux du Centre médico-social, avec quatre personnes supplémentaires. Ces services répondent en majorité aux besoins des ressortissants français.

Le SCAC est également impliqué dans le co-développement. En collaboration avec le gouvernement et l'Office des Migrations Internationales (OMI), le service gère le « programme développement local-migrations » qui aide au retour et à la réinsertion des migrants en même temps qu'il effectue des études de faisabilité pour le développement de la région de Kayes.

L'Agence française de développement

Opérateur-pivot de l'aide projet, l'AFD bénéficie d'une certaine autonomie de décision et de gestion, quoique récemment l'agence de Bamako constate un recentrage important des décisions et de la gestion au niveau du siège. Cette tendance est assez pénalisante et alourdit les tâches au niveau du terrain. Même si le Directeur ne dépend pas de l'Ambassadeur du point de vue hiérarchique, le SCAC et l'AFD sont naturellement conduits à coopérer et se tenir informés.

L'AFD intervient au niveau des secteurs productifs publics ou privés, des infrastructures et systèmes financiers, et de la formation. Depuis la réforme de la coopération française début 1999, elle est appelée à financer les infrastructures dans les secteurs sociaux (santé et éducation). En 1998, elle

22 . Le programme de réduction de la dette n'a pas fait l'objet de discussions. La France a annulé la dette du Mali à l'occasion de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994.

comptait 54 projets en cours dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les différents partenaires maliens. PROPARCO, sa filiale à 70 %, est l'instrument d'intervention privilégié en faveur des entreprises privées. Elle dispose de produits financiers variés couvrant toutes les étapes d'un projet, de l'étude préalable à l'investissement et la restructuration. Elle intervient aussi sous forme de prestations de service (ingénierie financière notamment).

En plus du Directeur, l'AFD comprend un Directeur adjoint, un ingénieur principal et un chargé de mission. Récemment, une ressortissante malienne a été nommée à un poste de cadre, et un autre recrutement local a été demandé pour suivre les dossiers santé et éducation. Avec quatre professionnels de la coopération au développement, le personnel de Bamako estime que l'équipe est sous-dimensionnée pour faire face à la charge de travail. Cette situation encourage le recours à l'assistance technique.

En termes de répartition sectorielle pour la période comprise entre 1994 et 1998, les interventions de l'AFD ont été concentrées sur le développement rural (42.85 %), en particulier dans la filière cotonnière [appui à la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT) (voir encadré V-1)], la filière riz (Office du Niger), la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA), les Services Financiers Décentralisés (SFD), et le Développement Local. L'autre grand domaine d'intervention concerne les infrastructures (34.68 % des engagements depuis 1994). Enfin, l'appui au secteur privé a mobilisé 20 % des engagements pour l'exploitation aurifère et le programme de relance économique.

Autres

Le Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), l'Institut de Recherche en Développement (IRD), l'Agence Française des Volontaires du Progrès (AFVP) et l'OMI, déjà mentionné, font également partie du dispositif français de coopération au Mali.

La coopération décentralisée, OSI et associations

Un tissu inestimable de relations de proximité s'est formé par le biais des collectivités locales, avec plus de cent jumelages-coopération entre municipalités, établissements scolaires, universitaires et hospitaliers ; et des OSI. Ce sont autant de mécanismes qui accompagnent le formidable essor de la vie associative malienne. Leur nombre, et les flux financiers qu'ils engendrent, ne sont pas systématiquement recensés et l'impact de leur action, en termes de développement durable, est loin d'être clair. La mission a cependant constaté que les interventions de ce type s'inscrivaient dans la durée.

Sans vouloir mettre fin aux interventions spontanées et généralement bien intentionnées de la société civile française, le SCAC souhaite améliorer la synergie des efforts déployés par les différents intervenants. Il faut cependant noter que depuis 1992, les collectivités territoriales françaises (régions, départements et communes) sont autorisées à engager des actions indépendamment des représentants locaux de l'État français, ce qui, selon la mission, tend à limiter le contrôle et la coordination de leurs interventions.

Encadré V-1. La France et la Banque mondiale dialoguent sur l'avenir des filières coton en zone franc ²³

L'Etat français dispose d'une participation de 64.2 % dans la Compagnie Française de Développement des Fibres Textiles (CFDT), créée il y a 50 ans, et qui est le « holding de tête » de la filière coton de dix pays de la zone franc. Il intervient également à travers les financements de l'AFD et par l'intermédiaire de l'Institut de Recherche en Développement. L'organisation « à la française » de la production cotonnière est remise en question par la Banque mondiale, qui souhaite libéraliser les filières cotonnières - notamment par une réforme institutionnelle - et privatiser les sociétés cotonnières nationales de la zone, dont fait partie la CMDT. Le débat actuel repose essentiellement sur deux points :

- La légitimité de la participation de l'État français dans le capital des sociétés cotonnières africaines.
- Le recours à un modèle d'organisation intégrée de la production, dans lequel les sociétés cotonnières nationales achètent le coton-graine aux agriculteurs, le traitent et vendent la fibre sur le marché international ; et mettent les intrants agricoles à la disposition des agriculteurs tout en se remboursant par un prélèvement lors de l'achat de coton-graine.

Ce système constitue une réussite technique (rendements, maîtrise phytosanitaire, liaison avec la recherche) et économique (forte croissance de la production, bonne insertion sur le marché international), dont l'effet d'entraînement sur le développement des zones rurales concernées a été incontestable. Cependant, la France reconnaît que le succès du modèle intégré n'est plus possible dans le contexte actuel de disparition des monopoles d'État, d'intégration régionale et de mondialisation économique. Elle souhaite préserver les acquis de la filière accumulés pendant trois décennies (la zone franc est troisième exportateur mondial de coton), et ne pas démanteler les filières au risque de nuire à la production et aux petits producteurs (2 millions environ).

L'accord avec la Banque mondiale porte sur les grands objectifs associés au secteur coton en Afrique : lutte contre la pauvreté rurale, durabilité économique et écologique du secteur, contribution à la croissance économique, compétitivité internationale et contribution aux budgets de l'État. Dans la pratique, la position de l'État français est de favoriser l'émergence de cadres interprofessionnels de concertation alliant producteurs, égreneurs, acteurs de la recherche et de la vulgarisation, et partenaires économiques tels que les banques et les États. Dans cette optique, grâce à un appui institutionnel sur la durée, les organisations de producteurs devraient jouer un rôle important ; la fixation des prix aux producteurs devrait résulter des processus de concertation entre ces partenaires ; et la privatisation des sociétés cotonnières devrait se faire en envisageant la participation des producteurs au capital de ces entreprises. Enfin, on pourrait examiner la possibilité d'associer les partenaires africains de certaines sociétés intégrées à la constitution d'une société transnationale privée du coton africain. La région cotonnière disposant d'un important potentiel d'intégration à travers l'UEMOA et la CEMAC, on pourrait également valoriser les potentialités régionales.

Appréciation d'ensemble

Malgré la mise en oeuvre de la réforme de la coopération française en 1999, le dispositif de la coopération française au Mali reste particulièrement complexe : nombre élevé des projets, dispersion à la fois spatiale et sectorielle des interventions, pluralité des acteurs. En l'absence d'instrument de coordination de l'ensemble, on conçoit que ce dispositif puisse souffrir de chevauchements et de concurrence entre acteurs du développement, parfois au détriment de l'efficacité de l'ensemble de la coopération.

23. Les informations sur cette question proviennent d'une note interne du ministère des Affaires étrangères que la Direction générale de la coopération internationale et du développement a bien voulu mettre à la disposition du personnel chargé de l'examen de l'aide de la France.

Pour les Maliens et intervenants étrangers de la coopération au développement, la démarcation entre le SCAC et le groupe de l'AFD n'est pas claire, et l'impact de la réforme ne s'est pas encore fait sentir au niveau opérationnel. Il faudra attendre la fin de la période de transition pour que les rôles soient mieux définis et que les domaines communs potentiellement concurrentiels s'intègrent au fur et à mesure que les projets arrivent à leur fin. Un souhait qui a été formulé est que le SCAC puisse apporter un appui institutionnel à la fois dans le contexte des réalisations financées par l'AFD et dans celui de l'intégration régionale.

Le poids de la coopération française au Mali se mesure en chiffres, mais aussi en termes de la qualité des relations franco-maliennes. A cet égard, les équipes du SCAC et du groupe AFD en place depuis un an donnent une impression d'ouverture et de dynamisme, et le personnel français est apprécié pour ses compétences, son professionnalisme et sa connaissance approfondie du milieu. A travers la francophonie et la promotion de la culture malienne, qu'elle aide à faire connaître à travers le monde, la France a acquis un rôle et une place privilégiés dans le paysage malien. Le bagage historique de la France et son action sont reconnus mais ne vont pas sans quelque ambiguïté pour les Maliens.

Stratégie et caractéristiques principales

La Commission mixte et la stratégie de la France

Les domaines prioritaires du ministère des Affaires étrangères sont inscrits dans le *Document-cadre de partenariat pour le développement*, préparé tous les cinq ans par la Commission mixte franco-malienne. Les orientations d'ensemble de l'AFD n'ont pu être obtenues par la mission. Trois thèmes dominent dans le document cadre de partenariat signé en juin 1998 ²⁴:

- **Appui à la modernisation du cadre institutionnel**, qui regroupe ce qui a trait au renforcement de l'État, à la décentralisation, aux administrations économiques et financières et à la sécurité (police et armée).
- **Recherche d'une croissance économique durable et équitable**, touchant aux infrastructures de base, production agricole, financement de l'économie, environnement institutionnel et privé.
- **Développement des capacités nationales**, notamment en ce qui concerne le système éducatif, la formation professionnelle, la valorisation et la diffusion de la culture malienne, et le système sanitaire.

L'aménagement du territoire et la politique de la ville font également l'objet d'interventions importantes. Enfin, le document-cadre cite quatre programmes prioritaires dans les domaines suivants : formation des ressources humaines, santé, développement rural et environnement, et décentralisation.

Appréciation d'ensemble

Bien qu'elle soit le plus grand donneur bilatéral du Mali, la France ne donne pas l'impression d'inscrire sa politique de coopération dans un cadre stratégique d'où surgiraient quelques thèmes porteurs, en droite ligne des engagements pris au sein du CAD ou dans les grandes conférences internationales. Sans objectifs clés clairement énoncés, on peut s'interroger sur les critères utilisés dans le processus d'allocation des ressources, et sur ce que seraient les conséquences d'une diminution

24 . Ambassade de France, *Coopération France-Mali* (1998).

de ces dernières sur le nombre et le choix des projets. Il est difficile pour les Maliens, et pour les partenaires non Français, de comprendre et d'apprécier pleinement les intentions et les orientations générales de l'aide française au développement, et plus difficile encore de coordonner les actions avec elle. Par contre, le fait que la France intervienne dans presque tous les domaines lui confère l'avantage d'une vision d'ensemble que certains de ses pairs semblent apprécier.

Approches, mécanismes et instruments de gestion et de coordination de l'aide

Aide-projet et assistance technique

La coopération française au Mali a largement recours à l'aide projet et à la coopération technique, l'instrument opérationnel le plus utilisé dans cette approche. Le FAC est l'instrument de financement principal de l'aide-projet du SCAC, qui en assure la maîtrise d'ouvrage. Le SCAC assure également la mise en oeuvre du fonds social de développement (FSD), pour lequel l'AFD effectue les décaissements. Créé en 1994 pour atténuer les effets sociaux de la dévaluation du franc CFA, le fonds a été pérennisé au vu de la qualité des réalisations et de l'appréciation des bénéficiaires (voir encadré V-2).

Malgré la tendance à la baisse de ces cinq dernières années, le recours aux experts français (82 recensés selon la liste transmise par le seul SCAC) est considéré comme excessif par tous les partenaires. Personne ne nie que l'assistance technique est nécessaire au Mali, mais on peut légitimement se poser la question de savoir comment il se fait qu'après tant d'années de présence massive d'assistants techniques (AT) de courte et de longue durées, l'administration malienne est aujourd'hui encore qualifiée de « sinistrée ». La France pourrait reconsidérer sa position sur cette question, par exemple à la lumière d'une évaluation de l'impact de l'AT sur le transfert des compétences²⁵ et de la pérennité des projets une fois qu'elle cesse. Tout aussi important que le nombre de techniciens français, il conviendrait d'analyser le processus de recrutement de ce personnel, d'évaluer la qualité de leur travail et la façon dont ces agents préparent leur retrait. La coopération française gagnerait à conduire une réflexion approfondie sur ces thèmes.

Que ce soit au sein du SCAC ou du groupe de l'AFD, le personnel français titulaire de postes à responsabilités prédomine. L'utilisation des Maliens au sein de ces agences pourrait renforcer les liens de partenariat et déjouer la perception que les Français n'ont pas confiance en eux (perception relevée à plusieurs reprises lors des entretiens).

Quelques exemples de projets

Le recours à l'assistance technique n'exclut pas la participation active des utilisateurs dans les étapes du cycle des projets, que ce soit au niveau du choix des interventions ou de leur mise en oeuvre. En visitant des projets SCAC ou AFD situés aux alentours de la capitale et dans un périmètre de 200 kms environ, la mission a pu s'entretenir avec les populations cibles et constater la pertinence de la plupart des interventions à petite ou moyenne échelle financées par le FSD, le FAC ou l'AFD. Il est plus difficile d'évaluer l'impact des interventions sur le long terme. La mission a également bénéficié d'un entretien prolongé avec plusieurs membres d'OSI et de la coopération décentralisée, qui a confirmé l'engagement de ces acteurs dans les projets de proximité.

25 . D'après l'évaluation approfondie de quinze projets conduite dans le cadre du diagnostic de la *Revue de l'aide au Mali*, celui-ci ne s'effectue dans de bonnes conditions que dans un tiers des cas pour l'ensemble des donateurs.

**Encadré V-2. Le fonds social de développement :
un mécanisme de partenariat avec la société civile malienne**

La société civile malienne participe aux processus de décision du fonds social de développement. Le Comité de gestion des projets, composé d'ONG, d'associations et de membres des collectivités, fixe les orientations, sélectionne les projets et participe à leur évaluation. Le Comité de gestion et de sélection est composé du chef du SCAC et du Directeur de l'AFD, de conseillers techniques et des partenaires maliens (au niveau central et des collectivités), et d'autres acteurs (PNUD, CE).

Le FSD est intervenu en appui :

- A la construction d'équipements scolaires, sportifs et culturels.
- A la promotion artistique et à la valorisation du patrimoine.
- Aux centres de santé communautaires (CESCOM), y compris la diffusion de médicaments génériques.
- Au désenclavement, à l'hydraulique villageoise et aux activités agricoles de petite échelle et artisanales.
- A l'assainissement dans les villes.
- Aux activités génératrices de revenus et d'emplois pour les femmes.
- A la réhabilitation des écoles.
- A la formation et à l'alphabétisation fonctionnelle.

Les projets sélectionnés sont de petite taille, proches des populations qui en sont directement les instigateurs et bénéficiaires. Les subventions accordées par projet sont comprises entre 50.000 FF et 2.000.000 FF. Une contribution minimale de 30 % est exigée des bénéficiaires.

- Les projets de proximité financés par le FSD (enfants des rues, centres de santé communautaires, micro-entreprises), ont probablement un impact qui se limite aux populations cibles. L'effet de ricochet sur le bien-être des familles semble confirmé, plus encore lorsque ces projets s'adressent directement aux femmes, notamment par le biais du micro-crédit (Projet d'Appui aux activités féminines de Bamako ; laiterie de Koumantou, groupement des productrices d'œufs) ; ou aux adolescents en grande difficulté (Association Jeunesse Actions Mali). Les femmes sont assez largement associées à la gestion de ces projets.
- Pour les projets de développement local, financés par l'AFD, il semble que les hommes du village soient les instigateurs et seuls responsables de la gestion des infrastructures au niveau du village ou de la commune (Barrage de Kondji), mais les répercussions sont susceptibles de toucher la communauté toute entière même si les revenus s'accroissent au niveau individuel.
- Les projets visant à améliorer les performances des filières agricoles du SCAC (Projet de développement de l'agriculture périurbaine de Bamako) permettent aux petits et moyens entrepreneurs d'obtenir des crédits que le système bancaire n'est pas en mesure de leur offrir. Ils sont pourvoyeurs de main-d'oeuvre, et donc de plus ou moins d'emplois selon la taille de l'entreprise.
- En privilégiant la formation et le perfectionnement technique, les petites structures autonomes à statut d'établissement public - dont un des plus beaux exemples est l'Unité de Formation et d'Appui aux Entreprises (UFAE) financée par le

FAC - contribuent à la résorption du chômage, surtout chez les jeunes gens, tout en consommant beaucoup d'assistance technique. Ils interviennent entre les opérateurs économiques et le système public de formation.

- Enfin, la France est l'un des rares pays à s'inquiéter de la montée du sida au Mali. Elle finance depuis deux ans un Centre du sida à Bamako, le Centre de soins, d'animation et de conseils (CESAC), entièrement géré par du personnel malien. Les autorités nationales, qui ont mis longtemps à réagir à ce fléau, envisagent d'accorder au milieu associatif une mission de service public. Dès l'an 2000, une portion des coûts de fonctionnement du CESAC, et d'autres centres à travers le Mali, devrait être inscrite dans le budget national.

Approche sectorielle et approche programme

Tout comme les autres agences bilatérales et multilatérales représentées au Mali, la France entre dans l'ère de l'approche sectorielle, quoique timidement et non sans réserves. Les possibilités de coordonner les interventions de développement existent au niveau du secteur de la santé (PRODESS), où les perspectives sont les plus intéressantes et aussi les plus avancées avec une stratégie et un plan d'action quinquennal. La France participe au PRODESS à hauteur de 20 millions de FF (14 millions du FAC et 6 millions d'AT), et au travers de l'hôpital de Mopti (AFD). Elle inscrit son action future de coopération éducative dans le PRODEC (éducation), qui souffre de la concurrence entre les deux ministères concernés et n'a pas encore démarré. Elle a également indiqué sa volonté de participer au PRODEJ (justice), encore au stade embryonnaire. L'une des difficultés pour la coopération française est d'adapter l'aide-projet et l'assistance technique aux exigences de l'approche sectorielle, nouvelle au Mali et qui ne va pas sans poser de grands défis. Selon les informations reçues, la France pourrait accroître sa présence dans ces programmes, ce qui favoriserait la coopération avec les autres donateurs et correspondrait au souhait des Maliens de sortir de l'aide-projet.

La France est très impliquée dans le processus de décentralisation : L'AFD prévoit de contribuer pour 50 millions de FF au Fonds d'investissement communal pour la décentralisation. Sept groupes de coordination ont été établis au sein de l'Union Européenne (UE) pour suivre les différents secteurs de l'aide, et l'aide française est clairement en train d'adopter une dimension européenne. La mission a constaté que les acteurs français de la coopération souhaitaient insérer les projets et la coopération décentralisée dans les politiques nationales, évolution que la mission ne peut qu'encourager.

De nombreux programmes donnent l'occasion à la France de se coordonner avec les autres agences de coopération, par exemple l'Office du Niger, le Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC), la réforme du système d'aide, pour laquelle la France va recruter un consultant sur la question de la passation des marchés. Les interventions de la coopération françaises sont appréciées au sein de ces programmes.

De manière générale, il semble que la coordination soit plus systématique au sein de la Commission européenne (CE) qu'avec les non-Européens. La France pourrait suggérer à la CE d'inviter ces partenaires en tant qu'observateurs dans les réunions d'intérêt général.

Mise en oeuvre de la Stratégie du CAD pour le XXI^e siècle

Partenariat avec la société civile malienne

Les petits projets visités par la mission font apparaître que la coopération française a fréquemment recours à la participation des groupes de la société civile malienne. Le FSD constitue l'un des

mécanismes les plus innovateurs de ce point de vue. Son impact à grande échelle est cependant limité à la fois par le peu de moyens mis à sa disposition (56 millions de FF depuis 1994, soit moins de 2 millions de dollars par an en moyenne)²⁶ eu égard à l'enveloppe financière globale de l'aide française, et par la fragmentation des interventions (160 projets réalisés à ce jour) disséminées sur tout le territoire.

Comme cela a été indiqué dans cette section, les activités du FSD ont des chances d'améliorer le sort des couches défavorisées de la population. Malgré son coût en terme de micro-gestion, ce fonds mériterait que davantage de ressources financières et humaines y soient consacrées. La France pourrait également augmenter la part de ses financements (moins de 1 % !) aux OSI dont le professionnalisme a fait ses preuves au Mali.

Réduction de la pauvreté

De l'avis général, le poids historique de la France au Mali marque ses choix. S'aligner sur les objectifs énoncés dans la Stratégie du CAD pour le XXI^e siècle et dans les grandes conférences internationales, qui mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté, va prendre du temps. Lors de la dernière table ronde sur ce thème en 1998, la délégation française a estimé que toutes les interventions au Mali étaient liées à la lutte contre la pauvreté. Certes, toute action qui intervient au niveau du développement local - infrastructures, micro-finance, création d'opportunités économiques, pour n'en citer que quelques unes - a potentiellement un impact sur la réduction de la pauvreté. Il faudrait, pour s'en assurer, effectuer des évaluations d'impact. Au Mali, où la croissance économique a été forte dans les années 1990, le taux de pauvreté a paradoxalement augmenté. La mission pense que le SCAC et le groupe AFD peuvent mieux cibler les pauvres et sensibiliser le personnel à cet égard.

Egalité hommes-femmes

La même réflexion s'applique à la thématique « égalité hommes-femmes ». La France n'a pas, dans ce domaine, de stratégie d'intégration de cette problématique dans l'ensemble de ses activités. La mission pense qu'un effort de sensibilisation et de mobilisation de tout le personnel de la coopération est nécessaire à cet égard. Elle pourrait par exemple intégrer l'égalité hommes-femmes au niveau des études de faisabilité et de l'évaluation des projets. Les outils sont disponibles, y compris à travers le CAD. En accord avec la demande qui en a été faite dans le document-cadre de partenariat de juin 1998, elle pourrait s'intéresser à la question de la politique de la famille, et traiter plus spécifiquement des besoins et contraintes des femmes en milieu rural où elles représentent environ 80 % de la main d'oeuvre. Ayant entendu parlé d'un Comité de pilotage « Femme et Développement » sous la tutelle du SCAC, la mission se demande si ce Comité ne pourrait pas jouer un rôle pivot en ce sens.

Les femmes représentent un énorme potentiel économique au Mali, comme ailleurs en Afrique. Il n'est plus à démontrer qu'elles sont aussi les premières à souffrir de la pauvreté, avec les enfants. Il suffit de les aider à concrétiser ce potentiel. La mission souhaite que la France assume une responsabilité dans ce domaine, et qu'elle poursuive des efforts pour cibler plus systématiquement les femmes, y compris à travers l'alphabétisation, la politique de la famille, la santé maternelle et infantile, la formation professionnelle et l'accès aux ressources.

26 . Mission française de coopération et d'action culturelle au Mali, *Le fonds social de développement : une coopération de proximité* (décembre 1997).

7. Conclusions

Sous la direction de la nouvelle équipe en place à Bamako depuis 1999, qu'en est-il du paysage de la coopération française au Mali ?

Dispositif français et stratégie de développement

- La coopération plurielle (SCAC, AFD, coopération décentralisée et OSI) laisse entrevoir la richesse des nouveaux acteurs du dispositif français, proches des besoins des populations, et celle des activités, souvent mieux ciblées mais disparates. Elle soulève avec acuité le problème de la dispersion à la fois spatiale et sectorielle de ces activités, et celui de la cohérence et de la coordination de l'ensemble de ce dispositif.
- La coopération française gagnerait à se rallier à une stratégie-pays clairement énoncée en faveur de la réduction de la pauvreté et autour d'objectifs précis qui pourraient être évalués à l'aide de quelques indicateurs spécifiques.

Approche et outils de la coopération française

- L'aide-projet, grande consommatrice d'assistance technique étrangère, reste la principale approche de la coopération française au Mali. Même si le professionnalisme des personnels techniques n'est pas contesté, le recours à l'AT comporte des risques de substitution. Dans l'esprit du partenariat et en vue d'accroître la pérennité des interventions, la coopération française devrait envisager d'autres approches, conjointement avec ses partenaires.

Partenariat, réduction de la pauvreté et égalité hommes-femmes

- Les projets à petite échelle visités par la mission sont innovateurs et très prometteurs en termes de partenariat et d'accroissement des revenus pour les couches défavorisées des populations. Leur impact au niveau macro n'est pas documenté et semble plus contestable. La mission recommande que la coopération française engage une réflexion sur la façon de mieux cibler les pauvres et les femmes sur l'ensemble de ces activités.
- Enfin, la coopération française acquiert par la force des choses une dimension de plus en plus européenne, particulièrement dans le cadre de la décentralisation. La coopération française est recherchée et appréciée au sein de la CE, et demande à être plus active dans les instances non-européennes.

Quelles que soient les forces et les faiblesses de la coopération française au Mali, la mission conclut de sa visite qu'une évolution est en train de s'opérer pour répondre aux besoins de recentrage et de cohérence énoncés précédemment. Trois chantiers vont désormais occuper l'attention du SCAC :

- La cohérence franco-française, pour amener, entre autres, la coopération décentralisée à accompagner le phénomène de décentralisation en cours au Mali.
- Le renforcement du partenariat, en s'appuyant sur la coopération décentralisée d'une part, et en poursuivant le renforcement de l'administration malienne, y compris à travers le système des bourses et des stages.

- La coordination de l'aide avec les autres partenaires au développement moins étroitement associés à la France (Japon, Banque africaine de développement).

Ces intentions offrent des perspectives intéressantes pour le Mali et pour la coopération française. La mission reste sur le sentiment que le potentiel de la coopération française, palpable au niveau des ressources financières, des compétences humaines et de la connaissance du milieu, peut être mieux exploité au service de la mise en oeuvre des objectifs de la Stratégie du CAD pour le XXI^e siècle. Comme la Revue de l'aide au Mali l'a démontré, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de l'efficacité des interventions financées par l'aide passent par une remise à plat du système dans son ensemble, et par l'évolution des mentalités de tous les partenaires.

APPENDICE I

PERSONNES RENCONTRÉES ET PROJETS VISITÉS

Personnes rencontrées

- Les personnels de l'Ambassade de France au Mali et de l'Agence Française de Développement.
- Les personnels du ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration ; et de la Direction de la coopération internationale du ministère des Affaires étrangères.
- Le Secrétariat de la Réforme de l'Aide.
- Les représentants des agences bilatérales et multilatérales suivantes : Allemagne, Belgique, États-Unis, Pays-Bas, Suisse, Commission européenne, Banque mondiale, PNUD.
- Les représentants de la coopération décentralisée et des OSI suivantes : Handicap International ; Association française des volontaires du progrès (AFVP) ; Médecins du Monde, Agriculteurs français pour le développement international (AFDI) ; Ville d'Angers ; Région Rhône-Alpes.

Visites de projets

- Appui aux activités féminines de Miseli.
- Cellule d'appui d'aménagement du terroir et de gestion des ressources naturelles de Koumantou.
- Projets de proximité : Enfants des zones, CESCO, micro entreprises.
- Projet de développement de l'agriculture péri urbaine.
- Projet de formation professionnelle (UFAE).
- Projets féminins.
- Centre de Soins, d'Animation et de Conseil pour les personnes vivant avec le VIH/SIDA.

ANNEXE VI

PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU MAROC

Introduction

En prévision de l'examen par le Comité d'aide au développement (CAD) du programme d'aide de la France, une mission composée de représentants de l'un des pays examinateurs, l'Italie, et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Maroc du 8 au 12 novembre 1999. Pendant la mission, des contacts ont été établis avec l'ensemble des acteurs de la coopération française. Le Maroc est l'un des 61 pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et l'un des tous premiers pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) française.

Aperçu du contexte national et principaux défis du développement

Evolution récente et situation économique et sociale

Le Maroc a récemment connu une remarquable libéralisation politique. Depuis mars 1998, le Premier Ministre A. Youssoufi dirige un gouvernement qui représente une coalition de sept partis de centre-gauche. Avec le gouvernement d'alternance l'opposition a eu pour la première fois la possibilité de gouverner le pays depuis l'accession à l'indépendance. Depuis la mort du roi Hassan II en juillet 1999, le nouveau Roi Mohammed VI, le «Roi des Pauvres », incarne l'espoir du changement manifesté par le peuple marocain. Dans son discours d'ouverture devant le Parlement, le souverain s'est référé à trois dossiers prioritaires : l'enseignement, l'économie et le chômage. En matière d'enseignement il a appelé à une « mobilisation nationale » pour lutter « contre l'analphabétisme et sa propagation », et à une « rationalisation des ressources financières ». Aux jeunes chômeurs le roi a rappelé que « l'embauche ne doit pas être du seul ressort de la fonction publique ». Quant à l'administration publique elle a été accusée de persister « dans sa léthargie ». A cette occasion le roi a annoncé la création d'un « Fonds Hassan II pour le développement et l'équipement » visant entre autres la création d'emplois. Le fonds sera financé par la plus-value de cession (4 milliards de FF) de la deuxième licence de téléphone portable récemment octroyée à un consortium européen.

Au cours de ces dernières années, l'économie marocaine a enregistré en moyenne une croissance du produit intérieur brut (PIB) inférieure à 3 %. Avec un tel rythme, en diminution par rapport aux performances du début de la décennie, et une augmentation soutenue de la population active, le taux de chômage a eu tendance à s'accroître. En outre, le contenu en emplois de la croissance économique a enregistré un recul. Si le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) a connu une évolution positive, comparativement à l'indice du coût de la vie, il a cru moins vite que le PIB. Les salariés n'ont donc pas bénéficié des fruits de la croissance autant que le capital. Et les disparités entre les catégories sociales les plus aisées et les plus défavorisées ont, certes, été réduites, mais l'écart entre couches sociales et entre milieux urbain et rural demeure important.

La diminution de la croissance reflète en partie la répétition de périodes de sécheresse et les difficultés des principaux partenaires commerciaux du Maroc. Mais elle est aussi imputable à la persistance de

problèmes structurels. En l'absence d'une véritable réforme de l'administration publique et des méthodes de gestion, le déficit budgétaire s'est maintenu autour de 3-4 %. La composition des dépenses publiques est devenue de plus en plus rigide (les salaires et les intérêts sur la dette représentent à eux-seuls 65-70 % des recettes fiscales). Cette tendance s'est manifestée au détriment des investissements publics. De même, depuis la dernière fixation du taux de change la monnaie marocaine s'est appréciée en termes réels. Conjointement avec la dépréciation de la monnaie de certaines économies concurrentes, cela a affecté négativement la croissance des exportations.

Les réformes économiques et institutionnelles ont continué à être mises en oeuvre dans les années 90 mais avec moins de vigueur que dans la décennie précédente. En particulier, la libéralisation commerciale a été poursuivie assez timidement avec l'objectif de préparer l'économie marocaine dans la perspective de l'établissement de la zone de libre-échange avec l'Union européenne (UE) prévue à l'horizon 2010. Le Royaume reste encore insuffisamment préparé à affronter la concurrence qu'implique cette initiative de politique commerciale.

Principaux défis et stratégie de développement définie par le Maroc

Depuis 1992, le Maroc a accéléré son ouverture économique. En particulier, le choix d'un ancrage toujours plus marqué à l'Europe a été concrétisé par la signature en février 1996 de l'Accord de libre-échange (ALE) avec l'UE ainsi que par le dénouement laborieux de l'accord spécifique sur la pêche. S'il s'agissait bien d'un choix politique, l'adhésion à l'ALE constitue aussi une obligation : ne pas adhérer s'avérait impossible étant donné la globalisation des échanges euro-méditerranéens et le caractère primordial des relations du Maroc avec l'Europe. La particularité de cet accord est d'aborder la libre circulation des produits et des facteurs de production autres que le travail : l'ALE est même considérée comme une alternative à la migration, une sorte de compensation à la fermeture des frontières européennes. Dans ce contexte, le défi majeur réside dans l'impératif d'une compétitivité accrue du secteur productif. La mise à niveau compétitive du système productif, la résorption des déficits sociaux, l'adaptation du système fiscal à la nouvelle donne, l'attraction des investissements étrangers sont quelques-uns des grands chantiers induits par l'ouverture. Une croissance accélérée exige une hausse du taux d'investissement (de 21.6 % en 1998 à au moins 25 % du PIB), une plus grande efficacité des investissements publics et une politique monétaire prudente mais apte à promouvoir l'expansion du crédit au secteur privé.

L'analyse des indicateurs de développement humain indique qu'il existe «deux Marocs» : les zones urbaines tendent en effet à dépasser la moyenne du niveau de vie observée dans les pays en développement, à un moment où l'espace rural n'atteint pas le niveau des pays les moins avancés. Dans des domaines tels que l'éducation, l'alphabétisation, l'eau courante et l'électricité, la zone rurale la plus avantagée n'atteint pas les degrés d'accessibilité relevés dans la zone urbaine la plus défavorisée. C'est ainsi qu'une ceinture géographique de pauvreté s'étale des zones rurales de l'Oriental aux zones pré-sahariennes et est largement victime du dénuement économique et social. Ce dénuement y affecte davantage le chaînon le plus faible de la famille, à savoir les filles et les femmes en milieu rural (le taux d'analphabétisme des femmes est de 67.3 %). En effet, les déficiences des infrastructures sociales et physiques, la faiblesse du développement humain et l'incidence de la pauvreté monétaire sont intimement liées dans cette ceinture géographique. Il se confirme qu'une éducation fondamentale de qualité est l'essence même d'une éradication durable de la pauvreté et que le Maroc doit consentir des efforts substantiels et continus dans ce domaine.

Le gouvernement a répondu à ces défis par la mise en oeuvre d'un programme combinant des objectifs économiques et sociaux. Son but est de maintenir la stabilité macro-économique et, parallèlement, d'accélérer la croissance économique et de réduire la pauvreté par une série de réformes institutionnelles susceptibles de promouvoir la bonne gouvernance et une plus grande efficacité et

transparence. Le programme repose sur quatre objectifs principaux : i) doubler le taux de croissance actuel à travers une hausse de l'épargne budgétaire et un accroissement des investissements publics ; ii) promouvoir la réforme de l'administration publique et du service civil et améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire ; iii) accélérer la croissance du secteur privé et des investissements à travers la privatisation et la participation du secteur privé à la création et à la gestion des infrastructures, ainsi qu'en améliorant les conditions-cadre pour les investissements et l'accès aux crédits ; et iv) renforcer le Programme de priorités sociales (PPS) visant à réduire les inégalités sociales par la réorientation des dépenses publiques vers les zones rurales et l'amélioration qualitative des services d'éducation fondamentale et de santé primaire.

Communauté des donateurs

Le volume global de l'APD en faveur du Maroc s'élevait à environ 462 millions de \$ en 1997, soit presque 1.5 % du PIB. Au Maghreb, l'APD par habitant est inférieure pour le Maroc à ce qu'elle est pour la Tunisie (respectivement 16.8 et 20.9 \$/habitant en 1997), alors que la richesse par habitant de la Tunisie est supérieure à celle du Maroc. La France est de loin le premier bailleur d'APD au Maroc (un peu plus de 50 % de l'aide totale et 71.5 % de l'ensemble de l'aide bilatérale). Viennent ensuite, à un niveau moins élevé, le Japon, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Etats-Unis. Sur le plan multilatéral la place la plus importante revient à la Communauté européenne(CE) ainsi qu'à la Banque mondiale. Le système des Nations unies est concentré sur les secteurs sociaux et le développement rural.

Les besoins en financement concessionnel d'APD restent encore importants du fait que le Maroc a un service de sa dette externe onéreux et un accès limité au marché des capitaux privés. Au cours des dernières années on a par ailleurs constaté une certaine tendance à la multilatéralisation de l'APD. Face à l'accroissement des flux de capitaux privés vers les économies émergentes et à la stagnation du volume global d'APD, le Maroc s'efforce d'accroître son attrait sur les investisseurs privés. Si le pays semble être conscient que l'investissement privé ne se décrète pas et qu'il est fondamentalement un acte de confiance, il devra encore consentir des efforts continus pour gagner la confiance des investisseurs privés en assurant la crédibilité à long terme de ses options de développement.

La coopération française au Maroc

Relations France-Maroc

En raison des liens historiques, culturels voire affectifs très forts, le Maroc est considéré par un certain nombre de responsables politiques français comme le partenaire privilégié de la France. Lors de la IIIème Réunion maroco-française au niveau des Chefs de gouvernement qui s'est tenue à Fès/Marrakech les 4 et 5 novembre 1999, les deux parties se sont entendues pour renforcer le dynamisme et l'efficacité de leurs relations bilatérales. Au niveau de la politique internationale, le Maroc attend de la France un appui ferme pour le règlement du problème du Sahara occidental, le principal enjeu de sa politique extérieure. La France quant à elle a confirmé sa volonté affirmée d'accompagner le Maroc dans la voie des réformes. Comme d'autres pays du sud de l'Europe elle se montre aussi attentive à la question des flux d'immigration provenant du Maroc, en finançant des programmes de développement rural et d'infrastructures de base. La France œuvre également à l'amélioration du fonctionnement de l'administration marocaine, dans la perspective d'une bonne gouvernance. Elle maintient une présence forte dans ce pays, y compris au niveau des échanges culturels, comme cela a été le cas lors de la manifestation « Le Temps du Maroc » lancée au début de l'année 1999 en France.

Sur le plan économique, la France est le premier partenaire commercial du Maroc, et le premier investisseur étranger. Toutefois, les intérêts français doivent aujourd'hui faire face à une concurrence de plus en plus vive car le Maroc, en dépit de son caractère de partenaire privilégié, n'hésite pas à choisir d'autres partenaires et d'autres propositions. La balance des paiements de la France avec le Maroc est structurellement déficitaire ; son excédent commercial avec le Maroc - qui ne cesse d'ailleurs de se dégrader - ne suffit pas à couvrir l'ampleur des transferts des travailleurs marocains vivant en France, les dépenses des touristes français et les sorties dues aux investissements privés directs au Maroc.

Contexte stratégique

Le Maroc fait partie intégrante de la ZSP et bénéficie également des financements au titre de la réserve des pays émergents (RPE). L'APD de la France au Maroc a évolué au cours des dernières années, pour s'adapter aux progrès d'une société qui reste marquée par la coexistence d'un secteur moderne émergent et d'une société rurale à la recherche de son développement. Le volume annuel de l'APD française pour le Maroc est d'environ 235 millions de \$.

L'aide de la France au Maroc est multiforme et évolutive. Jusque vers 1993, l'aide française reposait essentiellement sur les protocoles financiers, les rééchelonnements dans le cadre du Club de Paris et les actions de coopération scientifique et technique. A partir de cette date, l'aide française s'est adaptée avec l'arrivée de la Caisse Française de Développement (CFD), devenue ensuite l'Agence Française de Développement (AFD), dont les engagements, rapidement substantiels, ont porté essentiellement sur le développement du monde rural. La France a répondu d'autre part à l'attente des autorités marocaines, très intéressées par l'allègement de la dette extérieure : l'accord sur la dette conclu en janvier 1996 a donné le coup d'envoi de cette nouvelle politique, confirmée à plusieurs reprises depuis lors (cf. infra) et notamment par la très récente décision de libérer une tranche additionnelle de conversion de dette.

Principaux éléments du dispositif de coopération

Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MEFI)

Allègement de la dette marocaine. Plusieurs opérations ont été mises en place au cours des dernières années :

- En 1996, l'annulation de 400 millions de FF de dettes marocaines, le Maroc s'engageant en contrepartie à procéder à des investissements publics de même montant en faveur des régions du nord.
- Ensuite des opérations de conversion de dette en investissements permettant à des investisseurs privés souhaitant intervenir au Maroc, d'acquérir après appels d'offres des titres de dette (avec une décote) : à hauteur de 600 millions de FF en 1996, de 700 millions de FF en 1997, de 700 millions de FF à nouveau en octobre 1998 et de 700 millions de FF à la fin 1999.
- Une opération de garantie d'emprunt de l'Etat marocain a été conclue en 1996, portant sur 1.5 milliard de FF, permettant au Maroc de refinancer, avec la garantie de l'AFD, la partie la plus onéreuse de sa dette. Une seconde opération du même type a été décidée fin 1998 : elle a porté sur 1 milliard de FF.

- Début 1998, le Maroc a procédé à un nouveau remboursement anticipé de dettes anciennes, tous les Membres du Club de Paris étant cette fois concernés (pour la France, à hauteur de 780 millions de FF).

Les protocoles financiers intergouvernementaux ont occupé et continuent d'occuper une place prépondérante dans la coopération franco-marocaine. Depuis 1993, les protocoles financiers ont représenté un montant d'engagements nouveaux de 2.4 millions de FF et les décaissements ont atteint 628 millions de FF. Sur la période 1991-97, les protocoles se sont élevés à 42 % des engagements financiers de l'aide bilatérale française au Maroc et 62 % des décaissements. Dans le cadre de la réforme des protocoles, ce type d'aide est appelé à se spécialiser conformément aux règles de l'OCDE sur les projets éligibles et sur l'adaptation des niveaux de concessionnalité à leur degré de rentabilité.

Depuis plusieurs années, une aide est fournie par la France au travers d'une **ligne de crédit céréalière consentie à des taux bonifiés** (matching sur la concurrence). Cette ligne de crédit renouvelable dès épuisement a été reconduite en octobre 1997, permettant l'achat en France de 500.000 tonnes de blé tendre. Elle a été adaptée à la libéralisation du secteur céréaliier marocain, les opérateurs privés pouvant en bénéficier pour leurs propres importations, et reconduite deux fois en 1998 puis en 1999.

La coopération en matière d'aide aux réformes et de transferts de technologie revêt des formes multiples. En premier lieu, les protocoles-don en vigueur jusqu'en 1996, destinés à financer, sur don du Trésor français, essentiellement des études en amont de projets et des actions d'assistance technique. En deuxième lieu, la nouvelle procédure du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), qui a pris le relais de ces protocoles en 1997 : elle a permis de financer, depuis son instauration, onze études en amont de projets pour un total de 39 millions de FF.

Ministère des Affaires étrangères (MAE) : Ambassade et Service de coopération et d'action culturelle (SCAC)

Le Maroc est le pays qui bénéficie de la plus importante enveloppe de crédits de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du MAE. La coopération linguistique et éducative a représenté en 1999 une part importante (44 %) des crédits de la DGCID. Dans le domaine scolaire, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dispose au Maroc de 26 établissements, soit son plus important réseau à l'étranger.

La coopération scientifique et technique couvre un nombre de secteurs très important : la justice, l'état de droit, la santé et plus généralement le secteur social. Les domaines concernés incluent également l'équipement, le transport, l'habitat, le tourisme, l'aménagement du territoire, les télécommunications, l'énergie, etc. De ce domaine relèvent également les actions en appui à la coopération décentralisée et aux ONG et associations. Il s'agit la plupart du temps d'une coopération d'administration à administration ou d'université à université. L'APD française comprend enfin, pour des montants importants, les frais de scolarité des étudiants marocains en France (398 millions de FF en 1997).

Le Groupe de l'AFD

Les **financements concessionnels de l'AFD** font la part belle au Maroc qui, pour la période 1992-98, représente son premier portefeuille avec environ 10 % du total de ses concours financiers dans le monde, et 20 % des mêmes concours dans les pays à revenu intermédiaire. En 1999, 13 % des interventions mondiales de l'AFD ont été réalisées au Maroc. Depuis son installation au Maroc, en 1992, l'AFD a engagé un total de 2.4 milliards de FF (développement rural : 1.3 milliard de FF ; infrastructures de base : 1.1 milliard de FF) et décaissé 800 millions de FF (développement rural 534 millions de FF ; infrastructures de base 266 millions de FF). Il s'agit de financements

concessionnels, auxquels s'ajoutent les prêts à des conditions proches du marché de sa filiale PROPARCO.

Le Groupe de l'AFD met en œuvre des ressources AFD et PROPARCO, pour le financement de prises de participation et d'investissements publics et privés (sous forme de prêts). Par ailleurs, l'AFD remplit des missions spécifiques pour le MEFI et le MAE. A ce titre, elle gère des ressources financières déléguées et, notamment, les protocoles financiers intergouvernementaux.

La stratégie retenue par le Groupe de l'AFD inscrit l'ensemble des ses activités au Maroc dans trois grands domaines d'intervention :

- L'eau et l'environnement, au sens large, incluant aussi bien l'eau potable en milieu rural ou dans les petits centres que l'irrigation, avec en amont la conservation des ressources hydriques (barrages moyens) et en aval le retraitement des eaux usées et l'assainissement liquide et solide.
- L'amélioration des conditions de vie des populations et le développement social et régional comprennent les interventions en faveur du monde rural (agriculture pluviale, crédit agricole, électrification), des agglomérations secondaires et tertiaires, ou encore des milieux urbains défavorisés (habitat insalubre). S'inscrit dans cette perspective, l'effort régional fait en faveur des provinces défavorisées du Nord.
- La « mise à niveau » et l'appui au secteur privé regroupent, outre l'action de PROPARCO, une assistance à la transition économique et à l'investissement (restructuration d'entreprises publiques, privatisations, formation professionnelle, zones industrielles) et la promotion de la gestion privée des services publics marchands (concessions).

Une attention toute particulière, au niveau des projets de l'AFD, est portée aux questions d'environnement et de protection de la biodiversité.

Financement d'investissements publics. L'AFD intervient en faveur de l'Etat marocain et de son secteur parapublic avec ses instruments habituels. Le développement de ses activités s'effectue dans le cadre d'une logique de forte concentration sur quelques secteurs-clés, considérés comme prioritaires par les autorités marocaines. Tous les prêts de l'AFD bénéficient de la garantie de l'Etat marocain. L'AFD a ainsi fait porter ses efforts, d'une part, sur les infrastructures de base (eau potable, assainissement, électricité) et, d'autre part, sur le développement rural (petite, moyenne et grande irrigation). Le secteur de l'eau, fondamental dans un pays comme le Maroc, représente ainsi une part déterminante (environ 65 %) des concours. Il est approché sous plusieurs angles : production et distribution d'eau potable, assainissement, barrages et irrigation. De la même manière, le développement rural inclut, non seulement des opérations d'irrigation et de refinancement de crédits à la production, mais toutes les actions d'animation du monde rural que représentent les grandes infrastructures de base, qu'il s'agisse de l'adduction d'eau, de l'électricité ou de l'assainissement.

En termes sectoriels, les engagements 1992-98 se répartissent de la manière suivante :

Secteurs d'activité		Domaines d'intervention stratégiques	
Développement rural	44 %	Eau et environnement	63 %
Infrastructures	52 %	Amélioration conditions vie populat.	32 %
Divers	4 %	Mise à niveau et secteur privé	5 %

A noter que près du tiers des actions de l'AFD sont concentrées sur les provinces pauvres du Nord. Dans l'ensemble, l'AFD a apporté son soutien financier à plus d'une vingtaine de projets. Ces interventions s'inscrivent dans le cadre de stratégies nationales, soutenues par la communauté des bailleurs de fonds, et ont donné lieu à des financements coordonnés avec la Banque mondiale, la KfW allemande, le JBIC japonais et l'UE.

Financement du secteur privé. PROPARGO finance le secteur privé productif, sans garantie de l'Etat, par l'apport de fonds propres et de prêts à moyen ou long terme accordés, soit directement aux entreprises, soit par l'intermédiaire de banques locales, via des lignes de crédit. PROPARGO a notamment établi un partenariat actif avec les plus grandes banques marocaines. Les prêts sont mobilisés au profit d'industries lourdes (sites miniers et cimenteries) et de PME/PMI positionnées de préférence sur des activités exportatrices (entreprises des secteurs agro-alimentaires et du textile). Les concours engagés, à ce titre, entre 1992 et 1998 s'élèvent à 183 millions de \$ pour les prêts et à 11.3 millions de \$ pour les participations dans une douzaine de sociétés. Les engagements nets de PROPARGO se répartissent entre les secteurs suivants : cimenteries (18 %), agro-industrie (9 %), industries et services (32 %), financier (30 %), mines (2 %) et énergie (9 %). L'AFD a mis en place, au bénéfice de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, trois lignes de crédit, destinées à des opérations de petit crédit agricole. Le groupe est présent minoritairement au capital de la Banque Nationale pour le Développement Economique et de la société maghrébine de capital risque Sud Méditerranée Capital. L'AFD assure aussi des missions de gestion dans le cadre des dispositifs RPE et FASEP (études et garanties), mis en oeuvre par le MEFI. Ceci concerne la gestion d'un Fonds de Garantie français doté de 30.5 millions de \$, destiné à la couverture d'un montant de 152.5 millions de \$ de crédits d'investissement consentis par les banques marocaines à des entreprises concernées par la politique de « mise à niveau » industrielle et qui souhaitent étendre ou moderniser leur outil de production. D'autre part, l'AFD assure l'instruction technique des dossiers dans le cadre d'une ligne de crédit financée sur protocole, destinée aux investissements productifs des PME/PMI, d'un montant de 30.5 millions de \$.

Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). L'AFD assure le Secrétariat du FFEM, qui s'intéresse à quatre projets au Maroc visant la conservation et la gestion de la biodiversité.

Le Centre d'études économiques, financières et bancaires (CEFEB). Le CEFEB est le centre de formation du Groupe AFD. Il intervient à la demande des Etats, organismes et sociétés avec lesquels travaille le Groupe. Il accueille des cadres-stagiaires pour différents types de sessions de formation.

Orientations pour le futur

Lors de la IIIème Réunion maroco-française déjà mentionnée les deux parties ont convenu de la nécessité de faire évoluer et de rénover le cadre de leur coopération dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une meilleure hiérarchisation des priorités et des actions. Il y a accord sur la nécessité de tenir compte de nouveaux besoins (éducation de base, développement social, emploi, aménagement du

territoire), de nouveaux partenaires (société civile, coopération décentralisée, bailleurs de fonds multilatéraux) et de nouveaux outils. Les deux parties ont confié à un Groupe de travail regroupant l'ensemble des départements ministériels concernés le soin de faire progresser la réflexion sur la meilleure formule pour atteindre ces objectifs et de faire un rapport sur l'état d'avancement des travaux d'ici au 15 avril 2000.

Appréciation : approches, mécanismes et instruments de gestion et coordination

Orientation et cohérence des politiques

Le Maroc fait partie de la ZSP et de la RPE. Il est l'un des tous premiers bénéficiaires de l'APD de la France. En l'absence d'une **stratégie-pays** couvrant l'ensemble du dispositif français de l'aide au Maroc, il n'est pas facile de porter un jugement global sur l'aide française et de déterminer dans quelle mesure elle s'inscrit dans la perspective de la Stratégie du CAD pour le XXI^e siècle. Vu le volume d'activités réalisées, une évaluation-pays pourrait constituer un point de départ très utile dans le processus de préparation des orientations stratégiques entrepris par la DGCID pour le Maroc.

C'est au niveau des **activités de l'AFD**, qui se concentrent sur le développement rural et l'eau, que la pertinence des activités de l'aide bilatérale est la plus évidente et répond de manière directe aux besoins prioritaires de développement du Maroc dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Cependant, les concours financiers de l'AFD ne représentent qu'environ 20 % de l'APD française au Maroc. Même si les activités de PROPARCO ne sont pas incluses dans les statistiques d'APD, elles semblent avoir un impact notable (la mission a visité une entreprise textile assez remarquable de ce point de vue), être innovatrices, avec un équilibre raisonnable entre risques encourus et bénéfices escomptés. Certes, le succès des opérations de prise de participation au capital des sociétés marocaines ne peut pas être assuré à l'avance et les risques encourus ne sont pas à minimiser, mais PROPARCO a une approche prudente.

Parmi les **activités du SCAC**, une partie est nettement tournée vers l'influence, la promotion de la langue française et la formation des élites. Une autre se tourne de manière complémentaire vers l'appui à des réformes de structure. Les difficultés soulevées par la promotion de la langue française et de la francophonie sont de deux ordres : parce les écoles françaises accueillent un nombre important d'élèves marocains (11.550 sur 17.000), ce réseau, dans le processus de formation des élites marocaines, tend encore à se substituer au système scolaire national. En deuxième lieu, au-delà du système des établissements français, les actions de coopération sont concentrées sur l'enseignement secondaire, l'université et les filières d'excellence, tandis que l'enseignement primaire, où les besoins du Maroc sont encore pressants, est moins prioritaire en termes de volume financier. Quant à la coopération technique et scientifique, il est difficile de contrôler des opérations de nature très diverse et très dispersées, qui supposent souvent une expertise scientifique et répondent à des logiques très spécifiques. De même les arbitrages budgétaires sont problématiques, surtout avec la compression des budgets en cours. Il existe donc un risque d'introduire une logique d'abonnement des bénéficiaires marocains de cette forme de coopération. Enfin, en termes de coopération culturelle, la France joue un rôle positif et très actif pour la promotion et le rayonnement de la culture marocaine (cf. La manifestation « Le Temps du Maroc »).

Les opérations de **réduction de la dette** externe préparées par le MEFI sont très bénéfiques pour le Maroc puisqu'elles permettent un allègement budgétaire immédiat et un assainissement au moins partiel des finances publiques. Cependant, l'annulation de dettes en faveur d'un programme d'investissements publics dans le nord du pays n'a malheureusement pas inclus des mécanismes appropriés de suivi et d'évaluation desdits investissements. Il n'est donc pas surprenant que des problèmes aient surgi quant à la consistance et à la qualité des programmes financés. Quant aux

conversions de dettes en investissements privés il est peu probable qu'elles aient un réel impact sur la décision stratégique des investisseurs, l'élément de subvention (12 %) pesant finalement relativement peu dans leurs décisions. Les investissements français au Maroc sont de toute façon très vigoureux avec une moyenne de 1.1 milliard de FF par an sur cinq ans. Ils ont même doublé en 1999 à 2.1 milliards de FF. Lors de la dernière opération décidée fin 1999 il aurait été souhaitable que des modalités de conversion de type social, moyennant l'utilisation de l'élément de subvention consenti par le Maroc en vue de la création d'un fonds d'éducation pour les zones rurales par exemple, soient prises en compte par le MEFI. Une telle opération aurait pu utilement s'inscrire dans les nouvelles priorités sociales du gouvernement marocain. Cependant, il faut reconnaître que le but de la conversion de dettes en investissements, aux yeux du Trésor notamment, est principalement d'accélérer le désendettement du pays, lui fournissant une marge de manoeuvre pour des dépenses budgétaires d'intervention. Ces opérations peuvent faciliter pour le Maroc le développement de la formule de conversion en investissements avec d'autres partenaires (l'Espagne a déjà suivi cet exemple avec deux tranches de conversion ; d'autres pays pourraient en faire de même).

Les montants d'aide sous forme de **protocoles financiers** représentent presque la moitié de l'aide en faveur du Maroc. S'il est vrai que depuis 1997 la réforme des protocoles a permis de corriger certains défauts soulevés par les évaluations rétrospectives, il n'en reste pas moins que leur programmation s'inscrit avant tout dans une logique de promotion commerciale plutôt que de développement.

Comme au Vietnam et au Mali un élément prometteur en termes d'approche de développement est à relever au niveau de la **coopération décentralisée** et du début de collaboration qui a été instauré par le SCAC avec des **ONG** locales et internationales.

Vue d'ensemble du dispositif français au Maroc

Le dispositif de la coopération reste complexe, avec un nombre élevé d'acteurs, même si la coordination à travers l'ambassade de Rabat semble bien fonctionner. Le fait est qu'il existe trois logiques de coopération, certes complémentaires, mais répondant à une vision différente : la logique macroéconomique du MEFI, où le retour sur l'aide peut parfois jouer un rôle important ; celle du SCAC où la vision de coopération internationale de type élitaire et de promotion de la francophonie cohabite avec l'appui aux réformes de structure ; et celle du développement, en particulier au niveau rural, de l'AFD. La hiérarchisation de ces différentes logiques et visions et leurs interactions au sein du dispositif ne sont pas évidentes pour la mission du CAD, qui a visité le Maroc. Cela explique probablement pourquoi certaines opportunités, celle par exemple de promouvoir une opération de désendettement créatif avec un haut contenu social, ne sont pas étudiées et valorisées comme elles le mériteraient.

Les services de l'Ambassade représentant les différents instruments semblent fonctionner avec des ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant. Quant à l'AFD, elle dispose d'une équipe dynamique particulièrement qualifiée, bien en prise sur les différents partenaires avec lesquels l'AFD travaille au Maroc.

En **l'absence d'une stratégie-pays** clairement énoncée, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les engagements pris au sein du CAD en faveur de la lutte contre la pauvreté sont vraiment reflétés dans l'allocation et la mise en oeuvre des ressources. L'instrument AFD est de loin celui qui se rapproche le plus directement de l'objectif du CAD. Les connaissances et l'expérience de l'agence locale et de son personnel dans le domaine du développement rural et des infrastructures de base sont solides, ses relations avec les institutions locales responsables de l'exécution des projets très suivies. Cependant, la coordination, l'interaction et les synergies avec le SCAC devront être ultérieurement

développées si la France veut effectivement augmenter son apport à l'éducation fondamentale et aux services de santé primaires.

Approches, mécanismes et instruments

Le dispositif français a une tendance naturelle à identifier et à réaliser des projets individuels, sans grande articulation avec les politiques sectorielles. Cela est aussi le cas dans des domaines pourtant prioritaires comme le développement rural. Il est vrai que la responsabilité des politiques sectorielles incombe au gouvernement marocain et que ce dernier rencontre souvent des difficultés à poursuivre une telle démarche. Mais il est dommage que la France ne joue pas un rôle plus actif dans ce domaine compte tenu de son expertise, unanimement reconnue. Au vu de l'importance cruciale d'une stratégie de développement rural dans un pays comme le Maroc il est par exemple frappant de constater que le récent prêt d'ajustement structurel de 250 millions de \$ octroyé par la Banque mondiale à la mi-1999 ne mentionne même pas cette problématique et ne définit aucune politique à cet égard. La France ne pourrait-elle pas aider à combler cette lacune ?

Partenariat, pérennité des interventions et coordination

Sur un plan général, le partenariat entre le Maroc et la France fonctionne particulièrement bien. Tous les acteurs concernés considèrent que les relations entre les deux pays sont de nature privilégiée et qu'entre les deux gouvernements il y a une véritable situation d'osmose. Cela constitue un point de départ presque idéal pour définir un programme de coopération ambitieux et efficace. Reste un défi majeur : celui d'incorporer les vues et les propositions de la société civile en cours d'émergence au Maroc.

Comme cela est le cas dans d'autres pays, la pérennité de certaines opérations, notamment les investissements découlant des protocoles financiers, n'est pas évidente. En ce qui concerne l'appui au secteur privé, le succès relatif des activités de PROPARCO devrait donner lieu à une réflexion sur le bien-fondé de l'importance relative des protocoles financiers.

Le gouvernement marocain semble peu enclin à jouer un rôle actif en matière de coordination des donateurs. Il semble nettement préférer, du moins pour le moment, une approche bilatérale avec chaque membre de la communauté des donateurs. La France, quant à elle, est très présente dans les instances de coordination à haut niveau. Comme indiqué section 4.3., il existe néanmoins un espace pour des initiatives plus amples, sur un certain nombre de problématiques notamment sociales, à même d'aider le gouvernement à améliorer ses propres politiques sectorielles et à accroître l'efficacité des apports des donateurs.

Suivi et évaluation des interventions

Le MEFI a réalisé début 1999 un rapport d'évaluation sur l'aide bilatérale accordée par la France au Maroc. Il s'agit sans doute d'un effort important et louable. Cependant, l'orientation de l'évaluation est discutable dans la mesure où elle privilégie les aspects financiers et de retour de l'aide pour la France par rapport à l'impact sur le processus du développement, notamment en termes de réduction de la pauvreté.

D'une manière générale, les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires directs et indirects des projets ne semblent pas retenir toute l'attention nécessaire de la part des différentes agences d'exécution. Ceci alors que, dans certains projets, par exemple d'irrigation ou d'alimentation d'eau en milieu rural et urbain, il serait important de mieux connaître ces caractéristiques, pour vérifier si

lesdits projets permettent effectivement d'améliorer le niveau de vie des plus pauvres, et notamment des femmes, parmi les populations bénéficiaires.

Conclusions

Poids des protocoles financiers. Bien que les protocoles puissent jouer un rôle positif dans un pays à revenu intermédiaire comme le Maroc, cet instrument, même après la récente réforme, s'inscrit dans une logique avant tout de promotion commerciale qui n'est pas toujours conciliable avec une logique de développement. Une réduction du poids des protocoles dans le programme de la France au Maroc semble souhaitable.

Appui au secteur privé. Le succès initial des activités de PROPARCO démontre que le potentiel de cet instrument est supérieur à celui des protocoles financiers. La priorité devrait clairement être l'appui et le renforcement des PME/PMI marocaines, dans la ligne des actions spécifiques mises en place depuis 1998 : ligne de crédit sur protocole de 200 millions de FF pour les PME-PMI, avec un taux de 5.25 % ; fonds de garantie des crédits d'équipement consentis par les banques marocaines (200 millions de FF de dotation permettant 1 milliard de FF de garanties à 50 %).

Réduction de dette. En cas de répétition d'une opération d'allègement de dette, il serait souhaitable d'étudier de près la possibilité de coupler une telle opération avec le financement, au moyen d'un fonds de contrepartie locale, de programmes à caractère social ou environnemental.

Renforcement des activités de l'AFD. L'AFD a une solide réputation et des résultats appréciables au Maroc. Son rôle d'opérateur-pivot et ses activités pourraient être ultérieurement renforcés, dans le cadre d'une stratégie-pays identifiant clairement la contribution à la réduction de la pauvreté rurale comme la priorité principale.

Coopération décentralisée et avec les ONG. Ces formes de coopération pourraient être mieux intégrées dans le dispositif de l'aide française. L'ensemble du programme de la France bénéficierait d'une coordination plus étroite entre ces modalités d'aide et le reste des activités.

Participation au processus de coordination des donateurs. La France a un rôle capital à jouer. Elle pourrait utilement renforcer sa présence au niveau sectoriel et technique, notamment pour aider le gouvernement marocain à mieux définir et mettre en oeuvre certaines politiques sectorielles, notamment celles de développement rural, d'éducation et de santé.

ANNEXE VII

PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU VIETNAM

Introduction

En prévision de l'examen par le Comité d'aide au développement (CAD) du programme d'aide de la France, une mission composée de représentants de l'un des pays examinateurs, la Norvège, et du Secrétariat, s'est rendue au Vietnam du 8 au 18 décembre 1999. Pendant la mission, des contacts ont été établis avec l'ensemble des acteurs de la coopération française, y compris avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et de collectivités locales. La mission a pu participer au Groupe consultatif qui se tenait à Hanoi les 14 et 15 décembre 1999, ce qui a permis d'acquérir une appréciation d'ensemble du contexte de l'aide au développement dans ce pays.

Aperçu du contexte national et principaux défis du développement

Evolution récente et situation économique et sociale

La République socialiste du Vietnam a lancé en 1986 un vaste programme de réformes, connu sous le nom de *doi moi*, lequel a conduit à la libéralisation du système économique jusque là entièrement fondé sur la planification centralisée. Les réformes ont également conduit à l'ouverture du pays et au rétablissement de relations avec l'ensemble de la communauté internationale. Au cours des dix dernières années, le Vietnam a connu une évolution socio-économique spectaculaire. La croissance économique a atteint des taux moyens de 8-9 % par an. La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté - mesuré selon les standards internationaux établis par la Banque mondiale - est passée de 58 % en 1993 à 37 % en 1998. La plupart des indicateurs de développement humain confirment une amélioration du niveau de vie de la population vietnamienne. De plus, les améliorations semblent être réparties sur l'ensemble des régions et des différents groupes de population du pays.

Le Vietnam fait face aujourd'hui à de nouveaux défis. La croissance est tombée à 5.8 % en 1998 et 4.8 % en 1999, près de la moitié du taux des années précédentes. Le pays a subi le contrecoup de la crise asiatique, qui s'est traduit principalement par une réduction de l'investissement étranger direct : les montants enregistrés au niveau de l'attribution des licences d'investissement sont passés de 8.6 à 3.9 milliards de \$ en 1998 et les montants enregistrés pendant les neuf premiers mois de 1999 ne représenteraient que 48 % de ceux enregistrés pendant la même période en 1998. Le ralentissement de la croissance est également attribuable à des facteurs internes et notamment à l'inertie dans la poursuite des réformes particulièrement critiques dans le secteur bancaire et celui des entreprises d'Etat.

Le Vietnam reste un des pays les plus pauvres du monde, avec un produit national brut annuel de 325 \$ par habitant. Le monde rural représente 80 % de la population et les 2/3 de la population dépendent du secteur agricole pour leur subsistance. Même si les réformes se sont traduites par un accroissement des revenus et une amélioration du niveau de vie pour la majorité des Vietnamiens, on

assiste à des disparités croissantes entre les zones rurales et urbaines. La pauvreté reste concentrée dans les zones rurales, avec 45 % de la population rurale qui vit en dessous du seuil de pauvreté. Alors que le revenu en milieu rural a augmenté de 30 % entre 1993 et 1998, cette augmentation était deux fois plus importante en milieu urbain. L'accès aux services sociaux est loin d'être équitable dans les secteurs de l'éducation et de la santé. De plus en plus d'enfants de milieux pauvres ne terminent pas leur scolarité et les enfants handicapés sont quasiment exclus des écoles. Dans le domaine de la santé, l'introduction de services payants en limite l'accès aux pauvres. De plus, les gains obtenus en matière de réduction de la pauvreté sont relativement fragiles, étant donné qu'une grande partie de la population se trouve à proximité du seuil de pauvreté. Les typhons et les inondations qui ont ravagé le centre du pays en novembre 1999 montrent à quel point le pays reste vulnérable aux catastrophes naturelles.

La stratégie de développement définie par le Vietnam

Le gouvernement vietnamien se préoccupe non seulement de la relance de la croissance économique mais également du maintien de la stabilité politique et sociale. En effet, une croissance économique élevée est indispensable à l'approfondissement des réformes macro-économiques et à la poursuite du processus d'industrialisation et de modernisation du pays. Cependant, le gouvernement, qui a placé la réduction de la pauvreté au centre de son action politique, se préoccupe de plus en plus de l'accroissement des disparités. C'est ainsi que même si le moteur principal du processus de développement reste basé sur la modernisation et l'industrialisation du pays, une plus grande attention a été portée, depuis 1997, au développement rural, afin de prévenir l'accroissement des écarts entre zones urbaines et rurales et de s'occuper des inégalités croissantes concernant l'accès des pauvres aux services sociaux de base.

Avec ces objectifs pour fondement, le Gouvernement formule des plans de développement nationaux quinquennaux qui sont complétés chaque année par une liste d'actions prioritaires pour l'année. Les priorités pour l'année 2000 ont été définies de la manière suivante : i) création de conditions plus favorables au développement de l'activité économique et commerciale ; ii) ouverture des marchés domestiques et intégration aux marchés internationaux ; iii) amélioration de la productivité des investissements ; iv) consolidation des secteurs financier et bancaire ; v) prise en compte des défis sociaux à travers la lutte contre la pauvreté et la création d'emploi ; et vi) réforme du secteur public.

Le consensus qui existe entre le gouvernement et l'ensemble des donateurs en ce qui concerne la nécessité de poursuivre les réformes ne fait aucun doute. Le débat porte sur la manière de procéder aux réformes, en particulier sur le rythme et les modalités que celles-ci devraient adopter. La plupart des donateurs, qui au début des années 90 voyaient dans le Vietnam un futur tigre, font preuve d'impatience et poussent à une accélération des réformes. Par souci de stabilité politique et sociale et à la lumière de l'expérience d'autres pays en transition, le gouvernement vietnamien tend de son côté à privilégier une approche graduelle, qui ne semble rallier que quelques donateurs.

Au cours des deux dernières années, le Vietnam a ainsi privilégié la stabilité macro-économique plutôt que de prendre des risques afin de relancer la croissance économique. Cette approche a produit quelques résultats et a permis au Vietnam d'éviter les crises financières et économiques que la plupart de ses voisins ont traversées. Cependant, une reprise rapide de la croissance est impérative pour la poursuite des efforts de lutte contre la pauvreté et le maintien des acquis de ces dernières années. Un des facteurs clés repose sur la capacité du Vietnam à développer une véritable économie « multi-sectorielle », dans laquelle le secteur privé soit habilité à se développer dans un environnement sans distorsions et puisse jouir des mêmes conditions-cadre que les entreprises étatiques.

Communauté des donateurs

Les réformes socio-économiques mises en place dès la fin des années 80 ont permis au Vietnam d'attirer un nombre considérable de partenaires de développement. Il y a maintenant plus de 42 agences d'aide bilatérales et multilatérales présentes dans le pays ainsi que plus de 300 ONG. Depuis la première réunion des donateurs en 1993, les annonces de contribution d'aide publique au développement (APD) en faveur du Vietnam se sont élevées à plus de 2 milliards de \$ par an et les décaissements annuels ont atteint en 1998 1 milliard de \$. Cet appui considérable de la part de la communauté internationale démontre la volonté des pays donateurs de continuer à appuyer les efforts du Vietnam dans son processus de réformes même si les pressions se font de plus en plus grandes pour que celles-ci soient poursuivies plus en profondeur et à un rythme plus rapide. Par ailleurs, l'augmentation du volume des ressources et du nombre d'acteurs souligne qu'il est important de continuer à appuyer le Vietnam dans ses activités de planification, de coordination et de gestion de l'aide.

Le groupe consultatif qui s'est réuni à Hanoi les 14 et 15 décembre 1999 a permis de faire le point sur la situation et d'atteindre un consensus sur les points suivants :

- **Réduction de pauvreté** : les donateurs vont travailler en étroite collaboration avec le gouvernement vietnamien et l'appuyer dans la mise en oeuvre de son plan quinquennal de développement et de sa stratégie de développement à long terme.
- **Réformes économiques** : seul le principe même des réformes fait l'objet d'un consensus tandis que le rythme et les modalités de mise en oeuvre sont loin de faire l'unanimité, en particulier sur la privatisation des entreprises étatiques.
- **Partenariat** : les donateurs sont en faveur d'une approche de développement globale, ce qui nécessite une vision et une action communes dans un certain nombre de secteurs et de programmes nationaux (à commencer par les secteurs santé, eau, forêt et catastrophes naturelles) se concrétisant sous la forme de préparation de stratégies et d'indicateurs de mesure des progrès accomplis. A la demande des ONG internationales, un forum de la société civile sera dorénavant organisé en marge du groupe consultatif, à l'instar du forum du secteur privé.
- **Amélioration de la mise en oeuvre de l'APD** : une conférence nationale sur le thème de la gestion de projets sera organisée en mars 2000 pour faire le point sur la situation et examiner un certain nombre de procédures susceptibles d'accélérer et d'améliorer la réalisation de l'aide.
- **Catastrophes naturelles** : les donateurs se sont mis d'accord pour utiliser une partie des engagements existants pour le financement des activités de réhabilitation nécessaires suite aux récentes inondations dans le centre du pays et d'activités pour la prévention de futures catastrophes naturelles. La création d'un fonds d'urgence a été proposée.

Les annonces de contribution pour l'année 2000 s'élèvent à 2.2 milliards de \$, auxquels s'ajoute une somme supplémentaire de 700 millions de \$ conditionnelle à l'accélération du programme de réformes.

La coopération française au Vietnam

Relations France-Vietnam

Malgré le passé colonial, la France occupe une très bonne position dans le contexte des relations internationales du Vietnam. L'histoire et la présence d'une forte communauté vietnamienne en France ont contribué à une bonne connaissance mutuelle mais ont surtout permis la création de nombreux liens non seulement au niveau étatique mais aussi entre différentes organisations et individus. Que ce soit à travers sa contribution au règlement des arriérés du Vietnam auprès des Institutions de Bretton Woods en 1993 ou sa participation active à la préparation d'accords avec l'Union européenne, la France a joué un rôle fort apprécié des Vietnamiens pour la réintégration de leur pays dans la communauté internationale.

Par souci d'indépendance, le Vietnam ne souhaite pas développer de relations trop étroites avec un seul pays ou groupe de pays, ni être soumis à une approche unique du développement. A cet égard, l'approche de la France par rapport au rôle fondamental de l'Etat constitue une expérience particulièrement intéressante pour le Vietnam dans le contexte de sa réflexion sur les relations entre le politique et l'économie et sur son processus de privatisation. La France figure parmi les rares donateurs qui respectent la position du Vietnam quant au rythme auquel les réformes doivent se poursuivre.

La France est le deuxième bailleur de fonds bilatéral derrière le Japon – même si le volume de l'APD de la France ne représente même pas un quart de l'APD du Japon au Vietnam. La France est le premier investisseur étranger occidental, en sixième position derrière un groupe de pays asiatiques, avec un stock de projets qui s'élevait à plus de 2 milliards de \$ à la fin de l'année 1999.

Contexte stratégique

Le Vietnam, qui ne faisait traditionnellement pas partie des « pays du champ », s'est vu intégrer début 1999 dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Jusqu'à présent, la stratégie d'ensemble de la coopération française au Vietnam n'avait pas été formalisée et la cohérence entre les différents instruments du dispositif d'aide reposait sur les réunions de service réunissant régulièrement les différents acteurs. Dans le cadre de la réforme de 1999, les stratégies par pays demandent à être formalisées et présentées de manière globale, s'appuyant sur un bilan des activités passées et en cours et s'inscrivant dans le contexte de coopération internationale et le cadre stratégique des pays bénéficiaires. Un tel exercice va se dérouler pour le Vietnam en l'an 2000 en commençant par une évaluation « pays » qui sera menée conjointement par le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MEFI) et le ministère des Affaires étrangères (MAE). Cette évaluation, la première du genre, va être réalisée par des consultants externes, sous la double coordination de l'unité d'évaluation du Trésor et de celle de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

La coopération culturelle, scientifique et technique avec le Vietnam est fondée sur un accord signé en 1977. Après être restée pendant longtemps limitée pour des raisons politiques, la coopération française a connu un regain d'activité à partir du début des années 90 avec l'introduction de nouveaux instruments : les protocoles financiers, les prêts concessionnels de l'Agence française de développement (AFD) et plus récemment les crédits du Fonds d'aide et de coopération (FAC)²⁷. Les grands axes de la coopération culturelle, scientifique et technique française au Vietnam ont été confirmés à l'occasion de la dernière Commission mixte de mars 1998 et sont les suivants :

27 . Le FAC est remplacé à partir du 1er janvier 2000 par le Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

i) promotion de la francophonie ; ii) accompagnement de la libéralisation de l'économie vietnamienne et de la mise en place d'un Etat de droit ; et iii) formation des cadres dans des secteurs clés (technologie, gestion et médecine) pour accompagner la modernisation de l'économie et le développement du pays.

Le Vietnam fait partie, avec les pays du Maghreb et l'Afrique du Sud, du groupe de pays qui sont inclus à la fois dans la ZSP et dans la zone des pays émergents (ZPE), laquelle résulte de la réforme des protocoles financiers intervenue en 1998. L'objectif premier des protocoles est la promotion des entreprises françaises sur le marché vietnamien, étant entendu que ceux-ci contribuent au développement du pays au moyen de transferts de technologie. En 1998, il a été décidé de mettre l'accent sur trois secteurs prioritaires : l'environnement, l'industrie agro-alimentaire et le transport aéronautique. Cette décision répondait à un besoin de concentration sur un certain nombre de secteurs et une redistribution des responsabilités entre le Poste d'expansion économique (PEE) et l'AFD.

En réponse aux priorités de développement du Vietnam, l'AFD intervient principalement dans le domaine du développement rural : agriculture, transformation des produits agricoles et infrastructures rurales. Le champ de l'AFD est en train de s'élargir avec des interventions dans le domaine de l'eau (suite à la redistribution des responsabilités entre le PEE et l'AFD) et de la formation professionnelle (en cofinancement avec la Banque asiatique de développement). Dans le futur, l'AFD devrait également pouvoir apporter un appui au secteur privé à travers la Société de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO), la filiale de l'AFD ayant pour mandat la promotion du secteur privé. L'implantation au Vietnam de PROPARCO est en cours de discussion avec les autorités vietnamiennes et un accord devrait aboutir dans le courant de l'an 2000.

La coopération française en chiffres

L'APD française au Vietnam se montait en 1998 à 66.9 millions de \$, soit une hausse de plus de 16 % par rapport à 1997. Sur la base des prévisions budgétaires, ce montant devrait être maintenu pour 1999. A ce montant s'ajoutent 7 millions de \$ en provenance des organismes publics de recherche²⁸ et 3 millions de \$ au titre de la coopération décentralisée. En 1998, l'APD se décomposait de la manière suivante :

<i>Instrument</i>	<i>Part de l'APD (1998)</i>
Coopération culturelle, scientifique et technique	18 %
AFD	23 %
Protocoles financiers	59 %

En 1998, 28 % de l'APD française était constituée de dons. Au cours des trois dernières années, on note une progression très nette des prêts, en raison d'une part de l'émergence de l'AFD et la disparition des dons au niveau des protocoles financiers. Le Vietnam est traité par l'AFD comme un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et reçoit à ce titre des prêts à des conditions

28. Le Centre national de recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour le développement en coopération (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

ordinaires (taux de 2.25 % par an et durée de 25 ans dont 8 ans de différé)²⁹. Avec un revenu par tête de 325 \$ par an, le Vietnam est cependant classé dans la catégorie des pays à faible revenu et devrait pouvoir bénéficier de subventions pour les opérations relevant de l'Etat.

En raison de la multiplicité des instruments, les décaissements sont répartis sur une large gamme de secteurs (une quinzaine au total), même s'il y a une certaine spécialisation spécifique à chaque instrument : infrastructures et équipements pour les protocoles financiers, développement rural pour l'AFD et ressources humaines pour le MAE.

Le dispositif français de la coopération au développement

Le ministère des Affaires étrangères : Ambassade et Service de Coopération et d'action culturelle (SCAC)

Chef de la diplomatie française au Vietnam, l'Ambassadeur de France est également chargé de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. A ce titre, il anime et coordonne les différents acteurs de la coopération française dont le SCAC, le PEE et l'AFD. L'Ambassade dispose d'une enveloppe annuelle de 200 000 francs (FF) pour apporter un soutien à des initiatives locales. Ces ressources sont parfois utilisées en collaboration avec le PEE pour encourager des entreprises françaises à développer des activités sociales (par exemple fourniture d'électricité à une école qui a été construite avec les fonds de l'Ambassade).

Les domaines d'intervention du SCAC sont les suivants :

- **L'enseignement du français** qui comprend : i) la création du centre culturel de « l'Alliance Française » ; ii) la formation de professeurs de français ; iii) le développement du français de spécialité dans les secteurs d'intervention de la coopération française ; iv) l'ouverture de classes bilingues – 360 classes ouvertes à la rentrée 1998 dans 71 établissements répartis dans 17 villes et provinces ; v) la création d'une cinquantaine de filières francophones universitaires ; et vi) des bourses pour élèves du post-secondaire.³⁰
- **La coopération scientifique et technique** qui porte sur : i) la modernisation de l'Etat à travers la coopération juridique et judiciaire, économique et financière, administrative ; ii) la coopération médicale (formation de spécialistes dans dix filières, avec l'envoi en France d'une centaine de stagiaires par année) ; iii) le développement agricole ; iv) l'enseignement supérieur et la recherche (formation à la gestion et à l'économie avec la mise sur pied d'un programme de type MBA) ; v) la formation et le perfectionnement des ingénieurs, sur le modèle des grandes écoles françaises ; vi) la formation en sciences sociales et humaines.
- **La coopération culturelle et artistique.**
- **La coopération audiovisuelle.**

29 . Les prêts de l'AFD, de même que ceux des protocoles financiers, sont ainsi octroyés à des conditions comportant un élément-don de 35%. Ces prêts sont cependant enregistrés dans la base de données du CAD à des niveaux supérieurs d'élément-don, allant jusqu'à 62.5 %.

30 . De plus, le Vietnam compte deux établissements scolaires français qui relèvent de la compétence de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Avec la perspective de son inclusion dans la ZSP, le Vietnam a eu accès dès 1998 à des financements du FAC. L'accès au FAC a permis une augmentation des fonds disponibles pour le Vietnam sous forme de dons et une meilleure programmation. L'enveloppe de crédits d'intervention du MAE - qui doivent être dépensés dans l'année - est passée de 64 à 58 millions de FF entre 1999 et 2000, alors que l'autorisation de programme du FAC - qui est pluriannuelle - est passée de 9 à 28 millions de FF. Deux premiers projets ont été approuvés en 1998 et 1999 : un programme de développement rural pour permettre la diffusion des acquis d'un projet de recherche sur le Fleuve Rouge et un programme de formation des ingénieurs sur le modèle des grandes écoles françaises.

Les protocoles financiers

Le premier protocole financier a été signé en 1989. Aujourd'hui l'aide fournie à ce titre représente au total 200 projets et 2.3 milliards de FF d'engagements (soit près de 400 millions de \$)³¹. Les protocoles financiers ont couvert toute une série de secteurs : eau, agriculture, infrastructure et énergie, formation, industrie, santé, communications et aéronautique. Suite à la réforme du dispositif de l'aide, et au passage d'une logique pays à une logique projet, un certain nombre de secteurs prioritaires ont été définis en accord avec les autorités vietnamiennes. Les propositions de projets émanent principalement des entreprises françaises, mais le PEE fait un travail de prospection auprès des agences bénéficiaires potentielles. Un certain nombre d'évaluations sectorielles ont été conduites pour évaluer l'impact des financements sous protocole et les résultats ont été pris en compte dans la redéfinition des secteurs d'intervention en 1998. C'est ainsi que la décision a été prise d'abandonner les secteurs de l'eau et de la santé, dont la responsabilité a été transmise respectivement à l'AFD et à la coopération décentralisée.

L'AFD

Depuis 1994, 14 concours ont été accordés pour le soutien de diverses activités agricoles (culture du café arabica, du coton, de la canne à sucre et de l'hévéa), pour la transformation de produits agricoles (extension d'une sucrerie et création d'une unité de production laitière à base de soja), pour un programme d'infrastructures rurales et un programme de formation professionnelle. Trois de ces projets sont réalisés sous forme de cofinancement avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Bien que le rôle premier de l'AFD soit d'intervenir au niveau de projets, l'agence a fait réaliser deux études sectorielles sur la filière du sucre, en raison de la controverse quant à la viabilité de cette filière, et sur la filière du riz dans le delta du Mékong, en raison du potentiel de développement de nouvelles techniques dans ce secteur.

Coopération décentralisée et organisations non gouvernementales

La coopération décentralisée a pris une grande ampleur au Vietnam au cours de ces dernières années, sur le plan qualitatif notamment. Les ressources financières en provenance des collectivités locales sont estimées à plus de 20 millions de FF par année. Plus d'une dizaine de régions, ainsi qu'un certain nombre de villes, ont développé des programmes de coopération avec différentes provinces et villes du Vietnam. Cette coopération, qui s'inscrit dans le cadre d'accords de région à région ou de ville à ville, a engendré un nombre encore plus grand de contacts entre associations de solidarité, établissements hospitaliers et universitaires et autres groupements professionnels.

31 . Jusqu'en 1994, cette aide a été versée sous forme de dons exclusivement. Avec l'introduction des prêts en 1995, le système de dons a coexisté avec le système de prêts jusqu'en 1998. A partir de 1999, toute l'aide sous protocole se fait sous forme de prêts.

Face à la multiplicité des acteurs et des interventions, l'Ambassade joue un rôle important de coordination. Un membre du SCAC est spécifiquement en charge des relations avec les collectivités locales et les ONG. Depuis deux ans, l'Ambassade appuie l'organisation d'ateliers de coopération décentralisée qui sont organisés en France et réunissent les différentes collectivités locales actives au Vietnam. La prochaine commission mixte, qui se réunira en mai 2000, associera pour la première fois les collectivités locales.

Appréciation : approches, mécanismes et instruments de gestion et de coordination

Orientation et cohérence des politiques

En l'absence d'une stratégie couvrant l'ensemble du dispositif français de l'aide au Vietnam et vu les caractéristiques de ce dernier, il n'est pas facile de porter un jugement global sur l'aide française et de déterminer dans quelle mesure elle s'inscrit dans la perspective de la Stratégie du CAD : *Le Rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. L'évaluation « pays » qui va être effectuée au mois de mars 2000 et les enseignements qui en seront tirés devraient constituer un point de départ utile dans le processus de préparation des orientations stratégiques requises par la DGCID pour les pays de la ZSP.

C'est au niveau des activités de l'AFD, qui se concentrent sur le développement rural, que la pertinence des activités de l'aide bilatérale semble être la plus évidente et répondre de manière directe aux besoins prioritaires de développement du pays dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Cependant, les concours financiers de l'AFD, qui n'est présente au Vietnam que depuis 1994, ne représentent que 23 % de l'APD française au Vietnam.

Parmi les activités du SCAC, c'est l'héritage du MAE qui tend à dominer, avec une culture de coopération internationale plutôt que de coopération au développement. En effet, le programme s'oriente principalement vers la promotion de la langue française et la formation des élites. En termes de coopération culturelle, la France joue un rôle positif pour la promotion et le rayonnement de la culture vietnamienne à travers son appui par exemple à la création du Musée d'Ethnographie du Vietnam en 1997. Cet établissement a pour vocation non seulement la mise en valeur du patrimoine historique des 54 ethnies du Vietnam, mais également la recherche et la formation scientifique. Il est l'aboutissement d'un travail collectif intense entre chercheurs vietnamiens et français et devrait contribuer à une meilleure compréhension des uns et des autres. Avec l'intégration du Vietnam dans la ZSP, le défi est de procéder à la transition vers une culture d'aide davantage orientée vers l'appui institutionnel et une meilleure prise en compte des besoins de base dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui sont deux secteurs importants de la coopération culturelle, scientifique et technique française au Vietnam.

Les montants d'aide sous forme de protocoles financiers représentent plus de la moitié de l'aide en faveur du Vietnam. Or, ces prêts répondent davantage à des intérêts commerciaux que de développement et se font de manière ponctuelle, projet par projet, sans véritable dialogue sur le cadre institutionnel ou sectoriel. De plus, cette forme d'aide soulève des questions par rapport aux besoins du Vietnam en termes de concessionalité. En effet, lors du dernier groupe consultatif, le Premier Ministre a clairement indiqué les préoccupations du pays par rapport au facteur croissant de risque que représente la dette extérieure et son service. A cet égard, un appel a été lancé aux pays donateurs pour augmenter la part de dons dans leurs programmes d'aide.

Un élément prometteur en termes d'approche de développement est à relever au niveau de la coopération décentralisée, qui permet un développement basé sur le partenariat entre des institutions en prise avec les mêmes problématiques et de répondre de manière directe aux besoins prioritaires des

partenaires. Cette forme de coopération permet non seulement de répondre à des problèmes techniques de développement mais également de contribuer au processus de décentralisation du pays. Certaines des expériences faites au niveau local mériteraient cependant d'être davantage diffusées au sein du dispositif français et du groupe de travail de la communauté internationale sur les réformes administratives. La coopération de la région Nord - Pas de Calais avec la province de Thua Thien Hue au niveau de l'aménagement du territoire a par exemple permis la création d'un service d'environnement pour la ville de Hue et la mise sur pied d'une taxe pour le traitement des déchets, que la population accepte de payer grâce à l'amélioration des services publics. Ce résultat est à mettre en relation avec l'inertie qui caractérise la plupart des programmes d'appui aux réformes de l'administration publique au niveau national.

Vue d'ensemble du dispositif français au Vietnam

Le dispositif de la coopération reste complexe, avec un nombre élevé d'acteurs, même si la coordination à travers l'ambassade semble bien fonctionner. Des efforts remarquables ont été faits pour la coordination avec les autres acteurs et incluent la diffusion de l'information à travers un site internet très développé, la création d'un poste d'attaché à la coopération décentralisée et aux relations avec les organisations non gouvernementales ainsi que l'appui de l'Ambassade à l'organisation annuelle d'ateliers de la coopération décentralisée. Une certaine ouverture est également en train d'être amorcée avec l'invitation faite aux collectivités locales à participer à la prochaine commission mixte.

Les services représentant les différents instruments semblent fonctionner avec des ressources humaines suffisantes, bien qu'ils soient soumis à des sollicitations de toute sorte, que ce soit des obligations en raison de leur présence dans le pays même ou de l'accueil des nombreuses missions en provenance de France. Les tâches administratives semblent être relativement lourdes au niveau des protocoles financiers, avec la coexistence de différents régimes, mais aussi au niveau de l'AFD face à l'augmentation des tâches de gestion. L'AFD et le SCAC pourraient s'appuyer progressivement sur du personnel vietnamien, comme c'est déjà le cas au PEE et dans la plupart des autres agences d'aide sur place.

En l'absence d'une stratégie clairement énoncée, il reste difficile d'évaluer dans quelle mesure les engagements pris au sein du CAD en faveur de la lutte contre la pauvreté sont vraiment reflétés dans l'allocation et la programmation des ressources. Même si *à priori* toute activité peut être considérée comme participant à des efforts de lutte contre la pauvreté, les problèmes de cohérence entre un projet particulier et un contexte plus large ne sont pas à exclure.

En matière de thèmes transversaux, les constatations suivantes peuvent être faites :

- **Gouvernance.** Un certain nombre de projets du SCAC ont pour objectif de contribuer au renforcement de l'Etat de droit. Cependant, la question des droits humains n'est apparemment pas abordée de manière directe.
- **Environnement.** L'environnement est au centre d'un certain nombre de projets du PEE, dont les activités se concentrent entre autres sur le traitement des eaux usées et des déchets urbains et hospitaliers.
- **Egalité hommes-femmes.** D'une manière générale au Vietnam, il y a un grand équilibre au niveau des indicateurs entre hommes et femmes. Ainsi, dans les différents projets d'éducation ou de santé du SCAC, la participation des femmes semble être bonne. Cependant, la prise en compte de l'égalité hommes-femmes ne fait pas partie des préoccupations explicites des différents services d'aide et la désagrégation des données

au niveau des bénéficiaires de différentes activités n'est pas disponible. Les projets en cours d'instruction de l'AFD ont commencé à intégrer cette approche.

Approches, mécanismes et instruments

Les différentes interventions françaises ne cherchent pas forcément à s'inscrire dans une logique de politiques sectorielles, alors que le Gouvernement vietnamien et plusieurs donateurs se sont prononcés en faveur d'une telle approche lors du récent groupe consultatif. Au-delà de la qualité intrinsèque des projets individuels dans le domaine de la santé, que ce soit au niveau des stages de spécialisation médicale en France, des projets de rénovation hospitalière ou des partenariats hospitaliers de coopération décentralisée, de telles actions peuvent contribuer au renforcement des inéquités et des inefficacités du système existant. En effet, l'analyse récente du secteur de la santé par la Banque mondiale³² montre que le système actuel est trop orienté vers le secteur hospitalier : le Vietnam dispose de davantage de lits d'hôpitaux en relation avec sa population que des pays plus riches comme la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines. L'appui de la France, quoique intrinsèquement valable, est donc discutable lorsque l'on se place à un niveau stratégique et face à la nécessité de réorienter le système de santé vers les services de santé primaire. Un autre exemple pourrait aboutir à des conclusions similaires quant à l'inefficacité dans l'allocation de ressources en ce qui concerne les projets d'approvisionnement en eau financés sous protocoles financiers, qui ont été réalisés indépendamment d'une réflexion sur les politiques de tarification.

De même, les interventions françaises se préoccupent peu, au-delà des projets individuels, d'apporter un appui institutionnel plus global ou d'utiliser les connaissances et l'expérience obtenues grâce à une collaboration qui s'inscrit dans la durée pour entretenir un dialogue politique avec le Gouvernement vietnamien ou avec les autres donateurs. Par exemple, dans le secteur de l'éducation ou de la santé, l'ampleur de l'action française pourrait justifier et rendre crédible une telle approche.

Partenariat, pérennité des interventions et coordination

Dans le système vietnamien qui reste relativement dirigiste et centralisé, la promotion d'approches participatives n'est pas évidente. L'AFD pourrait cependant, pour ses projets de développement rural, s'appuyer sur les expériences faites par d'autres donateurs voire même les collectivités locales françaises. Ces dernières ont en effet une longue expérience de gestion des services collectifs et leur apport est loin d'être négligeable dans la mise en place de modalités de gestion et de suivi qui impliquent la société civile locale à travers des réseaux associatifs ou des associations professionnelles. La France était à juste titre assez critique de l'orientation individualiste de la dernière étude sur la pauvreté réalisée par le groupe de travail des donateurs, qui ne tient pas suffisamment compte du rôle joué par les collectivités de base comme les groupements d'agriculteurs ou d'autres structures sociales. Le programme de spécialisation médicale avec l'envoi de boursiers en France permet également de développer une forme intéressante de partenariat, avec leur insertion à part entière dans des structures hospitalières en France.

L'usage des protocoles financiers dans un pays comme le Vietnam soulève également la question de la viabilité à long terme des investissements réalisés à travers des entreprises d'Etat dont la performance financière est loin d'être satisfaisante. Le démarrage des activités de PROPARCO dans le futur devrait donner lieu à une certaine réflexion sur le bien-fondé de l'importance relative des protocoles financiers. Avec la possibilité de réorienter le programme d'aide de la France vers la promotion du secteur privé vietnamien qui reste très peu développé, PROPARCO devrait permettre d'ouvrir la voie à une approche plus réaliste d'appui aux secteurs productifs de ce pays. Les petites et moyennes

32 . *Vietnam Health Sector Review*, projet daté du 3 novembre 1999.

entreprises, notamment dans les secteurs d'exportation, représentent en effet un potentiel énorme en termes de création d'emploi (16.2 % en 1998 contre 3.4 % dans le secteur public selon les estimations de la Société Financière Internationale³³).

A titre d'exemple, la France a accordé des prêts pour un montant total de 150 millions de FF à la compagnie nationale des chemins de fer pour la réparation de tunnels, l'amélioration de la signalisation et une usine de bogies. Une intervention bilatérale semble discutable quand les agences multilatérales ne se sont pas déclarées prêtes à intervenir tant que la compagnie ne se lance pas dans un vaste programme de restructuration. Un certain nombre d'améliorations ont été apportées aux infrastructures ferroviaires, permettant de réduire considérablement le temps de trajet sur la ligne Hanoi-Ho Chi Minh Ville, mais tout reste à faire au niveau du système d'exploitation et de la politique commerciale pour que le transport ferroviaire puisse être rentable et compétitif par rapport à d'autres moyens de transport.

Au niveau des activités de l'AFD qui ont été présentées à la mission, la pérennité de certains financements pourrait être mise en cause par le manque de prise en considération du contexte macro-économique et des politiques sectorielles dans lesquels les projets s'inscrivent. Un des prêts de l'AFD consiste en une ligne de crédit à la Banque vietnamienne pour l'agriculture et le développement rural avec un ciblage sur l'élevage et la culture de fruits (les litchis en particulier). Comme il y a eu au Vietnam au cours de ces dernières années une recrudescence de la production de litchis, qui est relativement lucrative par rapport à d'autres produits, les prix se sont effondrés en 1998, en raison du manque de possibilités de transformation ou d'exportation, ce qui pourrait avoir un impact sur la capacité de remboursement des exploitants agricoles ayant obtenu un emprunt. On aurait pu imaginer que l'AFD se préoccuperait, dans ses négociations avec la banque, des débouchés commerciaux pour les activités qui allaient bénéficier de son appui.

Les activités de l'AFD dans la filière du sucre (projets d'extension de sucrerie et d'approvisionnement en cannes d'un montant total de 266 millions de FF) sont également discutables au vu de la viabilité économique à long terme de cette filière. La production de sucre au Vietnam n'est à l'heure actuelle pas compétitive par rapport à d'autres pays producteurs et fait donc l'objet de protection par le biais de licences d'importation. Le sucre et le pétrole sont les deux produits pour lesquels le Vietnam n'est pas prêt à envisager une libéralisation douanière malgré les pressions des Institutions de Bretton Woods. Il faut dire que le secteur du sucre emploie 40 000 ouvriers dans les sucreries et 1 million de personnes au niveau de la production de cannes. L'étude conduite par l'AFD conclut que le Vietnam devrait être en mesure de produire du sucre aux cours mondiaux si un certain nombre d'améliorations pouvaient être apportées : suspension dans l'attribution de licences pour de nouvelles usines, fermeture des petites usines non performantes et mesures à l'encontre du sucre de contrebande. La France s'est d'ailleurs déclarée prête à proposer au gouvernement vietnamien des mesures d'accompagnement pour les fermetures d'usines.

Pour ce qui est de la coordination avec les autres donateurs, la France est très présente dans les instances de coordination à haut niveau. Une plus grande présence française serait cependant souhaitable dans un certain nombre de groupes de travail, surtout dans secteurs où la France a un point de vue à faire valoir (par exemple développement rural, santé et réforme de l'administration publique). Le « Rapport Tavernier » sur la coopération française au développement avait d'ailleurs relevé, dans le cadre d'une mission au Vietnam, le manque de cohérence entre les actions bilatérales et l'action de la Banque mondiale dans certains domaines, en raison d'un manque de coopération. L'apport de l'AFD au niveau conceptuel semble être apprécié dans le cadre des projets cofinancés avec la Banque

33. *SMEs in Vietnam: On the road to prosperity*, SFI, novembre 1999.

mondiale ou la Banque asiatique de développement, et même avoir un certain impact. Dans le cadre d'un cofinancement avec la Banque mondiale sur un projet de plantations d'hévéa, l'AFD avait un point de vue différent sur la viabilité des activités de crédit aux conditions de marché. Grâce à un dialogue actif avec la Banque mondiale, des garde-fous ont pu être obtenus, dont la capitalisation des intérêts et de la dette aux taux du marché seulement pendant la période de remboursement, soit après 12 ans, ce qui correspond au délai de maturité des arbres et donc à la date à partir de laquelle la stabilité de la production peut être assurée.

Un certain isolement par rapport aux autres donateurs pourrait provenir de l'usage de la langue française. A cet égard, il paraît important de relever que le Centre franco-vietnamien de formation à la gestion, dans une prochaine phase, cherche à s'allier avec un certain nombre de partenaires universitaires européens et à intégrer désormais l'anglais parmi ses langues de travail. De même, le projet de formation pour ingénieurs inclut les langues vietnamienne, française et anglaise. Dans ce genre d'environnement, il semble indispensable d'intégrer la langue anglaise en raison de l'importance croissante des relations avec d'autres pays de la région, qui sont eux-mêmes anglophones.

Suivi et évaluation des interventions

L'évaluation « pays » qui va être réalisée en mars 2000 va permettre de faire le point sur l'ensemble de la coopération française au Vietnam, y compris la coopération décentralisée. A l'heure actuelle, il est en effet difficile de se faire une idée de l'impact des différentes interventions. Une évaluation du programme de spécialisation médicale est en cours et devrait permettre de déterminer le parcours professionnel des 1000 stagiaires qui ont déjà participé au programme. Un certain suivi est assuré grâce à des activités « post-stage » offertes au Vietnam (congrès, publications, actions de formation continue, etc.). Pour ce qui a été observé dans un projet de l'AFD de crédit rural en cours, le manque de collecte d'information sur les bénéficiaires rendra difficile l'évaluation de l'impact du projet .

Des évaluations sectorielles ont été faites pour les protocoles financiers et les résultats ont été utilisés pour la sélection des secteurs prioritaires en 1999. Au niveau de l'AFD, qui n'a démarré ses activités qu'à partir de 1994, seul un projet, la création d'une unité de produits laitiers à base de soja, a atteint sa phase finale. Comme il s'agit d'un secteur qui peut maintenant être commercialement viable, il n'est pas envisagé de procéder à l'évaluation de ce projet qui ne va pas être répliqué. Un certain nombre d'évaluations sont programmées pour les projets du MAE, dans le secteur de la formation professionnelle et de la santé.

De manière générale, la mission a pu noter lors de visites de projets un manque de connaissance de la part des agences d'exécution des caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires des projets, ce qui limite les possibilités de mesurer leur impact. Par exemple, dans le cadre du projet de crédit rural, il serait utile de déterminer, sur la base des données socio-économiques, si l'accès au crédit permet effectivement d'améliorer le niveau de vie des bénéficiaires.

Conclusions

La coopération française au Vietnam s'est développée au cours des dix dernières années de manière plutôt empirique, en fonction du développement de la situation dans ce pays. Par exemple, la part prépondérante des protocoles peut s'expliquer par le fait qu'il s'agissait de l'instrument le plus facile à mettre en place rapidement. La France a cependant estimé à juste titre qu'il était temps de procéder à un bilan d'ensemble en tenant compte des éléments suivants : i) interaction entre les différents instruments ; ii) légitimité des différents instruments au vu des besoins du pays et de l'évolution de sa situation socio-économique ; et iii) positionnement de l'aide française par rapport aux autres

donateurs, en termes de contribution financière et de stratégie. Les conclusions de la mission ont été conçues dans cette même perspective et peuvent être résumées de la manière suivante :

Poids des protocoles. L'importance des protocoles, qui représentent 59 % de l'aide de la France, est discutable pour un pays aussi pauvre que le Vietnam. Cet instrument, qui s'inscrit dans une logique commerciale, n'est pas toujours conciliable avec une logique de développement. De plus, dans le contexte d'un pays en transition, le risque est grand qu'une telle approche contribue au renforcement des distorsions existantes et du maintien d'un secteur productif étatique dont la santé financière est loin d'être satisfaisante.

Renforcement de l'AFD. Par contraste, l'inclusion du Vietnam dans la ZSP et les possibilités offertes par les prêts concessionnels de l'AFD paraissent plus appropriées pour une véritable approche de développement, davantage orientée vers des objectifs de réduction de la pauvreté. A ce titre, il serait souhaitable que l'AFD dispose de davantage de moyens pour financer des projets de santé primaire et d'éducation de base, comme cela est prévu dans le cadre de la réforme de 1999.

Appui au secteur privé. Le démarrage des activités de PROPARCO, même si elles ne peuvent se substituer à celles des protocoles financiers, devrait permettre de procéder à une réorientation des activités en faveur des petites et moyennes entreprises privées vietnamiennes, qui représentent un potentiel non négligeable en termes de croissance et de création d'emploi.

Coopération décentralisée. La coopération décentralisée, très développée au Vietnam, fait partie des spécificités du dispositif de l'aide française. D'une part, par souci de synergie et d'échange de bons procédés, une coordination encore plus étroite pourrait être envisagée avec le reste du programme d'aide française, même si de nombreux efforts ont déjà été faits au niveau de l'Ambassade pour faciliter l'ouverture et le dialogue avec les collectivités locales actives au Vietnam. D'autre part, cette modalité de l'aide française mériterait d'être mieux connue des autres donateurs, notamment en ce qui concerne les expériences faites au niveau local en termes de décentralisation.

Participation au processus de coordination des donateurs. La France participe de manière active au dialogue des donateurs à haut niveau mais devrait être plus présente au niveau technique, notamment dans un certain nombre de groupes de travail dans des secteurs comme la lutte contre la pauvreté, la santé et la réforme de l'administration publique. Certains des acteurs français, l'AFD en particulier, ont une contribution réelle et effective à apporter dans ce contexte. De plus, le dispositif de la coopération française est peu lisible et gagnerait à être mieux connu auprès des autres donateurs, y compris en ce qui concerne la coopération décentralisée.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE LA FRANCE PAR LE CAD

La France se classe au troisième rang des 22 pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) par le montant absolu de son aide publique au développement (APD), qui s'est élevé à \$ 5 742 millions en 1998. En pourcentage du produit national brut (PNB), elle se situe au premier rang des pays du G7, et au sixième rang de l'ensemble des Membres du CAD, avec un ratio de 0.40 %. Il demeure néanmoins que l'aide publique de la France a diminué de 32 % en quatre ans en dollars courants, le rapport au PNB ayant atteint 0.64 % en 1994.

Le CAD a procédé le 14 mars 2000, à l'examen de la politique et du programme d'aide de la France. Son Président, M. Jean-Claude Faure, a résumé les principales conclusions des débats :

Le Comité a porté une attention particulière à la réforme du système d'aide que la France met en oeuvre depuis un peu plus d'un an. Elle vise à simplifier le dispositif institutionnel de l'aide au développement et à en renforcer la cohérence, afin de le rendre plus efficace et plus transparent.

La réforme veut répondre à la nécessité d'une meilleure articulation entre les différents types d'aide, d'un regroupement de services opérationnels dispersés, d'efforts accrus en faveur des secteurs sociaux de base et de la prise en compte de l'égalité hommes-femmes, notamment dans le cadre d'une stratégie plus efficace de lutte contre la pauvreté, enfin au besoin de renforcer le partenariat avec les bénéficiaires de l'aide. Tous ces éléments ont figuré parmi les recommandations du dernier examen de l'aide française par le CAD, en 1997.

- Le système a été rééquilibré autour de deux grands pôles, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie (MEFI), avec un opérateur-pivot, l'Agence française de développement (AFD).
- Un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été institué.
- Un Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) a été mis en place et devrait faciliter une participation accrue de la société civile aux débats dans le domaine de l'aide.

Le Comité a noté que la réforme en était à ses débuts et que beaucoup reste à faire pour que sa mise en oeuvre produise tous les effets attendus :

- Seuls les grands axes de la stratégie d'aide de la France ont jusqu'ici été annoncés. Le CICID doit amplifier son rôle stratégique et élaborer prochainement, après consultation du HCCI, un document-cadre de stratégie, qui serait rendu public et ordonnerait les différents axes par rapport à l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté. Un tel document améliorerait la lisibilité de l'aide et pourrait servir de cadre de référence à tous les acteurs du système, en précisant le lien avec les indicateurs internationaux de développement..

- Les meilleures perspectives budgétaires et les performances économiques du pays devraient être mises à profit pour augmenter le volume de l'aide, et maintenir au moins sa part dans le PNB, en tenant compte de l'exclusion de l'aide aux Territoires français d'outre-mer du champ de l'APD dès l'an 2000, ce qui se traduira par une réduction mécanique de 0.06 % en termes de taux d'effort.
- La France alloue une part importante de son aide sous la forme d'allègements de dettes, et celle-ci augmentera encore dès que les nouvelles annulations de dettes seront effectives. Ces annulations de dettes seront liées à la lutte contre la pauvreté dans le cadre d'une concertation internationale. En même temps, le passage des prêts aux dons pour les pays bénéficiant du renforcement de l'initiative PPTTE exigera un effort budgétaire particulier pour maintenir ou accroître les flux d'aide à ces pays.
- Une progression du volume de l'APD aurait des effets bénéfiques sur sa composition, en permettant d'éviter que l'aide-programme/projet ne continue de décroître, notamment pour la fraction mise en oeuvre par l'Agence française de développement. Au sein de l'aide-projet, la réduction de l'aide consentie par le MEFI sous forme de protocoles financiers, avec des objectifs essentiellement commerciaux, pourrait être utilisée pour accroître l'APD allant aux secteurs sociaux de base, actuellement trop faible dans l'APD de la France.
- La zone de solidarité prioritaire (ZSP) définie par le CICID comprend une soixantaine de pays. Bien qu'elle inclue la plupart des pays les moins avancés, ceux-ci ne reçoivent globalement que 22 % de l'APD de la France, et des montants d'APD/habitant bien plus faibles que ceux de certains pays ayant des niveaux élevés de PNB/habitant. La ZSP mériterait donc d'être resserrée pour permettre la concentration de l'aide sur les pays les plus pauvres et sur ceux qui poursuivent des politiques appropriées impliquant une saine gestion des affaires publiques. Ceci faciliterait la définition et l'utilisation effective de stratégies-pays discutées avec les partenaires et accessibles au public.
- La prise en compte de l'égalité hommes-femmes par le système d'aide est encore insuffisante. Les efforts entrepris pour l'intégration de cette dimension à l'ensemble des activités doivent être renforcés et systématisés, ce qui passe en particulier par l'adoption rapide et la mise en oeuvre effective de directives en la matière.
- L'efficacité de l'aide pourrait être accrue si le système d'évaluation de l'aide continuait à être amélioré dans ses méthodes et ses procédures, en vue d'accroître l'indépendance, la transparence et la rétroaction de cette fonction. Le rapport annuel du CICID sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide, prévu par la réforme, devrait en particulier faire l'objet d'une large diffusion.
- L'efficacité de l'aide pourrait également être accrue si une part plus substantielle de l'aide était déliée. Ceci conduit à souhaiter l'association active de la France à la recherche d'un consensus sur le déliement de l'aide aux PMA dans le cadre des travaux actuels du CAD.

- Le Comité a considéré qu'une politique plus dynamique et plus systématique, appuyée par des moyens appropriés, mériterait d'être mise en oeuvre dans le domaine de l'information et de la sensibilisation du public. Le rôle des organisations non gouvernementales dans la gestion de l'aide est également plus faible que chez la plupart des autres Membres du CAD : son accroissement aurait certainement des effets bénéfiques sur l'implication de la société civile.

Enfin le Comité s'est félicité de la place que tient la coopération décentralisée dans l'aide française. Elle en constitue un élément original, à juste titre encouragé pour son effet promoteur de participation et de démocratie locale, et bien adapté aux exigences du partenariat préconisé par le CAD. Elle devrait devenir une composante à part entière de l'aide au développement.

Lors de l'examen, la Délégation de la France était conduite par MM. de Fontaine Vive (MEFI) et Jacquemot (MAE). Les pays examinateurs étaient l'Italie et la Norvège.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

AIDE LIÉE : Prêts ou crédits d’origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d’inclusion dans L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d’améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L’ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ (doit être d’au moins 25 %).

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

Investissement direct : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d’un pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d’une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu’elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

Crédits privés à l’exportation : voir CRÉDITS À L’EXPORTATION.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l’achat d’actions, d’obligations et de biens immobiliers.

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 765 \$ en 1995 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 766 et 3 035 \$ en 1995. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 036 et 9 385 \$ en 1995.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 385 \$ en 1995.

La Partie II de la Liste comprend les “Pays en transition”. Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$ des E-U. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en \$ aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le \$ des E-U au cours de la même période.