

La coopération française au développement  
Bilan, analyses, perspectives

Par Yves Tavernier

Ministère des Affaires étrangères

1999

*Cette mission a été endeuillée  
par la brutale disparition,  
le 7 octobre 1998,  
de Bernard GAMET,  
auquel ce rapport est dédié.*



---

## Sommaire

### **Avant-propos** **9**

#### **Première partie** **Une efficacité depuis longtemps contestée** **15**

La France a, traditionnellement,  
une politique de coopération généreuse **17**  
En valeur absolue **17**  
Par comparaison avec nos partenaires développés **18**  
Avec un accent africain particulier **18**

Elle a mis en place des instruments bilatéraux  
spécialisés dans les différents métiers  
du développement **19**  
Un ensemble complet de métiers surtout concentrés  
sur l'Afrique **20**  
En dehors de la ZSP, un dispositif permettant de nouer  
des partenariats **25**

Comme ses partenaires européens,  
la France superpose trois niveaux de coopération **28**  
La coopération multilatérale **28**  
La coopération européenne **30**  
La coopération bilatérale **31**

La France s'interroge naturellement  
sur sa politique de coopération **32**  
L'évolution des pays en développement **32**  
Les rapports parlementaires et administratifs **35**  
La réforme de 1998 **48**

#### **Deuxième partie** **Une efficacité loin d'être évidente** **51**

Notre dispositif central ne favorise pas  
la cohérence de notre action **53**

Nos divers types d'interventions présentent  
chacun des forces mais aussi des faiblesses **57**  
Les institutions multilatérales **58**  
Les instruments de l'aide bilatérale **64**

L'efficacité de l'aide au développement est peu perceptible localement	<b>66</b>
Malgré les efforts des principaux responsables locaux, la coopération n'est pas exempte de gaspillages : l'exemple du Bénin	<b>66</b>
Les structures héritées du passé sont parfois un handicap au développement économique : l'exemple du Mali	<b>69</b>
Forces et faiblesses des dispositifs de la coopération française : l'exemple du Vietnam	<b>72</b>
L'« angle mort » dans notre vision de l'Afrique : l'exemple de l'Ouganda (et du Kenya)	<b>77</b>
Des efforts de coordination de l'aide au développement qui peuvent être amplifiés : l'exemple de l'Éthiopie	<b>80</b>
Nous n'avons pas encore trouvé les moyens suffisants pour stimuler l'initiative privée	<b>84</b>
Nos techniques d'évaluation méritent d'être harmonisées et améliorées	<b>87</b>
Nous concentrons trop nos efforts sur les États et pas assez sur les ensembles régionaux	<b>88</b>
<b>Troisième partie</b>	
<b>Propositions pour une réforme</b>	<b>89</b>
Introduction	<b>91</b>
La dimension politique en France	<b>95</b>
Le poids et la rationalisation de l'aide qui transite par l'Union européenne	<b>97</b>
La destination géographique de l'aide communautaire	<b>97</b>
La cohérence avec l'action des États membres	<b>98</b>
Le caractère des actions d'aide de l'Union	<b>99</b>
L'organisation de la Commission	<b>100</b>
La quote-part de la France au FED	<b>100</b>
Notre politique au travers des autres instruments doit faire l'objet d'inflexions	<b>101</b>
Aide multilatérale : banques de développement et Nations unies	<b>101</b>
Aide bilatérale	<b>105</b>
La valorisation de notre action en faveur du développement doit être fortement améliorée	<b>106</b>
L'intervention de toutes les parties du corps social est nécessaire	<b>106</b>
La France ne doit pas craindre de dire la vérité sur sa politique de coopération	<b>110</b>
La circulation des informations	<b>110</b>
L'évaluation de l'efficacité de notre Aide publique au développement	<b>111</b>
L'affirmation d'un modèle original de développement	<b>111</b>
Une politique budgétaire équilibrée et ambitieuse	<b>112</b>

<b>Annexes</b>	<b>115</b>
Annexe 1 <b>Lettre de mission</b>	<b>117</b>
Annexe 2 <b>Personnes rencontrées par la mission</b>	<b>119</b>
Annexe 3 <b>Communication en Conseil des ministres sur la réforme du dispositif français de coopération (4 février 1998)</b>	<b>129</b>
Annexe 4	<b>137</b>
Annexe 5	<b>139</b>
Annexe 6 <b>L'aide publique au développement de la France et des pays du G7</b>	<b>159</b>
Annexe 7 <b>Article de <i>The New Vision</i>, quotidien de Kampala du 10 novembre 1998</b>	<b>161</b>
Annexe 8 <b>Répartition géographique de l'APD en 1996</b>	<b>163</b>
Annexe 9 <b>Répartition de l'aide publique au développement en 1996 et 1997</b>	<b>165</b>
Annexe 10 <b>Aide publique au développement en 1997</b>	<b>167</b>
Annexe 11 <b>Aide multilatérale 1996-1997</b>	<b>169</b>
Annexe 12 <b>Évolution des instruments de l'APD de 1993 à 1997</b>	<b>171</b>
Annexe 13 <b>Liste des missions de la Banque mondiale au Bénin du 15 au 28 juin 1998</b>	<b>173</b>



---

## Avant-propos

La France est le deuxième contributeur mondial pour la coopération en faveur du développement. Qui le sait ?

Notre pays a dégagé, en 1997, plus de 37 Mds F d'aides, soit 0,45 % de son Produit national brut (PNB). Sa contribution à la coopération internationale est la plus importante de l'ensemble du monde occidental. Elle est précédée par le Japon, mais elle devance tous les pays de la Communauté européenne et les États-Unis qui, avec un effort limité à 0,08 % de leur PNB, font infiniment moins qu'il n'y paraît. Or, l'action de la France en faveur de la solidarité internationale est connue des seuls experts. Elle ne fait l'objet d'aucun débat susceptible de retenir l'attention des citoyens. Le Parlement n'en a connaissance qu'à travers l'examen des fascicules budgétaires. Le ministère des Affaires étrangères, avec son volet « coopération », gère le quart environ des crédits. Le ministère des Finances a en charge la plus grande part des moyens financiers. La plupart des ministères ont également des interventions de politique extérieure orientées vers l'aide au développement. La représentation nationale n'est pas saisie d'une approche globale de nos engagements financiers. Aucun débat n'est organisé lui permettant de définir les grandes orientations de la politique de la France en matière de coopération.

Dans un tel contexte, l'Aide publique au développement n'apparaît sur la scène politique qu'à l'occasion de crises ou de scandales. Ainsi, l'action de la Commission européenne n'est mentionnée que par la dénonciation de détournements de fonds d'une organisation humanitaire. L'effort de solidarité à l'égard des pays les plus pauvres est occulté par le fort degré de corruption d'un certain nombre de leurs dirigeants. Au cours des derniers mois, la crise financière qui ébranle les économies du Sud-Est asiatique et le chaos dans lequel sombre la société russe ont mis sur la sellette le Fonds monétaire international. La presse s'est faite l'écho des interrogations suscitées par les conceptions et les méthodes des grands organismes financiers internationaux. Ainsi, dans un récent article paru dans le journal *Le Monde*, l'ancien secrétaire d'État américain Henry Kissinger reprochait au FMI d'avoir sacrifié, en Indonésie, un gouvernement favorable aux intérêts des États-Unis et il déplorait, quelques paragraphes plus loin, que le même FMI ait soutenu, en Russie, un



gouvernement conduisant à la ruine l'économie d'une vaste région du monde. Les contradictions dans les propos traduisent une approche le plus souvent partisane de ces questions. Le FMI et la Banque mondiale sont tantôt présentés comme les garants des valeurs économiques, politiques et sociales qui fondent l'équilibre du monde et conditionnent le progrès humain, tantôt comme les tenants de la pensée unique faisant de la société américaine le modèle universel qui s'impose à tous les peuples. Faute de débat public reposant sur un réel travail d'analyse et de réflexion, les jugements portés sur l'action des organisations internationales sont fortement marqués par les présupposés idéologiques et par les aléas de la conjoncture.

Or, la France est le quatrième actionnaire de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Elle est le premier contributeur du Fonds européen de développement, concourant au quart de son budget. Certes, les diverses administrations françaises ont une certaine vision des organisations multilatérales de développement. Mais cette vision est souvent contrastée, sinon contradictoire. L'absence d'approche globale et homogène ne favorise pas la mise en œuvre d'une politique étrangère cohérente et efficace à l'égard des pays les plus pauvres ou en voie de développement.

L'Aide publique au développement de la France est naturellement fortement marquée par l'histoire de notre pays. Elle s'inscrit dans le prolongement de notre empire colonial. L'aide apportée aux anciennes colonies devenues des pays souverains était l'un des moyens nous permettant de conserver notre rang de puissance internationale. Ainsi, notre zone d'influence, touchant une quarantaine de pays, qualifiée de « zone du champ », a constitué pendant longtemps un « pré carré » utile et efficace. Ainsi, à travers, notamment la zone franc, ont pu être maintenus et renforcés nos intérêts politiques et financiers. La francophonie a été et demeure un enjeu majeur pour la France. Cette stratégie s'inscrivait dans un ordre mondial marqué par la division des blocs. Dans ce contexte, la France défendait ses intérêts tout en affirmant ses valeurs d'universalité et de solidarité. Cette stratégie l'a conduite à assumer une présence active dans tous les organismes internationaux. Notre contribution financière va à toutes les institutions. Il n'est pas une agence des Nations unies qui ne reçoive notre obole.

Or, le monde d'aujourd'hui n'est plus celui des années 60. L'indépendance de nos anciennes colonies a maintenant près de quarante ans d'âge et la très grande majorité des populations n'a pas connu les temps anciens. La bipolarisation idéologique et politique du monde a éclaté avec la destruction du mur de Berlin. Les peuples et les nations sont aujourd'hui soumis aux exigences et aux pressions d'un État dominant qui entend imposer ses particularismes comme valeur universelle. Seul contre-poids pour rétablir un certain dualisme, facteur d'équilibre, l'Europe poursuit sa construction et tente de surmonter ses contradictions.

C'est dans ce contexte nouveau que la France doit redéfinir sa politique de coopération et d'aide au développement, élément essentiel de

sa politique internationale. La décision prise par le Gouvernement, le 4 février 1998, d'intégrer l'aide au développement dans les compétences du ministère des Affaires étrangères répond à la volonté de faire de notre aide une composante majeure de notre politique extérieure. La réforme des structures administratives doit donner une plus grande cohérence et une plus grande lisibilité à notre action. Elle doit favoriser les synergies entre les pôles diplomatiques et économiques. Avec le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement nous disposerons, sous l'autorité du Premier ministre, d'un instrument permettant à l'ensemble des acteurs d'élaborer en concertation les choix fondamentaux de notre politique de coopération.

Pour atteindre cet objectif, il convient de nous interroger sur les finalités et les moyens de l'aide au développement : quels sont les secteurs prioritaires ? Quelle doit être l'ampleur de nos engagements financiers ? Quels outils d'intervention faut-il privilégier ? Quelle place relative accorder aux instruments bilatéraux et multilatéraux ? Dans le contexte de la mondialisation des économies, les pays en voie de développement affrontent les lois du marché et les conditions de la concurrence dans une situation d'infériorité et de fragilité. C'est pourquoi la France a un rôle particulier à jouer, compte tenu de la spécificité de son histoire économique et sociale, dans le débat fondamental sur le rôle de l'État, sur la notion du service public et sur la place respective des secteurs publics et privés dans le processus du développement. Les priorités, comme conditions du développement durable, demeurent : lutte contre la pauvreté, développement humain, enseignement de base, équipements sanitaires... Mais nous devons donner un contenu concret à ces nobles préoccupations et redéfinir nos modes de partenariat afin d'associer plus activement la société civile à notre politique de coopération internationale. À cet égard, la coopération décentralisée mise en œuvre par nos collectivités territoriales doit être enfin considérée comme un élément majeur de l'Aide publique au développement. Le tissu associatif et les organisations de solidarité internationale jouent un rôle parfois essentiel malgré leur absence de cohésion et leurs relations souvent suspicieuses avec l'État. Leur action doit être mieux prise en compte dans le bilan des interventions françaises. Il convient enfin de s'interroger sur la faible capacité des pouvoirs publics à mobiliser les connaissances souvent exceptionnelles et les moyens en expertise des universités et des laboratoires de recherches. La France possède souvent les meilleurs spécialistes des différentes régions du monde et des divers secteurs de la vie économique et sociale. Elle éprouve beaucoup de difficultés à promouvoir un partenariat efficace entre le monde de la science et celui des acteurs politiques et administratifs du développement.

\* \* \*

Telles sont, sommairement retracées, les préoccupations et les questions qui ont conduit le Premier ministre à confier à un parlementaire, M. Yves TAVERNIER, député de l'Essonne, une mission d'observation,

d'analyse et de propositions. Pour l'assister dans sa tâche, trois fonctionnaires ont été affectés en appui : M. Francis LOTT, ministre plénipotentiaire, M. Luc REMONT, chargé des aides internationales à la direction du Trésor du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et M. Bernard GAMET, professeur d'économie du développement, chargé d'études au ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie. Le soudain décès de ce dernier, après un important travail déjà réalisé, a conduit à adjoindre à l'équipe M. Jean-Claude QUIRIN, chargé de mission au même ministère, pour les questions d'investissements.

L'équipe a procédé systématiquement. En France, elle a entendu les acteurs de la coopération au développement. Elle s'est rendue à New-York pour étudier les ambitions et les bilans des agences des Nations unies, à Washington pour faire le point avec les institutions issues des accords de Bretton Woods, à Bruxelles pour estimer le degré de consistance d'une politique européenne de développement au plan politique et au plan institutionnel. En France, le reclassement des principaux instruments d'aide au développement décidé en début d'année fournit un contexte particulièrement propice à l'analyse critique. À New-York, l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 21 fournissait un bon point de vue d'observation objective. À Washington, la réorganisation interne du dispositif de la principale banque de développement du monde, mais aussi la mise à mal de l'omniscience du FMI face aux nouvelles crises des pays émergents, a permis de se forger une opinion plus indépendante. À Bruxelles, enfin, l'ouverture de la renégociation de la convention de Lomé dans le nouveau contexte de l'OMC a permis de se poser les vraies questions. C'est d'ailleurs ce qui a conduit la mission à explorer, à Londres et à Bonn, le domaine assez nouveau du bilatéral européen pour le développement. La politique américaine d'aide au développement avait été analysée lors d'entretiens avec l'USAID à Washington. La mission a mené simultanément ses investigations sur le terrain. Cinq chantiers de l'aide au développement ont été visités : deux PMA situés traditionnellement dans la Zone de solidarité prioritaire où l'influence française est importante (*Mali, Bénin*), deux PMA situés hors de cette zone (*Ouganda, Éthiopie*) avec des chances très inégales de développement, un de ces pays du 3<sup>e</sup> type (*Vietnam*), PRI auquel s'impose encore une problématique de développement.

\* \* \*

Il résulte de ce travail, assez considérable dans son détail, un bref rapport remis au Premier ministre. Ce n'est pas le premier ; il n'a pas l'ambition d'être le dernier : il intègre, bien entendu, les principales conclusions des rapports FUCHS, CAZENEUVE, BERNARD, PRAGUE, BUKSPAN, MARCHAND, BOCQUET. Il poursuit ces réflexions dans un contexte particulièrement favorable que nous venons de souligner et qui porte à quelques propositions nouvelles.

Le rapport, dans une *première partie*, reprend donc l'état des réponses à des interrogations déjà anciennes sur une meilleure efficacité

de notre coopération au développement mondial. Dans sa *deuxième partie*, il fait l'inventaire des raisons qui, malgré notre détermination et l'ampleur de l'effort budgétaire français consenti, produisent, en matière de développement mais aussi bien en termes de relations internationales, des résultats mitigés, voire décevants. La *dernière partie* de ce rapport consiste, non pas à remettre en chantier la problématique du développement mondial et de notre contribution, mais à recommander au Gouvernement, par le moyen d'un petit nombre de propositions simples, d'assumer de façon plus claire et plus cohérente une véritable politique de développement, conforme à nos propres intérêts comme au progrès général. Il n'y est guère question d'aménagements institutionnels – ils se déclineront d'eux-mêmes plus tard – ou de répartitions et de formes de l'APD. Le sujet de la réflexion menée est double. Elle est politique : dans l'Europe qui se forge sans politique des affaires étrangères, comment doit-on traiter nos relations avec le tiers-monde ? Dans le mouvement rapide de responsabilisation démocratique du corps social français, comment traiter de la solidarité internationale ?

Le présent document invite à y réfléchir.



---

**Première partie**

---

**Une efficacité  
depuis  
longtemps  
contestée**



---

## **La France a, traditionnellement, une politique de coopération généreuse**

### **En valeur absolue**

Les pays développés, dans leur ensemble, ont connu au cours des dernières années des difficultés budgétaires qui les ont conduits à revoir à la baisse leur effort d'Aide publique au développement. La France n'a pas échappé à ce mouvement, sans que celui-ci atteigne des proportions aussi importantes que pour les autres pays donateurs. Mais avec 37 Mds F en 1997, soit 0,45 % du PNB, l'effort de l'État français en faveur de la coopération internationale pour le développement demeure très important. Cette générosité est pour partie le résultat d'une tradition d'aide toujours présente en France, mais aussi le reflet des relations étroites entretenues avec une grande partie du continent africain. L'aide publique de la France a augmenté au début de la décennie pour culminer, en 1994, à 55 Mds F, représentant 0,64 % du PNB, au moment où un effort particulier devait être fourni pour accompagner la dévaluation du franc CFA. Elle a ensuite connu une diminution sensible, en 1995 et 1996. L'année 1997 a marqué un ralentissement de cette tendance à la baisse.

La définition de l'« aide publique au développement » recouvre l'ensemble des transferts publics présentant une concessionnalité suffisante vers un ensemble de pays considérés comme « en développement » par l'OCDE. La liste des pays en développement est revue périodiquement et ne comprend pas, par exemple, les pays européens de l'ancien bloc soviétique. L'effort affiché par chacun des pays donateurs dépend donc non seulement de son effort réel, mais également des évolutions de la comptabilité de l'aide. L'APD ne reflète donc pas la totalité de la coopération internationale d'un pays développé, même si elle en est un bon indicateur, et son évolution peut avoir une origine « comptable ». Les États-Unis ont, par exemple, perdu en 1997, avec la sortie d'Israël de la liste des pays en développement, l'affichage dans leur effort d'APD du premier bénéficiaire de leur coopération internationale. De même, la France verra son effort d'aide au développement diminué d'environ 4,5 Mds F à partir de l'année 2000, au moment où la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, à leur tour, ne seront plus



considérés comme pays en développement au titre des statistiques du CAD de l'OCDE qui sont universellement reconnues en la matière.

## **Par comparaison avec nos partenaires développés**

En 1997, la France était *le second pays donateur en valeur absolue* derrière le Japon, juste devant l'Allemagne et les États-Unis. Rapporté à la richesse nationale, notre effort d'aide publique représente 0,45 % du PNB en 1997, *ce qui place la France au premier rang des sept pays les plus industrialisés*, devant le Canada (0,36 %), l'Allemagne (0,28 %), le Royaume-Uni (0,24 %), le Japon (0,22 %), l'Italie (0,11 %) et les États-Unis (0,08 %). L'effort des États-Unis rapporté au PNB (0,08 %) est le chiffre le plus faible jamais enregistré par aucun des quatre pays principaux donateurs du CAD. L'effort moyen de l'ensemble des pays de l'OCDE est de 0,22 %, soit la moitié de l'effort français. Seuls les pays nordiques (Suède, Norvège, Finlande, Danemark) et les Pays-Bas maintiennent une aide publique supérieure à celle de la France, se situant entre 0,7 et 1 % de leur PNB. Le financement du développement repose de plus en plus sur l'Union européenne. Le mouvement à la baisse de l'aide publique au développement a été beaucoup plus sensible aux États-Unis et au Japon, qui ont connu des diminutions annuelles de plus de 15 % sur plusieurs années successives. Aujourd'hui, les pays de l'Union européenne sont à l'origine de 57 % de l'aide au développement mondial, alors qu'ils ne représentent que 37 % du PNB de l'ensemble de l'OCDE.

## **Avec un accent africain particulier**

La relation de la France à l'Aide publique au développement a connu des évolutions importantes au cours des dernières décennies, mais elle conserve un attachement profond au continent africain. À l'origine, instrument de présence de la France dans les pays d'Afrique après la décolonisation, répondant partiellement à des impératifs de zone d'influence politique dans les temps de guerre froide, l'aide au développement était placée sous le signe d'un lien très étroit entre la France et les gouvernements de ces pays. Elle a été critiquée pour la dépendance mutuelle qu'elle créait, parfois aux dépens des besoins de développement sur le long terme. Dans un nouveau contexte international, la politique de coopération est passée progressivement de la notion de zone d'influence à celle de zone de solidarité prioritaire, terme désormais employé pour définir la principale zone de concentration de l'aide. L'aide française et celle des autres pays européens demeurent majoritairement orientées vers le continent africain, afin de concentrer les ressources d'aide publique au développement sur les pays les plus pauvres n'ayant pas accès à d'autres sources de financement. Les liens historiques entre la France et de nombreux pays africains n'en sont pas effacés pour autant, mais ils sont devenus moins exclusifs. En 1996, 49 % de l'aide bilatérale française

bénéficiait aux pays d'Afrique subsaharienne ; cette part est passée à 51,6 % en 1997.

L'aide des autres pays européens, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, suit le même mouvement de concentration vers l'Afrique. À l'inverse, les États-Unis et le Japon sont traditionnellement absents d'Afrique et concentrent leur aide, pour l'un, sur le Moyen-Orient et, pour l'autre, sur l'Asie. Cette concentration permet à la France d'apporter régionalement une aide significative par rapport à celle des autres donateurs. La France a fourni, en 1996, 22 % de l'aide internationale à l'Afrique subsaharienne. Les Européens sont le principal soutien des pays pauvres, en particulier en Afrique. L'Union européenne représentait, en 1996, 72 % de l'aide internationale aux pays d'Afrique subsaharienne.

Après l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord demeure le premier partenaire de notre coopération internationale. Elle a bénéficié de 15 % de notre aide bilatérale en 1997, laquelle représente 26 % du total des apports publics à la région. En dehors du continent africain qui constitue le point d'ancrage de la Zone de solidarité prioritaire, l'aide française est moins significative par rapport à celle des autres bailleurs de fonds. Elle a diminué de façon plus sensible au cours des trois dernières années, notamment par la baisse des prêts du Trésor. La coopération avec les pays d'Amérique latine représentait 4 % du total de notre aide bilatérale en 1997 et 3,7 % du total de l'aide internationale à cette région en 1996. Les premiers bénéficiaires au cours des dernières années ont été la Colombie, le Chili, la Bolivie et le Brésil. L'Asie du Sud a bénéficié, en 1997, de 1 % de la coopération bilatérale et l'Extrême-Orient de 5 %. Notre coopération avec cette région représente 2,8 % des flux d'aide publique qu'elle reçoit. Nos principaux partenaires sont le Vietnam, la Chine et le Cambodge. Notre coopération avec les pays du Moyen-Orient représentait 3 % de l'aide bilatérale en 1997, la France représentant elle-même 4,5 % des flux publics totaux. Le Liban est notre premier partenaire dans cette zone. Dans l'ensemble de ces régions, les instruments multilatéraux et européens auxquels la France participe ont une présence prépondérante.

---

## **Elle a mis en place des instruments bilatéraux spécialisés dans les différents métiers du développement**

Peu de pays disposent comme la France de compétences et de structures couvrant l'ensemble des domaines du développement : institutionnel, social, économique, politique et culturel. Certains pays (par exemple, les pays Nordiques) ont fait le choix de se spécialiser dans un domaine particulier et de promouvoir le même aspect du développement

dans tous les pays avec lesquels ils coopèrent (la lutte contre la pauvreté et l'émancipation des femmes, s'agissant des pays Nordiques).

La dimension « générale » de l'aide française tient sans doute en premier lieu à son volume : dans les pays où son aide représente une part non négligeable de l'ensemble de l'aide reçue, la France peut avoir avec ses partenaires une approche complète de l'aide au développement, ce que d'autres pays donateurs ne peuvent pas se permettre. De plus, la France a hérité autant par tradition intellectuelle que par ses relations anciennes avec des pays autrefois placés sous administration française, de structures capables de coopérer avec ces pays dans l'ensemble des domaines de l'État, de l'économie et de la société.

Cette approche complète de l'aide au développement, fournissant à la fois une aide au cadrage macro-économique, au développement institutionnel, au développement social... n'est toutefois possible que sur un nombre limité de pays, si la France veut éviter la dispersion. Le choix a donc été fait de distinguer les instruments compétents dans la zone de solidarité prioritaire et ceux qui agiront dans les autres pays.

La présentation des différents instruments bilatéraux qui suit reprend le principe d'une logique distincte entre la zone de solidarité prioritaire et la zone de partenariat. La mission a pu constater sur le terrain le besoin de définir d'urgence le contour de la zone de solidarité prioritaire qui déterminera la zone de compétence des instruments de développement. Elle a noté l'incertitude qui règne dans certains postes diplomatiques et chez nos partenaires sur la nature future des relations de coopération avec la France.

## **Un ensemble complet de métiers surtout concentrés sur l'Afrique**

Les instruments de l'aide française dans la Zone de solidarité prioritaires sont spécialisés dans quatre domaines complémentaires, destinés à soutenir les pays pauvres pour satisfaire quatre conditions du développement : développer les capacités nationales, mettre en place les infrastructures de base, assurer l'équilibre macro-économique, protéger les populations vulnérables.

### **Développement institutionnel et technique : coopération technique**

Historiquement la plus importante, elle représente toujours environ 5 Mds F. Elle est progressivement passée d'une coopération de substitution – par laquelle les coopérants français exécutaient les tâches de l'État bénéficiaire, en lieu et place de sa propre administration – à une coopération plus centrée sur la formation et sur les aides temporaires. Elle est mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères (coopération), par le ministère de l'Éducation nationale, par le ministère de l'Économie,

des Finances et de l'Industrie et, pour partie, par d'autres ministères dans des domaines techniques ciblés.

La coopération française dispose sur les chantiers du développement d'un atout unique : une assistance technique nombreuse, professionnelle, structurée en équipes travaillant sur le terrain et non dans les bureaux des capitales, sur des objectifs précis et dans la durée (en moyenne de quatre à six ans). Les aides des autres pays proposent souvent, quant à elles, sur le terrain des volontaires venant d'ONG ou des consultants appartenant à des bureaux d'étude, ce qui est très différent. Au surplus, la France double cette assistance par ses coopérants, par l'envoi sur place de missions de très haut niveau et de durée réduite qui permettent des échanges très fructueux avec les pays bénéficiaires.

La France déploie actuellement environ 3000 coopérants. Ces coopérants sont, pour la plupart, des agents de nos propres administrations détachés pour une période limitée afin de mener à bien une mission précise pour le compte des États qui nous ont demandé leur concours. D'autres, moins nombreux, proviennent du milieu des entreprises françaises et interviennent contractuellement selon le même principe. Le cadre réglementaire de cette forme originale d'aide a été rénové par une série de décrets en décembre 1992.

Historiquement, ces coopérants, cinq à six fois plus nombreux à l'origine qu'aujourd'hui, ont au lendemain des indépendances permis aux nouveaux États d'assumer leurs tâches régaliennes sans solution de continuité et en attendant que leurs propres cadres convenablement formés prennent progressivement la relève. Durant de longues années, le coût en a été partagé. Cette phase de substitution est, bien entendu, évolue avec le changement de générations. Aujourd'hui, les équipes de coopérants font surtout porter leurs activités sur les domaines innovants ou de restructuration. Ainsi, par exemple, des équipes de fiscalités aident en ce moment plusieurs États à passer au régime de la TVA ; des équipes de douaniers français ont rendu opérationnelle, il y a trois ans, une réforme de la taxation douanière ou, pour prendre un autre domaine, des équipes de médecins et d'administrateurs de la santé publique ont mis en place dans une quinzaine de pays un système de protection de la santé maternelle et infantile et mis au point un mécanisme de financement durable pour atteindre cet objectif. Des magistrats sont détachés dans un certain nombre de pays où la nécessité d'une coopération en matière juridique est ressentie. L'activité des coopérants se concentre aujourd'hui plutôt sur le conseil, le transfert de compétences et le tutorat. Elle vise très directement le développement des capacités nationales.

On constate que les grands programmes des bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Union européenne, agence des Nations unies) auraient moins d'efficacité ou seraient plus coûteux sans ces équipes professionnelles de « médiateurs du développement ». Le PNUD ou la Banque mondiale sont d'autant plus mal fondés à critiquer le coût de cette forme d'aide (environ 5 milliards/an actuellement) que ces équipes « d'intermédiaires du développement » sont assez souvent et très

directement les inspiratrices de leurs propres programmes et sont de bons vecteurs de notre conception de la société et du développement.

La formation des hommes, l'importance que nous lui accordons dans nos programmes d'échanges et d'aide constituent une autre caractéristique de notre politique de coopération.

Les universités françaises, les instituts universitaires de technologie, les grandes écoles professionnelles sont, proportionnellement à leur capacité d'accueil, au premier rang dans le monde par le nombre d'étudiants étrangers qu'ils accueillent. Des propédeutiques linguistiques, des modules de mise à niveau accélérée ont été mis en place dans la plupart de nos établissements pour se substituer à des politiques d'équivalences de diplômes pratiquées jusque dans les années 70 avec des résultats inégaux pour pallier les différences de systèmes académiques. Une politique très active de bourses d'études ou de stages, et des conventions signées entre les États et les établissements d'accueil et de tutorats (CNOUS, CIES) complètent ce dispositif et nous permettent d'ouvrir les portes de notre appareil de formation à plusieurs milliers d'étudiants étrangers chaque année. On observe, ces dernières années, un relèvement significatif du niveau des formations fréquentées, et le nombre des étudiants chercheurs étrangers augmente chaque année.

Dans ce que l'on appelait les pays « du champ », le ministère de la Coopération avait développé d'autres formes de coopération à la formation des ressources humaines. Plus de la moitié de nos assistants techniques exercent cette année encore des activités de conseil pédagogique et plusieurs centaines dispensent un enseignement permanent ou temporaire dans les universités de ces pays. Plus généralement, des accords interuniversitaires formalisent ces échanges multiformes en fixant des programmes et des échéanciers : les établissements français sont liés par plusieurs milliers de conventions de ce type avec une grande partie des universités du monde et notamment avec celles des pays en développement.

Toujours dans les pays « du champ », le ministère de la Coopération a créé une quinzaine d'écoles inter-États. Ces établissements d'enseignements supérieurs à vocation technique ou professionnelle proposent des formations *in situ* aux principaux métiers du développement. De l'agronomie tropicale aux métiers de l'eau dans le Sahel, du management aux métiers des finances publiques, ces écoles inter-États forment, pour les plus anciennes depuis vingt ans, une nouvelle génération de cadres particulièrement adaptés à la résolution des problèmes de leur région. D'une certaine manière, il s'agit d'une réponse française à l'importante question de la *capacity building* qui préoccupe en ce moment beaucoup les milieux internationaux de l'aide au développement.

Cette politique de formation des hommes, qui est évidemment essentielle pour tout développement durable, va bénéficier de l'effort prévu en 1999 pour des bourses de haut niveau au sein des établissements français d'enseignement supérieur.

## Développer les infrastructures et services de base : aide projet

Couvrant l'ensemble des réalisations dans les domaines productifs, les infrastructures, et plus récemment les domaines de la santé et de l'éducation, l'aide projet est du ressort de l'Agence française de développement, qui est devenue l'opérateur pivot de la coopération depuis la réforme de février 1998. L'Agence a apporté, en 1997, 3,8 Mds F d'aide aux pays d'Afrique subsaharienne. Institution financière spécialisée qui lève une partie de ses ressources sur les marchés sous forme d'emprunts, elle opère en partie sur risque propre sur des opérations rentables et en partie à partir de ressources budgétaires de l'État, par exemple dans les domaines de la santé et de l'éducation. Un conseil de surveillance composé de représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et de parlementaires approuve chacune des opérations de l'Agence.

L'Agence française de développement opère dans 61 pays, couvrant l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le Maroc et la Tunisie, le Vietnam, le Laos et le Cambodge. Elle dispose de 38 bureaux locaux à vocation nationale (en Afrique francophone) ou régionale (en Afrique de l'Est, australe et en Asie). En outre, sa filiale PROPARCO, spécialisée dans le financement du secteur privé, peut intervenir dans la plupart des pays. À la suite de la réforme de février 1998, l'Agence est appelée à devenir l'instrument pivot de la coopération de la France avec les pays pauvres, intervenant dans l'ensemble des domaines du développement économique et social. Les opérations de coopération technique et de développement institutionnel devront s'articuler avec les investissements soutenus par l'Agence. L'Agence française de développement a également un rôle important dans le financement des investissements dans les départements et territoires d'outre-mer, qui représentaient, en 1997, un tiers de ses engagements.

## Assurer l'équilibre macro-économique : aide programmes – concours financiers

La nécessité d'inscrire le développement dans un cadre macro-économique stable est apparue progressivement dans les années 70-80, après plusieurs décennies d'aide essentiellement concentrée sur les projets. La rigueur de gestion des finances de l'État, la maîtrise budgétaire et fiscale, celle des grands équilibres d'échanges sont, en effet, des conditions nécessaires du développement et de la croissance. Le FMI est chargé d'apporter à tous les pays l'assistance nécessaire pour définir un cadre macro-économique adapté à sa situation. Il apporte des ressources, dont la concessionnalité varie avec la pauvreté des pays, pour accompagner les programmes d'ajustement. La France participe aux aides macro-économiques sous deux formes : par des concours à l'ajustement structurel, en prenant une part du financement des programmes aux côtés du FMI et d'autres bailleurs bi et multilatéraux, d'une part, par les allègements de dette, d'autre part.

La France a fourni un effort particulièrement important d'aide à l'ajustement structurel au profit des pays de la zone franc juste après la dévaluation du franc CFA (3,1 Mds F en 1994). Le but de cette aide était d'atténuer les effets secondaires de la dévaluation, pour que les pays puissent tirer avantage des effets bénéfiques d'une monnaie plus faible tout en atténuant les impacts sociaux liés à la dévaluation. Après le retour de l'Afrique de l'Ouest à des taux de croissance élevée, cette aide a logiquement diminué (770 M F en 1997). Les concours à l'ajustement structurel sont déterminés dans le cadre des programmes du FMI, sur la base des recommandations des missions d'évaluation effectuées dans le pays par le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération.

L'autre volet des aides macro-économiques concerne le traitement de la dette. L'accumulation de programmes de prêts à des conditions de marché a conduit un grand nombre de pays africains à atteindre un endettement insoutenable à la fin des années 80. Cette crise de la dette a conduit, d'une part, à des allègements de dette indispensables, d'autre part, à une politique visant à ne plus réendetter les pays pauvres, en n'octroyant plus que des dons aux pays les moins avancés (La Baule) ou des prêts très concessionnels à longue période d'amortissement pour les pays à faible revenu. Le traitement de la dette se fait dans un cadre qui se situe à mi-chemin entre une aide bilatérale et un processus multilatéral. En effet, la nécessité de donner un traitement comparable à l'ensemble des créanciers d'un pays implique une coordination étroite des décisions d'allègement ou de rééchelonnement de dette. Le club de Paris, présidé par la France, rassemble les créanciers bilatéraux et décide des modalités de traitement de la dette des pays qui ne peuvent soutenir leur endettement. Comme pour l'ajustement structurel, la période qui a suivi la dévaluation du franc CFA a fait l'objet d'efforts importants d'allègement de dette, en particulier pour les pays de la zone franc. L'année 1994 a été la plus importante, avec 8,7 Mds F d'annulations de dette. Dans les années suivantes, les annulations de dette ont fortement diminué. Depuis le sommet de Lyon en 1996, l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés permet d'examiner au cas par cas la situation d'endettement des pays les plus pauvres, en comprenant la dette bilatérale et multilatérale. Huit pays ont déjà été déclarés éligibles à cette initiative, dont quatre pays de la zone franc (Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mali et Guinée-Bissau). En 1997, le volume total des annulations de dette dans l'aide au développement a de nouveau progressé, en partie du fait de l'initiative sur la dette, en partie en raison d'une évolution du mode de comptabilisation du traitement de la dette dans l'APD par le CAD de l'OCDE.

### Protéger les populations vulnérables : aide d'urgence, aide alimentaire

Les catastrophes naturelles et politiques sont malheureusement entrées aujourd'hui dans le risque pays. Dans ce domaine, l'aide française occupe une place généralement reconnue pour la rapidité de ses interventions et leur grande efficacité. Des stocks de matériels de secours sont en

permanence prêts à l'acheminement. La nolisation de gros porteurs est toujours immédiatement possible dans un secteur où la rapidité de réaction est vitale. Les équipes spécialisées et très expérimentées de la Sécurité civile, avec leurs matériels de desincarcération, leurs chiens secouristes, leurs équipes médicales d'urgence, qui peuvent mettre en œuvre le savoir-faire du SAMU dans n'importe quelle circonstance, peuvent intervenir sur tous les terrains. Il est fait appel à elles plusieurs fois par an (séismes, cyclones, accidents industriels, populations déplacées et sinistrées par les guerres civiles). Cet outil français particulièrement performant inspire aujourd'hui plusieurs autres aides (Japon, États-Unis) et sert de modèle d'organisation. Plus généralement les équipes de la Sécurité civile française accompagnent généralement leurs interventions d'un travail de formation sur le terrain et procèdent à des transferts de savoir-faire au bénéfice des équipes locales. Elles se signalent enfin par l'attention particulière portée aux populations environnantes afin que l'intervention de secours par son efficacité ne crée pas un déséquilibre qui pourrait lui-même être, dans certains cas, catastrophique, principalement dans les situations de guerre dans les zones d'extrême pauvreté. Sur ce terrain, on doit signaler la bonne complémentarité de l'aide humanitaire française et de l'aide d'urgence européenne. Il est dommage que celle-ci transite uniquement par les organisations non gouvernementales et présente parfois de graves insuffisances de gestion.

## **En dehors de la ZSP, un dispositif permettant de nouer des partenariats**

En dehors des pays dans lesquels nous entretenons une coopération fondée sur des objectifs de développement, essentiellement en Afrique subsaharienne, les instruments de coopération internationale visent plutôt la mise en place de partenariats économiques, techniques ou culturels, destinés à soutenir et renforcer la présence française. Cette forme d'aide est moins significative en termes de montants financiers dans chaque pays, rapporté à l'ensemble de l'aide reçue par ces pays, mais représente un vecteur important de l'influence française à l'étranger. Elle représente aujourd'hui 13,7 Mds F hors Afrique subsaharienne.

Cette forme de partenariat repose essentiellement sur deux types d'instruments :

### **La coopération culturelle scientifique et technique**

La coopération culturelle, scientifique et technique représente un effort annuel de 2,5 Mds de F annuels environ, stable depuis 1990. La coopération dans le domaine de l'éducation et de la recherche contribue également à la coopération technique. Elle représentait 4,6 Mds F en 1997.

Dans les pays avec lesquels nous nous efforçons d'établir des relations de partenariat, notre **coopération culturelle** constitue une pièce



importante de notre politique étrangère. Dans les années 70, la France a signé avec la plupart des États des accords de coopération culturelle. Ces accords stipulent dans leurs principales dispositions la libre circulation des biens culturels, donnant un contenu plus concret et plus pratique aux conventions internationales en la matière (le livre, en particulier le livre scolaire, l'information, la télévision, etc.). Ils développent un espace de liberté et d'échanges mutuellement profitables qui fonde l'universalité de la présence de nos idées, de nos arts et de nos convictions. Des commissions mixtes qui se tiennent pays par pays tous les deux ou trois ans permettent d'adapter cette politique de diffusion aux évolutions technologiques très rapides que connaissent les industries culturelles (radios FM, bouquets de programmes TV satellitaires, Internet aujourd'hui, mais, il y a quelques années déjà, agences d'informations, livres de poche, production du disque, etc.).

De notre point de vue, l'axe central de ce réseau de relations est normalement la francophonie. Le Haut Conseil de la francophonie en surveille l'évolution et en préconise les infléchissements. Progressivement, avec l'organisation plus politique de cet ensemble, ces dernières années, la coopération française tend à se développer également par les voies du multilatéral (l'UREF, par exemple) qui font l'objet de cofinancements. Le ministre délégué à la Coopération auprès du ministre des Affaires étrangères est aussi en charge normalement de la francophonie.

Dans le cadre bilatéral la France a développé quatre réseaux d'établissements culturels.

L'**AEFE** finance et gère à peu près, dans tous les pays du monde, des écoles, des collèges et même, dans certains cas, des lycées qui suivent les programmes français et préparent aux examens de l'Éducation nationale. Ces établissements sont, bien entendu, destinés à accueillir et scolariser les jeunes Français de l'étranger. Leur bon niveau est généralement reconnu et ils sont ouverts aux étrangers qui constituent souvent plus de la moitié de leurs effectifs. L'**Alliance française**, qui reçoit des subventions et des appuis en personnels du ministère des Affaires étrangères, a développé sur une base associative un important réseau de diffusion culturelle qui propose, outre des bibliothèques et des spectacles, des cours d'apprentissage du français aux étrangers, aménagés en complément de la vie scolaire ou professionnelle. Dans ce dernier domaine, en s'appuyant sur les universités locales et les attachés linguistiques que nous y détachons, certaines Alliances proposent des cours de français spécialisés (français commercial, technique, médical, juridique). Toujours dans un cadre bilatéral, le ministère des Affaires étrangères a créé deux réseaux complémentaires. Les nombreux centres culturels voués aux dialogues culturels offrent, dans les grandes villes du monde, des salles de spectacle aux artistes français et étrangers, des espaces d'expositions, des festivals. Les centres de documentation universitaires, scientifiques et techniques (CEDUST) permettent aux étudiants mais aussi aux industriels et aux professionnels, de s'informer sur l'actualité des sciences et techniques françaises. Le ministère des Affaires étrangères et le

ministère de la Coopération ont créé dans le domaine de la diffusion télévisuelle Canal France International qui propose aux télévisions nationales des émissions tirées de la production de nos propres chaînes aux fins de les intégrer, si elles le souhaitent, pour tout ou partie dans leurs programmes. Enfin, toujours dans le secteur télévisuel, mais cette fois sur des bases multilatérales, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération ont lancé une chaîne complète francophone, TV5, accessible par les satellites de communication spécialisés qui couvrent une grande partie du monde.

**La coopération scientifique** a pris sa place dans nos relations internationales, un peu plus tard, dans les années 70. D'abord consacrée aux pays développés du G7 (États-Unis, Japon, Allemagne, Canada) à niveau de développement équivalent ou supérieur au nôtre, elle s'est progressivement centrée sur les pays de l'Europe en construction et a de moins en moins de rapports avec le concept d'aide pour constituer un ensemble de véritables partenariats. Cette coopération scientifique a cependant d'importantes conséquences en matière de développement : les relations scientifiques soutenues par la DGRCST ont porté essentiellement sur l'échange des étudiants chercheurs et, sur ce terrain, l'université française a joué un rôle essentiel dans l'intégration d'équipes du tiers-monde sur les grands thèmes de la recherche contemporaine. On peut citer les recherches sur les MST, les modèles durables d'exploitation des forêts comme exemplaires dans ce type de coopération. En second lieu, les instituts spécialisés français de recherche sur le tiers-monde, héritiers des anciennes sociétés de géographie de l'époque coloniale (ORSTOM, CIRAD), intègrent aujourd'hui bien plus efficacement que les fondations anglo-saxonnes les problématiques de développement. Leurs centres de recherche implantés sur plusieurs continents sont des foyers importants de rayonnement et de progrès. Il faut, enfin, mentionner le réseau des vingt-cinq centres de recherche en sciences humaines qui, sur l'ensemble du monde, entretiennent les recherches de terrain en liaison avec les universités locales.

Les programmes **de coopération technique** publics sont, bien entendu, moins développés. L'essentiel des échanges techniques passe assez normalement par le secteur privé. Cependant, des programmes de stages industriels ou de séjours en entreprises à l'étranger (bourses ACTIM, système des CSNE) ont permis avec des crédits publics de favoriser les transferts de technologie ou les adaptations de produits. Dans le domaine des technologies dites adaptées (énergies renouvelables, utilisation de nouvelles molécules naturelles ou transgéniques à des fins pharmacologiques ou de consommation) le ministère des Affaires étrangères, tout en laissant l'initiative à nos opérateurs économiques, participe à certains programmes internationaux de développement (notamment *via* les CEDUST créés dans les années 80 en Égypte, en Inde...).

L'ensemble constitue un outil assez complet, moderne et efficace qui contribue très positivement à la politique étrangère de la France.

## Les partenariats économiques

Les instruments de partenariat économique sont passés par une évolution profonde au cours des dernières années, finalisée en 1998 sous la forme d'un nouveau dispositif qui doit répondre aux orientations données par la réforme de février 1998. Le système ancien des protocoles financiers, qui regroupaient dans une enveloppe annuelle pour un pays donné un certain nombre de projets cofinancés par la France en contrepartie de l'octroi du marché à une entreprise française, a été réformé dans le sens d'une plus grande concentration des aides de l'État sur des objectifs stratégiques et d'une aide située en amont des projets.

La réforme a conduit à créer deux instruments de partenariat économique destinés à promouvoir l'offre française, en particulier dans les pays émergents :

– *la réserve pays émergents* permet de soutenir les entreprises françaises par un financement, déterminé projet par projet, dans des grands projets d'investissement. Le financement direct de projets d'investissement dans les pays hors Afrique a diminué de façon très sensible au cours des cinq dernières années. Le choix a été fait de concentrer une action plus réduite sur quelques pays stratégiques pour les intérêts français (quatorze pays dont la liste sera revue sur une base annuelle) et de définir les opérations, non plus à partir d'une enveloppe définie par pays mais sur la base des mérites propres à chaque projet, après une instruction et une validation interministérielle ;

– dans le même temps, pour permettre aux entreprises de se placer suffisamment en amont des projets et de bénéficier d'un avantage d'antériorité lors de l'octroi des financements, *le Fonds d'aide au secteur privé* (FASEP) a été créé. Il permet de soutenir les entreprises, en particulier les PME, dans les phases amont des projets. Il intervient sous forme de don ou d'avance remboursable octroyés à une entreprise après instruction de son projet et approbation par un comité de gestion interministériel. Les priorités sectorielles ou géographiques du FASEP sont déterminées par un comité d'orientation interministériel au niveau des directeurs d'administration.

Au total, les instruments de partenariat économique représentaient 1,4 Mds F en 1987. Ils représentaient plus de 6 Mds F en 1994.

---

## **Comme ses partenaires européens, la France superpose trois niveaux de coopération**

### **La coopération multilatérale**

La France participe à l'ensemble des institutions multilatérales de développement. La France consacre 9,5 % de son aide aux institutions

multilatérales de développement (banques de développement, fonds et programmes des Nations unies), ce qui représente la proportion la plus faible parmi les pays du G7 (21 % en moyenne). Par ses contributions aux institutions internationales de développement, la France peut, d'une part, attirer les fonds multilatéraux vers l'Afrique subsaharienne, et bénéficier d'un effet de levier comme c'est le cas avec l'AID et le FAD ; elle peut, d'autre part, être présente dans l'ensemble des régions du monde, où elle n'a pas les moyens d'entreprendre une coopération bilatérale. Les contributions de la France aux banques de développement et aux Nations unies ont diminué de 11,5 % en 1997.

**On retrouve au plan multilatéral une spécialisation dominante de chaque institution :**

– la France est en moyenne le 4<sup>e</sup> actionnaire des banques de développement. **La Banque mondiale** a pour tâche principale d'être l'interlocuteur financier multilatéral de l'État dans les pays en développement. Elle contribue, aux côtés du FMI, à la définition de programmes sectoriels de développement (agriculture, infrastructures, éducation, santé...) compatibles avec l'évolution de la situation financière du pays à long terme. Dans les pays les plus avancés, elle intervient à partir de son capital, en levant ses ressources sur les marchés financiers et en prêtant aux pays emprunteurs à un taux favorable par rapport aux conditions de marché. Dans les pays les plus pauvres, c'est le guichet concessionnel de la Banque, l'Association internationale de développement, dont les fonds sont renouvelés tous les trois ans par les pays donateurs, qui intervient sous forme de prêts à taux 0 avec une période de remboursement de l'ordre de quarante ans. Compte tenu de son rôle dans la définition de programmes sectoriels avec le gouvernement des pays bénéficiaires, et de son caractère pleinement multilatéral, la Banque joue très fréquemment le rôle de bailleur de dernier ressort dans les pays pauvres. L'activité de la Banque mondiale, au cours des douze derniers mois, caractérise la nature de son rôle auprès des pays pauvres et des pays émergents. Dans les pays pauvres, la Banque a approuvé 7,5 Mds \$ de prêts concessionnels, concentrés essentiellement sur les domaines de l'agriculture, de la santé, de l'éducation. 40 % de ces ressources sont allées à l'Afrique. Dans les pays émergents, la Banque mondiale est intervenue en plus de son programme normal, pour soutenir les pays en crise avec, notamment, deux objectifs : les aider à réformer leurs systèmes bancaires et leur permettre d'atténuer les effets sociaux de la crise. La Banque a ainsi prêté 6 Mds \$ de plus que son programme normal, portant ses engagements annuels à 21 Mds \$. Le groupe de la Banque mondiale dispose également, avec la Société financière internationale et l'Agence multilatérale pour la garantie des investissements, de deux filiales destinées à soutenir le secteur privé dans les pays en développement. Les banques régionales de développement sont un interlocuteur financier de proximité pour les pays en développement, plus concentré sur le financement de projets. Elles peuvent également apporter un concours aux réformes sectorielles, ou aux interventions d'urgence dans les pays en crise. La Banque asiatique de développement a contribué pour une large part au financement des programmes de réforme des pays en crise, et doublé ses engagements annuels en 1997.

Les contributions françaises aux banques de développement représentaient 2,8 Mds F en 1997. Elles ont diminué de 30 % depuis 1994 ;

- la France participe à l'ensemble des organisations des **Nations unies**, dont elle est le 4<sup>e</sup> donateur au titre des contributions obligatoires, les contributions volontaires étant pour leur part beaucoup plus faibles par rapport à celles des autres pays de l'OCDE. Une vingtaine d'institutions et programmes des Nations unies ont un rôle dans l'aide aux pays en développement. La mission s'est concentrée sur les fonds et programmes (PNUD, UNICEF, FNUAP, FENU) qui interviennent directement dans l'aide au développement, mais elle a également rencontré sur place dans les pays visités les représentants des institutions spécialisées (OMS, BIT, ONUDI,...), qui apportent à ces pays une assistance ciblée dans leur domaine de spécialité. L'action du système des Nations unies vise en premier lieu l'assistance technique et le développement des capacités institutionnelles des pays en développement dans des secteurs liés aux politiques de développement et dans des domaines ciblés : des institutions politiques, de la maîtrise de la démographie, du processus démocratique. Les Nations unies sont le lieu du débat entre tous les pays sur des thèmes de portée mondiale. Il prend la forme de conférences internationales spécialisées (CNUCED, habitat, conventions internationales sur l'environnement...), dont les orientations sont parfois relayées auprès des pays en développement par des fonds et programmes plus ou moins spécialisés. Le Programme des Nations unies pour le développement est le programme généraliste des Nations unies pour l'aide au développement. Il intervient essentiellement sous forme d'assistance technique dans tous les domaines du développement. D'autres institutions ont une vocation plus spécialisée. C'est ainsi le cas pour les questions de démographie, pour lesquelles le Fonds des Nations unies pour l'aide aux populations (FNUAP) apporte une aide aux pays en développement sous trois formes : définition des politiques de planning familial, santé maternelle et « plaidoyer » en faveur de la maîtrise démographique. Le Fonds d'équipement des Nations unies (FENU) travaille à la mise en place d'outils expérimentaux de micro-financement. L'ensemble des contributions au système des Nations unies dans le domaine du développement représentait 670 M F en 1997, en diminution de 30 % par rapport à 1994.

## **La coopération européenne**

La contribution française à la politique de coopération européenne (5 145 M F) a fortement augmenté en 1997, en hausse de 20 % par rapport à 1996. Cette hausse, qui conduit à ce que notre aide communautaire représente désormais 16 % de notre APD (contre 11 % en 1995), reflète, d'une part, l'accélération des versements au titre du VII<sup>e</sup> Fonds européen de développement. Elle reflète, d'autre part, la recrudescence des programmes de coopération de la Commission européenne (MEDA, PVD/ALA...) en dehors de la zone ACP. L'aide communautaire est avant tout le résultat d'un processus cumulatif dû à l'histoire de la Communauté et de l'Union. Le traité de Rome ne prévoyait aucun mécanisme en faveur du développement et ce n'est que progressivement

que la politique de coopération a été mise en place par les accords de Yaoundé puis de Lomé, en les étendant géographiquement peu à peu à l'actuel périmètre des pays ACP. Plus récemment, le traité de Maastricht a fait officiellement entrer la politique de coopération au développement dans le cadre de l'Union tout en mentionnant que cette politique « est complémentaire de celle des États membres ». Le fait que, à l'origine, cette politique n'ait pas été communautaire a entraîné la création du Fonds européen de développement (FED), financé hors budget et où notre contribution est plus importante qu'au budget de l'Union européenne.

Chronologiquement, la seconde politique communautaire a concerné les relations avec les pays méditerranéens, née en 1970 à la fois pour permettre de développer les relations avec les pays du Maghreb, notamment l'Algérie, et pour répondre aux souhaits de certains États membres (France, Italie et aussi Espagne après son adhésion). L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a eu pour effet de voir naître, à partir de 1976, l'action d'aide en faveur de l'Amérique latine et de l'Asie. Entre ces régions, l'aide n'a jamais été sanctionnée par un texte mais s'est établie depuis l'origine à 60 % pour l'Asie et 40 % en faveur de l'Amérique latine. En 1991, a été créé l'office humanitaire des Communautés européennes qui a pris une place croissante dans les relations extérieures de l'Union avec des engagements financiers en augmentation constante jusqu'en 1997 (438 millions d'écus). Enfin, l'Union a mis en place, après la disparition de l'URSS et la chute du mur de Berlin, deux dispositifs d'aide : PHARE pour les pays d'Europe centrale et orientale, et TACIS pour les pays de l'ancienne CEI. Ces fonds disposent de moyens considérables, en particulier PHARE, dont l'un des objectifs majeurs aujourd'hui est d'apporter aux pays d'Europe centrale, candidats à l'adhésion, les moyens de rattraper l'acquis communautaire.

## **La coopération bilatérale**

L'aide bilatérale française représente 75,7 % de l'aide de la France. En 1997, elle a ainsi diminué de 3,5 %. Les autres pays de l'Union européenne sont dans la même situation que la France, voyant leurs contributions communautaires augmenter et leurs contributions multilatérales diminuer comme leur aide bilatérale. Certains d'entre eux, en particulier les petits pays, ont été amenés à faire des choix sur la répartition de leurs efforts entre les différents types de coopération : les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark, qui sont des donateurs particulièrement généreux en terme d'effort rapporté à leur richesse nationale, ont dû concentrer leur aide bilatérale sur un très petit nombre de pays (huit pays pour l'Autriche). Pour leur part, les pays nordiques exercent l'essentiel de leur coopération au travers du système des Nations unies qui est le seul à pouvoir leur procurer une visibilité suffisante, compte tenu de la faiblesse du volume réel de leur aide, malgré sa grande générosité rapportée à leur richesse nationale. Seuls les trois grands pays européens (Allemagne, France, Royaume-Uni) disposent d'un dispositif bilatéral important et étendu. La France a ainsi le deuxième réseau diplomatique mondial après les États-Unis, avec 161 postes diplomatiques.

L'Allemagne et le Royaume-Uni ont également des réseaux étendus et une coopération bilatérale active. Malgré la complémentarité des zones d'intérêt principal de ces trois pays (Afrique de l'Ouest, du Nord et Afrique centrale pour la France, Europe centrale et Afrique de l'Est pour l'Allemagne, sous-continent indien, Afrique australe et de l'Est pour le Royaume-Uni), les différences d'approche au sein de l'Union européenne demeurent importantes, en particulier avec les pays nordiques, tant en terme de priorités du développement que de mode d'intervention.

---

## **La France s'interroge naturellement sur sa politique de coopération**

La politique de coopération est l'objet d'interrogations anciennes, dues pour une part à l'évolution des pays en développement. Ces réflexions ont conduit à une série de rapports à laquelle celui-ci ajoute sa pierre, et à une nouvelle orientation arrêtée en février 1998.

### **L'évolution des pays en développement**

#### **Un repli des flux privés des pays émergents touchés par la crise...**

Les flux de capitaux privés représentent la source essentielle de financement des pays en développement : ils ont été multipliés par sept depuis 1990 et ont atteint 256 Mds \$ en 1997. Ils représentent au total 85 % des ressources à long terme de ces pays. Mais ces chiffres recouvrent d'importantes disparités selon les régions et les pays. Les flux privés internationaux se concentrent sur une dizaine de pays et la majorité des pays les plus pauvres n'en bénéficient pas, restant dépendants des apports publics pour amorcer leur développement ; de plus, ils ont subi un très net ralentissement (-40 % au premier semestre 1998 ; -70 % en Asie) lié au reflux des capitaux à court terme.

La composante la plus stable et la plus importante de ces flux est constituée par les investissements directs étrangers (IDE) représentant 120 Mds \$ en 1997, suivie par les bons d'émissions d'actions (54 Mds \$), les prêts de banques commerciales (41 Mds \$) et les prises de participation (32 Mds \$).

La crise en Asie et son extension aux pays émergents ont provoqué dès la fin 1997 un reflux sensible des capitaux privés, en particulier des capitaux à court terme. Cependant, les flux nets de ressources à long terme vers les pays en voie de développement ont continué de progresser en 1997 de près de 10 Mds par rapport à 1996. La chute des flux vers l'Asie (-9 %) a été largement compensée par la croissance des flux en Amérique latine (+10 %).

Au premier semestre 1998, le repli des flux de capitaux privés s'est poursuivi, subissant une baisse de 40 % des flux par rapport à 1997, et de 70 % sur la seule région asiatique. Ce bilan mérite d'être nuancé sur les financements à long terme et les investissements directs, qui se sont mieux maintenus et ont parfois progressé. Les prises de participations américaines en Asie ont ainsi doublé par rapport à 1997.

Les bouleversements des flux de capitaux à court terme et la crise du crédit qu'ils engendrent concernent en premier lieu la dizaine de pays qui étaient les premiers bénéficiaires des transferts privés : neuf pays à revenu intermédiaire (Mexique, Malaisie, Argentine, Thaïlande, Venezuela, Indonésie, Hongrie, Brésil, Turquie) et la Chine et l'Inde. Ces onze pays recevaient depuis plusieurs années plus de 70 % de ces flux.

**... dont les effets épargnent pour l'instant  
les pays d'Afrique qui conservent  
une croissance forte...**

L'Afrique subsaharienne, en particulier l'Afrique de l'Ouest, connaît en 1998 la plus forte croissance au monde. Elle bénéficie ainsi du résultats d'efforts menés depuis de nombreuses années. Ce résultat fragile démontre également le bien-fondé du soutien apporté par la communauté internationale, l'importance de l'intégration régionale...

Le net repli des transferts financiers privés des pays émergents depuis la fin de l'année 1997 aura des conséquences durables sur les économies de ces pays, mais également sur celles des pays plus pauvres à moyen terme, en raison de l'orientation à la baisse des prévisions de croissance et du regain de compétitivité des pays émergents.

**... qui ne remet pas en cause notre approche  
du développement des pays pauvres...**

La mission a pu constater à quel point les pays pauvres conservent une très grande dépendance à l'égard de l'aide publique. Dans la plupart de ces pays, elle représente plus de 10 % du PNB et près de la moitié du budget de l'État. Sa présence et son efficacité sont une condition du développement de ces pays, sans toutefois représenter un moyen suffisant pour améliorer leur situation rapidement et durablement. L'aide aux pays les plus pauvres doit donc recourir à un ensemble de dispositions, qui ne reposent pas seulement sur des transferts financiers publics vers ces pays.

**... mais doit nous conduire à renforcer  
la présence de la communauté internationale  
dans les pays émergents**

Un consensus semble se dessiner sur les priorités du développement dans les pays pauvres, même si la mission a constaté des différences normales dans l'expression des modalités de mise en œuvre.



En commençant par les mesures n'impliquant pas de soutien direct aux pays pauvres : l'ouverture commerciale des pays développés aux produits en provenance des pays en développement est généralement reconnue comme une condition indispensable du développement des pays pauvres. Leur capacité à produire et à exporter des produits de base, avant de passer à des produits transformés, dépend de la capacité des pays développés à accueillir la production en provenance des pays pauvres. Les pays en développement les plus pauvres ont une capacité de production compétitive sur les produits agricoles, dont ils ne sont pas consommateurs (café, thé, cacao). Le plus souvent, ils doivent importer l'essentiel de leurs biens de consommation, y compris une partie de leurs besoins alimentaires pour les plus pauvres d'entre eux. Le cadre défini par la convention de Lomé entre l'Union européenne et les ACP est, à cet égard, exemplaire, même s'il mérite une évolution pour faire face à de nouveaux enjeux. L'Union européenne devrait plaider pour que les autres pays développés de l'OCDE fassent preuve d'une ouverture similaire envers les pays pauvres.

La nécessité de développer l'intégration régionale apparaît également clairement aux pays en développement comme à la communauté des donateurs. Les pays pauvres, en particulier en Afrique, n'ont pas une taille suffisante pour développer eux-mêmes des relations économiques d'envergure avec les pays développés. De plus, l'éclatement africain en de nombreux pays, eux-mêmes réunissant des ethnies qui couvrent la plupart du temps les frontières, est une source d'instabilité politique et d'insécurité, qui ne peut être améliorée que par une plus grande intégration politique et économique des sous-régions africaines. La zone franc est un atout essentiel pour favoriser cette intégration en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

La mise en place de l'État de droit est un besoin essentiel de tous les pays en développement. Sans nécessiter des apports financiers de très grande envergure, l'ouverture démocratique et la consolidation du rôle de régulation de l'État sont apparues comme des priorités reconnues par l'ensemble des interlocuteurs de la mission.

### **Le besoin d'un cadre macro-économique maîtrisé, permettant la croissance**

La nécessité de maîtriser les dépenses budgétaire, d'assurer les rentrées fiscales, de respecter les équilibres des échanges, est reconnue par les pays en développement comme par les bailleurs. La maîtrise de l'endettement est également une condition du développement, dont les pays pauvres et les donateurs font une question importante. Le traitement des cas de surendettement et le fait de ne plus accepter des financements qui conduiraient à un endettement trop important (refus des crédits à condition de marché) a été affirmé par plusieurs interlocuteurs de pays pauvres.

### **La concentration des apports de l'Aide publique au développement sur les secteurs prioritaires**

Elle est nécessaire pour créer les conditions d'un développement harmonieux du secteur privé. L'aide publique doit, d'une part,

permettre à l'État de jouer son rôle en créant les structures nécessaires au développement : les infrastructures de transport, d'énergie, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Elle doit, d'autre part, l'aider à assurer un développement social harmonieux, en développant les services indispensables dans le domaine de l'éducation et de la santé.

**Dans les pays émergents**, la crise récente a montré une présence insuffisante de la communauté internationale pour accompagner ces pays dans les dernières étapes du développement, qui s'avèrent les plus risquées. L'accès aux financements privés donne aux pays émergents la possibilité de choisir leurs interlocuteurs et rend la présence de la communauté internationale publique moins significative. La crise actuelle conduit à renforcer les exigences de surveillance des flux de capitaux, en particulier à court terme, vers ces pays.

La phase finale du développement est la plus délicate. Elle l'est pour le pays lui-même, mais représente un enjeu de stabilité pour l'ensemble de la communauté internationale. La crise qui a atteint certains pays asiatiques à l'été 1997, puis la Russie en 1998 en se propageant à certains pays latino-américains trouve en partie son origine dans une surveillance et une régulation insuffisantes des flux privés de court terme et dans une libéralisation insuffisante des investissements directs de long terme.

Le traitement de la crise est naturellement la priorité actuelle. La crise du crédit en Asie et le ralentissement économique qu'elle provoque peuvent avoir des conséquences durables sur la croissance dans les pays développés, mais également compromettre les premiers signes positifs enregistrés dans certains pays pauvres. Pour aider les pays affectés à sortir de la crise, la communauté internationale devrait se concentrer sur deux priorités : la restructuration des systèmes financiers et l'atténuation des impacts sociaux de la crise.

Au-delà de son traitement immédiat, la crise actuelle doit conduire la communauté internationale à modifier les structures de surveillance et à changer les priorités de l'aide pour les pays émergents. Une réforme du système monétaire et financier international est nécessaire pour permettre de mieux prévenir les déséquilibres à l'avenir. Les institutions internationales, dont la légitimité politique serait ainsi confirmée, devront avoir une présence plus grande dans les pays émergents, ne se limitant plus à une réponse à la demande.

## **Les rapports parlementaires et administratifs**

Bien que la mission ne garantisse pas l'exhaustivité de la liste qui suit, il lui est apparu que les rapports parlementaires et administratifs suivants avaient eu une certaine influence au cours des dernières années.

## Rapport de J.-P. Fuchs : « Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente », 1994

Le rapport de J.-P. Fuchs porte, pour l'essentiel, sur une réforme jugée indispensable de notre aide au développement.

L'aide au tiers-monde est un aspect essentiel et même caractéristique de notre politique étrangère et il ne saurait être question d'y renoncer. Mais il faut constater que la situation des PVD reste, malgré un effort international considérable, préoccupante particulièrement dans les pays du continent africain, où, pour des raisons historiques, nous concentrons notre aide. La situation de l'Afrique subsaharienne est en soi mauvaise et va plutôt en s'aggravant. Mais hors ce constat, l'observation critique porte aussi et cela peut-être légitimement sur l'inefficacité de nos appuis. Les raisons habituellement invoquées sont le grand nombre d'intervenants et d'instruments d'aide, la superposition contradictoire des champs géographiques et de compétences, l'absence de transparence dans l'octroi de notre aide au niveau politique et, finalement, son coût qui paraît sans rapport avec ses effets. L'évolution du contexte international montre également que les institutions internationales, FMI, BIRD, ont un rôle incontestable dans le pilotage de certains aspects essentiels du développement mondial, cadres financiers et macro-économiques pour le FMI, politiques macro-économiques et sectorielles pour la BIRD. Le rapporteur préconise que nous maintenions notre participation financière à un niveau élevé dans ces organismes multilatéraux et que, par des échanges de personnels et des opérations conjointes, nous y étendions notre influence, ou, qu'à tout le moins, nous y établissions les conditions d'une meilleure discussion sur les objectifs. Tel est le premier point de la réforme du système de coopération proposée par J.-P. Fuchs.

Un dialogue de cette nature suppose que la France ait clairement défini un modèle de développement ou, du moins, les principaux éléments d'une politique du développement. Le rapport en indique les éléments et la forme. Nous devons conditionner notre aide à l'instauration d'un État de droit, avec une attention plus scrupuleuse aux droits de l'homme et de la femme et aux processus de démocratisation. Nous devons faire porter nos financements sur les secteurs productifs, plus particulièrement pour les PME, et sociaux (formation, santé, secteur associatif). Nous devons enfin marquer nos préoccupations globales sur les grands enjeux : désertification et gestion de l'eau, paupérisation.

Ce programme devrait être formalisé dans le cadre d'un « partenariat exigeant et responsable », à un détail près qui n'est pas sans importance. L'appui français au développement devrait se concentrer sur l'aide-projet, ce qui mène concrètement à une diminution de l'aide budgétaire dont l'octroi devrait continuer d'être conditionné à l'existence d'accords avec le FMI qui relèvent d'une autre négociation.

La notion de « champ de la coopération » devrait être revue et étendue à l'ensemble des pays ACP, signataires des accords de Lomé. Dans l'esprit du rapport, il s'agit, d'une part, de valoriser un peu mieux

l'importance de nos contributions aux moyens de la Commission, d'autre part, de singulariser notre position, en l'élargissant, dans le dialogue Nord-Sud.

S'agissant de l'affirmation d'une politique française spécifique en matière de développement, le rapporteur préconise le maintien d'un responsable politique, membre du Gouvernement, rattaché au ministre des Affaires étrangères, qui continuera certes d'être « l'interlocuteur privilégié » de nos partenaires traditionnels, mais beaucoup plus, au sein du ministère des Affaires étrangères et en coordination avec le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le chef d'orchestre d'une aide française au développement appliquée à un ensemble plus large de PVD.

Ce choix suppose qu'en premier lieu le schéma administratif de la coopération soit considérablement simplifié et resserré, ne serait-ce que pour garantir une meilleure efficacité de notre aide. Le rapporteur propose une fusion des services du ministère de la Coopération et de la DGRCSST.

Il préconise en second lieu que l'intégralité de l'aide-projet soit confiée à un opérateur unique. Cet opérateur devra pouvoir utiliser tous les types d'outils (du don au prêt) et donc avoir le statut d'institution financière spécialisée, soumise à la loi bancaire.

Il propose qu'aux fins de contrôle les ministres compétents présentent annuellement au Parlement un rapport sur l'aide au développement.

J.-P. Fuchs suggère enfin que l'action des collectivités locales et de certaines ONG importantes, œuvrant en faveur du développement, reçoive un appui de l'État à travers une contractualisation par l'État sous la forme d'une sous-traitance.

Les recommandations de ce rapport, pour ce qui est de l'aide bilatérale où elles sont assez précises, ont été largement entérinées dans la réforme décidée par le Gouvernement, en février 1998, concernant notre dispositif d'aide au développement.

### Rapport de J.-R. Bernard : « L'évaluation de l'efficacité de l'Aide publique au développement », 1996

Ce rapport au CIAD a été réalisé par un groupe de travail, présidé par Jean-René Bernard, inspecteur général des finances.

Dans une première partie, le rapport examine, de façon précise et technique, les sources chiffrées, mises à la disposition des évaluateurs de l'efficacité de l'APD française. Il passe en revue, de façon synthétique, les principaux outils de la coopération avec les PVD et resitue leur mode de présentation budgétaire.

Le « fascicule jaune », annexé à la loi des finances, présente dans une logique budgétaire les « crédits concourant à la coopération avec

les États en développement ». En fait, ce document comporte deux séries de données hétérogènes : des prévisions d'APD au sens du CAD (estimation de flux en décaissements nets, limitation géographique au périmètre des PVD, exclusion de certaines catégories de dépenses), mais également des extraits de la loi des finances par titres, chapitres, articles, voire paragraphes. Il résulte de cette présentation de nombreuses incohérences dans l'image de l'APD française. Le rapport en énumère quelques-unes : les dépenses d'aide des collectivités locales ne sont pas comptabilisées par la France au CAD alors qu'elles pourraient l'être. Inversement, les prêts concessionnels (PCO), accordés dans les TOM à des collectivités territoriales, à des entreprises publiques ou privées pour des financements de projets qui relèvent d'une mission d'intérêt public ou ont un caractère productif par l'AFD (élément-don de 25 %), peuvent être comptabilisés ou ne plus l'être demain dans l'APD parce que la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française ne sont pas ou seront considérées comme « au seuil du développement ».

Ce qui ajoute à l'opacité des chiffres est que les trois ministères, principaux bailleurs de fonds de l'APD, ont des règles différentes de présentation : les dépenses de coopération militaire sont considérées par le ministère de la Coopération comme « crédits concourant à la coopération avec les États en développement », mais pas par le ministère des Affaires étrangères. Ce dernier pondère les crédits affectés à l'AEFE en déduisant les montants forfaitairement estimés du coût de la scolarisation des Français ; le ministère de la Coopération ne le fait pas.

La place de l'AFD dans le montant que la France consacre à l'APD est particulièrement malaisée à cerner. Elle n'apparaît pas en tant que telle dans les crédits budgétaires puisque seuls y figurent les crédits des ministères des Finances et de la Coopération, destinés à financer partiellement les activités de l'AFD. Un montant est déclaré au CAD qui représente, lui, les flux nets de prêts, quelle que soit l'origine des fonds, mais il s'agit d'une série rétrospective.

Si l'on doit procéder, même sommairement, à une estimation du poids respectif des nombreux instruments budgétaires que le Gouvernement utilise pour mettre en œuvre l'APD française, ce que les rapporteurs font sur une brève période (1990/1995), il devient évident que les séries de données produites dans le « fascicule jaune », annexé à la loi de finance, sont insuffisantes à guider les décideurs.

Le rapport propose d'importantes modifications de méthodes : présentation par pays, par ensemble de pays, par secteurs plutôt que par instruments budgétaires. Logiquement, il observe que ces données seront dans ce type d'agrégation, indispensables de toute façon, si l'on jugeait un jour utile et important de faire de l'APD, le sujet d'un débat parlementaire de caractère politique.

Dans sa seconde partie, le rapport examine, de façon critique, les instruments d'évaluation de l'APD mis en place en France. Comme dans le mode de présentation des données budgétaires, l'approche retenue

jusqu'à présent est instrumentale. Elle est, en outre, circonscrite géographiquement, compte tenu des zones de compétence des ministères qui en ont la responsabilité.

Le ministère des Finances n'a mis en place que depuis 1987 une cellule chargée de l'évaluation *a posteriori* des projets financés sur protocoles du Trésor. Les critères sur lesquels se fonde l'évaluation sont simples : taux de retour à l'export des entreprises françaises bénéficiaires, effets de développement (sociaux, productifs) pour le pays. Fin 1995, la cellule avait procédé à 120 évaluations, ce qui représente un taux faible de couverture de ses opérations, en outre concentrées sur quelques pays.

La Mission d'étude d'évaluation et de prospective (MEEP) du ministère de la Coopération, sous des appellations successives, remonte au début des années 80. Ses évaluations passent au crible un nombre important de projets financés sur le FAC (176 sur six ans). La MEEP a réalisé plusieurs bilans par pays (dans ce cas, elle procède en interministériel), et engagé quelques réflexions sectorielles. L'objectif essentiel, néanmoins, reste d'établir la transparence et la visibilité sur un instrument jugé depuis toujours suspect, le FAC. C'est pourquoi d'ailleurs les rapports d'évaluation de la MEEP font l'objet d'une diffusion assez ouverte. Seuls sont concernés les pays du champ.

L'AFD procède à des évaluations depuis 1993. Il s'agit d'un contrôle des risques, qui correspond à la préoccupation naturelle d'une institution financière spécialisée devant satisfaire à des obligations réglementaires de marché. L'AFD étant un organisme sous tutelle d'un conseil de surveillance, il lui revient de procéder aux meilleurs choix en matière de contribution à l'APD. Il a été réalisé, entre 1993 et 1995, une cinquantaine d'évaluations dans ce cadre.

Le ministère des Affaires étrangères est venu plus tard à l'évaluation, à mi-1994 seulement, et il était prématuré, à l'époque de rédaction du rapport, de tirer le bilan de quelques premières productions. On pouvait cependant déjà constater que ces évaluations portaient plus sur l'impact politique des actions de la DGRCST que sur la part qu'elles représentaient en matière d'APD.

Une simple comparaison avec les productions de la BIRD en matière d'évaluation (150 rapports par an en moyenne) a suffi aux rapporteurs pour constater que nous prenions du retard en matière de capitalisation des expériences et de mise à jour des outils d'aide à la décision, d'où la proposition d'une série précise d'améliorations.

En premier lieu, intégrer dans le domaine des évaluations, l'étude de trois vecteurs de l'Aide publique au développement française qui, à ce jour, n'ont jamais fait l'objet d'un examen critique spécifique : les prêts ou subventions d'ajustement structurel (PAS ou SAS) systématiquement intégrés depuis fin 93 aux programmes d'appui du FMI, les rééchelonnements ou annulations de dettes publiques, les contributions obligatoires ou volontaires aux organisations multilatérales, notamment européennes. Cette extension du domaine de l'évaluation donnera, de l'efficacité de l'APD française, une vue plus contrastée. En particulier,

elle permettra de comparer l'effet des moyens bilatéraux et multilatéraux par rapport à nos objectifs politiques en matière d'APD.

En second lieu, le rapport préconise que les quatre systèmes d'évaluation (Finances, ministère des Affaires étrangères, Coopération, AFD) soient plus souvent associés ou au moins coordonnés. Cela est surtout vrai des évaluations pays ou des analyses et réflexions sectorielles, et serait plus objectif que les évaluations partielles de « politiques » telles qu'elles sont aujourd'hui pratiquées. Pour atteindre cet objectif, le groupe de travail propose un programme conjoint, l'harmonisation des critères (pertinence, cohérence, efficience, impact...) et des modalités (place des consultances externes, indépendance des équipes par rapport aux services opérationnels, format, durée d'exécution...).

Enfin, le rapporteur dresse un état de la « culture d'évaluation » dans nos pratiques de coopération : place des conclusions de l'évaluation de projets antérieurs dans le processus de décisions d'actions nouvelles, diffusion des documents pour éclairer l'opinion ou auprès des organisations spécialisées (CAD de l'OCDE, par exemple).

Le groupe de travail, conduit par J.-R. Bernard, avait conduit ces réflexions critiques en 1996 sur les données disponibles et les évaluations pratiquées dans l'optique de fournir, au CIAD, l'information indispensable à l'exécution de sa mission. En 1998, au lendemain de la réforme de l'outil de coopération et de la création du CICID, les réflexions et propositions de M. Bernard restent d'actualité, même s'il faut reconnaître que, sur plusieurs points, d'importants progrès ont été réalisés dans le sens préconisé.

### **Rapport de M. Marchand : « Une urgence : l'afroréalisme. Pour une nouvelle politique de l'entreprise en Afrique subsaharienne », avril 1996**

M. Marchand analyse les positions de l'investissement français et international en Afrique subsaharienne et préconise un ensemble de mesures politiques destinées à les renforcer.

Le rapport prend, pour point de départ, le succès de la dévaluation du franc CFA, intervenue en janvier 1994, dans quatorze des États d'Afrique centrale et de l'Ouest. La compétitivité gagnée par cet ajustement monétaire a permis une relance de la croissance qui voisine, deux ans après, les 5 %. Il met néanmoins en regard, d'une part, l'exceptionnelle poussée démographique dans la zone et, d'autre part, le fait que globalement l'APD mondiale tend, en proportion du PIB des bailleurs, à diminuer et ne pourra, à elle seule, soutenir la croissance. D'une façon générale et dans la zone franc en particulier, il apparaît que l'intervention des États ne peut, à elle seule, soutenir le développement économique et que c'est à l'entreprise de constituer le vecteur principal de la croissance au sud du Sahara. Force est de constater que, si d'importants flux de capitaux privés s'orientent effectivement vers le

monde en développement, en Asie ou en Amérique latine, les pays subsahariens font gravement exception du fait d'un environnement institutionnel défavorable à l'investissement.

M. Marchand examine la position majeure des intérêts français en Afrique subsaharienne et montre que, globalement, ils ne peuvent que tirer parti d'un essor de l'investissement privé local et international qui actuellement fait défaut. Cette modification des stratégies d'investissements est d'autant plus indispensable que la croissance démographique de la zone (plus d'un milliard d'hommes en 2020) suppose des financements d'investissements extrêmement lourds. Pour les attirer, les États doivent s'employer à modifier en profondeur non seulement leurs politiques, ce qu'ils parviennent plus ou moins bien à faire avec le concours du FMI par les programmes d'ajustement structurel engagés dans les années 80, mais aussi l'environnement institutionnel des affaires ; et, sur ce point essentiel, il convient d'exercer une pression internationale forte.

C'est ce que M. Marchand appelle la « conditionnalité institutionnelle de l'aide » à laquelle il consacre la seconde partie de son rapport. La fragilité des États de la zone, née il y a seulement trente ans, et la dégradation ininterrompue des institutions qui en résulte portent préjudice à l'entreprise. L'incertitude sur les politiques fiscales, l'arbitraire de leur application rendent impossibles les calculs de rentabilité économique à moyen terme. La corruption est devenue telle dans certains pays qu'il faut en intégrer le prix dans le coût des facteurs. Les services publics, à caractère marchand, sont souvent aléatoires ou prohibitifs (transport, alimentation en fluides) et pèsent eux aussi sur le coût des facteurs au point de dissuader les initiatives dans le secteur industriel. Seules échappent à cette situation les multinationales, surtout minières, qui peuvent se permettre d'évoluer *off shore*, le négoce qui travaille avec un petit capital et des délais de recouvrement très courts et le secteur informel qui prospère en marge et avec la complicité de l'État.

C'est pour cette raison que l'Union européenne, depuis 1989, a donné à la Commission une base légale (convention de Lomé IV<sup>bis</sup>, articles 5 et 366<sup>bis</sup>) pour proposer au Conseil des ministres une conditionnalité directement politique aux aides du FED. Cette disposition, qui va dans le bon sens, selon M. Marchand, demande à être précisée et modulée dans son application concrète : mise en place d'un système de surveillance sur la base d'objectifs, de critères et d'un calendrier. Le rapport préconise que la France plaide en ce sens à Bruxelles, mais aussi auprès du groupe de la Banque mondiale qui prend en compte, d'ores et déjà, certains aspects du problème (fonctionnement des régies financières, privatisations).

Cinq chantiers de réformes institutionnelles sont proposés dans cette optique aux États de l'Afrique subsaharienne comme aux gouvernements et institutions qui œuvrent au développement mondial.

En tout premier lieu, le rapporteur préconise une profonde réforme judiciaire et juridique. Il constate l'inadaptation croissante des systèmes anglo-saxons ou français hérités de la période coloniale. Dans la zone de droit d'obédience française, l'initiative de l'OHADA est



soulignée comme un progrès de l'État de droit économique qui ne s'améliorera réellement, cependant, que si l'harmonisation s'accompagne d'une réforme à la base, État par État (refonte des juridictions, réforme des procédures, amélioration de l'efficacité des métiers de justice).

En second lieu, il apparaît nécessaire de réformer la fiscalité de façon à en réduire le risque d'aléas, d'en élargir l'assiette, d'en améliorer la collecte et de la rendre plus incitative pour l'investissement par l'abaissement de certains taux. Comme dans le cas de la justice, le rapport préconise une série de mesures techniques et concrètes (numéro d'identification unique, informatisation verrouillée, création d'UGE).

En troisième lieu, il est recommandé un assainissement des services des douanes avec, entre autres mesures, l'appel à des prestations privées (contrôle de la valeur à l'origine), faute d'une efficacité suffisante de l'OMD ou des accords bilatéraux.

En quatrième lieu, le rapport propose l'accélération des processus de privatisations engagés un peu partout en Afrique subsaharienne sous l'impulsion de la BIRD. S'il est nuancé sur les privatisations qui portent sur les filières agro-industrielles, difficilement intégrées dans la décennie précédente, ces filières (coton, arachide, palmier à huile, sucre, hévéa) ne doivent rien perdre de leur compétitivité, et la privatisation ne saurait remettre en cause l'effet de développement induit sur les petits producteurs. Le rapport, en revanche, préconise l'accélération des privatisations des services publics, à caractère marchand, et des infrastructures, tout en doutant qu'elles aient des effets rapides sur le coût des facteurs.

Enfin, M. Marchand propose de lutter contre le risque d'enlèvement des programmes d'intégration économique régionale : l'Afrique est, c'est vrai, un cimetière d'organisations régionales. Pourtant la politique d'intégration régionale vise trois objectifs peu contestables : la stabilité des politiques économiques, la constitution de marchés communs, d'importantes économies d'échelle. L'UEMOA, depuis la signature du traité de Dakar en 1994, paraît en bonne voie ; le jugement sur la CEMAC est plus réservé : une réforme fiscal-douanière incomplètement appliquée est le seul progrès dans cette zone d'Afrique centrale sous-équipée, pour le développement des échanges intrarégionaux et secouée par l'instabilité politique.

Le rapport propose que l'Union européenne ait, en matière d'intégration régionale, une politique nettement plus active et investisse son expérience sous la forme d'une véritable coopération technique dans l'organisation des sous-ensembles régionaux d'Afrique subsaharienne.

Dans sa partie terminale, le rapport propose, pour conforter l'investissement privé en Afrique subsaharienne, une série de pistes de réflexions. Il suggère que l'aide française soit déliée de sa clause d'origine afin que l'offre française soit, par effet de retour, mieux accueillie par la KFW (allemande), l'OECD (japonaise) ou la BIRD et le FED, sachant que cette perspective concerne plutôt les PED. Mettant l'accent sur la montée en puissance de la RSA, en Afrique australe et notamment à

travers les bonnes performances de la SADCC, il souligne l'intérêt qu'il y aurait à stimuler l'investissement français en Afrique australe. Prenant acte de l'élargissement du champ de compétence du groupe de l'AFD, en 1995, le rapport préconise que la PROPARCO devienne un « guichet unique » et simplifié ouvert à l'entreprise, principalement française. Il mesure avec objectivité la distance qui sépare l'impact de ce type d'outil et les carences des systèmes bancaires en place qui sortent d'une crise grave et longue, qui n'ont pas été conçues pour l'investissement et encore moins pour le micro-crédit qui serait pourtant apprécié pour sortir l'artisanat, dominant encore en Afrique subsaharienne, du secteur délicat du commerce informel.

Trois ans après sa rédaction, on peut constater que l'idée maîtresse du rapport, la réforme institutionnelle de l'environnement des affaires en Afrique subsaharienne, a largement avancé. La réforme juridique et judiciaire en matière d'harmonisation en est à mi-parcours. Pour qu'elle ait un effet sur le terrain, le rapport indiquait qu'elle devait s'accompagner d'appuis logistiques et en formations État par État. Les programmes du ministère de la Coopération s'y emploient dans les pays de droit français, et la mission a pu observer, dans sa brève investigation, des percées ailleurs en ce sens (Vietnam, Éthiopie). L'amélioration de l'équité fiscale et douanière est réelle. Le processus de privatisation est largement avancé, notamment en Afrique de l'Ouest. La constitution d'un marché commun de 70 millions de consommateurs à partir de sept États d'Afrique de l'Ouest est maintenant sensible dans la réalité des échanges intrarégionaux. Il reste que l'Union européenne est toujours singulièrement absente de ce chantier.

### Rapport de B. Prague : « Pour une meilleure articulation des actions bilatérales et multilatérales de la France », juillet 1996

Le rapport de B. Prague part d'une constatation : les contributions françaises aux organisations multilatérales rapportées à la totalité des crédits extérieurs de la France, sont restées d'une assez grande stabilité : 22 % en 1984, 23 % en 1994. Cette stabilité globale recouvre des évolutions contrastées. La hausse est très sensible au profit de l'Union européenne (augmentation du FED, démarrage des programmes PHARE et TACIS, début de l'effort communautaire en direction de l'ensemble méditerranéen). Elle est plus modérée en faveur du groupe de la Banque mondiale (reconstitution de l'AID). En revanche, la baisse est notable à l'égard des agences du système des Nations unies. Sur la période considérée, ces évolutions traduisent trois réalités : l'accompagnement de l'élargissement de l'espace européen, d'une part, l'effort soutenu en faveur des PMA, malgré les tentations de désengagement de certains partenaires extérieurs ou intérieurs, et, d'autre part, au plan bi et multilatéral, la très forte augmentation des crédits liés au traitement de la dette.

Telles étaient résumées, à l'époque de la rédaction du rapport, les données de base des positions françaises en matière d'APD. Le travail

de l'ambassadeur Bernard Prague a porté sur ce quart de l'APD, consacré par la France aux contributions multilatérales, à son impact et à son articulation, avec notre aide bilatérale dans le cadre de la politique étrangère de la France.

Les effets de nos trois ensembles de contribution multilatérale sont examinés sous plusieurs angles :

- en premier lieu, *le taux de retour géographique*. Sur ce point, les orientations de l'Union européenne, des agences des Nations unies, et à un moindre degré de la BIRD, recourent dans une large mesure les nôtres, en mettant l'accent sur les PMA : la seule Afrique subsaharienne qui ne représente pas l'intégralité de nos objectifs, reçoit 36 % de l'aide gérée par le système des Nations unies, 30 % de l'aide communautaire et 10 % des crédits totaux du groupe de la Banque mondiale, ce qui représente tout de même trois fois les crédits bilatéraux français sur cette zone ;
- en second lieu, *le taux de retour commercial* des financements multilatéraux au profit des opérateurs français nous est favorable. Le programme PHARE nous assure une part de marché égale à celle de l'Allemagne, pourtant mieux implantée. Les taux de retour sur le FED (108 %) sont encore meilleurs. À la Banque mondiale, notre part de marché (8,7 %) est très supérieure à notre part du capital (4,7 %). Il n'est pas significatif d'examiner le retour commercial de nos contributions aux agences des Nations unies, compte tenu de leur nature et des crédits que nous y consacrons ;
- en troisième lieu, *le taux de retour « politique »*. Le rapport reconnaît que ce type de contributions est peu lisible et n'est, quels que soient les bénéfices que nous en tirons par ailleurs, politiquement dominant que là où notre coopération bilatérale est majeure, par ailleurs.

Le rapport examine les infléchissements qui pourraient être recommandés pour tirer meilleur parti de notre politique. Le réseau de notre implantation diplomatique et technique, dans les pays en développement, devrait être mieux utilisé. S'il ne l'est pas suffisamment à partir du terrain, c'est que la coordination interministérielle de la direction et de la gestion de l'APD est faible au niveau central, à Paris. On observera que la réforme des instruments de notre aide au développement, décidée en février 1998, répond dans le cadrage au moins à cette préoccupation. Reste ouvert le chantier des métiers de coopération que le rapport incite à travailler : politique du personnel dans nos représentations permanentes, conseillers dédiés au multilatéral dans nos ambassades, formation des entrepreneurs français à l'appel d'offre international.

Un sort particulier est fait à nos contributions, en baisse régulière, aux agences des Nations unies. Il est évident qu'il convient de les ramener à leur rôle de libre et neutre fédération de financements sur la base d'associations volontaires de donateurs bilatéraux. Les agences cesseront alors de prétendre à être des opérateurs de développement, ce qu'elles ne peuvent réaliser qu'au prix de coûts de structure exorbitants et de sous-traitances mercantiles ou peu efficaces. Elles doivent retrouver leur vocation, en termes de légitimité et d'expertise. C'est dans cette dérive que la crise financière du système des Nations unies trouve pour

partie ses origines. Cela signifie également que si nous abaissons trop nos concours à ce système, nous perdons notre place pour en inspirer la réforme et abandonnons l'ambition d'y faire entendre ou prévaloir nos idées.

### Le rapport de M<sup>me</sup> Bukspan sur l'accès des entreprises françaises aux financements multilatéraux

Ce rapport a été remis en septembre 1996 au ministre de l'Économie et des Finances. Ce rapport relevait principalement les constatations suivantes sur les taux de retour vers nos entreprises des contributions de la France dans chacune des institutions multilatérales :

– *dans les banques multilatérales*, les entreprises françaises bénéficient de marchés représentant en moyenne deux fois le montant des contributions françaises. Les taux de retours sont les plus élevés à la Banque interaméricaine, la Banque africaine et à la Banque mondiale. Ils sont plus faibles (1,5) à la Banque asiatique et à la BERD. Les taux de retour français sont supérieurs aux taux de retour moyens des pays de l'OCDE dans toutes les banques. M<sup>me</sup> Bukspan note que les résultats sont les plus fragiles à la Banque interaméricaine et à la Banque asiatique, qui doivent faire l'objet d'une attention prioritaire ;

– *dans les institutions des Nations unies*, la situation est favorable pour les fonds et programmes de développement, qui concernent cette mission, avec des parts de marché d'autant plus satisfaisantes au PNUD (9 %) et à l'UNICEF (26 %) que notre contribution aux fonds et programmes a diminué depuis 1996. Sur l'ensemble des Nations unies, le rapport est assez contrasté, puisqu'il relève certains fonds pour lesquels le retour français est extrêmement faible (ONUDI, PAM). Enfin, le taux de retour sur le budget général des Nations unies n'est pas jugé très satisfaisant ;

– *auprès de l'Union européenne*. Le taux de retour des contributions européennes pour les entreprises françaises (0,45) est comparable à la moyenne européenne (0,51). Les taux de retour sont plus faibles pour l'Union européenne que pour les institutions des Nations unies et les banques multilatérales, en partie en raison d'une plus grande présence des entreprises locales dans les marchés. La France est le premier bénéficiaire des marchés du programme MED. La Grande-Bretagne est mieux placée que la France sur le FED et les programmes PHARE et TACIS. La France se trouve derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie sur les programmes de la Commission en Asie et en Amérique latine.

À la suite du rapport, un certain nombre de mesures ont été prises : création d'un fonds fiduciaire auprès de la Banque interaméricaine de développement, lancement d'une réflexion interministérielle sur l'optimisation des fonds fiduciaires, intégration des opérations des fonds fiduciaires dans la procédure FASEP, séminaires des banques de développement avec les entreprises françaises, séminaire sur les marchés de consultants dans les institutions multilatérales, identification des postes cibles au sein des institutions pour placer des ressortissants français. Des résultats se font sentir, en particulier par l'augmentation des parts

françaises sur les marchés de consultants en amont des projets, observée à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement.

Des progrès restent à faire notamment pour mieux valoriser l'offre publique d'expertise, domaine dans lequel les pays anglo-saxons sont mieux organisés en offrant des réseaux associant milieux universitaires, entreprises et administration là où le système français est plus cloisonné.

### Rapport de R. Cazenave : « Les contributions volontaires de la France à l'Organisation des Nations unies », 1997

Les contributions de la France aux Nations unies servent à couvrir le budget ordinaire de l'Organisation et les opérations de maintien de la paix. À ce titre, elles sont dites « obligatoires » et la France, sur ce point, est le quatrième contributaire mondial. S'y ajoutent les contributions volontaires sur programmes : sur ce terrain, la France occupe, en milieu de peloton, une place plus modeste et variable. C'est ce dernier point qu'analyse le rapport de R. Cazenave, député de l'Isère, en 1997.

En fait, le système des Nations unies propose aux bailleurs de fonds, en-dehors de ses agences spécialisées (UNESCO, BIT, OMS, ONUDI...), pour lesquelles le système de financement est réputé obligatoire, une quinzaine de programmes. La France concentre ses contributions volontaires sur quatre d'entre elles : PNUD, HCR, PAM et UNICEF (en moyenne, sur les années étudiées 250 M F sur 300 M F).

De 1986 à 1996, ces contributions volontaires représentent une variable qui se situe entre 20 et 30 % de notre contribution obligatoire en financement du système des Nations unies qui, pour la quote-part française, est stabilisée à 6 % environ du budget global de l'ONU depuis quinze ans.

Le rapport souligne que les montants des contributions volontaires au système des Nations unies sont proposés par une des directions du ministère des Affaires étrangères (Direction des Nations unies et des organisations internationales) et soumis de ce fait aux régulations budgétaires : 57 % de l'enveloppe initiale en 1995 ! Il met, d'autre part, en rapport notre contribution totale (obligatoire et volontaire) à l'ONU qui s'élève en 1996 à 2 Mds F et les montants de notre Aide publique au développement globale : 42 Mds F en 1995.

Il étudie les retombées économiques en termes de taux de retour et de parts de marché que nos contributions volontaires modestes nous apportent. Elles sont assez positives, même s'il est rappelé que, rapportés à de faibles montants, les pourcentages peuvent révéler l'inverse de ce qu'ils montrent. Les programmes et agences du système des Nations unies se fournissent chez leurs bailleurs de fonds en règle générale.

Le rapport s'interroge, en second lieu, sur la signification et l'effet politique de ces contributions volontaires. Il est clair que les

agences des Nations unies permettent des interventions politiquement neutres, universellement acceptées sur des terrains (aides aux réfugiés, aides alimentaires) où les appuis bilatéraux ne pourraient s'aventurer sans être suspectés. En second lieu, le PNUD, dans le rôle de coordination qu'il a conquis sur le terrain vis-à-vis des bailleurs de fonds comme des autorités locales, n'est plus seulement l'instrument majeur des Nations unies pour l'aide au développement. Avec les inflexions sociales de ses programmes, ses méthodes de démocratie de base, sa croisade contre la pauvreté, le PNUD ne propose pas une alternative aux politiques préconisées par Bretton Woods, mais plutôt un point d'équilibre qui est plus représentatif des intérêts des PMA et plus proche de nos propres conceptions du développement mondial.

R. Cazenave constate, à cette occasion, que la présence de Français dans les cadres des agences des Nations unies est anormalement faible – quatre postes modestes de représentants résidents du PNUD sur 117. Il signale, à l'inverse, les bonnes dispositions de l'ensemble des agences du système des Nations unies à l'égard du pays qui est le 2<sup>e</sup> contributaire mondial de l'aide au développement.

Les conclusions de ce rapport rassemblent une série de propositions techniques, agence par agence, visant à une réforme en profondeur du système des Nations unies, par le jeu des contributions volontaires plutôt que par des retraits brutaux, à la manière des États-Unis, dans le secteur des financements dits obligatoires (UNESCO, ONUDI).

Le G7, réuni à Lyon avant la rédaction du rapport, venait de réaffirmer le rôle central des Nations unies dans la coordination de l'aide mondiale au développement.

### Rapport de M. Bocquet : « Quelle efficacité économique pour Lomé ? »

M. Bocquet, conseiller financier pour l'Afrique, a été chargé par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de réaliser, en 1998, un rapport sur l'efficacité économique de la convention de Lomé. Cette étude a conduit M. Bocquet à formuler des recommandations en vue de la négociation de la prochaine convention. Elles visent principalement à :

- inviter les pays ACP à constituer des pôles régionaux à même de négocier dans les meilleures conditions des accords de libre échange avec l'Union européenne ;
- renforcer le poids des pays en développement au sein de l'OMC par une participation plus active des ACP à ces travaux ;
- programmer et accompagner l'ouverture des ACP pour leur permettre de s'y préparer ;
- étendre la coopération aux nouveaux sujets commerciaux (normes de qualité, prescriptions réglementaires, propriété intellectuelle, brevets industriels) afin de faciliter l'exportation de biens et services provenant des ACP vers les pays européens ;

- renforcer l'assistance technique apportée aux ACP en matière de standardisation et de commercialisation des produits ;
- réformer le Centre européen de développement industriel pour en faire un outil transparent et efficace de développement des partenariats d'entreprises ;
- introduire une évaluation plus stricte de l'aide par une mesure précise des efforts de développement consentis par les pays bénéficiaires (lutte contre la pauvreté, éducation et investissements productifs, fonctionnement de l'État de droit, décloisonnement des marchés) ;
- améliorer la gestion de l'aide par la décentralisation des décisions, l'élargissement des partenariats vers les nouveaux acteurs du développement et une formulation plus explicite de la conditionnalité communautaire ;
- promouvoir le renforcement de l'État de droit et la professionnalisation des administrations économiques notamment en mettant à profit le cadre régional ;
- enrichir la palette des moyens d'appui à l'intégration régionale mise en œuvre par l'Union européenne dans le cadre de son partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Ce rapport a été communiqué aux autres pays de l'Union pour préparer la discussion communautaire.

## **La réforme de 1998**

La réforme de 1998 apporte une réponse adaptée sur les structures nationales. Il reste à achever sa mise en œuvre et à préciser les orientations politiques de l'aide dans ce nouveau dispositif.

La première critique adressée à la France par les autres pays donateurs (examen de la France par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, 1997) était le manque de clarté de son dispositif d'aide au développement et la multiplicité de ses instruments.

La réforme de février 1998 devrait répondre à cette critique en distinguant clairement les instruments, leurs zones de compétence et les structures chargées de les mettre en œuvre.

Cette réorganisation de l'aide au développement en France s'est effectuée autour de *deux pôles ministériels* – les Affaires étrangères et l'Économie et les Finances – et *d'un opérateur pivot*, l'Agence française de développement. Elle consacre le principe d'une coopération internationale distinguant l'action de solidarité envers les pays les plus pauvres et les partenariats noués avec les autres pays.

À ce stade, la mise en œuvre de la réforme a surtout concerné l'évolution des structures techniques et administratives pour se conformer à ce nouveau dispositif. Le rapprochement des services de la Coopération et des Affaires étrangères, l'évolution du rôle de l'Agence, la réforme des protocoles sont des chantiers d'envergure qui comportent des enjeux humains importants. Ils sont en cours. Il faut achever la mise en œuvre de la réforme administrative, en veillant à garder des structures opérationnelles et à ne pas perdre ou diluer les compétences de l'ancien secrétariat

d'État à la Coopération. Il faut également donner rapidement à ces nouveaux outils une orientation claire sur leurs politiques d'intervention, en décidant notamment des contours de la Zone de solidarité prioritaire. Ce sera l'un des thèmes du premier comité interministériel de la Coopération internationale au développement que devrait prochainement présider le Premier ministre.





---

**Deuxième partie**

---

**Une efficacité  
loin d'être  
évidente**



Plusieurs facteurs diminuent l'efficacité de notre action de coopération. La mission a pu les analyser dans les pays en développement dans lesquels elle s'est rendue, mais aussi en comparant notre dispositif avec celui de nos principaux partenaires, américains, britanniques et allemands. L'insuffisante efficacité de notre coopération au développement a, selon la mission, *six origines différentes* :

- notre dispositif central ne favorise pas la cohérence de notre action ;
- nos divers types d'interventions présentent chacun des forces mais aussi des faiblesses ;
- les situations locales gênent, souvent, l'efficacité de notre action ;
- nous n'avons pas encore trouvé les moyens suffisants pour stimuler l'initiative privée ;
- nos techniques d'évaluation méritent d'être harmonisées et améliorées ;
- nous concentrons trop notre effort sur les États et pas assez sur les ensembles régionaux.

---

## **Notre dispositif central ne favorise pas la cohérence de notre action**

La mission refuse naturellement de tomber dans le travers qui consiste à croire que toute question peut trouver sa solution dans une réforme des organigrammes des administrations centrales et dans un découpage hardi des compétences entre les ministères. Elle estime, au demeurant, que la mission qui lui a été confiée par le Premier ministre s'inscrit dans le cadre d'une réforme déjà très importante, celle du 4 février 1998, qui a l'immense mérite de faire reposer la responsabilité de la politique d'Aide au développement sur deux pôles, celui des Affaires étrangères, auquel est agrégé l'ancien ministère de la Coopération, et celui de l'Économie et des Finances. Les progrès que représente cette réforme ont été soulignés ci-dessus.

Il n'en reste pas moins que la mission a dû constater que nos partenaires n'avaient pas tous la même organisation. Dans deux des trois pays partenaires où la mission s'est rendue, la coopération relevait d'un

seul ministère, distinct du ministère des Affaires étrangères et de celui des Finances, ce qui donne au pouvoir exécutif les moyens d'un dialogue clair avec le Parlement. Partout, l'action de coopération proprement dite repose sur une ou plusieurs agences dépendant de l'État.

Tel est le cas, par exemple, en Allemagne où la mission a rencontré les nouveaux responsables du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), qui, dans le gouvernement Schröder, vient de voir sa place nettement réaffirmée malgré les appétits des ministères des Affaires étrangères et de l'Économie. Ce département ministériel est compétent pour la coopération technique et financière en vue du développement. Cette dernière capacité lui a été accordée en 1972 lors de la formation du gouvernement Willy Brandt. Les nouvelles autorités allemandes viennent de décider de confier aussi au BMZ la tutelle sur la politique européenne de coopération vers les ACP, qui n'était pas auparavant de sa responsabilité. Un seul responsable politique allemand coiffe donc désormais l'envoi des instructions au représentant allemand au comité du FED, au conseil de la Banque mondiale, ou aux représentants permanents à New York et à Bruxelles pour les autres questions de développement, même si naturellement, après avoir été rédigées au BMZ pour ces deux derniers cas, elles sont envoyées à leur destinataire par le ministère des Affaires étrangères. Le ministère de l'Économie n'est directement compétent que pour le FMI et la BERD. La coopération bilatérale allemande est principalement mise en œuvre par deux agences, la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, aide projet), la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, coopération technique), sous la tutelle du BMZ. La tutelle financière de la KfW est toutefois exercée par le ministère des Finances.

En Allemagne et au Royaume-Uni, le souci des gouvernements est de donner à la politique de coopération une véritable cohérence en estimant qu'elle ne serait pas assurée si les responsabilités étaient réparties sur plusieurs pôles, au risque de voir les conflits internes prendre le pas. Cette organisation centralisée va de pair avec un *débat politique interne* dont elle est sans doute au demeurant une traduction. À Londres, à Bonn – et demain à Berlin –, le Parlement est directement et régulièrement saisi de ces questions. Ainsi, en Allemagne, il existe au Bundestag une commission du développement (Ausschuss für Zusammenarbeit und Entwicklung) qui propose des orientations à l'exécutif. C'est elle, par exemple, qui recommande au Gouvernement de mettre l'accent davantage sur le multilatéral ou sur le bilatéral et qui vote même des répartitions indicatives chaque année... La commission se prononce aussi sur l'efficacité des divers types d'intervention. Faut-il faire plus par le canal européen, ou par la coopération multilatérale ou bilatérale ? Quels sont les pays qui doivent être l'objet d'une aide et ceux vers lesquels l'argent public allemand ne devrait pas se diriger ? La commission, devant laquelle siègent le ministre fédéral à la Coopération et son secrétaire d'État parlementaire (rôles qui reviennent à une députée SPD et une députée des Verts, que la mission a rencontrée), examine un rapport qui lui est présenté par l'exécutif et l'approuve ou non. Au surplus, les membres de la commission ont la possibilité de faire des missions sur place qui leur

permettent d'analyser l'impact réel de la politique allemande de développement. Le prochain rapport quadriennal sera remis au Bundestag par le Gouvernement, en l'an 2000.

L'organisation britannique est assez proche. En 1964, le ministère du Développement de l'outre-mer, regroupant le Colonial Office, le Commonwealth Office et certains secteurs du ministère des Finances, était constitué. Depuis lors cette administration a gardé une certaine autonomie, quelles que soient les circonstances, en étant cependant, pendant certaines périodes, rattachée au Foreign Office. Depuis 1997, le ministère est devenu le « Department For International Development » (DFID), placé sous l'autorité d'un ministre du Développement international, membre du cabinet britannique, madame Clare Short. Ce ministère a élaboré, dès novembre 1997, un *Livre blanc* sur le développement international, qui a été présenté au Parlement, puis qui a fait l'objet d'une grande diffusion publique, y compris dans une version en français – que madame Short a remise à la mission en la recevant au DFID. Ce département ministériel est compétent sur l'ensemble des problèmes de coopération, y compris financiers. Le ministre du Développement international est ainsi gouverneur britannique à la Banque mondiale.

La Chambre des communes a constitué, en son sein, une commission du développement international, qui a reçu la mission à Westminster. Composée de onze membres (actuellement sept travaillistes, trois conservateurs et un libéral, avec un président conservateur), cette commission détient de larges pouvoirs d'investigation. Elle examine chaque année, dans un rapport annuel, la politique de développement et a concentré son analyse, au cours des derniers mois, sur la négociation de Lomé, et sur les annulations de la dette. Elle s'interroge sur la coopération qui transite par le canal de l'Union européenne (30 % des sommes consacrées à l'APD britannique, soit le double du pourcentage français). Elle tient des séances publiques et y auditionne ministres et hauts fonctionnaires. Elle a un pouvoir d'inspection sur place, et elle est ainsi allée, en 1998, au Rwanda, en Ouganda, au Kenya, à Montserrat, à l'Union européenne à Bruxelles, à Washington (Banque mondiale et FMI) et à New York (Nations unies). La commission ne se comporte pas en adversaire systématique du DFID mais plutôt, selon les termes de son président, en « allié critique » qui renforce en fait la position de la coopération britannique en faveur du développement.

À Washington, l'USAID est l'Agence de développement des États-Unis. Elle est placée sous la tutelle du State Department mais veille à conserver son indépendance, selon son administratrice adjointe rencontrée par la mission. Elle participe à la définition de la politique de coopération, en liaison avec le State Department (pour l'action des Nations unies) et la Treasury (pour l'action de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et les questions de dette). Les relations de l'USAID avec le Congrès sont moins organisées et moins faciles que celles qui ont été décrites pour l'Allemagne, pour des raisons qui tiennent avant tout à la politique intérieure américaine.

L'intervention du Congrès dans les opérations de coopération peut aller jusqu'à l'excès, lorsqu'il intervient à un degré tel que le pouvoir exécutif n'est pas en mesure d'instaurer une relation suivie et cohérente de coopération avec la plupart des pays en développement, à l'exception de l'Égypte (et d'Israël qui n'est plus considéré comme un PED depuis 1997).

Notre dispositif ne présente pas les mêmes aspects :

- *le Parlement n'est pas associé à la définition d'une politique générale de coopération internationale de la France.* Le Parlement français n'est pas consulté de façon cohérente et globale sur les objectifs, les priorités géographiques, les modalités et les moyens de la coopération internationale de la France. *Il vote de manière dispersée les crédits.* Même si, pour le budget de 1999, un seul débat a eu lieu à l'Assemblée nationale sur le budget des Affaires étrangères, où les crédits de la rue Monsieur sont désormais intégrés, les crédits des ministères qui participent à l'action de coopération (Finances, Éducation) sont votés séparément. Une part importante des crédits est rassemblée dans le budget des charges communes (coopération européenne notamment), ce qui ne favorise pas la clarté des débats ;
- la définition des objectifs de la coopération internationale par le CICID met du temps à se mettre en place. Des questions importantes comme la définition de la Zone de solidarité prioritaire ou les priorités de la France dans le cadre de la future convention de Lomé nécessitent un débat au niveau ministériel, sans doute plusieurs fois par an. Les réformes de structures n'ont apparemment pas permis de tenir une première réunion du CICID dans les six mois qui ont suivi la réforme. La mission a pu constater sur le terrain l'attente d'une définition claire des objectifs de l'aide dans chaque région ;
- tous les instruments de la coopération internationale ne font pas nécessairement l'objet d'une concertation interministérielle. Le conseil de surveillance de l'AFD, le comité directeur du Fonds d'aide et de coopération en sont en revanche de bons exemples ;
- *chaque intervenant sur place reflète les orientations reçues de l'autorité parisienne dont il dépend.* Ceci pose peu de problèmes pour la coordination, par les ambassadeurs, de l'action avec les conseillers commerciaux, les chefs de mission d'aide et de coopération, les conseillers culturels et de coopération, qui inscrivent leur action dans celle du poste, sous l'autorité du chef de poste <sup>(1)</sup> ;
- le fait que notre coopération financière soit placée sous une autre responsabilité ministérielle que notre coopération technique et culturelle, a incité le Gouvernement à décider qu'« *un agent du ministère des Affaires étrangères sera intégré au sein de l'équipe de l'administrateur français à la Banque mondiale, l'administrateur et son suppléant restant désignés par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* ». Cette novation, qui ne semble pas encore mise en place, montre clairement que

(1) Cette autorité de l'ambassadeur sur ses services sera encore plus nettement affirmée au 1<sup>er</sup> janvier 1999 avec la transformation des missions d'aide et de coopération en services de coopération des ambassades.

la nécessité d'une meilleure information, en vue d'une plus grande cohérence de notre action, est désormais admise et qu'un progrès, à cet égard, est encore nécessaire ;

– *la France ne définit pas explicitement les priorités de son aide à un pays donné.* Sans songer à programmer l'aide à chaque pays, au risque de réveiller les cauchemars de l'abonnement, l'approche stratégique de l'aide semble absente. La France ne mène pas d'exercice de réflexion intégrant tous les domaines et tous les acteurs du développement (coopération technique, aide projet, cadre économique) pour déterminer les secteurs prioritaires dans un pays donné. Le travail d'orientation à moyen terme réalisé par les services de la coopération mériterait d'être élargi en associant l'ensemble des acteurs.

---

## **Nos divers types d'interventions présentent chacun des forces mais aussi des faiblesses**

L'examen de l'efficacité comparée de notre aide bilatérale et des différents bailleurs multilatéraux auxquels la France contribue a été au cœur de cette mission. Elle s'est rendue pour cela aux sièges des principales institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, Nations unies, Union européenne) et a rencontré dans chacun des pays en développement visité les représentants locaux de ces organisations.

Dans cet exercice, la mission a cherché à éviter d'opposer systématiquement bilatéral et multilatéral, reconnaissant que les objectifs de ces aides pouvaient recouvrir des logiques différentes. Elle s'est donc attachée dans un premier temps à mesurer leurs qualités et défauts intrinsèques, autant que faire se peut, en appréciant le professionnalisme des différents intervenants, la pertinence de leur mission et de leurs modes d'intervention, l'efficacité de leur organisation, le coût de leurs structures administratives et la transparence de leur gestion opérationnelle et financière. La mission a également étudié la façon dont chacun d'entre eux répond aux priorités françaises ainsi que la visibilité de la contribution de la France au travers des institutions multilatérales et les enjeux indirects liés à cette contribution.

En l'absence d'interlocuteurs multilatéraux, la multiplicité des relations bilatérales constituerait un obstacle en soi pour traiter de phénomènes de plus en plus mondialisés, dont la technicité nécessite des compétences particulières qui ne peuvent exister qu'à l'échelle multilatérale. Enfin, certains messages sont difficiles à transmettre dans une relation bilatérale : la maîtrise démographique, la bonne gestion économique et la lutte contre la corruption, l'ouverture démocratique... sont des valeurs que les institutions multilatérales défendent parfois mieux à notre place auprès des pays en développement.



## **Les institutions multilatérales**

### **La Banque mondiale et les banques régionales de développement**

La Banque mondiale est un instrument organisé, disposant de compétences pluridisciplinaires et capable d'élaborer une stratégie d'intervention dans l'ensemble des domaines du développement. La Banque est aujourd'hui l'acteur de référence en matière d'aide au développement, pour les bénéficiaires comme pour les autres bailleurs bi et multilatéraux. Son action subit cependant les mêmes aléas en termes d'efficacité que celle des autres bailleurs.

### **Les atouts de la Banque mondiale**

La Banque présente un certain nombre d'atouts, qui lui donnent une capacité de mobilisation réelle :

– *son mode de financement.* La Banque dispose d'une capacité de mobilisation financière grâce au principe d'effet de levier sur les marchés en utilisant la « garantie » de ses actionnaires. Ceci permet d'offrir à l'ensemble des pays en développement à revenu intermédiaire des conditions de financement avantageuses sans avoir recours à des transferts budgétaires des pays développés. Pour les pays les plus pauvres, la Banque met en œuvre les financements concessionnels de l'Association internationale de développement, qui font appel à des contributions de l'ensemble des pays développés. Le respect du principe de partage équitable du fardeau au sein de l'AID permet d'attirer vers les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique, des contributions de l'ensemble des pays développés, y compris ceux qui n'ont pas d'intérêt particulier sur le continent. Ainsi, près de 40 % de l'AID profitent aux pays d'Afrique subsaharienne, pour une contribution de la France de 7,3 % ;

– *une organisation et des ressources humaines adaptées à son mode d'intervention.* La Banque mondiale est organisée en départements géographiques et sectoriels, permettant d'associer à la préparation de chaque projet, outre l'équipe responsable d'un pays donné, des experts des différents métiers du développement : infrastructure, santé, éducation, environnement... La Banque mondiale utilise également ses compétences pour définir avec chaque pays une « stratégie d'assistance pays » qui détermine les priorités de ses concours sur les trois années à venir. Ce type d'organisation est adapté pour une institution à qui il est demandé d'avoir une approche structurelle du développement dans les grands secteurs de l'activité d'un pays. La mission a pu rencontrer, lors de son séjour à Washington, des responsables géographiques (notamment pour l'Afrique) et sectoriels (agriculture, développement rural, eau) ;

– *les structures de direction de l'institution.* Toutes les opérations de la Banque sont approuvées par le conseil d'administration, permanent, qui comporte 24 administrateurs représentant l'ensemble des États membres. Les premiers actionnaires (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni) disposent d'un siège unique. Les autres pays partagent leurs représentations en circonscription, l'ensemble du conseil étant réparti de façon équilibrée entre pays développés et pays emprunteurs. Le conseil est un instrument d'orientation et de contrôle de l'institution, qui

dispose d'un service d'évaluation autonome, dont il définit le programme de travail et qui ne rapporte qu'au conseil ;

– *une capacité au débat interne et à la remise en question.* La Banque, vue de l'extérieur, présente un aspect cohérent assorti d'un discours qui peut paraître transposer une pensée unique. La mission a pu constater, à Washington, l'intensité des débats internes qui animent l'institution. La Banque n'est pas, compte tenu de la variété des métiers qui la composent, une institution monolithique. Chaque sujet nouveau fait donc l'objet d'une réflexion interne qui intègre tous les courants de pensée ; ce n'est qu'après saturation de ce processus que la direction de la Banque décide de l'orientation qui sera prise. Une fois ce débat clos, la ligne de conduite est appliquée. La Banque mondiale a montré, au cours des cinquante dernières années, une capacité réelle à réorienter son action. Les orientations dominantes dans les années passées ont été successivement la Banque des bâtisseurs (années 50/70), la Banque des économistes (années 70/90) ; le revirement le plus récent date du milieu des années 1990, avec une réorientation de la Banque vers l'État, le développement social (rapport sur le rôle de l'État, lutte contre la pauvreté, développement des activités dans les secteurs sociaux). Les virages ne se prennent toutefois qu'à l'échelle d'une décennie, en raison de la taille de l'institution et de la durée moyenne de ses programmes.

### **Les travers connus de la Banque mondiale**

La Banque mondiale a également des travers connus : prédominance des modèles libéraux et excès de centralisme.

Basée à Washington, son premier actionnaire étant les États-Unis, la Banque mondiale subit naturellement une influence anglo-saxonne. Ce trait commun des institutions multilatérales se manifeste dans le cas de la Banque par les modèles de développement qu'elle soutient prioritairement, fondés sur une libéralisation rapide et totale des économies, sur le démantèlement des ensembles para-étatiques dans des pays où les structures économiques sont à peine naissantes. Cette tendance conduit naturellement à des approches parfois extrêmes du développement, qui ne prennent pas suffisamment en compte le modèle européen de développement économique et social.

L'excès de centralisme de la Banque la fait souvent percevoir comme une institution arrogante, éloignée des difficultés du terrain, soumise aux effets de mode et au nombrilisme washingtonien, où le règne des modèles macro-économiques est permanent. La capacité française d'analyse et de propositions devrait être davantage mobilisée pour nous permettre d'être des interlocuteurs actifs au sein de la Banque, et ne pas laisser les universités anglo-saxonnes faire régner leur approche au sein des institutions de Bretton Woods.

La mission a d'ailleurs pu constater, lors de ses rencontres dans les pays bénéficiaires, le ressentiment que laissaient certaines missions pilotées depuis Washington, l'impression de cadre imposé et de manque d'adaptation des solutions aux réalités locales.

La Banque mondiale n'échappe pas non plus à la tentation des « modes » du développement qui, partant d'un besoin réel, y répondent jusqu'à l'excès. Ces modes sont parfois impulsées par certains pays donateurs (les pays nordiques en ont fait une spécialité). La mode actuelle est celle de la « Banque du savoir » à l'initiative de son président. Elle traduit le besoin réel de la Banque de capitaliser une expérience mondiale et unique, en poussant toutefois cette logique jusqu'à l'excès de présenter la Banque comme un gigantesque réservoir de vérité. La Banque risque donc d'être prise par le piège du microcosme, si elle n'évolue pas.

Pour ce qui concerne les pays émergents, la crise récente a également démontré une présence insuffisante des institutions internationales dans des pays qui n'avaient pas achevé leur développement. En se limitant à répondre à la demande dans ces pays qui avaient déjà accès aux marchés de capitaux, la Banque n'a pas joué son rôle jusqu'au bout, notamment en veillant à ce que les structures de régulation de l'économie et du marché soient correctement développées dans ces pays.

### **Une influence réelle de la France**

Une influence réelle de la France est visible sur l'Afrique, qui gagnerait à un renforcement des positions européennes.

La mission s'est interrogée, à Washington et sur le terrain, sur la façon dont la Banque mondiale répond aux intérêts et aux priorités français. S'agissant d'une institution multilatérale, l'influence découle naturellement d'une négociation avec l'institution elle-même, mais surtout avec les autres pays membres.

L'instance de concertation opérationnelle entre administrateurs de la Banque mondiale est le G7. Sans être majoritaire au conseil, le G7 dispose d'un réel pouvoir d'orientation. La composition du conseil d'administration donne une répartition en trois tiers : huit chaises de pays en développement, huit chaises de pays développés dont cinq chaises « uniques » du G7 et huit chaises mixtes dont les circonscriptions comprennent à la fois des pays emprunteurs et des pays développés. La plupart des petits pays de l'Union européenne sont représentés par des chaises mixtes, ce qui donne à la concertation européenne un caractère subsidiaire. C'est donc d'abord au sein du G7 que se discutent les principales décisions engageant la Banque, avec souvent une concertation des quatre pays européens du G7.

L'histoire récente de l'activité de la Banque mondiale semble démontrer que l'influence de la France est significative lorsqu'il s'agit de questions africaines ou lorsque le débat concerne un domaine où la France dispose d'une expertise et d'une présence particulière. Les témoignages recueillis ont également souligné que cette influence relève dans tous les cas de négociations avec les autres actionnaires, y compris européens, pour répartir une ressource limitée en fonction des priorités de chacun.

La France a, par exemple, obtenu, en 1997, l'éligibilité de la Côte d'Ivoire à l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés, et, en 1998, celle du Mali. Dans la mise en œuvre de l'AID, la France est

le seul pays à réclamer une part élevée de l'AID pour l'Afrique. Elle a obtenu satisfaction avec 40 % sur l'AID 11 et un objectif attendu de 50 % sur l'AID 12. Ces décisions qui se traduiront en bénéfices financiers importants pour les pays d'Afrique, ont été obtenues par la France contre l'avis d'autres grands actionnaires.

Notre influence au sein de l'institution est cependant très concentrée sur l'Afrique francophone, qui constitue la seule zone où la position française domine. L'intensité de l'aide bilatérale sur ce continent donne à l'administrateur français une compétence et un poids politique que les autres chaises n'ont pas. En dehors de cette région, l'influence de la France au conseil s'exerce davantage par alliance avec d'autres chaises, en particulier les pays européens du G7.

L'influence de la France sur les politiques sectorielles doit se faire très en amont du conseil d'administration. Son efficacité dépend essentiellement de l'engagement et de la détermination française. Dans certains cas (énergie, eau, environnement, infrastructures...), la France a des acteurs publics et privés qui sont organisés en réseaux et sont capables de délivrer un message sur le développement dans leur domaine d'activité. Nos représentants à Washington constatent que le monde anglo-saxon associe de façon systématique les milieux universitaires, les acteurs publics et privés d'un domaine donné, ce qui leur donne une capacité d'influence plus grande. La France dispose d'une capacité et de résultats équivalents dans les secteurs où elle s'est donnée les moyens d'influencer la Banque. Elle devrait le faire davantage, sans doute en associant des réseaux européens, dans les autres domaines, en particulier dans les domaines sociaux.

En matière de parts de marchés, la France est bien placée. Au deuxième rang derrière les États-Unis, elle reçoit environ deux fois sa part au capital sous forme de marchés confiés à des entreprises françaises.

### **Les banques régionales de développement**

Les banques régionales de développement, plus orientées sur le financement de projets, plus proches de leurs emprunteurs, risquent de manquer d'autonomie <sup>(1)</sup>.

Les banques régionales de développement se démarquent de la Banque mondiale par une plus grande proximité avec leurs emprunteurs. Elles jouent, à ce jour, un rôle important de relais entre les grands programmes structurels et l'action de terrain. En se concentrant sur le financement de projets, et en contribuant de façon plus limitée aux programmes sectoriels, les banques régionales sont un acteur intermédiaire nécessaire pour le financement du développement. Les pays en développement trouvent de plus dans les banques régionales des interlocuteurs financiers dont ils apprécient la capacité à s'adapter aux spécificités régionales.

(1) La mission a été reçue par la Banque interaméricaine de développement à Washington.

Ces banques doivent cependant faire face à deux difficultés :

- les compétences techniques dont elles disposent sont plus faibles que celles de la Banque mondiale. Elles comptent généralement moins de 1000 personnes, ce qui ne permet pas de réunir des disciplines aussi complètes qu'à la Banque mondiale. Les banques régionales ont parfois tendance à oublier les limites de leurs capacités techniques en acceptant de financer des opérations trop ambitieuses ;
- leur proximité avec les pays emprunteurs est parfois source de difficultés. Les banques régionales ont plus de difficultés à refuser des projets, même s'ils soulèvent des doutes, dès lors qu'ils sont soutenus par les autorités locales. Ce type de difficulté a été poussé à son paroxysme dans les années 1994/1995 à la Banque africaine de développement, lorsque la gestion du précédent président échappait au contrôle des actionnaires non régionaux. La nomination d'un nouveau président et la modification de la répartition du capital entre pays africains et non régionaux ont depuis amélioré sensiblement la situation.

## Le système des Nations unies

Les organisations des Nations unies constituent un forum ouvert pour traiter des questions de société et élaborer des programmes d'aide. Elles sont appréciées des pays en développement pour leur neutralité et pour la prépondérance des voix des pays bénéficiaires dans leurs organes de gouvernance. Les fonds et programmes des Nations unies sont les seuls à pouvoir porter aux gouvernements et aux populations des pays en développement des mesures que les pays donateurs ne peuvent transmettre dans une relation bilatérale classique (droits de l'homme, maîtrise démographique, ouverture démocratique).

Les fonds et programmes des Nations unies sont souvent les seuls à pouvoir intervenir dans les pays en guerre ou dans les périodes de sortie immédiate de conflit. La mission a ainsi pu constater au Vietnam et en Ouganda le rôle joué par le PNUD, de longue date, au moment où ces pays étaient au cœur de la guerre. Le PNUD a conservé dans ces pays une connaissance et une proximité du terrain qui sert aujourd'hui à l'ensemble de la communauté des bailleurs.

De plus, les organisations des Nations unies ont développé la spécialité de l'aide au développement des capacités nationales, sous forme d'assistance technique. Ce rôle leur est reconnu par les pays en développement comme par les autres bailleurs de fonds. Cependant, la mission a pu constater, à New York et sur le terrain, des défauts inhérents à l'organisation du système des Nations unies.

La première faiblesse de ce système est l'approche morcelée du développement. La politique naturelle des Nations unies consiste à créer, pour chaque besoin spécifique, en réponse aux grandes conférences, un mécanisme de financement spécialisé. Cette approche conduit nécessairement à un morcellement des politiques et des opérations d'aide au développement. La mission a pu constater que ces difficultés conduisaient, tant à New York que localement, à une dispersion de l'aide et à une surenchère de personnel.

Pour limiter ce morcellement, la France se heurte aux deux principaux écueils du système des Nations unies en matière de « gouvernance » par les pays donateurs. Le premier est le poids limité des donateurs par rapport à l'ensemble des pays membres. En effet, quel que soit le volume de contributions, un pays ne pèse pas plus de sa propre voix au sein des instances dirigeantes. Ceci conduit à accorder un poids politique exagéré aux États-Unis malgré leur retrait financier du budget général et de certains fonds et programmes. Les difficultés rencontrées pour rendre la coordination européenne plus systématique, en particulier la différence de vue entre les pays nordiques et le reste de l'Europe, contribuent à affaiblir la position européenne. Le deuxième écueil est constitué par les pays bénéficiaires eux-mêmes qui trouvent, de leur propre aveu, un intérêt certain à la multiplication des guichets pour tirer le meilleur parti de chacun. Cette configuration complique les tentatives de réformes à l'initiative des donateurs.

La France dispose, semble-t-il, d'une influence importante au sein de ces institutions, tant en termes de personnel français que de retour vers nos pays prioritaires. Cette influence commence cependant à être contestée par d'autres pays, compte tenu de notre faible participation.

## L'Union européenne

À la différence des institutions multilatérales, l'aide européenne n'est pas spécialisée et couvre l'ensemble des instruments du développement : ajustement structurel, aide-projet, soutien aux populations, coopération technique. Cette absence de spécialisation la place nécessairement en concurrence, soit avec l'aide bilatérale, soit avec l'aide multilatérale. En pratique, cette concurrence s'exerce principalement avec l'aide bilatérale, l'aide communautaire conservant une dimension d'origine géographique qui ne lui permet pas d'exercer le même rôle que les institutions internationales (Nations unies et institutions financières). L'aide communautaire est donc une aide bilatérale particulière du point de vue des bénéficiaires, qui est souvent perçue comme celle d'un seizième État membre.

Elle présente une très grande ampleur et une incontestable complexité : elle correspond, en effet, à 8 milliards d'écus de paiements annuels, pour 27000 contrats en cours dans 132 pays, avec 2000 appels d'offre par an, 87 bases juridiques différentes. Elle est gérée par onze comités distincts...

Sur ces bases, il serait facile de critiquer l'Union européenne ; mais il serait ingénu de le faire en oubliant que ces actions n'ont pas été décidées sans la demande explicite, voire la volonté affirmée des États membres, où nous avons eu très largement notre part. Ceci vaut en particulier pour le FED, pour MEDA, et l'on pourrait en dire autant des Espagnols pour ALA, ou des Allemands pour PHARE et TACIS. Il convient donc d'être prudent dans les critiques de principe, et surtout chercher à souligner les faiblesses des aides communautaires pour les améliorer. Les travaux du Conseil des

ministres en charge du Développement vont dans ce sens sur les questions de cohérence et de coordination et devraient entrer dans une phase concrète.

Par ailleurs, pour la France, l'aide communautaire représente un aspect très positif, dans la mesure où elle représente un point d'appui supplémentaire – en particulier dans les pays ACP – où elle joue un rôle de levier dans le développement des pays. En revanche, la lourdeur des procédures, en particulier le poids de la réglementation financière qui corsette la Commission, et l'absence de compétence de développement dans la plupart des directions générales concernées, aboutit à des absurdités : il est plus facile de verser 100 000 écus à un bureau d'études ou à une ONG que de consacrer quelques milliers d'écus au financement d'un projet concret, avec une entreprise locale concernée. De ce fait, l'aide communautaire présente la grande faiblesse d'être lente à mettre en œuvre et lourde à manier, de sorte que les décaissements ne sont pas en harmonie avec les engagements.

L'aide communautaire pose de surcroît le problème de la répartition des compétences entre les aides bilatérales des quinze États membres et celle de la Commission, tant au plan local – comme la mission a pu le constater dans les pays où elle s'est rendue – qu'au plan général, où l'on constate un transfert progressif des ressources d'intervention bilatérales vers le budget communautaire.

Paradoxalement, la Commission européenne ne dispose pas de ressources humaines suffisantes et compétentes pour traiter ces volumes financiers croissants dont elle a la charge, quand les États membres, qui disposant de ces personnels compétents, sont eux largement diminués dans leur capacité d'intervention.

La solution à ce dilemme ne peut pas venir d'un renforcement massif des personnels communautaires, mais doit passer par une plus grande délégation de la mise en œuvre des crédits communautaires et par un renforcement de la coopération entre agences bilatérales de développement.

Il est évident que l'APD transitant par l'Union européenne va être confrontée aux besoins, énormes, des candidats à l'adhésion pour les amener au niveau communautaire. De même va se poser le problème du financement par les États membres. Il est donc plus que jamais nécessaire de replacer l'aide communautaire dans son contexte d'ensemble et de résister à la tentation, que l'on ressent ici ou là, de l'isoler et de la traiter à part dans les rapports entre l'Union et les États membres.

## **Les instruments de l'aide bilatérale**

Les instruments dont dispose la France, au titre de sa politique de coopération bilatérale, sont très inégaux dans leurs forces et leurs faiblesses <sup>(1)</sup>.

(1) Voir rapport d'examen de l'aide de la France, par les pays du CAD -1997/OCDE.

## L'assistance technique

L'assistance technique, telle qu'elle est mise en œuvre par l'ancien ministère de la Coopération, présente l'avantage d'utiliser, sur le terrain, des professionnels dans les différents métiers, alors que d'autres aides (européenne ou mondiale) utilisent généralement des bureaux d'études, des volontaires non spécialement formés, dont l'efficacité est notoirement moindre. La faiblesse de ce dispositif est d'entraîner une présence sur le terrain trop importante qui gêne la responsabilisation des équipes locales et conduit à une mentalité d'abonnement, ce que le PNUD et la Banque mondiale nous reprochent.

## Le Fonds d'aide et de coopération

Le Fonds d'aide et de coopération (FAC) est un mécanisme efficace du fait de sa souplesse d'utilisation. Il permet de mettre en œuvre rapidement, sur le terrain, des actions de développement dans les domaines productifs ou sociaux. Apportant une ressource extérieure, il présente l'inconvénient de ne pas créer de mécanisme local de financement pérenne, d'où le risque d'« abonnement ».

## L'absence de véritable stratégie

Enfin, la principale faiblesse de notre coopération technique bilatérale provient de l'absence de véritable stratégie qui en fixe les objectifs et en coordonne les moyens. Elle représente 10 Mds F chaque année, à peu près également répartis entre le budget du ministère des Affaires étrangères (DGR CST), celui de la rue Monsieur (Coopération), celui de l'Éducation nationale et celui de la Recherche.

Certes, la réforme du 4 février 1998 a réuni les deux premiers ministères nommés, dans un même budget 1999, et des efforts de coordination sont actuellement menés entre l'Éducation nationale et les Affaires étrangères <sup>(1)</sup>, mais la stratégie globale reste encore à préciser, par le CICID. En effet, ces crédits, très importants, sont disséminés entre un trop grand nombre de pays pour des montants peu significatifs. La mission ne peut que comparer ces pratiques, d'enveloppes par pays, avec celles de la coopération économique qui vient de les abandonner au profit d'une formule de définition annuelle de pays « stratégiques » et d'approbation de chaque projet sur ses mérites propres.

(1) La mise en place, le 24 novembre 1998, du gouvernement d'intérêt public en France par les deux ministres, pour promouvoir nos filières d'enseignement supérieur, mérite d'être saluée à cet égard.



---

## **L'efficacité de l'aide au développement est peu perceptible localement**

La mission a examiné localement nos dispositifs de coopération au développement dans cinq pays : le Bénin, le Mali, le Vietnam, l'Ouganda et l'Éthiopie. Elle a, au surplus, eu des entretiens à Nairobi avec les services chargés des divers aspects de notre coopération de l'ambassade de France au Kenya.

Dans l'ensemble, elle retire le sentiment que notre coopération, malgré son importance et son impact réels, manque de visibilité et est peu perceptible localement.

## **Malgré les efforts des principaux responsables locaux, la coopération n'est pas exempte de gaspillages : l'exemple du Bénin**

Peuplé d'un peu moins de 6 millions d'habitants, le Bénin fait partie des pays les moins avancés (PMA). En 1997, le classement du PNUD le situait au 131<sup>e</sup> rang mondial pour le PIB et au 154<sup>e</sup> rang selon l'indice de développement humain. Pourtant sa situation géographique, facilitant des échanges avec le Burkina Faso, le Niger et le Nigéria, son potentiel humain, grâce au niveau élevé d'études d'une part non négligeable de la population, et ses capacités agricoles, avec le développement rapide de la production cotonnière, lui conféraient des atouts importants. Au surplus, son évolution politique depuis 1989/1990 en fait un modèle de démocratisation en Afrique avec la première des « conférences nationales ». Le changement pacifique de régime et l'abandon d'un marxisme-léninisme à l'africaine vieux de dix-sept ans, ont permis l'instauration des bases d'un État de droit.

Cette situation a valu au Bénin d'être le pays d'Afrique recevant le plus fort taux d'Aide publique au développement par habitant au cours des neuf dernières années. En 1996, par exemple, l'aide totale reçue s'est élevée à 261 M \$ US (327 M en 1995), soit 11,5 % du PIB et une moyenne de 52 \$ par habitant et par an.

Or l'économie du pays, malgré des taux de croissance relativement élevés (de 3 à 5 % par an), reste très fragile : économie largement tournée vers le négoce (« Bénin, État entrepôt »), elle dépend à la fois de la santé de ses voisins, notamment du Nigéria et du cours du coton. Celui-ci représente 80 % des exportations du Bénin en 1997 (qui se sont élevées à 110 Mds FCFA), mais le pays a importé près de 30 Mds FCFA de tissus de coton ! Les importations totales (289 Mds FCFA) aboutissent à un taux de couverture particulièrement faible qui se situe en 1997 à 38 % seulement.

Elle ne dispose pas, au surplus, de la structure portuaire que son économie, tournée vers le commerce avec ses voisins africains, exigerait. Comme dans beaucoup d'autres secteurs, c'est l'État qui est le propriétaire réel du port de Cotonou, et ses capacités de financement ne lui permettent pas de moderniser et d'agrandir une infrastructure qui est très peu adaptée aux besoins, et où règne la corruption.

On ne peut donc pas dire que le Bénin soit dans la position de se hisser hors des pays les plus pauvres de la planète, malgré ses capacités et le caractère important de l'aide internationale. Il en résulte localement, à la fois de la part des représentants des bailleurs de fonds et des autorités locales, une certaine lassitude et un souhait de modifier la situation. La mission a constaté que ses interlocuteurs se disaient inquiets de voir l'aide au développement gaspillée : on perdait beaucoup de temps en palabres avec des partenaires qui n'avaient pas toujours une idée précise des besoins de leur pays. Le Bénin était « un enfant gâté » qui recevait trop d'argent. Celui-ci allait trop souvent à la surrémunération des fonctionnaires locaux que la Banque mondiale et les organismes des Nations unies recrutaient volontiers : le mécanisme des *Per diem* a été condamné de nombreuses fois comme l'une des plaies les plus profondes du système actuel de coopération. La France et l'Union européenne y ont heureusement peu recours. Une partie de l'aide au développement sert donc à donner des sur-salaires à la fonction publique. Or celle-ci ponctionne, en 1998, 4,9 % du PIB béninois, ce que le FMI considère comme insupportable et qu'il souhaite ramener à 4,5 % dès cette année.

Tous les moyens sont bons pour transformer l'APD en avantages personnels : les missions sur le terrain permettent de percevoir les frais de mission (*Per diem*) ; les déplacements locaux nécessitent des « dotations », en véhicules 4x4 et en cyclomoteurs que l'on retrouve parfois dans le parc incroyable des motos-taxis de Cotonou où ils sont aujourd'hui 40 000, source d'une pollution due à l'utilisation de carburant venu du Nigéria en fraude, mal raffiné. Une autre formule de fraude consiste à créer une ONG : il existerait 3 000 associations au Bénin ; comme les bailleurs de fonds ne trouvent pas toujours l'utilisation publique des moyens dont ils disposent, ils sont souvent tentés de recourir aux ONG. Il s'en est donc créé de toutes natures, parfois destinées à détourner l'APD, et qui déshonorent l'activité de celles qui travaillent avec conscience sur le terrain, que la mission a rencontrées à Cotonou.

Cette situation est parfaitement connue du gouvernement et des autorités publiques béninoises qui la déplorent en privé et en public <sup>(1)</sup>. Ils admettent que l'administration actuelle n'est pas « capable d'absorber l'aide » et que ceci explique et justifie que l'APD ait baissé au cours des dernières années puisque l'aide se trouvait, pour une part, « saupoudrée sans idées directrices », soit gelée et abandonnée. La présidence de la République l'attribue au « laxisme et à la bureaucratie » de l'exécutif béninois.

(1) Voir les déclarations du président Kerekou et de Albert Tevødjre rapportées par *Marchés tropicaux* du 24 juillet 1998.

Naturellement, les divers interlocuteurs de la mission n'ont pas analysé de la même façon l'efficacité des diverses interventions :

## Les interventions des organismes des Nations unies

Les interventions des organismes des Nations unies ont été qualifiées assez généralement d'utiles pour la mise en place des structures de la « bonne gouvernance ». En revanche le nombre des personnels en cause est jugé largement abusif (42 personnes) et des critiques se sont élevées sur ses modes d'action qui laisseraient une vaste place à des interventions sur la télévision locale. Ces organismes n'en représentent pas moins, par le fait qu'ils sont très majoritairement composés de personnels africains et, par le sceau des Nations unies, un symbole de représentativité et d'objectivité irremplaçable.

## L'action de la France

La mission n'a pas entendu de critiques fondamentales concernant l'action de la France. Celle-ci est considérée comme normale, indispensable, essentielle (« La France doit fournir le levain de la pâte du développement. ») par les autorités locales. L'action de la mission d'aide et de coopération est bien connue et saluée par les responsables maliens <sup>(1)</sup>. Plusieurs autres dispositifs de la coopération française comme les FSD et l'aide aux entreprises privées montée par l'AFD sont salués par tous les interlocuteurs, même s'il apparaît que l'AFD devrait accentuer son action vers des financements de petits projets, plus adaptés à la structure professionnelle des opérateurs économiques béninois, ce qui permettrait de les faire sortir progressivement de l'économie informelle trop forte actuellement (70 % de l'activité du pays).

## Le rôle de l'Union européenne

Le rôle de l'Union européenne est perçu positivement, même si les ONG reprochent au représentant de l'Union de ne pas avoir débloqué 12 millions d'écus destinés à un Fonds de coopération décentralisé. En revanche, il est apparu à la mission que la place de l'Union, donc de la France qui contribue pour 24,3 % au dernier FED, n'était pas à la mesure de son action en faveur du développement du Bénin. On évoquait, dans la presse écrite et télévisée, le PNUD (voir ci-dessus), la Banque mondiale et le FMI ou tel partenaire (par exemple, les États-Unis), mais personne

(1) La mission a pu comparer l'importance des effectifs de la Mission d'aide et de coopération et le caractère insuffisant des effectifs d'autres services de l'ambassade, en particulier des services consulaires. Il est contradictoire de vouloir envoyer des boursiers dans notre pays et de ne pas être en mesure de leur accorder convenablement leur visa... La gestion commune de l'ensemble de ces services par le ministère des Affaires étrangères doit corriger ces errements à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999. Cette appréciation vaut pour les effectifs de l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires dans les pays de l'ancien « champ ».

ne savait l'importance, pourtant beaucoup plus grande, des efforts de l'Union européenne pour le Bénin. Au surplus, il est apparu surprenant à la mission qu'aucune synergie n'existe entre le rôle de l'Union européenne et celui des États membres.

### **Les actions des institutions de Bretton Woods critiquées**

La mission, qui a rencontré le représentant résident a. i. de la Banque mondiale et celui du FMI, a beaucoup entendu de la part des autres bailleurs de fonds, et accessoirement de ses interlocuteurs béninois, des remarques parfois acerbes sur l'action au Bénin *des institutions de Bretton Woods*. La Banque mondiale s'est vue reprocher son « arrogance excessive », la transposition sans nuances des « dogmes dépassés », le placage artificiel, sur l'un des pays les plus pauvres du monde, des « formules sorties tout droit des universités américaines ». Il est reproché à la Banque sa méthode de travail : l'envoi massif de missions passant du siège de Washington à l'hôtel international de Cotonou. On trouvera à cet égard, en annexe 12, une liste des missions en cause au mois de septembre, qui expliquera l'irritation ressentie ici ou là.

Il n'en demeure pas moins que la position de la Banque et du Fonds au Bénin n'est pas aisée. *L'exemple du coton* l'illustre bien. S'il n'est pas illégitime que la Banque et le Fonds cherchent à permettre aux producteurs (200 à 300 000 agriculteurs) de profiter davantage de la valeur de leur production qu'actuellement, et s'il est également normal que l'État souhaite percevoir des ressources fiscales plus significatives sur cette filière, cette évolution implique la remise en cause de situations acquises au niveau du négoce, pour les ventes d'intrants, et sur les rentes perçues, par les sociétés réalisant la première transformation (huit sociétés d'égre-nage). Il va de soi que ces remises en cause sont délicates. Toute position de rente cherche, par tous les moyens, à se perpétuer y compris en rappelant aux pouvoirs publics toutes les données géographiques, ethniques et politiques qui ne sont pas la première préoccupation des responsables de la Banque et du Fonds. Il y a donc, sur ce sujet, un dialogue difficile où les institutions de Bretton Woods apparaissent comme peu capables de saisir les nuances d'une situation locale.

### **Les structures héritées du passé sont parfois un handicap au développement économique : l'exemple du Mali**

Il est évident que les structures politiques, sociales, mentales d'un pays ont une grande influence sur ses capacités de développement. Le Mali, où vivent 10 millions et demi d'habitants, en offre un exemple frappant. Il est vrai que sa situation géographique, à la limite du Sahel et des forêts tropicales, son enclavement total avec l'échec de la création, au moment de l'indépendance, d'un État rassemblant l'actuel Mali et le

Sénégal, que sa forte croissance démographique, représentent à eux seuls des obstacles très importants au développement. Les indicateurs sociaux sont parmi les plus bas du monde. Selon l'indice de développement humain du PNUD, le Mali se situe au 171<sup>e</sup> rang sur 175 pays, en 1997.

Or, l'APD en moyenne annuelle atteint désormais près de 500 M \$ US (492 millions en 1996/1997) ce qui représente 86 % des dépenses publiques du pays. Cette aide est loin d'avoir été inutile : le Mali ne souffre plus de disettes grâce au développement de son agriculture qui a su habilement mêler la production vivrière à la culture du coton. Celle-ci a atteint 532 000 tonnes produites en 1997 et ce succès, largement dû à l'action de la compagnie malienne de développement des textiles (CMDT), est salué par tous les partenaires du Mali, y compris par la Banque mondiale qui estime que la privatisation de cette société ne s'impose pas <sup>(1)</sup>. Mais ce succès ne doit pas cacher la terrible pauvreté que la statistique du PNUD décrit à elle seule et que le récent rapport de l'OCDE <sup>(2)</sup> détaille sans complaisance.

Cette situation douloureuse est intensément ressentie au Mali où les autorités de l'État, et les plus hautes, rencontrées par la mission, ne peuvent se satisfaire de ce qu'un enfant sur deux seulement aille à l'école, que 90 % de la population n'ait pas l'électricité et que le réseau routier, 38 ans après l'indépendance, soit coupé par les pluies de l'hivernage. Il n'y a toujours pas d'axe routier Bamako-Kayes alors que le développement économique de cette région de Kayes est indispensable <sup>(3)</sup> et que ceci permettrait au surplus un lien économique moderne avec Dakar. Le chemin de fer, créé par le colonisateur français en 1902, ne peut plus être considéré comme un moyen de transport moderne et efficace.

Les difficultés du Mali résultent avant tout de l'histoire du pays, de l'indépendance à 1991, où un modèle de société et d'économie de forte inspiration soviétique a développé chez les Maliens un sentiment de « résignation, de repli sur soi et de désengagement » <sup>(4)</sup>, même si la plupart des Maliens s'efforcent d'améliorer leurs revenus par le recours à l'économie informelle. Un État omniprésent a laissé s'installer la corruption et le népotisme et ses structures se sont gonflées de manière excessive pour la taille et le niveau de vie du pays. La tradition funeste du parti unique a laissé des traces, chacun s'imaginant qu'il faut être au pouvoir ou proche de lui pour profiter de la rente ou des prébendes. Le pouvoir, depuis 1991, a radicalement changé de stratégie, ayant compris

(1) Par le plus grand des hasards, la mission a appris que des projets parisiens concernant la structure du capital de l'AFDT étaient connus des autorités maliennes. En revanche, notre ambassadeur à Bamako n'avait même pas été consulté, ni informé de ces réflexions, qui vont, sans doute, changer un point essentiel de notre dispositif puisque la Compagnie française de développement des textiles (CFDT) est actionnaire important de la CMDT. Il y a là une situation qui paraît en contradiction absolue avec le rôle que l'on veut légitimement faire jouer à l'ambassadeur dans la structure des services de l'État.

(2) *Revue du système international de l'aide au Mali*, OCDE, 2 mars 1998.

(3) Il s'agit de la principale zone d'immigration (souvent irrégulière) vers la France.

(4) *Revue du système international de l'aide au Mali*, OCDE, 2 mars 1998.

que « toute politique de développement qui ne veut pas tenir compte de l'enracinement de la démocratie fait fausse route », comme cela a été dit à la mission par le président malien. Mais cet enracinement est difficile. La participation active des populations ne se décrète pas, pas plus que ne peuvent être dégonflées les masses trop nombreuses des effectifs d'une fonction publique, mal rémunérée, même si les rapports des organismes internationaux prétendent le contraire. Quarante-trois délégués maliens se sont rendus à Genève pour participer à la récente « table ronde Mali », dans le cadre du PNUD <sup>(1)</sup>. Là aussi, le fâcheux mécanisme des *Per diem* joue son rôle néfaste.

Chacun reconnaît, y compris chez les bailleurs de fonds pour l'APD, ce « trop d'État ». Il y a donc un paradoxe, au moins apparent, à faire que l'Union européenne verse à l'État malien, sous forme d'appuis budgétaires, des sommes considérables (220 millions d'écus, de 1991 à 1997) qui servent en fait à faire fonctionner l'appareil de l'État, maintiennent une mentalité d'assistés et militent fortement en faveur d'une logique d'abonnement. Alors que la capacité d'épargne du pays est quasiment nulle, que le cadre juridique ne favorise pas l'entreprise privée, l'APD laisse artificiellement persister cette situation, car les mentalités n'ont pas encore assez évolué.

Au moins, la France a-t-elle le mérite, par l'aide apportée par l'AFD, puis l'AFD à la CMDT pour le coton et à l'organisme bancaire agricole (BNDA), et par le lancement récent du Fonds spécial de développement (FSD), de faire porter son effort vers les secteurs productifs et créateurs d'emplois. Mais cette aide est mal appréciée localement. La mission a ainsi constaté que l'on nous créditait de la construction du deuxième pont sur le Niger à Bamako alors qu'elle est due à un financement saoudien, mais qu'un éminent responsable gouvernemental ignorait que notre part de contribution au FED s'élevait à 24,3 % ! Il y a donc, de toute évidence, une méconnaissance de l'importance de notre action de coopération. Certains la considèrent comme un dû, d'autres ne veulent pas en voir toutes les dimensions, d'ailleurs très complexes à percevoir, et finalement seuls les responsables opérationnels en mesurent l'ampleur et la diversité.

La situation de la Banque mondiale est exactement inverse. L'opinion malienne, telle que l'exprime la presse, est pleine de son activité. Le gouvernement malien s'y prête d'ailleurs facilement : pour préparer le dernier « CAS » (Country Assistance Survey), la Banque a réuni en séminaire à Bamako la totalité du gouvernement malien, Premier ministre en tête, pour une réunion qui a duré environ... une semaine ! Au surplus, le Mali a souhaité, si l'on en croit les informations recueillies au plus haut niveau par la mission, que les autres contributeurs ne participent pas à ce séminaire qui aurait pourtant permis d'assurer une meilleure cohérence des diverses actions.

(1) Dix représentants des organismes des Nations unies en poste à Bamako assistaient aussi à cette réunion alors que le délégué du PNUD est censé coiffer l'ensemble des missions des Nations unies au Mali...

On peut donc dire que le développement est handicapé par l'existence des structures du passé. On en est conscient à Bamako où l'on essaye de limiter le poids de l'État central et de créer une vie locale par la décentralisation. Mais le projet de création de 701 communes, pour lequel des élections sont prévues en avril 1999, butte sur la faiblesse de la formation des hommes au niveau local et sur l'absence de moyens pour gérer et administrer. On peut aussi déplorer que l'efficacité de notre propre action de coopération ne bénéficie pas d'une meilleure présentation localement.

### **Forces et faiblesses des dispositifs de la coopération française : l'exemple du Vietnam**

Il est difficile de situer le Vietnam en matière de développement. Il faut naturellement rappeler que ce pays, récemment sorti d'une période de destructions due à la guerre et entré, il y a quelques années seulement, dans un contexte d'économie plus ouverte (période du « Doï Moi », renouveau, à partir de 1986), est à un niveau faible en terme de PIB par habitant, de l'ordre de 320 \$ US avec 80 % de l'activité dans l'agriculture. En revanche, en particulier compte tenu du niveau élevé de scolarisation qui atteint pratiquement 100 % et de la disparition de l'analphabétisme, le Vietnam se situe au 123<sup>e</sup> rang dans le classement du PNUD en matière de développement humain. En outre, le niveau de développement du pays semble très inégal et le chiffre de 320 \$ par an ne reflète pas la réalité des villes du nord du Vietnam. L'activité économique est intense, l'agriculture paraît florissante dans les campagnes environnantes. Le pays qui importait une part importante de ses produits agricoles jusqu'au début des années 1990 est désormais exportateur, notamment de riz (3 millions de tonnes en 1997), et l'apparence des villes du Tonkin n'est évidemment pas celle d'une région où le revenu se situe autour de 300 \$ par habitant. L'impression, confirmée par les conversations avec les autorités vietnamiennes, est que le niveau de vie dans la région de Hanoi et de Haiphong se situe plutôt autour de 1000 \$. Le niveau est encore plus élevé à Ho Chi Minh Ville. Le chiffre de 320 \$ est une moyenne dans un pays où le poids du monde rural est encore de 80 %.

Dans cette économie en fort développement qui a pu faire parler du Vietnam comme de l'un des « tigres » de l'Asie, la crise asiatique a eu évidemment des conséquences lourdes : après une croissance de 8,7 % en 1997, la contraction de la demande intérieure et la baisse des exportations vers les pays voisins ou proches d'Asie rend illusoire le projet d'une augmentation de 9 % en 1998. Le FMI la situe à 5 %, ce qui paraît raisonnable. Notre coopération avec le Vietnam paraît à bien des égards très éclairante sur les mérites et les défauts de notre dispositif. Celui-ci est extrêmement complet. Il aboutit à des résultats remarquables dans tous les secteurs d'intervention. Mais on peut regretter

certaines incohérences, notamment dans les relations de notre coopération avec celle de l'Union européenne et de la Banque mondiale au Vietnam.

## Un dispositif complet, voire complexe

La France fait intervenir au Vietnam toute la palette de ses possibilités d'intervention. Sous l'autorité d'un ambassadeur particulièrement compétent, en raison notamment de ses expériences de coopération en Afrique et en Asie et des responsabilités qu'il a exercées en administration centrale, les services français comportent à la fois un service culturel et de coopération, qui gère des crédits de coopération culturelle, scientifique et technique, un service de la DREE, qui gère les protocoles financiers, et une antenne de l'Agence française du développement en charge des prêts concessionnels.

Le volume de l'aide s'est élevé à 366,7 M F en 1997 en déboursements et à 477 M F en engagements, ce qui nous situe au deuxième rang des contributeurs bilatéraux au développement du Vietnam, loin des Japonais, mais le premier des Occidentaux. Le Vietnam est le premier pays d'Asie pour notre coopération bilatérale. À cette masse de crédits doivent s'ajouter ceux provenant de divers organismes publics de recherche (ORSTOM, CIRAD, École française d'Extrême-Orient, par exemple), pour une dizaine de millions de francs, et des collectivités locales très actives dans le domaine de la coopération décentralisée (plus de 20 M F par an) <sup>(1)</sup>.

Quant à l'organisation des services, il faut noter que les services de coopération culturels et techniques ont été transformés en 1997 en centre culturel et de coopération (CCC), ce qui leur donne plus de souplesse dans la gestion de leurs crédits, et ce qui leur permet d'accueillir des dons et des recettes. La partie culturelle du dispositif est présentée localement en « Alliance française », ce qui convient mieux aux relations avec les autorités vietnamiennes, en particulier pour l'ouverture de centres culturels au public vietnamien. Le poste d'expansion économique et la structure locale de l'AFD ne sont pas situés dans les locaux de l'ambassade.

Cet ensemble complexe est dirigé avec fermeté et souplesse par l'ambassadeur qui sait l'utiliser dans les rapports très étroits qu'il entretient avec le pouvoir central et les autorités locales.

## Des résultats remarquables

Par son effort de coopération, notre pays a retrouvé en quelques années une place très particulière au Vietnam. La langue française, menacée de disparition, y renaît. La mission a pu le constater par deux exemples : chaque année, grâce aux bourses, 10 % des étudiants

(1) La mission a notamment rencontré à Hanoï une délégation de la municipalité de Toulouse, venue aider celle de Hanoï dans ses efforts de préservation du patrimoine historique et architectural de cette ville.



en médecine hospitalière du Vietnam sont accueillis en France (100 bourses d'étudiants par an), en particulier au CHU de Rouen. En visitant l'hôpital central de Haiphong, la mission a constaté que l'équipe médicale, très souvent bilingue, utilisait du matériel essentiellement français, et que les produits pharmaceutiques l'étaient aussi. Dans notre commerce extérieur avec le Vietnam, ce poste représente le quart de nos exportations.

Dans un autre secteur, l'usage de notre langue renaît aussi : il s'agit de la faculté de droit, que la mission a visitée, où la création de la « maison du droit vietnamo-française » est une réussite éclatante. Sous l'autorité d'un magistrat français, elle permet l'élaboration des textes normatifs dans tous les domaines du droit. Le code civil vient d'être l'objet d'une nouvelle rédaction ainsi que le code de procédure civile. Le même cheminement a lieu en étroite coopération entre les ministères de la Justice des deux pays dans le secteur du droit administratif, et les étudiants dans toutes les disciplines du droit se pressent à la bibliothèque française de l'université.

Les conséquences bénéfiques du sommet de la Francophonie, tenu à Hanoï en 1997, se mesurent aussi au nombre de classes (500) où l'enseignement est devenu bilingue, ce qui permet à 15000 jeunes Vietnamiens de recevoir en permanence cette formation.

Pour la France, qui est donc le premier pays occidental en matière d'APD et le premier investisseur non asiatique, les retombées sont claires, au niveau du commerce extérieur, et à celui de la place de nos entreprises dans les appels d'offres, mais aussi naturellement pour le rayonnement exceptionnel qui est le nôtre au Vietnam <sup>(1)</sup>.

## **Les défauts à modifier**

### **Le problème de la qualification**

La question principale concernant la position de la France vis-à-vis du Vietnam en matière d'APD est de déterminer s'il s'agit d'un pays appartenant à la catégorie des pays à faible revenu (PFR) ou à celle des pays à revenu intermédiaire (PRI). La doctrine parisienne à ce sujet ne semble pas nettement dessinée et dépendra beaucoup du statut du Vietnam vis-à-vis de la Zone de solidarité prioritaire. Le niveau de développement du Vietnam devrait l'amener théoriquement à bénéficier exclusivement de prêts concessionnels pour les projets d'équipement. Le poste estime que, dans plusieurs secteurs, le fait de ne plus pouvoir effectuer des dons serait une erreur. La mission partage ce sentiment, par exemple pour l'assistance médicale. Ce problème devrait être posé lors de la réunion du prochain CICID.

(1) M. Tavernier a été reçu à la présidence de la République par M<sup>me</sup> Binh. Divers signaux émanant des milieux gouvernementaux par la télévision et la presse écrite ont témoigné, pendant le séjour de la mission au Vietnam, de l'intérêt que les Vietnamiens portaient à l'action de notre pays.

### **Des circuits d'information à améliorer**

Les circuits d'information du poste devraient être améliorés avec notre délégation à la Banque mondiale. Des décisions sont prises à Washington sans que l'avis de l'ambassade soit sollicité sur les orientations discutées au conseil de la Banque. Au demeurant, la Banque mondiale est un acteur relativement récent au Vietnam et affiche la volonté de coopérer avec les autres acteurs bi et multilatéraux. La présence de l'Agence française de développement (AFD) et le fort engagement de notre ambassade permettent d'obtenir des résultats dans le domaine agricole, la banque se disant prête à reconduire, à grande échelle, les expériences de projets de l'AFD.

Dans d'autres domaines (éducation), les demandes de coopération sont moins fructueuses. Pendant le séjour de la mission à Hanoï, le délégué de la Banque mondiale, sollicité, n'a pas répondu à une demande de l'ambassade de France sur le domaine de la « formation d'excellence ». Il est enfin apparu à la mission que la Banque mondiale et le FMI avaient une présence insuffisante dans le secteur financier, dans un pays où l'essor économique visible appelle des capitaux qui ne peuvent pas, pour l'instant, se placer à long terme en raison des structures juridiques et économiques actuelles du pays. Ce type de difficulté pourrait devenir un handicap, voire un risque comme dans d'autres pays asiatiques, pour la poursuite du développement économique. Il y a là un point essentiel des missions des institutions internationales qui semble insuffisamment couvert. Enfin, il arrive que l'ambassade ait des difficultés à faire jouer la cohérence pourtant nécessaire entre nos actions bilatérales et l'action de la Banque.

La mission a pu rencontrer des représentants au Vietnam des collectivités territoriales françaises qui ont une action de coopération suivie, avec la région de Hué, notamment (Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, communauté urbaine de Lille). Cette activité est apparue à la mission comme un relais essentiel de la présence française sur place. Bien que représentant des montants relativement faibles au regard de l'ensemble de l'aide reçue par le pays, cette forme de coopération est très visible localement et est apparue efficace quand, comme c'est le cas à Hué, elle repose sur un bénéficiaire local fiable. La France gagnerait cependant à mieux connaître et faire valoir l'ensemble des activités de la coopération décentralisée ; le poste a, en effet, une information très partielle sur les objectifs, les montants et les acteurs de cette coopération qui repose souvent sur un engagement fort de quelques individus.

### **Le manque de coordination entre l'Union européenne et les États membres**

Si les circuits d'information avec Bruxelles fonctionnent bien grâce aux liens existant avec la représentation permanente auprès de l'Union européenne, il n'y a pas véritablement de coordination de l'aide de l'Union européenne avec celle des États membres. Les crédits que l'Union consacre au Vietnam, par le mécanisme du comité « PVD-ALA » auquel la Commission soumet des projets qui sont ensuite entérinés par

le Conseil, sont destinés à quatre secteurs dans lesquels les États membres et la Banque mondiale interviennent également :

- le développement rural ;
- la santé ;
- l'éducation ;
- la « bonne gouvernance ».

La représentation de la Commission à Hanoï, très réduite, n'a pratiquement aucune autonomie locale et se borne à répondre aux ambassades qu'elle ne peut rien changer aux décisions prises à Bruxelles. Il est aussi apparu clairement que la représentation de la Commission, purement administrative et comptable, ne pouvait jouer le rôle actif de développement qui pourrait être le sien. De ce fait, la Commission avait recours à d'innombrables « bureaux d'études » dont l'efficacité n'était pas évidente.

Il serait évidemment naturel que, à la suite d'une analyse commune, un cofinancement soit trouvé. Ce n'est absolument pas le cas, et la mission a eu le sentiment que des progrès considérables devraient être accomplis dans ce domaine. Par exemple, elle a noté qu'un programme « EURO TAP VIET » sur le thème de la bonne gouvernance faisait double emploi avec les mêmes travaux menés par la Suède, très active bilatéralement au Vietnam <sup>(1)</sup> et par la France (la « maison du droit »). La mission a également noté que l'aide européenne, uniquement sous forme de dons (à hauteur de 50 à 60 millions d'euros par an) n'était pas complémentaire de l'aide des États membres. Alors qu'une synergie aurait pu être recherchée entre des prêts d'États membres et des dons communautaires, cette voie n'avait jamais été explorée. C'était pourtant la formule qu'appliquait le Japon dont 100 M \$ de dons permettaient ensuite d'obtenir des contrats pour les 700 M \$ de prêts qui bénéficiaient, bien sûr, aux entreprises japonaises.

### **L'aide au secteur privé**

Au contact des sociétés françaises présentes au Vietnam (140 entreprises à Ho Chi Minh Ville), la mission a pu constater la forte présence du secteur privé français dans tous les domaines d'activités. Interrogés par la mission sur le rôle des entreprises dans l'action de coopération de la France, les responsables d'entreprises soulignent, en premier lieu, la difficulté de l'investissement initial, qui détermine la première implantation. La présence d'une coopération entre l'État français ou une collectivité territoriale (la région Rhône-Alpes pour Ho Chi Minh-Ville) et le pays ou la ville d'accueil est un atout pour les investisseurs. Après la première période d'installation, certaines entreprises (non majoritaires) se disent prêtes à participer elles-mêmes à l'effort de coopération au développement dans leur propre intérêt, en particulier dans le domaine de la formation.

(1) La mission a rencontré notamment, à ce sujet, l'ambassadeur de Suède au Vietnam.

## **L'action des Nations unies**

La mission a également rencontré la représentation des Nations unies au Vietnam. Importante, voire sur-dimensionnée, avec 350 personnes, dont 98 pour le PNUD, elle est en place depuis vingt-deux ans avec une forte activité dans le domaine de l'enfance (UNICEF). La mission a eu le sentiment que les 54 M \$ US consacrés à l'action de la famille des Nations unies pour le Vietnam représentaient une somme très importante mais qu'ils faisaient l'objet d'un examen sérieux et portaient sur des secteurs où l'intervention du PNUD et des autres agences des Nations unies était difficilement remplaçable, mais elle n'a pu porter de jugement sur l'efficacité réelle de cette action sur le terrain.

## **L'« angle mort » dans notre vision de l'Afrique : l'exemple de l'Ouganda (et du Kenya)**

L'Ouganda est un des pays les plus pauvres du monde. Le PIB par habitant y atteint à peine 300 \$ US et l'espérance de vie se situe à 47 ans. Toutes les infrastructures y sont insuffisantes, notamment celles des transports et de l'énergie. La persistance des rébellions au nord et à l'ouest du pays, dont l'armée régulière ne vient pas à bout depuis douze ans, et l'implication militaire forte de l'Ouganda dans le conflit en RDC depuis l'été 1998, sont des handicaps très sérieux pour le développement du pays.

Après deux décennies de dictature, qui ont conduit le pays à la ruine, **l'Ouganda connaît depuis sept ans un redressement très net.** Les mesures entreprises par le Gouvernement, de façon active et volontaire, saluées par l'ensemble des donateurs sur place, ont permis de soutenir une croissance de 7 % par an et de faire reculer la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté de 56 à 46 %.

**Mais des difficultés importantes demeurent.** La démocratie locale est balbutiante et l'apprentissage de la transparence et de la responsabilité politique est laborieux. Malgré cela, l'image de l'Ouganda est bonne dans une grande partie de la communauté internationale. La mission en a entendu vanter les mérites à Washington auprès de la Banque mondiale et aux Nations unies, à New York. Il n'est pas exclu que l'intérêt qu'y portent les Américains, qui voient dans l'Ouganda un précieux allié contre le Soudan, soit à l'origine de cette perception de « bon élève de la classe ».

Il reste que l'Aide internationale au développement de l'Ouganda est exceptionnellement forte. Elle représente en 1998 près de 750 M \$ US, ce qui est à peu près équivalent aux dépenses annuelles de l'État ougandais (environ 800 M \$ US). Le pays a, par ailleurs, été le premier à bénéficier du traitement des pays pauvres les plus endettés (HIPC), ce qui a entraîné une annulation de 350 M \$ US de la dette ougandaise. La Banque mondiale, dont la mission a rencontré le représentant à Kampala, continue de considérer que l'Ouganda est sur la bonne voie et qu'elle doit continuer à fournir ses prêts concessionnels (à hauteur de 250 M \$ US

d'engagements par an, dont environ 140 en prêts et le reste en dons, pour quatre à cinq projets chaque année) dans la mesure où ceci permet à ce pays de faire régulièrement diminuer le pourcentage des Ougandais vivant au-dessous du seuil de pauvreté. L'Union européenne consacre, pour sa part, environ 2,7 % des moyens du FED à l'Ouganda, ce qui représente environ 400 millions d'écus, auxquels viennent s'ajouter les prêts de la BEI et les dépenses de STABEX pour un total proche de 700 millions d'écus.

En dépit de ce redressement récent et de tous ces efforts, le niveau de vie de l'Ouganda se situe, en 1998, au niveau de ce qu'il était en 1971, de sorte que l'on peut légitimement se demander si la situation actuelle doit quelque chose aux efforts de l'APD. Le « bon élève » n'est-il pas présenté comme tel pour satisfaire les prêteurs complaisants, alors que la corruption n'est pas éradiquée, que le poids du remboursement de la dette pèse lourd, malgré le traitement HIPC, sur les épaules de l'État et que les activités créatrices d'emplois se développent insuffisamment ?

**Aujourd'hui, l'aide à l'Ouganda se fait essentiellement sous forme de dons.** C'est le cas de l'aide française de l'AFD, de la coopération technique et culturelle ; c'est également le cas de l'Union européenne, pour les apports du FED. L'Ouganda se refuse, comme l'a précisé le Secrétaire Général du ministère des Finances, à emprunter à l'extérieur à taux de marché, mais n'exclut pas les emprunts à taux concessionnels.

La Banque mondiale effectue, pour sa part, des prêts à taux 0, sur une période de quarante ans. La mission s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir ces conditions de financement. Il apparaît *in fine* qu'elles apportent la garantie de placer la Banque en situation de bailleur de dernier ressort. De plus, la composante « don » de ces apports était très élevée (80 %) ; son poids sur la dette du pays est limité. Le sentiment de la mission est donc favorable à privilégier les dons d'une façon générale et à maintenir l'intervention de la Banque mondiale en tant que bailleur de dernier ressort, sous forme de prêts concessionnels.

En dehors des 24,3 % de sa part dans le FED, la France est très peu présente dans l'aide à l'Ouganda. Ses engagements sont dix fois inférieurs à ceux du Danemark, deux fois inférieurs à ceux de l'Autriche, et même moindres que ceux de l'Irlande ! Nous n'avons, vis-à-vis des pays de l'Est africain (Ouganda, Tanzanie, Kenya) que des engagements de très faible volume, concentrés pour l'essentiel, sur l'action linguistique. Nous commençons, et cela est très positif, à avoir une action régionale par le canal de l'AFD qui a établi son bureau pour l'Est africain à Nairobi – que la mission a pu rencontrer. Le conseil de surveillance de l'Agence a approuvé un programme de 25 M F pour des réalisations dans le domaine de l'eau. L'arrivée de l'Agence en Ouganda et ses premières actions ont été jugées de façon très positive par les interlocuteurs ougandais que la mission a rencontrés.

La mission s'est interrogée sur le fait de savoir si l'Ouganda et le Kenya n'étaient pas le type même des pays où l'absence totale de liens historiques, culturels, linguistiques avec la France (ces pays font

partie de la « zone aveugle » de notre vision sur l'Afrique) ne justifiait pas que l'on abandonne la coopération bilatérale au profit des actions multilatérales seules : Banque mondiale, Union européenne, PNUD. La réponse ne peut être totalement positive. Notre coopération culturelle remplit désormais en Afrique de l'Est, comme d'ailleurs dans l'ensemble de l'Afrique anglophone, un rôle nouveau dans l'enseignement du français. Les Alliances françaises de Nairobi et de Kampala connaissent des succès inattendus. Par ailleurs, notre modeste coopération technique et scientifique peut être le symbole d'une ouverture pour des technologies françaises qui s'imposeront ensuite, notamment dans l'agro-alimentaire où l'Ouganda et le Kenya sont évidemment des marchés potentiels très prometteurs. Enfin, l'exemple de la coopération autrichienne incite à maintenir une coopération bilatérale. L'Autriche, pour des raisons contingentes, s'intéresse beaucoup à l'Ouganda. Elle a choisi de faire de ce pays l'un des huit seuls avec lesquels elle maintient une coopération bilatérale. Elle avait entamé, dans le cadre des actions de « bonne gouvernance », la mise en forme du droit commercial de ce pays quand la Banque mondiale en a chargé un cabinet de juristes et d'avocats américains. L'Autriche a maintenu son offre d'aide technique et de coopération juridique et l'Ouganda a finalement choisi de poursuivre avec ce partenaire, ce qui a entraîné la rédaction d'un code commercial non conforme aux stéréotypes américains et proche du droit européen.

Bien que les relations des services de l'ambassade de France avec la représentation de la Commission de l'Union européenne soient parfaitement cordiales et positives, la situation de l'aide au développement qui transite par le canal du FED pour l'Ouganda est peu conforme à nos intérêts : les sommes en cause (plus de 700 millions d'écus) sont considérables, gérées par une délégation de sept personnes seulement, qui ne peut s'occuper que des aspects comptables et qui n'a pas la moindre autonomie par rapport aux décisions du comité du FED à Bruxelles. Le délégué de la Commission a, par exemple cet été, posé la question, avec l'accord des ambassadeurs des États membres présents à Kampala, du maintien ou de la modification plus ou moins lourde de la coopération avec un pays qui exerçait une activité militaire sur le territoire d'un autre. Bien entendu, aucune réponse précise à cette question, certes délicate, n'est venue des instances du Conseil à Bruxelles. À cette incapacité à la réaction politique s'ajoute une lourdeur administrative (les fonds ne sont disponibles qu'avec des mois de retard) que les autorités ministérielles ougandaises rencontrées par la mission ont regrettée. Par ailleurs, il n'y a pas de coordination réelle des actions de l'Union européenne et des États membres, que le délégué de la Commission souhaiterait pourtant. De la sorte, notre participation au FED n'a pas l'impact et la visibilité qu'elle pourrait avoir dans d'autres conditions.

Les représentations des organes des Nations unies sont très importantes : le PNUD emploie 55 personnes, l'UNICEF, 88 <sup>(1)</sup>, le HCR, 119. Mais ces chiffres n'ont pas le même sens dans un pays qui est encore

(1) Soit l'effectif de quatre ambassades comme la nôtre à Kampala.

en situation de guerre civile, où la société politique se reconstruit peu à peu et où le problème des réfugiés du Soudan, de la République démocratique du Congo et du Rwanda, se pose avec gravité. La mission, qui a eu des séances de travail avec tous les délégués des diverses agences des Nations unies, a eu le sentiment qu'un travail considérable et très coordonné, y compris avec les délégués de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, était fait en Ouganda, avec des moyens assez importants. La coordination de l'ensemble par le responsable local du PNUD se fait effectivement, et les actions dans les divers domaines de la santé (lutte contre le SIDA), de la protection de l'enfance, de la « bonne gouvernance » n'ont pas paru abstraites, mais bien réelles à la mission, même si les agences ont tendance à se retrancher derrière l'État ougandais pour décider leur action. Ceci étant, les effectifs totaux des diverses agences dépassent cinq cents personnes.

Les sommes considérables gérées pour l'APD à l'Ouganda, par les organes de Bretton Woods, les agences des Nations unies et l'Union européenne, sont souvent l'objet de versements à des bureaux d'études et organes d'« audit » qui ne sont pas toujours des plus sérieux. Le jour où la mission se trouvait à Kampala, une « association ougandaise des bureaux d'étude » se créait pour condamner des bureaux « factices » et peu sérieux, qui se multipliaient. À cet égard, on trouvera l'article de presse du journal local de Kampala en annexe 7.

Un gros effort semble fait, en particulier par les diverses agences des Nations unies et par les organes de Bretton Woods, pour aider le gouvernement ougandais à mettre en place une organisation politique composée d'un État fort, digne de ce nom, luttant contre la corruption et le népotisme, et d'un tissu local de districts dirigés par des responsables élus locaux avec une forte décentralisation et un transfert au niveau local de nombreuses responsabilités. Le choix a été fait de ne pas retenir le niveau régional où des découpages, en fait ethniques, auraient ramené et conduit à nouveau au tribalisme.

Enfin, la mission ne saurait conclure sur l'Ouganda, et le Kenya, sans avoir noté que la grande faiblesse de nos actions de coopération bilatérale et l'invisibilité de nos interventions multilatérales n'ont apparemment aucune conséquence sur le développement de nos échanges commerciaux avec ces deux pays qui se portent au mieux du fait de la capacité exportatrice de nos entreprises dans la région de l'Afrique de l'Est.

### **Des efforts de coordination de l'aide au développement qui peuvent être amplifiés : l'exemple de l'Éthiopie**

À bien des égards, l'Éthiopie devrait être au centre des préoccupations de la collectivité internationale ; elle l'est d'ailleurs partiellement. Elle se situe en effet, au bas de l'échelle de l'économie mondiale puisque le revenu par habitant des 60 millions d'Éthiopiens se

situé autour de 100 \$ US. La pauvreté y est criante et, en matière de développement humain, des indices comme ceux de la scolarisation des enfants (25 %), de la distribution de l'électricité, ou de la situation sanitaire (60 % des enfants montrent des signes de malnutrition) font de ce pays l'un des derniers du monde dans l'échelle du PNUD. L'Éthiopie est, en effet, au 170<sup>e</sup> rang sur 174.

L'aide internationale s'est donc déployée d'autant plus que la chute du régime militaro-marxiste de Mengistu en 1991 a été suivie d'élections qui ont consacré la victoire du « Front démocratique et révolutionnaire du peuple éthiopien » qui menait à la transition. Même si les libertés fondamentales sont encore parfois violées, l'Éthiopie a vu son action de transformation de la société saluée par ses partenaires internationaux. L'économie exsangue, sur laquelle pesait le carcan d'un dirigisme d'un autre âge laisse peu à peu la place à une économie libérale de marché qui a naturellement recueilli les appuis internationaux. La générosité de la coopération internationale est même telle qu'elle représente annuellement près de 15 % du PIB, soit plus de 800 M \$ US pour un PIB de 5,7 Mds \$ US <sup>(1)</sup>. Les donateurs sont nombreux, et ils ont depuis longtemps perçu la nécessité d'une coordination des actions. L'Éthiopie a donc été choisie par la Banque mondiale, par l'Union européenne et par un certain nombre de donateurs bilatéraux pour être un « État pilote » dans lequel une coordination des bailleurs de fonds aurait lieu.

L'Union européenne est très présente en Éthiopie qui recueille le plus de fonds provenant des divers moyens d'action de l'Union à l'égard de la totalité des ACP. Elle y est engagée par le moyen du FED ainsi que par des dépenses budgétaires classiques (STABEX, aide d'urgence, aide aux réfugiés). Les montants engagés sont, au total, considérables (400 millions d'écus pour le VI<sup>e</sup> FED, 567 millions pour le VII<sup>e</sup> de 1990 à 1995). Sur cette tranche LOME IV/1, 44 % des sommes restent à engager alors que l'on commence à réfléchir non pas au FED suivant mais au IX<sup>e</sup>. En effet, en Éthiopie comme ailleurs, où s'est rendue la mission, l'Union européenne ne parvient pas à surmonter la lenteur des engagements et des décaissements. Tout se passe comme si la délégation de la Commission n'était pas en mesure de parvenir à dépenser l'argent mis à sa disposition par les États membres. Ceci vaut pour des projets de faible montant, par exemple de développement rural, et est, après tout explicable, compte tenu de l'étendue de l'Éthiopie (deux fois la superficie de la France), des difficultés de communication et du relief très difficile du pays. Mais ceci vaut également pour des projets de grande importance : la réhabilitation de la route Addis-Abeba – Awassa, l'une des plus importantes du pays, prévue par le VII<sup>e</sup> FED en 1991 pour 58 millions d'écus, n'a fait l'objet, à la date de ce rapport, que de 4,02 millions de décaissements. La structure actuelle de la représentation de l'Union dans les pays récipiendaires est en cause.

(1) Le PNUD estime même que l'aide publique se situe au total à 1 Mds \$ US car plusieurs donateurs ne sont pas comptabilisés dans le chiffre de 800 millions.



La Commission n'a pas assez de moyens humains pour gérer de telles sommes (quinze expatriés et une équipe totale de quarante-cinq personnes tout compris) et est, au surplus, paralysée par la lourdeur des procédures dans ses relations avec Bruxelles. La même situation prévaut pour les prêts de la BEI où, pour la même période (1990-1995), 9,7 % des engagements ont fait à cette date l'objet de décaissements. Il en résulte naturellement une amertume chez nos partenaires éthiopiens qui regrettent cette situation, même si, dans certains cas, leur propre responsabilité est engagée (lenteur des réponses des administrations éthiopiennes, en particulier). Au surplus, le ministre de la Coopération s'est plaint à la mission du fait que la Commission avait bloqué le versement des Fonds européens, notamment du STABEX, à la suite du début du conflit avec l'Érythrée. M. Girma Birru savait que la France, au comité du FED et au Conseil, s'était opposée à ce blocage, mais il constatait la toute-puissance de la Commission.

La Banque mondiale est également très engagée en Éthiopie. En 1998, elle a approuvé cinq projets pour un montant total de 769 M \$ US. Ces sommes sont assez exceptionnelles. Les trois prochaines années devraient voir le niveau d'intervention de la Banque revenir à un chiffre plus réduit mais encore très important puisqu'il devrait se situer autour de 400 M \$ US par an de 1999 à 2001. Les projets concernent la formation et la recherche agricoles, l'éducation (notamment primaire), le secteur routier, l'énergie, et le domaine sanitaire. Plusieurs de ces projets ont permis à la France de remporter des contrats sur ces financements, en particulier 280 M F pour la SOGEA sur un projet routier, et 25 M F pour Feljas et Masson sur un projet d'adduction d'eau.

Au titre des donateurs bilatéraux, la France ne figure pas au tout premier rang, mais sa présence est loin d'être négligeable. Elle y intervient par des moyens traditionnels, mis en place depuis longtemps et par de nouveaux types d'action.

Parmi les premiers, la mission croit nécessaire et légitime de souligner la grande qualité de notre coopération bilatérale classique qu'elle a pu apprécier. Les interventions à ce titre représentent environ 25 M F par an, ce qui paraît dérisoire au regard des sommes évoquées pour l'Union européenne ou pour la Banque mondiale. Mais ces sommes consacrées à l'Éthiopie par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre de l'action classique de la DGRCSST et de l'AEFE nous donnent une présence dans l'Éthiopie actuelle de premier plan. On en citera trois exemples :

1. celui de la langue où par les Alliances françaises d'Addis-Abeba, où la mission s'est rendue, et de Dire-Dawa, par le lycée franco-éthiopien, le français conserve et sans doute améliore sa place dans ce pays ;
2. celui du système juridique où, par le détachement en Éthiopie de magistrats français et les missions sur place de responsables de la justice française (y compris le président de la Cour de cassation) ainsi que par l'accueil de juristes éthiopiens en France, nous avons réussi à maintenir ce pays pour l'essentiel dans le système juridique du Code Napoléon. Mais les juristes anglo-saxons s'agitent autour de l'Éthiopie et la France ne doit à aucun prix relâcher son effort ;

3. celui des sciences humaines où notre action a permis que l'Éthiopie, son histoire, sa culture, ses langues soient l'objet de recherches et d'études dont la mission a pu constater la qualité. Le centre français des études éthiopiennes permet de faire progresser au plan international les connaissances sur « l'éthiopianité » et offre un cadre exceptionnel aux travaux en cours dans tous les domaines des sciences humaines. La mission, en particulier, a pu se rendre compte sur place de la qualité des travaux de restauration du site mégalithique de Tiya, réalisés en avril 1998.

Au total, notre coopération culturelle, scientifique et technique, malgré la baisse sensible de nos moyens au cours des dix dernières années, préserve des relations très particulières avec l'Éthiopie et contribue incontestablement, pour une dépense modeste, à la fois au développement du pays et à l'image de la France. Notre pays a également mis en place de nouveaux types d'action, en particulier l'Agence française de développement qui a ouvert son bureau à Addis-Abeba, début 1996. La mission a pu constater auprès de ses interlocuteurs éthiopiens que l'AFD était connue et appréciée. L'Agence intervient désormais à hauteur de 60 à 80 Mds F par an, seulement sous forme de dons et dans des secteurs d'infrastructure (remise en état du chemin de fer djibouto-éthiopien, eau potable et énergie) et du développement rural (irrigation).

Ces interventions sont très bienvenues et l'Agence devrait voir ses moyens s'accroître dans les prochaines années. Par ailleurs, l'Agence, grâce aux ouvertures constatées récemment auprès des autorités éthiopiennes, devrait être en mesure de consentir des prêts concessionnels aux entreprises publiques et aux entreprises privées, par le biais de PROPARCO, ce qui entraînera des créations d'activités et d'emplois.

Au total, nos relations bilatérales avec l'Éthiopie sont particulièrement intenses et pourraient à l'avenir se développer encore. La mission a eu le sentiment, dans ses contacts avec des membres du gouvernement éthiopien qu'entre la France et l'Éthiopie, il existait une même conception quant à l'évolution de la société, au rôle de l'État et à la philosophie du développement. Ceci est apparu nettement dans des entretiens avec M. Girma Birru, ministre du Développement et de la Coopération, et M. Neway Gebreab, ministre, chef des conseillers économiques du Premier ministre. Les pouvoirs publics éthiopiens savaient que la génération actuellement aux commandes devrait subir beaucoup de sacrifices pour faire parvenir le pays au seuil du développement. Mais sortir de l'extrême pauvreté ne pouvait se faire par le recours aux seules règles du marché. Le rôle de l'État dans la mise en place d'une économie moderne était essentiel et ne pouvait être écarté, comme le montraient les crises économiques et financières actuelles dans le reste du monde. « La libéralisation ne suffisait pas quand l'économie était faible », a dit M. Neway Gebreab. « Il faut donc un gouvernement fort pour réguler les marchés. » L'exemple de la France où l'État avait joué ce rôle était éloquent. Il ne fallait donc pas se focaliser sur le retrait de l'État, mais s'appuyer sur un État puissant capable de composer un partenariat du secteur public et du secteur privé. L'Éthiopie savait que la France, pour sortir de sa situation de l'après-guerre, avait eu recours à

une planification souple avec un État actif et entreprenant. La France et ses partenaires européens, qui avaient au fond le même schéma de développement, ne pourrait-elle pas faire prévaloir ses points de vue dans toutes les instances du développement (Nations unies, Bretton Woods, Union européenne) ? Le ministre de la Coopération a conclu son propos sur le rôle de notre pays en soulignant qu'aux yeux de l'Éthiopie, « la France était sans conteste le plus important ami de l'Afrique ».

L'activité des organisations internationales est foisonnante à Addis-Abeba, qui est à la fois le siège de l'OUA et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

La mission a naturellement rencontré ces deux instances : l'une, à caractère plus politique, l'OUA n'en a pas moins une activité économique avec le traité d'Abuja (1991) instaurant la « communauté économique africaine » qui n'en est pour l'instant qu'au stade des projets. Le secrétaire général adjoint de l'OUA, chargé des questions économiques, avec lequel la mission s'est entretenue, s'est plaint à celle-ci du refus de l'Union européenne de dialoguer avec l'OUA. L'autre organisation, installée dans de somptueux locaux dominant Addis-Abeba, donne de l'ONU l'image d'une puissance un peu irréaliste et très éloignée des réalités éthiopiennes et africaines. La Commission économique pour l'Afrique, qui représente 600 agents, est en fait le bureau d'études et d'analyses du conseil économique et social de l'ONU pour l'Afrique sans disposer de crédits ni de vocation d'intervention. Elle serait l'endroit où se trouverait la « collection la plus prestigieuse des meilleurs cerveaux africains », pour reprendre la formule de l'un des interlocuteurs de la mission.

Le PNUD, qui finance la CEA, a une représentation locale en Éthiopie de 80 agents. Comme les autres multilatéraux, le PNUD intervient dans les secteurs jugés prioritaires pour l'Éthiopie. Interrogé par la mission sur la complémentarité de son action et des éventuelles redondances avec celles des autres bailleurs, le représentant du PNUD a précisé que les 100 M \$ US d'intervention du PNUD étaient consacrés quasi exclusivement à la coopération technique pour développer les capacités nationales dans ces différents domaines. Le PNUD coordonne les agences de l'ONU, présentes à Addis-Abeba. Au total, ceci représente 400 agents, ce qui, avec ceux de la CEA, atteint 1000 collaborateurs.

---

## **Nous n'avons pas encore trouvé les moyens suffisants pour stimuler l'initiative privée**

Dans les pays avec lesquels nous entendons faire fructifier nos liens de partenariat, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie dispose d'un bon levier pour placer les investissements de nos

grandes entreprises, par l'utilisation de crédits bonifiés. On observera que, sur la décennie, le volume de tels crédits a été divisé par six et qu'ils sont concentrés sur un petit nombre de pays considérés comme stratégiques. Dans les pays de partenariat, nous disposons d'un second instrument, le FASEP, calibré pour les petites et moyennes entreprises et agissant en amont à l'étape de la préparation des projets. Ces instruments ne sont pas adaptés aux pays en voie de développement de la Zone de solidarité prioritaire où pourtant le faible niveau des investissements est une entrave réelle à la croissance.

Dans ce second type de pays, le groupe de l'AFD a mis en place une panoplie d'outils d'appuis à l'investissement. L'AFD investit directement dans certains secteurs du développement, l'agriculture, les grands services publics, à caractère marchand, notamment l'eau. S'agissant essentiellement de l'Afrique subsaharienne, ces offres de crédits sont pertinentes : le développement ou le non-développement de la zone se joue encore massivement au travers de l'économie rurale, en particulier sur l'amélioration de la compétitivité des grandes filières à l'exportation (coton, café, cacao, hevea, etc.). D'autre part, on assiste depuis quelques années, dans la zone franc notamment, à un retrait lent mais important de l'État producteur plus ou moins bien orchestré par la BIRD et le libéralisme à l'américaine qui l'inspire. Ce mouvement touche les services publics à caractère marchand (électricité, transport, eau, communication). On peut en discuter l'opportunité et les modalités <sup>(1)</sup>, mais il faut reconnaître que le coût des facteurs de production, dont dépend la compétitivité de l'Afrique subsaharienne, se joue en bonne partie sur ce terrain.

L'accumulation interne du capital est, dans ces pays, anormalement faible et volatile. Il en résulte qu'on assiste à l'émergence de petites et moyennes entreprises, plutôt qu'à la constitution de groupes financiers et économiques. Il y a là une opportunité de partenariat pour les petites et moyennes entreprises françaises de plus en plus ouvertes à l'exportation de leurs produits et de leur savoir-faire. Le groupe de l'AFD accompagne, depuis dix ans, ce mouvement mais les résultats sont contrastés : l'aide aux initiatives productives de bases (AIPB), qui s'adressait aux très petites entreprises, a dû être abandonnée, il y a trois ans, en raison de la faiblesse des retours. Les divers mécanismes d'intermédiation bancaire ou de garantie donnent des effets très limités du fait des politiques de crédits des banques implantées en Afrique subsaharienne totalement inadaptées à ce genre de risques. Ces banques, traumatisées par la longue crise qu'elles viennent de traverser, renflouées par l'aide internationale (notamment par les crédits de restructuration de la BIRD), porteuses encore largement de créances douteuses, échaudées par les faillites en cascade des banques nationales de développement, sous le contrôle de mécanismes nouveaux de surveillance régionale, sous la férule resserrée des banques centrales, ne sont pas mûres pour prendre les risques du développement ; et les mécanismes mis en place par le groupe de l'AFD sont situés trop en aval pour modifier cette situation de fait. La filiale partiellement privée du

(1) Le rapport l'a évoqué pour le Bénin et le Mali, sur le coton.

groupe, le PROPARGO, est, elle, engagée vigoureusement dans la promotion de l'investissement dans les PVD (prises de participation, etc.), mais ses succès sont à la taille de son capital qui vient, il est vrai, d'être augmenté par un nouvel appel aux fonds privés.

On se trouve de fait dans la zone franc en face d'une situation assez paradoxale, depuis la dévaluation réussie de janvier 1994 : les taux de croissance se sont redressés, puis établis sur des moyennes prometteuses de développement. Après les crises en chaîne des pays émergents, en 1997 et cette année, les taux de croissance des PVD de l'Afrique subsaharienne restent exceptionnellement positifs (plus ou moins 4 %) et ont une chance d'être, en 1999, les meilleurs qu'on enregistre. Ceci étant constaté, il faut reconnaître qu'ils sont fragiles : on les doit à la bonne tenue cyclique d'un groupe de matières premières exportées et au gain de compétitivité obtenu par l'ajustement monétaire. Mais l'investissement progressif, qui reste la clé du développement durable, est toujours absent ou à tout le moins insuffisant pour faire face à la croissance démographique.

Le ministère de la Coopération, depuis plus de dix ans, a multiplié les occasions de rencontres directes entre PME françaises et nouveaux opérateurs africains, issus des tissus urbains, en forte croissance démographique, et aux modes de consommation proches des nôtres. L'Union européenne a fait de même. Les résultats ont été décevants, le sont encore, et cela ne peut plus être imputé à la croissance. Ce qui, dans les faits, dissuade l'IDE (Investissement direct étranger), c'est d'abord l'incertitude, voire l'insécurité, qui caractérise l'environnement des affaires dans cette zone : corruption des fonctionnaires des douanes ou du fisc, arbitraire des décisions de justice ou impuissance à les faire appliquer, opacité des politiques économiques et financières. L'harmonisation du droit des affaires mise en œuvre par les États signataires du traité de l'OHADA, la mise à jour de nombreux codes spécialisés qui en résulte, la création d'une instance régionale d'arbitrage, l'élaboration d'un code commun à sept États d'Afrique de l'Ouest, en matière d'investissements, offrent de réelles perspectives d'amélioration de la situation. Des programmes de coopération technique, menés par le ministère de la Coopération, la BIRD, la Commission de l'Union européenne dans les services des douanes, du fisc, des formations aux métiers de justice ou de comptabilité, complètent directement sur le terrain le travail de fond des juristes. On peut espérer des progrès d'un État de droit mieux assuré, l'établissement d'un climat de confiance et de transparence nécessaires à l'investissement privé, moteur du développement pour une large part.

L'élargissement des marchés de l'Afrique subsaharienne trop morcelés à l'époque des indépendances est toujours indispensable pour modifier les flux de capitaux privés en faveur de la zone. La SADCC a montré l'efficacité des processus d'intégration régionale même limités à des arrangements commerciaux par l'importance des capitaux privés qui s'y sont investis. Les progrès réalisés depuis la signature du traité de Dakar, par l'UEMOA, qui réunit sept États d'Afrique de l'Ouest, dans un marché commun de 70 millions de consommateurs, ouvrent de nouvelles perspectives à l'IDE, hors des pays émergents. On regrettera que la Commission de l'Union européenne, dont c'est pourtant le métier de base,

n'appuie pas significativement les actions du ministère de la Coopération pour aider à l'intégration régionale des marchés, notamment de capitaux. Il est vrai que la convention de Lomé, qui porte sur un ensemble de pays aux problématiques hétéroclites, ne constitue pas un cadre très approprié à des négociations et des aides sur cet aspect du développement.

Tous ces obstacles ont déjà conduit la France (État et patronat) à créer une mission destinée à mobiliser les investissements vers la zone franc. Cette orientation est saine et semble d'ailleurs porter ses premiers fruits, mais il faut aussi que les obstacles aux investissements soient effacés ou abaissés. La mobilisation de l'initiative privée exige donc encore de grands efforts, à la fois chez les pays de l'aide et dans les pays donateurs.

---

## **Nos techniques d'évaluation méritent d'être harmonisées et améliorées**

La question de l'évaluation de l'aide a fait l'objet d'une étude détaillée de Jean-René Bernard, dont les conclusions ont été résumées plus haut. La mission s'est interrogée sur les méthodes actuelles employées pour évaluer les politiques et la mise en œuvre de l'aide, au plan bilatéral et multilatéral.

Au plan bilatéral, les différents instruments de l'aide se sont progressivement dotés de dispositifs d'évaluation de leur action. Les services de la coopération du ministère des Finances et de l'AFD ont déjà accumulé une expérience, qui est plus récente au ministère des Affaires étrangères. La constatation du rapport Bernard était le manque d'évaluation de notre politique de coopération avec un pays donné, couvrant tous les instruments de l'aide. Depuis lors, les évaluations « pays » se sont multipliées, associant les cellules d'évaluation des différents instruments. Cette évolution doit cependant être confirmée dans la nouvelle organisation de l'évaluation, au sein du ministère des Affaires étrangères élargi, rassemblant les anciennes structures issues de la Coopération et des Affaires étrangères. La deuxième recommandation du rapport Bernard était de réaliser, sur une base annuelle, une évaluation générale de notre politique de coopération. Cette recommandation s'est traduite par la décision du Premier ministre de demander, dans le cadre du CICID, la présentation d'un rapport d'évaluation annuel sur l'aide au développement.

Au plan multilatéral, la mission a pu constater, comme ce fut le cas du rapport Bernard, la grande disparité des niveaux d'évaluation des différentes institutions. Les institutions de Bretton Woods, en particulier la Banque mondiale, disposent d'une politique d'évaluation ancienne et détaillée. La Banque mondiale a confié à un vice-président, qui ne rapporte qu'au conseil d'administration, la charge d'évaluer les opérations et politiques de la Banque. Le Fonds monétaire a, pour sa part, fait évaluer

le rôle de la facilité d'ajustement structurel renforcé, principal instrument d'aide aux pays pauvres. Pour leur part, les organisations des Nations unies ont abordé plus récemment les questions d'évaluation. La mission a trouvé au PNUD une disposition favorable à un renforcement de l'évaluation et les responsables du programme ont exposé leurs intentions dans ce domaine. La mission a constaté une conscience plus faible des besoins d'évaluation dans les autres fonds et programmes. L'Union européenne oriente principalement ses moyens d'évaluation interne vers l'audit comptable, et ne dispose pas de structure adaptée pour évaluer les politiques et résultats de son aide. En 1997, une évaluation générale de l'aide de la Commission aux pays ACP et aux pays méditerranéens a été demandée par les États membres. Elle est en cours de finalisation. Les instruments multilatéraux disposent donc d'instruments d'évaluation de qualité variable. Le sentiment de la mission est qu'un instrument multilatéral ne peut être évalué efficacement, avec une chance réelle d'influence sur l'instrument, que de façon multilatérale, pour que ses conclusions soient partagées par tous les bailleurs de fonds. Il faudrait donc développer deux types d'approches : l'évaluation des opérations et des politiques internes par un organe indépendant, rattaché à l'institution, et, d'autre part, procéder à des évaluations périodiques d'un instrument donné, comme cela a été le cas pour la FASR, le FED et MEDA.

---

## **Nous concentrons trop nos efforts sur les États et pas assez sur les ensembles régionaux**

L'organisation de notre action d'Aide publique au développement a longtemps été exclusivement tournée vers les États bénéficiaires. Des procédures comme celle du FAC ou des commissions mixtes ont conduit trop souvent à des habitudes d'abonnement où chacun des bénéficiaires cherchait, d'année en année, à améliorer son « score ». Ceci a eu des effets fâcheux sur l'insuffisante souplesse de notre action et sur l'incapacité où nous nous sommes trouvés de disposer de crédits pour des ensembles dépassant un seul État, en particulier des organisations régionales.

La mission a constaté, lors de ses déplacements en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est et en Asie, que des attentes, auxquelles nous ne répondions pas encore parfaitement, existaient à cet égard. Elle estime que le raisonnement qui a conduit la DREE à ne plus prévoir d'enveloppe affectée à un pays, mais une somme variant en fonction des besoins et de la configuration géographique était la plus appropriée. Elle considère **qu'un très gros effort** – qui pourrait d'ailleurs être demandé aux instances de l'Union européenne – **devrait être fait sur les mécanismes économiques et commerciaux régionaux** sans lesquels le développement ne lui paraît pas envisageable.

---

**Troisième partie**

---

# **Propositions pour une réforme**





---

## Introduction

Dans un monde en pleine mutation caractérisé par la libre circulation des capitaux et des marchandises et par l'augmentation des disparités entre les pays, le concept « d'aide au développement » doit être actualisé et approfondi. La tentation est forte de concevoir l'aide au développement comme une adaptation aux normes internationales jugées de valeur universelle. Il y aurait ainsi une corrélation automatique entre croissance et réduction de la pauvreté, entre développement économique et progrès social. Cette approche ultralibérale imprègne la démarche de certaines institutions multilatérales qui accordent à la libre entreprise et aux lois du marché la vertu de créer des richesses tout en garantissant l'équilibre social. En réalité, la croissance n'est pas, par elle-même, facteur de développement humain. Le rôle de l'État comme instrument des politiques sociales de répartition et de distribution demeure essentiel. Le rôle et les fonctions de l'État doivent être placés au cœur de la réflexion sur la problématique du développement. À cet égard, le modèle français d'organisation de la vie économique et sociale, et plus généralement la perception du politique et de l'économique en Europe, nous permettent de mieux comprendre les besoins des pays en voie de développement. Le débat est d'autant plus important que la crise des pays asiatiques et l'effondrement de la Russie montrent les limites des critères de conditionnalité mis en œuvre, au cours des dernières années, pour décider de l'attribution ou de la non-attribution des aides publiques.

Avant de définir de nouvelles orientations et d'arrêter de nouvelles procédures, un bilan s'impose. Un chef d'État africain regrettait récemment, devant la mission, le temps où l'ancienne AOF assurait aux pays de l'Afrique de l'Ouest une complémentarité, facteur d'une plus grande efficacité. Ce chef d'État faisait valoir qu'au terme de près de quarante années de coopération son pays ne disposait toujours pas de routes, de moyens énergétiques, et que le taux de scolarisation était inférieur à celui constaté au moment de l'indépendance. Affirmer que la situation serait pire sans l'aide internationale est une piètre consolation. Avouons-le. Certes, les pays receivers de l'aide, notamment dans l'Afrique subsaharienne, portent une grande responsabilité dans une situation décevante. La dictature, la corruption, les guerres intestines, une démographie galopante... ont annihilé une partie des efforts pour aider les peuples à sortir de leur misère. Ceux qui ont su préserver la paix et édifier

un État de droit ont bénéficié d'une croissance forte et d'une augmentation significative du niveau de vie de la population. Ils sont rares. Mais les pays donateurs n'ont-ils pas commis beaucoup d'erreurs en plaquant les schémas élaborés dans les universités nord-américaines à des réalités étrangères à « l'univers de Wall Street » ? Peut-il y avoir développement économique si le pays concerné n'a pas la capacité de se l'approprier ? D'une manière générale, la population ne participe aux projets conçus pour elle que si elle se reconnaît dans ses objectifs et dans ses moyens.

À trop avoir oublié ces principes élémentaires, certaines formes de coopération ont produit d'amères désillusions. Dans le contexte de la guerre froide, l'aide occidentale a davantage répondu à des exigences géopolitiques qu'à des considérations tenant au bien-être des peuples. Les effets de cette forme d'aide ont contribué à renforcer des régimes corrompus et ont alimenté les campagnes d'hostilité à la solidarité avec le tiers-monde. « La Corrèze plutôt que le Zambèze » illustre la doctrine du repli sur soi mise à l'honneur par le journaliste Raymond Cartier, au début des années 1960. Elle trouvait une justification dans le détournement des aides publiques au profit de chefs d'État alliés parce qu'achetés.

Ces temps sont heureusement révolus. La plupart des États non développés se sont engagés dans un processus de démocratisation de leurs institutions. Cet effort doit être encouragé. Il est dorénavant l'une des conditions de la coopération. L'aide doit désormais conforter ceux qui à l'intérieur de leur société veulent le changement, aspirant à la justice sociale, et œuvrent pour le respect du pluralisme des idées et des opinions. Le monde contemporain impose le partenariat. La drogue, le Sida, les migrations se jouent d'un monde hermétiquement ordonné. Nous dépensons aujourd'hui beaucoup plus d'argent à gérer les conséquences des catastrophes qu'à prévenir les risques. Dans ce contexte, l'aide au développement est d'abord un investissement intelligent pour les pays donateurs eux-mêmes. Encore faut-il qu'ils en fassent prendre conscience à leurs propres administrés.

Permettre à une partie importante de la planète d'accéder à l'investissement et à un certain niveau de consommation, c'est assurer des débouchés nouveaux à nos entreprises et améliorer la situation de l'emploi. Cette vérité d'évidence est trop souvent occultée par la crainte que nos efforts à l'extérieur de nos frontières soient appréhendés par l'opinion publique comme une amputation de nos efforts à l'intérieur. Il est temps de considérer nos concitoyens comme des êtres dotés d'intelligence et de bon sens. La victoire de l'équipe de France de football lors de la dernière Coupe du monde a été saluée, dans un climat de liesse étonnant, dans la très grande majorité des pays. La composition multiraciale de l'équipe a beaucoup fait pour donner de notre pays une image de tolérance et d'ouverture sur le monde. Cette image doit aider le gouvernement et le Parlement à faire de notre politique de coopération au développement un élément du débat démocratique. Celle-ci ne sera pleinement légitime que le jour où elle sortira du domaine réservé d'officines spécialisées. Les conditions en sont aujourd'hui réunies. L'intégration de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères

illustre la volonté de la France de mieux répondre aux exigences des temps nouveaux. La mission a pu observer que cette démarche était comprise et appréciée par tous ses interlocuteurs.

Contractualité, neutralité, sécurité demeurent les bases de notre coopération. Plus que jamais il doit être affirmé que l'État de droit est la condition du développement. De même que le développement favorise tout naturellement l'approfondissement de la démocratie. C'est pourquoi la France doit attacher une importance particulière à sa coopération dans le domaine juridique. Ne nous y trompons pas. Pour les Anglo-Saxons, la « bonne gouvernance » se résume à la mise en œuvre de la « Common Law ». Son adoption par un État assure aux entreprises des États-Unis et des pays de leur environnement un avantage certain dans la maîtrise des appels d'offres et dans l'attribution des marchés. La solidarité doit exclure la naïveté. Les exemples de l'Éthiopie et du Vietnam illustrent notre propos. Dans ces pays, la coopération française fait un travail remarquable pour y adapter nos fondements du droit. Dans les deux cas, les États-Unis s'efforcent de contrecarrer nos efforts et la Banque mondiale ne fait pas toujours preuve de la neutralité que l'on serait en droit d'attendre d'elle. Dans un rapport remis au Parlement européen, en octobre 1997, Wilfrid Martens écrit fort justement : « Les bailleurs de fond ont souvent tendance à se substituer aux pays en développement en pratiquant d'ailleurs des traitements différenciés. Ainsi le FMI n'agit pas de la même manière à l'égard du Brésil, de l'Inde ou du Burkina Faso. L'Union européenne doit avoir comme priorité de mettre le pays au centre, alors que la conditionnalité est au centre de la pratique des institutions de Bretton Woods. C'est seulement ainsi qu'il sera légitime de parler d'appropriation. » L'Europe – Commission et États membres – contribue pour plus de la moitié à l'aide publique au développement. Elle seule est capable de définir et de mettre en œuvre un nouveau partenariat débarrassé des *a priori* idéologiques qui fondent trop souvent les critères de conditionnalité.

Malheureusement, l'Europe n'est pas à la hauteur de ses engagements et de ses responsabilités. Son cadre fonctionnel, sa bureaucratie centralisée, ses lourdeurs procéduriales et ses contradictions limitent son influence dans le débat sur les valeurs, les objectifs et les moyens. La France, premier contributeur aux Fonds européen de développement, est en droit de s'interroger sur la lisibilité et l'efficacité de sa dotation. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire, à la culture et aux moyens réellement dégagés, les pays demandeurs attendent beaucoup de la France et de ses partenaires européens. Force est de constater qu'il nous reste beaucoup de chemin à parcourir pour que nous valorisions politiquement l'ampleur de notre contribution financière. Le fonctionnement de la Commission européenne est au cœur de cette interrogation. Dans ce grand débat qui redonne au politique sa fonction première, il convient de s'interroger sur la place relative du secteur public et du secteur privé. La notion française du service public prend une force et une actualité saisissante dans les pays en voie de développement. Les services non marchands, ceux qui sont d'importance stratégique, ne peuvent être assumés que par l'État. Il appartient à celui-ci de garantir aux investisseurs privés un cadre juridique et un système bancaire leur

permettant de remplir leur office. La confusion au bénéfice de l'un ou de l'autre a conduit à la catastrophe et aux malheurs des peuples.

Enfin, il doit être admis que l'État n'est pas le seul partenaire de l'Aide publique au développement. La coopération décentralisée, réalité spécifiquement européenne et plus particulièrement française, mérite d'être connue et appréciée. L'apport des collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes) à des territoires disséminés à travers le monde est important quantitativement et qualitativement. Il est significatif que l'on ne se soit pas réellement préoccupé de son montant global. Il doit dépasser le milliard de francs. Mais surtout le « jumelage-solidarité » permet de sensibiliser les contribuables de la commune donatrice aux problèmes du développement. Il s'inscrit dans une démarche démocratique à la base. Il constitue une formidable pédagogie du développement pour la communauté qui reçoit l'aide. Alors le partenariat prend tout son sens. Ainsi peut être dépassé l'acte de charité lié au don. Le dialogue entre partenaires pour définir les besoins, réaliser les équipements et assurer leur maintenance est source de respect et d'enrichissement mutuels. Il s'intéresse, au plus près possible, à la vie quotidienne des gens. Il réduit les risques de corruption et de prévarication. Dans cet effort en faveur de la société civile, le rôle du mouvement associatif et des organisations non gouvernementales mérite d'être précisé et valorisé. Leur relation avec l'État est ambiguë, alors qu'elles jouent parfois un rôle essentiel : celui des *French Doctors* en Afghanistan est dans toutes les mémoires.

Enfin, ainsi que nous l'avons souligné dans notre avant-propos, le rôle des secteurs de la recherche, dans toutes les disciplines, en France comme à l'étranger, est sous-estimé et sous-utilisé. Le centre de recherches franco-éthiopien, nous l'avons souligné, est une ruche où se déploie un nombre étonnant de talents. Ils contribuent à révéler et à renforcer le patrimoine intellectuel du pays. Ils constituent un formidable symbole et levier de la coopération. Qui le sait ?

\* \* \*

L'Aide publique au développement s'inscrit nécessairement dans une perspective à long terme. La réduction constante de son montant, liée aux difficultés que connaissent les pays développés, est préoccupante. Comment concilier des engagements dans le temps avec des contraintes budgétaires annuelles de plus en plus rigoureuses ? La coopération au développement est un élément essentiel de notre politique internationale. Elle participe à notre lutte constante pour la francophonie. Elle contribue à assurer notre place dans le concert des Nations unies. Elle renforce notre rang de 4<sup>e</sup>/5<sup>e</sup> puissance économique et exportatrice du monde. Mais nos moyens sont limités. Ils ne pourront pas augmenter dans un temps prévisible. Alors la seule question qui s'impose à nous est simple : « *Comment faire mieux avec les moyens dont nous disposons ?* » Telle est la question qui a guidé notre travail d'investigation, dont nous avons rendu compte dans les deux premières parties du rapport. Telle est la question

et telles sont les réflexions qui éclairent les propositions que nous présentons pour rendre à notre coopération toute son efficacité.

Sur la base des constatations qui précèdent, la mission considère que d'importants changements doivent être opérés dans l'approche de notre politique de coopération et dans sa mise en œuvre. Ceci concerne **la dimension politique de la coopération en France, le poids et la rationalisation des aides de l'Union européenne, la spécialisation et la valorisation souhaitable des actions, en faveur du développement, la circulation des informations sur nos projets et enfin le modèle même qui doit prévaloir pour une société en développement.** Les recommandations de la mission sur ces questions sont énoncées ci-après.

---

## **La dimension politique en France**

Un pas important a été franchi le 4 février 1998 par la décision du Conseil des ministres sur la réforme du dispositif français de coopération <sup>(1)</sup>. Sur le plan institutionnel, pour « conférer davantage d'efficacité et de lisibilité à notre coopération, tout en affirmant la cohérence de l'action extérieure de la France », il est décidé d'appuyer cette politique sur « deux grands pôles », les Affaires étrangères et les Finances, dont les responsabilités sont clairement définies. La coordination se réalise, à Paris, au sein d'un Conseil interministériel pour la coopération internationale et le développement, le CICID, présidé par le Premier ministre et dont le secrétariat est tenu en commun par les Affaires étrangères et les Finances, et à l'étranger, par la réaffirmation du rôle de l'ambassadeur. Les structures du ministère des Affaires étrangères sont modifiées avec le rapprochement avec l'ancien ministère de la Coopération prévue à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1999 et la transformation en services de coopération des ambassades des actuelles missions d'aide et de coopération. Un budget unique « Affaires étrangères » pour 1999, regroupant aussi les crédits de la Coopération et de la Francophonie, est déposé devant le Parlement <sup>(2)</sup>. Enfin, un Haut Conseil de la coopération internationale permettra d'associer les personnalités les plus qualifiées de la société civile aux orientations de la politique de coopération, avec voix consultative.

Il est évidemment prématuré de juger de l'effet de ces nouvelles dispositions. Le CICID n'a pas encore tenu de réunion, le Haut Conseil de la coopération n'est pas encore officiellement composé. On ne peut donc savoir si les effets de cette réforme seront différents de ceux de son immédiat prédécesseur : en 1995, avait été instauré un Comité

(1) On trouvera la communication du Conseil des ministres du 4 février 1998 sur ce point en annexe 3.

(2) La réforme du 4 février 1998 a couvert des aspects de fond, qui ne sont pas évoqués dans ce paragraphe et auxquels il sera fait référence plus loin.

interministériel d'aide au développement (CIAD), qui n'a eu qu'une brève existence et une activité assez réduite. Le nouveau dispositif ministériel et administratif doit permettre à la France de concevoir et de mettre en œuvre une politique de coopération cohérente et efficace. **Il ne remplira son rôle que s'il dispose de moyens réels pour définir, sous l'autorité du Premier ministre, la politique de la France** qui sera ensuite mise en œuvre par l'ensemble des acteurs français dans les cadres bilatéraux et multilatéraux. De même, le Haut Conseil de la coopération ne sera utile que si sa composition prend en compte les élus, dont l'engagement et l'expérience ont donné ses lettres de noblesse à la coopération décentralisée. Naturellement, on doit veiller, du côté de la société civile, à ne désigner que des personnalités connaissant de manière concrète les problèmes de l'APD. Cependant, ces nouveaux dispositifs ne donneront pas, à eux seuls, à la politique de coopération tout le poids que son importance financière et son influence sur notre politique extérieure justifieraient. Contrairement à nos partenaires occidentaux, par exemple allemands, britanniques ou néerlandais <sup>(1)</sup>, cette politique n'est pas l'objet de débats parlementaires, et l'Assemblée nationale ne comporte pas, comme la Chambre des communes ou le Bundestag, de commission de développement où ces thèmes soient débattus et analysés.

La mission recommande donc au Premier ministre :

1. que le Gouvernement élabore chaque année un **document d'ensemble sur la politique de coopération qui serait destiné à un débat parlementaire** annuel, hors du débat budgétaire, organisé sur ces bases ;
2. que le Gouvernement envisage de proposer au président de la République, dans le cadre d'un **amendement à la Constitution**, qu'une **commission de développement ou de la coopération** soit instituée au sein de l'Assemblée nationale ;
3. que « **le fascicule jaune** » annexé à la loi de finance présente de manière homogène, lisible et cohérente, l'ensemble des crédits concourant à la coopération avec les États en développement. Il convient, notamment, que les dépenses des ministères soient présentées selon des règles identiques et que la place de l'Agence française de développement soit clairement définie et exposée. Les dépenses des collectivités locales doivent être comptabilisées. Il serait enfin utile que la présentation des crédits soit faite par pays, par ensemble de pays et par secteurs d'intervention ;
4. l'exemple du CIAD ayant démontré que le risque existait que la coordination interministérielle soit plus une chambre d'enregistrement qu'une véritable instance de discussions, de délibérations et de préparation de décisions, il paraît souhaitable de **tout mettre en œuvre pour que le CICID tienne plusieurs réunions par an**, par exemple trimestriellement.

(1) Voir *supra* l'exposé sur les systèmes parlementaires britannique et allemand en matière d'aide au développement.

---

## **Le poids et la rationalisation de l'aide qui transite par l'Union européenne**

La mission a constaté le poids grandissant, dans notre Aide publique au développement qui diminue, de l'aide qui transite par l'Union européenne. Celle-ci, qui représentait 11 % de notre APD en 1993, se situe pratiquement à 15 % en 1998. La mission estime que le Gouvernement devrait, d'urgence, poser au Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement des questions sur trois aspects des fonds communautaires : leur destination géographique, leur cohérence avec l'action des États membres et leur spécificité sur certains types d'aide au développement. L'année 1999 constitue un moment particulièrement opportun pour ouvrir ce dossier dans la mesure où l'Union européenne a entamé ses négociations, dirigée par la Commission, avec les pays ACP à Vienne, le 30 septembre 1998, *pour le renouvellement de la convention de Lomé*. Ces réflexions rejoignent celles qui doivent être prises en compte dans d'autres aspects de la vie de l'Union européenne : réforme de la PAC, négociation sur l'élargissement, Agenda 2000, politique de l'Union européenne vis-à-vis de l'OMC.

L'organisation actuelle de la Commission et la multiplicité des intervenants, en matière de relations extérieures de l'Union, y compris pour les actions d'APD, devraient être l'objet de profondes simplifications à l'occasion du prochain renouvellement de la Commission.

Enfin, il convient d'observer que la France est le premier contributeur du FED. Depuis le sommet de Cannes, en juin 1995, sa part atteint 24,3 % des dépenses alors que sa participation au budget général de la communauté est arrêtée à 17 % pour 1998.

## **La destination géographique de l'aide communautaire**

Il est nécessaire de s'interroger sur la répartition géographique de l'APD de l'Union européenne en insistant sur le niveau de revenus des pays en développement ou des sous-régions spécifiques. D'une manière schématique, on constate en 1998 qu'elle couvre pour *un peu moins de moitié* (1,9 milliard d'écus) *les pays ACP* au travers du 8<sup>e</sup> FED entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1998. *Le reste des pays en développement recueille un peu plus de la moitié de l'APD totale* : ALA (Asie, Amérique latine), 740 millions d'écus ; MEDA (pays méditerranéens), 1,1 milliard d'écus. À ces sommes s'ajoutent au budget général 127 millions d'écus pour l'Afrique du Sud (PERD) qui n'a pas pleinement bénéficié de la convention de Lomé. Les programmes PHARE et TACIS représentent 2 milliards d'écus pour les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que la Russie, qui ne sont pas l'objet de cette étude.



La mission considère qu'une part plus importante de l'aide au développement offerte par l'Union européenne devrait être accordée aux pays les moins développés et aux pays à faible revenu. Les aides de l'Union portent très largement sur des pays à revenus moyens. Les soutiens à cette dernière catégorie de pays devraient être plus souvent conçus dans un cadre sous-régional dans lequel les pays les mieux placés jouent un rôle d'entraînement des économies les moins avancées. D'une manière générale, la mission estime nécessaire **de maintenir l'aide aux pays ACP, notamment africains, à un niveau élevé** (indépendamment du problème de la clé de répartition de la dépense FED, qui sera abordé plus loin).

## **La cohérence avec l'action des États membres**

C'est un thème récurrent des Conseils des ministres en charge du développement, et la mission a pu constater sur place, dans les pays récipiendaires qu'elle a visités, que les solutions n'étaient pas satisfaisantes. L'Union européenne est pourtant consciente de l'importance d'une bonne articulation entre les aides communautaire et bilatérale afin d'en assurer l'efficacité, aussi bien dans l'intérêt des pays qui en bénéficient que des donateurs, soumis à la pression de leurs opinions publiques. Le Conseil des ministres, en charge du développement, l'a évoqué sous l'angle de la problématique dite des trois « C » : cohérence entre la coopération communautaire au développement et les autres politiques communes ; complémentarité entre les interventions gérées par la Communauté et celles mises en œuvre par les partenaires ; coordination entre la Commission et les États membres à toutes les étapes de la coopération au développement, à Bruxelles comme dans les pays récipiendaires <sup>(1)</sup>.

Dans cette perspective, la mission recommande **de faire jouer partout où cela est possible le principe de subsidiarité** en matière d'aide au développement. Ceci signifierait que l'aide de l'Union européenne ne serait gérée localement seulement par elle que dans les domaines où la compétence de l'Union apparaît indispensable (intégration régionale, par exemple). En revanche dans les secteurs où les États membres interviennent eux-mêmes bilatéralement, **la mise en œuvre de l'aide communautaire devrait être déléguée aux opérateurs de celui des États membres dont l'aide au pays bénéficiaire est la plus importante**. Les États membres définiraient en commun, avec l'Union européenne, leur stratégie d'aide au développement, ce qui permettrait de définir pour chaque pays bénéficiaire un État membre « pilote ». Cette formule de recours à un État membre « pilote » aurait aussi le mérite de mieux afficher l'aide substantielle de la France aux pays auxquels elle l'accorde. Il est à noter que des

(1) La mission a été informée par les services de la Commission à Bruxelles, le 17 novembre, qu'une réflexion était engagée depuis plusieurs mois entre la Commission et les « directeurs généraux du développement » des États membres. Un document de travail lui a d'ailleurs été remis.

expériences de ce type impliquant le KFW allemand et l'AFD française ont été envisagées, voire réalisées (KFW au Maroc). Il est vraisemblable que cette réforme suscitera des réactions négatives d'une partie de nos partenaires.

## **Le caractère des actions d'aide de l'Union**

Il y a manifestement en ce domaine de nombreuses ambiguïtés :

- comme l'Union ne dispose pas des moyens humains et matériels pour suivre sur le terrain l'action de développement, elle privilégie l'aide budgétaire aux États bénéficiaires, ou le recours au truchement d'ONG ;
- en même temps, la Commission a obtenu du Conseil une sorte de résignation des États membres à l'existence d'antennes locales de l'Union qui sont, en fait, comme de véritables ambassades, créant une confusion complémentaire ;
- de la même façon, l'importance considérable des sommes dont elle dispose conduit la Commission à multiplier les études – au demeurant le plus souvent confiées à des cabinets anglo-saxons FD –, et, de ce fait, à plaquer sur la réalité complexe des solutions exogènes souvent artificielles ;
- en outre, on note une différenciation à Bruxelles dans la gestion des comités. La mission considère que ces sommes, tout à fait considérables, sont beaucoup mieux maîtrisées dans le cadre ACP (DG VIII, comité du FED notamment) que dans les autres secteurs géographiques, où la transparence entre la Commission et les États membres n'est pas suffisante. Nous sommes très insuffisamment en mesure de savoir le fond des choses au sein des comités PVD/ALA, MEDA, PERD ;
- enfin, l'importance des sommes en jeu et les mécanismes de contrôle interne qui ont été créés conduisent les représentations locales de la Commission à agir plus en comptables qu'en développeurs.

La mission recommande donc que les caractéristiques de l'aide de l'Union soient définies par le recours aux principes suivants :

- l'Union européenne, en connexion avec la règle de subsidiarité évoquée dans le paragraphe précédent, devrait limiter ses interventions aux secteurs sur lesquels elle est en mesure **d'exercer elle-même le contrôle** de l'efficacité des actions de développement en cause ;
- l'Union européenne devrait consacrer ses efforts aux secteurs où elle peut, elle-même, apporter par son expérience une valeur ajoutée aux États bénéficiaires. L'exemple de **l'intégration régionale** vient naturellement à l'esprit à cet égard. On pourrait aussi mentionner le cadre juridique du droit des affaires, de la vie des entreprises et de la concurrence au sein des organisations régionales qui doivent être aidées par l'Union. De même, il est clair que les infrastructures de transports (liaisons routières ou ferroviaires internationales) entrent également dans ce cadre ;
- pour éviter le caractère artificiel de certaines actions de développement, il convient de faire en sorte **que les bénéficiaires de l'aide s'approprient celle-ci** (« un partenariat revitalisé ») en en définissant les principes, les points d'application et les modalités. Il y aurait là un moyen d'éviter la

« société duale » dont les rapports du Parlement européen sur la négociation des nouveaux accords de coopération avec les pays ACP <sup>(1)</sup> estiment à juste titre qu'elle doit à tout prix être évitée si l'on veut véritablement réaliser un développement sain, de nature « endogène » ;  
– il n'est peut être pas anormal que l'Union européenne traite avec la Banque mondiale les questions comme celles de l'ajustement structurel mais *ceci ne doit pas être fait en contradiction avec notre propre position* au sein du conseil de la Banque mondiale.

## **L'organisation de la Commission**

Chacun sait que le nombre d'intervenants au sein de la Commission, en matière de relations extérieures, ne permet pas une coordination des actions aussi satisfaisantes que possible. Cinq commissaires interviennent, en effet, à un degré ou à un autre (sir Léon Brittan, M. Pinheiro, M. Marin, M. Van Den Broek, madame Bonino), et la multiplicité des directions générales concernées et des procédures en cause a suscité la création d'un service commun, RELEX, qui, au plan administratif, coifferait toutes ces activités. Il est en cours de création et cette orientation est positive. Mais elle ne suffit pas. La mission estime que, **dans le cadre du renouvellement de la Commission, le Gouvernement français devrait s'efforcer d'obtenir la nomination d'un ou, au plus, de deux commissaires ayant en charge les questions de relations extérieures et de développement.**

## **La quote-part de la France au FED**

La part accordée aux pays ACP, dans le cadre du FED, s'est fortement réduite au profit d'autres actions en direction de l'Amérique latine, de l'Asie, du Moyen-Orient et de l'Europe centrale. La part consacrée à l'Afrique subsaharienne est passée de 70 % à moins de 40 %, au cours des vingt-cinq dernières années. Elle ne doit pas décroître dans la mesure où l'Aide publique au développement doit aller prioritairement vers les pays les plus pauvres. Pour maintenir un niveau d'aide suffisant, la France a dû augmenter sa quote-part. Doit-elle poursuivre son effort au même niveau d'engagement financier ?

Il est évident que toute diminution de sa part se traduirait par une baisse des crédits du FED, et nous serions tenus pour responsables par nos partenaires africains. La budgétisation du FED aurait les mêmes conséquences. **Les négociations engagées actuellement dans le cadre de la convention de Lomé permettront d'apprécier la solidarité des gouvernements européens et la fiabilité de leurs engagements à lutter contre la pauvreté dans les pays les plus démunis.**

(1) Rapport Martens au Parlement européen (2 octobre 1997) ; rapport Rocard au Parlement européen (1<sup>er</sup> avril 1998).

---

## **Notre politique au travers des autres instruments doit faire l'objet d'inflexions**

Malgré les défauts observés pour chacun des instruments multilatéraux et bilatéraux examinés par la mission, le constat principal demeure que les deux approches bilatérale et multilatérale doivent coexister. Le multilatéral est le seul moyen de traiter efficacement des phénomènes à l'échelle mondiale et représente pour un pays comme la France la seule façon d'être présent dans tous les continents pour un coût modéré. Le bilatéral demeure le moyen d'entretenir ou de développer des partenariats directs avec les pays pour lesquels nous avons un attachement particulier, par une aide dont nous pouvons maîtriser la finalité, la réalisation et la visibilité. **Il en résulte que, dans les autres pays, notre aide au développement devrait être orientée vers les instruments multilatéraux (Banque mondiale ou organes des Nations unies) plutôt que bilatéraux.** Cette inflexion sous-entend que nous puissions obtenir des organes multilatéraux des engagements précis sur l'utilisation ultérieure des fonds en cause. Le « fléchage » de l'aide est couramment utilisé par des pays comme nos partenaires scandinaves. Nous devrions nous en inspirer.

La recommandation de cette mission est donc d'infléchir nos politiques au travers des instruments bi et multilatéraux, sans envisager une refonte complète de notre approche. Cette inflexion devrait se faire dans le sens de deux objectifs particuliers : spécialiser les interventions pour supprimer les redondances, concentrer les efforts pour éviter le saupoudrage.

### **Aide multilatérale : banques de développement et Nations unies**

Les banques de développement et les organisations des Nations unies ont, d'ores et déjà, des spécialités différentes. La pertinence de leurs missions respectives ne peut être remise en cause, mais chacune doit renforcer son efficacité dans son domaine de compétence. Les banques sont les instruments du financement du développement, la Banque mondiale et le FMI ayant, de plus, un rôle essentiel de soutien de la « bonne gestion économique ». Les programmes des Nations unies ont un rôle de soutien de la « bonne gestion politique », au travers de l'ouverture démocratique, du développement des institutions nationales, de la prévention des conflits et de la gestion des crises politiques. Ils ont également un rôle essentiel sur les questions démographiques et jouent un rôle de « laboratoire du développement » qui est précieux pour la communauté internationale.

## Arrêter la diminution de nos contributions multilatérales, être sélectifs et exigeants vis-à-vis des institutions internationales

Toutes nos contributions multilatérales ont diminué régulièrement depuis 1995, dans les banques de développement comme au sein des Nations unies, pour atteindre un niveau préoccupant pour notre crédibilité, en particulier aux Nations unies. Le léger regain de financement qui s'amorcera en 1999 doit être confirmé et permettre de maintenir un niveau de contribution acceptable. **La France** ne pourra faire valoir efficacement ses positions au sein des institutions internationales de développement que **si elle demeure un donateur de référence**.

La France doit cependant **conditionner ses apports financiers à une plus grande efficacité des organisations multilatérales**. Lorsqu'elle est confrontée à des institutions de petite taille qui ont perdu de leur pertinence, la France ne devrait pas hésiter à **sanctionner l'incapacité à se réformer par un retrait définitif**. Dans les institutions les plus grandes, la France devrait promouvoir, partout où cela n'existe pas, des « contrats » entre les pays donateurs et l'institution, fixant les objectifs opérationnels et financiers à moyen terme, ainsi que les exigences en matière d'organisation. Ce moyen est le seul qui puisse conduire efficacement une institution à se réformer.

## Banque mondiale et banques régionales de développement : faire reconnaître le modèle européen du développement économique et social

La Banque mondiale doit en priorité répondre à trois critiques importantes : son centralisme excessif, le manque de reconnaissance envers les conceptions européennes, une action peu adaptée aux dernières étapes du développement. Le processus de **déconcentration**, engagé en 1997 par la Banque, doit être accéléré. Elle doit donner plus de responsabilités aux représentants locaux dans la préparation et l'exécution des projets, sans perdre sa capacité à mobiliser une expertise pluridisciplinaire et à tirer profit d'une expérience mondiale. La Banque doit avoir une approche plus ouverte du partenariat, en tenant compte systématiquement des avis des représentants locaux des partenaires bilatéraux, même lorsque les autorités du pays préfèrent éviter une trop grande concertation des bailleurs. **La dimension sociale du développement** doit être intégrée par la Banque, au prix d'une véritable révolution culturelle. Elle doit achever dans ce domaine un virage amorcé en 1995. Elle doit aussi recentrer les priorités de son action dans les pays émergents. Les dernières étapes du développement sont les plus risquées, comme le prouve la crise actuelle. Le rôle de la banque est de consolider les structures de régulation de marché, de donner aux États les compétences pour organiser cette régulation, et d'atténuer les chocs sociaux en cas de crise. La France doit continuer de faire valoir ses positions sur les questions concernant l'Afrique, et développer son influence sur les politiques de la Banque en

dehors du continent africain, en particulier par une meilleure concertation européenne, en commençant au sein du G7. La France doit aussi formuler et promouvoir très en amont, de façon concertée avec les autres pays d'Europe, les conceptions européennes de l'organisation économique et sociale comme un modèle efficace du développement. Une concertation formelle des pays de l'Union européenne au sein des institutions de Bretton Woods est indispensable.

Les banques régionales doivent se concentrer sur l'activité microéconomique et fournir à la communauté internationale l'avantage de leur connaissance du terrain. Elles ne doivent pas chercher à intervenir dans des domaines multiples, qui nécessiteraient des compétences très variées. Elles doivent se concentrer sur quelques types de financement ou quelques secteurs prioritaires pour leur continent. Tout en conservant la proximité qui fait leur spécificité, les banques régionales doivent faire preuve de fermeté dans le dialogue avec les pays emprunteurs.

### Nations unies : lutter contre le morcellement du développement

Les critiques auxquelles doivent répondre les organisations des Nations unies tiennent principalement à la dispersion des différents programmes et aux difficultés de gouvernement des institutions. Les fonds et programmes des Nations unies doivent mettre fin à une approche morcelée du développement, issue de la multiplication des programmes. Les Nations unies doivent disposer avec le PNUD d'un programme capable de traiter l'ensemble des problèmes de développement au sein des Nations unies. **Le PNUD doit continuer de soutenir le développement institutionnel et la bonne gouvernance politique.** Il doit également jouer un rôle d'expérimentation et de démonstration de méthodes de développement, en particulier en matière d'assistance technique. Il ne doit pas entrer dans des programmes structurels à grande échelle, qui supposent des montants financiers que seules les banques peuvent réunir.

La France doit demander une concentration réelle des moyens locaux des Nations unies dans les pays en développement sous l'autorité du représentant du PNUD. Ce mouvement a été engagé, mais rencontre des réticences locales fortes. Les autres fonds et programmes doivent développer une capacité d'acteur indirect, à l'image d'autres institutions internationales comme le Fonds international de développement agricole ou le Fonds pour l'environnement mondial. Il faut rompre avec la logique actuelle qui associe au sein des Nations unies une priorité du développement, un financement identifié et un réseau autonome. La France devrait promouvoir à New York un mouvement de concentration des fonds et programmes au sein du PNUD en demandant la fusion du Fonds d'équipement des Nations unies. Le rôle et le fonctionnement de l'UNICEF doivent faire l'objet d'une évaluation précise ; l'UNICEF doit améliorer sa productivité dans des proportions très importantes. Le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), qui traite des problèmes essentiels de démographie, doit recentrer son intervention en mettant à

disposition des bailleurs son expertise, sans nécessairement intervenir directement. Enfin, les multiples organisations spécialisées des Nations unies (OMS, ONUDI, PNUE,...) devraient rationaliser leurs représentations locales et déléguer leurs interventions. La France peut susciter cette rationalisation en cherchant le soutien des autres pays européens et en adaptant elle-même une approche sélective de ses contributions. Elle devrait ainsi reverser au PNUD la contribution qu'elle verse actuellement au FENU. Elle devrait également promouvoir la rationalisation des organisations périphériques, en commençant par celles dont le mandat a perdu de sa pertinence. L'arrêt du versement des contributions volontaires ou le retrait définitif peuvent être envisagés pour les organisations qui ont perdu leur légitimité.

**La mission recommande que**, dans la droite ligne de ce qui a été convenu au G7 de Lyon, et conformément aux inflexions données par le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, **la politique d'aide au développement soit largement confiée au PNUD**, vers lequel nous devrions faire converger davantage nos contributions. La France, en agissant ainsi, assurerait sa crédibilité comme bailleur et son poids au sein des conseils d'administration. Ceci assurerait également la visibilité des contributions françaises au siège des Nations unies, dont l'effet n'est pas négligeable sur l'image de notre pays et sa légitimité à conserver un siège permanent au Conseil de sécurité. Il est clair que cette évolution n'a aucune chance de succès si elle est accompagnée d'une diminution sensible de nos contributions volontaires. Il faut continuer dans la voie esquissée par le budget pour 1999, ce qui donnera toute la crédibilité à notre approche.

Le « gouvernement des institutions » est par nature difficile, compte tenu de la règle qui donne à chaque État une seule voix, quelles que soient ses contributions. La France doit le renforcer de deux façons : en contractualisant la relation fonds-donateurs, ce qui donne un réel pouvoir d'orientation périodique des pays donateurs sur chaque institution ; en dépassant les divergences internes à l'Europe (positions extrêmes des pays nordiques) pour aller vers une expression coordonnée des pays européens.

## Commerce international et développement

La conférence, organisée à Lyon, du 9 au 12 novembre 1998, par la CNUCED a permis de réfléchir sur le rôle que pourrait jouer l'Organisation mondiale du commerce pour mieux intégrer les pays en voie de développement dans le processus de la mondialisation de l'économie. Le Premier ministre, Lionel Jospin, a proposé, à cette occasion, que l'OMC intervienne notamment dans les négociations sur l'investissement, sur le dossier de l'environnement, sur celui du commerce électronique et sur le problème majeur des normes sociales. La mission a pu apprécier la pertinence de ces propositions dans les différents pays visités. Le débat sur le commerce simple, reflet des lois du marché ou instrument pour un échange équitable, est au cœur de la problématique sur le développement durable. C'est pourquoi la France devrait participer davantage au financement des programmes de l'OMC portant sur les secteurs qu'elle considère comme prioritaires.

## Aide bilatérale

La réforme de février 1998 donne les bases de l'organisation de notre aide bilatérale. Tout en s'inscrivant dans ce nouveau cadre, sous réserve de ce qui a été dit dans le chapitre précédent sur la cohérence de notre action, la mission recommande d'accentuer la sélectivité et la concentration de notre aide, pour dégager des marges de manœuvre.

La France doit disposer, **au sein de la Zone de solidarité prioritaire**, d'un ensemble d'instruments capables de couvrir l'ensemble des besoins du développement : coopération technique, formation, aide à l'ajustement économique, aide projet (AFD). Le Gouvernement devra décider rapidement des contours de la Zone de solidarité prioritaire et de la logique d'intervention des différents instruments au sein de cette zone. S'agissant des contours de la ZSP, cette mission recommande d'adopter une démarche progressive partant de l'existant. La ZSP devrait inclure tous les pays avec lesquels nous entretenons des relations étroites qui sont confrontés à un problème de développement. En Afrique, cette zone devrait inclure à l'évidence toute l'Afrique francophone et se prolonger par extension à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, à l'exception de l'Afrique du Sud, des Seychelles et de Maurice, qui ont accès aux marchés de capitaux. En Asie, la ZSP devrait inclure le Laos et le Cambodge, et pourrait être étendue temporairement au Vietnam qui doit encore faire face, pour quelques années, à des problèmes de développement, malgré un essor rapide. Dans les Caraïbes, elle devrait comprendre l'ensemble des îles à faible niveau de revenu. La Zone de solidarité prioritaire devrait également **s'étendre aux pays qui se trouvent dans l'environnement régional des départements et territoires français d'outre-mer**. Ce critère devrait être ajouté à ceux qui ont été énoncés en février 1998, ce qui permettrait de couvrir des pays du Pacifique Sud, des Caraïbes et de l'océan Indien qui n'entreraient pas autrement dans la définition de la ZSP.

La Zone de solidarité prioritaire doit devenir la zone d'intervention exclusive des instruments d'aide au développement, en particulier de l'Agence française de développement. La France doit, en effet, concentrer les moyens financiers et humains lourds d'une aide bilatérale significative au sein de cette zone. Dans chaque pays en développement, la France doit cependant présenter son aide comme moins automatique et ne pas se placer en situation de bailleur de dernier ressort. Les projets de coopération bilatérale devraient se concentrer sur un ou deux secteurs jugés prioritaires pour le pays et pour lesquels la France dispose d'une expertise reconnue. Ceci permettra à la France d'intervenir plus systématiquement dans des projets de « premier rang ».

En dehors de la Zone de solidarité prioritaire, les partenariats développés par la France devraient avoir un triple objectif :

- concentrer la coopération technique sur des objectifs stratégiques pour le développement du pays et pour les intérêts français à long terme. La coopération juridique est le meilleur exemple d'un investissement souvent peu onéreux, dont les effets peuvent avoir des retombées positives sur l'ensemble d'un pays ;



– chercher l'effet de levier sur les financements multilatéraux. Les instruments tels que les fonds fiduciaires et le FASEP sont conçus pour être positionnés en amont des financements multilatéraux et permettre à l'offre française d'être bien placée. Partout où notre coopération bilatérale ne représente pas un montant significatif, elle devrait se placer de façon à pouvoir être répliquée ou prolongée par les financements multilatéraux ;

– cibler un nombre limité de pays avec lesquels il est important d'entreprendre des partenariats significatifs, en raison de leur importance politique et économique, et concentrer sur eux les moyens de notre coopération.

---

## **La valorisation de notre action en faveur du développement doit être fortement améliorée**

### **L'intervention de toutes les parties du corps social est nécessaire**

L'aide au développement ne se limite pas aux interventions des organisations internationales et aux relations d'État à État. Ce rôle des organisations non gouvernementales est connu et reconnu. Il est particulièrement important dans les pays anglo-saxons et scandinaves qui font transiter une part importante de leur aide par les mouvements associatifs. En Allemagne, les grandes formations politiques ont créé des fondations disposant de ressources considérables. En France, les ONG sont moins puissantes que celles de nos partenaires occidentaux. Par contre, les collectivités territoriales jouent, sur la scène internationale, un rôle rarement rempli par leurs homologues dans les autres pays.

### **La coopération décentralisée**

Les lois de décentralisation ont donné aux régions, aux départements et aux communes françaises la capacité juridique d'intervenir financièrement hors des frontières de notre pays. En réalité, les jumelages entre collectivités territoriales sont bien antérieurs à l'évolution de la législation. Ils se sont considérablement développés entre la France et l'Allemagne, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'objectif était alors de concrétiser la réconciliation entre les deux peuples. Avec la Grande-Bretagne, la préoccupation linguistique a été dominante. Avec les pays de l'Est européen, les rapprochements ont souvent répondu, à l'origine, à des préoccupations idéologiques. La forte progression des jumelages, au cours des dix dernières années, avec ces pays en voie de développement traduit la volonté de participer activement à l'effort de solidarité internationale. La capacité d'œuvrer plus librement donnée par les lois de décentralisation a favorisé ce mouvement. Ce qui n'était, au départ, qu'un mouvement généreux des élus locaux, est devenu **aujourd'hui un instrument important d'aide au développement**. Il est

difficile de répertorier exactement le nombre de collectivités engagées et l'ampleur des financements arrêtés. Cette difficulté est significative de la relation ambiguë de l'État avec les collectivités en ces domaines. L'État a tendance à considérer que l'aide au développement s'inscrit dans son domaine réservé, et les institutions décentralisées, jalouses de leur indépendance, rejettent toute forme d'ingérence qui pourrait être interprétée comme un retour à la tutelle.

La mission estime nécessaire de surmonter ces difficultés afin de donner à l'Aide publique au développement une plus grande lisibilité et une plus grande efficacité. En effet, **il a été dénombré en 1996, plus de 5000 initiatives concernant 111 pays**, dont la majorité peut être classée dans la Zone de solidarité prioritaire. Ces jumelages-coopération sont particulièrement importants en Afrique de l'Ouest. On en dénombre plus de cent avec le Mali ou avec le Burkina Faso. La plupart des vingt-deux régions françaises, un grand nombre de départements et de communes entretiennent ainsi des liens privilégiés avec des communautés sous-développées. **Les engagements financiers dépassent chaque année la somme de un milliard de francs.** L'impact politique et humain de cette forme de coopération est au moins aussi important que ses effets pour l'économie locale. L'action des élus est amplifiée par le travail bénévole des associations de jumelage. Ainsi, la coopération devient l'affaire des populations elles-mêmes. Elle s'enracine dans le tissu démocratique, elle prend mieux en compte les besoins réels des gens, elle limite considérablement les risques de détournements des fonds au profit d'intérêts particuliers. Une connaissance plus fine de la dimension financière des initiatives décentralisées permettrait d'utiliser plus efficacement les cofinancements de l'État et les mécanismes d'aide européens. Les moyens dont dispose le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales au ministère des Affaires étrangères devraient être sensiblement améliorés. Son service doit pouvoir disposer de toutes les données utiles : administratives, financières, techniques. Il convient, parallèlement, d'inciter les collectivités territoriales à accepter une plus grande coordination, afin d'obtenir une plus grande cohérence permettant d'éviter des interventions multiples et désordonnées sur un même terrain d'action. À cet égard, des institutions telles « Les cités unies » peuvent jouer un rôle déterminant. Il serait utile de les y aider.

Il est un domaine où le rôle des collectivités françaises est essentiel, c'est celui de **la décentralisation dans les États en voie de développement, en particulier dans l'Afrique subsaharienne.** Dans beaucoup de pays, la mise en place d'entités régionales et communales, est présentée comme l'objectif prioritaire des gouvernements. Les organisations des Nations unies et la Commission européenne soutiennent cette politique au nom de la « bonne gouvernance ». Il est souvent admis que le transfert d'une partie des actions de développement à des institutions décentralisées réduirait la corruption et améliorerait la qualité des projets. Mais la mise en place de communes dans des régions où le taux d'alphabétisation est faible et où les structures d'essences tribales ou ethniques sont fortes, présente bien des difficultés. Pour éviter ou limiter les dangers d'une perversion de la décentralisation, il faut utiliser

pleinement ces moyens et les compétences des communes françaises jumelées avec ces régions ou communes dans les pays en développement. Elles seules ont l'expérience de la gestion locale. Elles peuvent aider à la formation des cadres territoriaux et apporter l'aide technique utile. Enfin, il convient d'apprécier à sa juste valeur le soutien logistique qu'elles apportent à l'implantation du secteur privé. Ainsi, la mission a pu apprécier le rôle essentiel que jouent les régions Nord-Pas-de-Calais, Bretagne ou Rhône-Alpes, comme relais et levier pour inciter des entreprises de leurs secteurs à investir au Vietnam.

Il est de la responsabilité de nos ambassades d'aider à la coordination de tous ces efforts et de toutes ces bonnes volontés. Dans chaque mission diplomatique, dans les pays en voie de développement, un agent clairement mandaté, doit accueillir, informer, conseiller les représentants des collectivités françaises et les aider dans leurs relations avec les autorités du pays. Il serait utile d'inciter celles-ci à mettre en place une structure nationale chargée de la coopération décentralisée.

### Les organisations non gouvernementales (ONG)

Un grand nombre d'organisations non gouvernementales jouent un rôle non négligeable sur la scène internationale. Elles sont d'origine et de nature les plus diverses : groupes de pensée, églises, syndicats patronaux et ouvriers... Les plus connues œuvrent dans le domaine humanitaire, notamment médical. Mais ce secteur, le plus médiatisé, ne doit pas masquer le champ extrêmement étendu de l'intervention des ONG. En France, elles se caractérisent par une certaine faiblesse économique. Une quinzaine d'entre elles, seulement, parvient à un chiffre d'activités supérieur à 100 M F. La très grande majorité, de taille lilliputienne, ne dispose pas de fonds propres et dépend très largement des bailleurs de fonds, notamment européens. De mentalité et de pratique artisanales, elles ne sont pas enracinées dans le terreau universitaire et elles ne pratiquent pas, sauf exception, le partenariat avec les laboratoires de recherches publics et privés. Enfin, une gestion assez amateur de leurs ressources humaines et un individualisme intransigeant limitent leur influence. L'État porte, pour sa part, une responsabilité certaine dans la relative faiblesse des ONG françaises. En effet, notre fiscalité est peu incitatrice pour les dons privés ; elle est hostile à la création des fondations, elle interdit la rémunération des dirigeants élus et elle menace d'assujettir à l'impôt sur les sociétés toute activité susceptible d'intéresser un jour le secteur lucratif. D'une manière générale, les administrations perçoivent les ONG comme de simples compléments de la politique de l'État. Celui-ci leur accorde un soutien financier limité, représentant en moyenne 12 % de leur budget.

Dans un tel contexte, il est remarquable que quelques ONG françaises aient réussi à acquérir une stature internationale, telles la Fédération internationale des droits de l'homme, Handicap international, Médecins du monde ou Médecins sans frontières... Mais la plupart n'ont pas cette envergure alors qu'elles pourraient jouer un rôle infiniment plus

important. Pour atteindre cet objectif, quatre propositions, à l'ordre du jour depuis de nombreuses années, devraient être enfin mises en œuvre :

- **l'élaboration d'un statut juridique et fiscal spécifique des ONG**, reconnues d'utilité publique ou agréées par le ministère des Affaires étrangères. Le secteur associatif français souffre d'une « sous-capitalisation » en fonds privés. L'amélioration des conditions fiscales des dons pourrait être réalisée par une réduction d'impôt supplémentaire pour les donateurs s'engageant sur plusieurs années auprès d'associations fiscalement assimilées à des associations reconnues d'utilité publique. L'aide de l'État au renforcement de leur notoriété pourrait se traduire par l'octroi de temps d'antenne sur la télévision publique à l'image de ce qui s'est fait pour les associations de consommateurs ;
- **l'association à la préparation des grandes conférences et négociations internationales des ONG** qui atteignent un seuil de représentativité satisfaisant. Il serait utile d'associer des représentants des ONG à certaines négociations bilatérales comme les commissions mixtes de coopération avec les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Il est souhaitable d'inciter les fonctionnaires en charge de la représentation française dans les instances multilatérales à interroger régulièrement les ONG et à promouvoir celles-ci dans ces enceintes (Banque mondiale, FAO, PNUD, UNICEF...). Cette démarche systématique dans les pays anglo-saxons demeure exceptionnelle en France ;
- **la désignation d'un haut fonctionnaire connu correspondant des ONG** dans toutes nos ambassades auprès des institutions internationales et dans les services des administrations centrales ayant en charge l'aide au développement ;
- **le vote d'une loi cadre reconnaissant le statut de volontaire civil de solidarité internationale.**

L'action internationale des ONG passe par la mobilisation, chaque année, de plus de 2000 « volontaires de solidarité internationale ». Ce volontariat correspond à un investissement bénévole non rémunéré mais seulement indemnisé.

## Le secteur privé

Notre politique de soutien au développement du secteur privé par les institutions bi et multilatérales doit plus viser l'environnement du secteur privé que l'activité privée elle-même. Ainsi, la définition d'un cadre régional pour l'investissement, les régimes fiscaux et douaniers, le droit des sociétés, le fonctionnement de la justice, etc., doivent constituer un objectif prioritaire, pour lequel l'Union européenne sera amenée à jouer un rôle pivot dans le cadre de l'accord qui succèdera à la convention de Lomé. Le renforcement de la sécurité juridique et physique de l'investissement constitue un second objectif auquel l'aide internationale peut contribuer. Enfin, l'établissement de systèmes financiers sains et régulés est une condition indispensable au développement du secteur privé : il passe par une amélioration du système bancaire permettant d'assurer la fluidité des transferts internes aux régions, et par le développement de bourses à vocation régionale (notamment celle d'Abidjan pour les pays de

la zone franc), capables d'attirer en Afrique des investisseurs extérieurs. Parallèlement, l'aide directe au secteur privé doit se poursuivre, notamment au travers de PROPARCO et de la Société financière internationale, en privilégiant les opérations qui ont un fort effet de levier ou un rôle de démonstration, permettant au secteur privé de prendre le relais rapidement.

## **La France ne doit pas craindre de dire la vérité sur sa politique de coopération**

L'argent public qui est consacré au développement apparaît trop souvent en France comme « l'argent du repentir ». Nous ne devons plus avoir honte d'être le premier contributeur du G7-G8 en pourcentage du PIB et peut-être même, en 1998, en valeur absolue. Tout autre pays s'en ferait un titre de gloire. Il suffit de penser à la couverture médiatique, et politique, qu'en font beaucoup de nos partenaires occidentaux, grands et petits pour être assurés que notre attitude est pour le moins paradoxale. Bien entendu, il ne saurait être question de faire abstraction de notre passé et de ses conséquences sur les mentalités en France. Le temps du choix entre « la Corrèze ou le Zambèze » n'en paraît pas moins révolu.

Il conviendrait donc, sur la base des lignes d'une nouvelle politique de coopération qui s'inspirerait des principes évoqués dans les chapitres de la III<sup>e</sup> partie de ce rapport, de souligner avec force que la France est le pays du monde qui fait le plus pour réduire la pauvreté dans le monde et qui contribuera encore plus dans l'avenir, par l'efficacité de ses interventions, à un développement équilibré des pays qui constituent la Zone de solidarité prioritaire. Il n'y aurait donc que des avantages à ce que **l'opinion publique, et à travers elle les contribuables, soit régulièrement informée de l'importance de notre aide au développement**, en additionnant toutes les ressources concernées par les divers canaux d'intervention, bilatérale ou multilatérale, et par la description des effets sur les pays en développement de notre politique de coopération. Le plus important contributeur en matière d'APD, le Japon, va même jusqu'à organiser à Tokyo des rencontres internationales imposantes, TICAD I et II à ce jour, au cours desquelles il expose pour le public japonais et aussi pour les nombreuses délégations venues du monde entier et invitées, les mérites du Japon en matière d'APD. **Nous devrions méditer cet exemple et nous en inspirer.**

---

## **La circulation des informations**

Le cheminement des informations, entre les centres de décision (à Paris, Bruxelles, Washington ou New York) et ceux qui disposent, sur place, des informations les plus exactes sur la situation du pays en voie de développement et sur la nature de ses besoins, est lent et malcommode.

Il conviendrait de simplifier la circulation de ces informations. Le développement des réseaux modernes de communication y incite

d'ailleurs et une information directe, en temps réel, de chacun des intervenants par chacun des autres, devrait être décidée. Ceci permettrait notamment à nos ambassadeurs de jouer pleinement leur rôle et d'inscrire notre action de développement dans le cadre de celle de l'Union européenne, en harmonie avec celle de nos principaux partenaires. Les administrations centrales doivent aussi coopérer entre elles. Les enjeux de développement ne peuvent souffrir une opacité latente entre les ministères. Ainsi, un projet communautaire devrait-il à la fois, dans le cadre du FED, être éclairé par les interventions de l'ambassade, du représentant local de l'AFD, de la représentation permanente à Bruxelles, du SGCI, et des ministères concernés (Affaires étrangères et Finances, notamment). Ceci est encore plus vrai pour les dossiers examinés devant la Banque mondiale à Washington, ou le FMI, ou devant des instances des Nations unies. La mission recommande que l'ambassade, le représentant local de l'AFD, les ministères concernés soient consultés et que les projets et programmes fassent l'objet d'une instruction interministérielle dans le cadre du SGCI, au même titre que le FED. Cette dérogation aux règles habituelles des services publics où les notions de hiérarchie et de spécialisation des actions ont naturellement leurs raisons, paraît nécessaire à la mission pour bien couvrir, sans risque d'erreur ou d'oubli, la multiplicité des acteurs dans les questions de développement.

---

## **L'évaluation de l'efficacité de notre Aide publique au développement**

Un effort particulier doit être fait pour l'évaluation de l'efficacité de notre Aide publique au développement. Un décret du 21 mars 1996 portant création du Comité interministériel de l'aide au développement fait obligation au Gouvernement d'élaborer, chaque année, un rapport sur l'efficacité de l'Aide publique au développement. Il est précisé que ce rapport devra être communiqué aux présidents et aux rapporteurs des commissions parlementaires. Les réformes de structure qui ont suivi la décision du 4 février 1998 n'ont pas permis de réaliser cet exercice à ce stade. **Le CICIP devrait confier aux inspections générales des Affaires étrangères et des Finances la tâche de réaliser ce travail annuel.**

---

## **L'affirmation d'un modèle original de développement**

La France devrait faire prévaloir, en particulier auprès de ses partenaires au sein de l'Union européenne, puis au-delà au niveau

mondial, un modèle original de développement. Le moment paraît venu d'un effort de réflexion sur le modèle du développement international. Les crises financières et économiques qui se succèdent, l'échec de beaucoup de politiques de développement fondées sur le seul mirage du marché mondial, les conséquences douloureuses d'une mondialisation sans nuances, incitent à une reconversion des esprits dans laquelle notre pays pourrait jouer un rôle majeur. La mission a ressenti, de manière très concrète dans ses contacts locaux, que le modèle qui avait prévalu au cours des dernières années apparaissait très largement périmé aux gouvernements rencontrés. Un équilibre beaucoup plus subtil entre les règles du marché et l'intervention régulière de la puissance publique devait être déterminé. L'exemple de la France, par son histoire économique et sociale, apparaissait significatif et positif. La mission estime donc que le Gouvernement devrait tout mettre en œuvre pour **qu'une doctrine française du développement**, qui pourrait être suggérée à nos partenaires au sein de l'Union et qui, enrichie par leurs apports, **pourrait devenir une doctrine européenne, soit élaborée**. Le CICID pourrait, à cet égard, faire appel aux organismes de recherches et d'enseignement français puis européens, qui pourraient sans doute constituer un corps de doctrine original sur le développement. Il semble même qu'une certaine attente existe à ce sujet, y compris au sein des institutions financières internationales.

---

## **Une politique budgétaire équilibrée et ambitieuse**

Toutes les propositions qui précèdent impliquent une politique budgétaire mieux équilibrée et adaptée à nos ambitions. Le financement de la politique de coopération au développement de la France est original. Le ministre, qui a en charge l'action politique et diplomatique, ne dispose pas de la plénitude des moyens financiers pour conduire son action. L'essentiel des fonds est, en effet, géré ou contrôlé par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie dont la vocation principale n'est pas la mise en œuvre de notre action internationale. Chez nos voisins allemands et britanniques, comme l'a souligné le rapport, un ministère, celui de la Coopération, assume non seulement la responsabilité politique de l'action gouvernementale, mais gère la très grande majorité des crédits opérationnels. Les deux ministres exercent leur tutelle sur la représentation nationale à la Banque mondiale et auprès des directions chargées du développement à la Commission européenne. La démarche française est bien différente. Il n'appartient pas à la mission de la mettre en cause. Elle est le produit de l'histoire et elle a révélé quelques vertus. Mais la mission estime utile d'attirer l'attention sur les dangers d'un trop fort déséquilibre dans les responsabilités institutionnelles.

La réforme du 4 février 1998 entend faire reposer notre effort sur deux piliers : le politique (le Quai d'Orsay renforcé par la rue

Monsieur) et l'économique (Bercy). Si l'un des piliers est plus petit et plus faible que l'autre, l'édifice sera fragile et menacera de s'effondrer. Or, depuis plusieurs années, les crédits dont bénéficient le ministère des Affaires étrangères et la Coopération sont en chute constante et sensible. Plus grave encore, les moyens humains permettant la mise en œuvre de la politique arrêtée sont en très forte régression. Au cours des six dernières années, le ministère des Affaires étrangères s'est allégé de plus de 700 agents. Une politique internationale ambitieuse exige le maintien de moyens suffisants. L'aide au développement est l'instrument essentiel de notre diplomatie dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire. Donnons à nos ambassades, lieux où doit s'établir la cohérence de notre action sur le terrain, les moyens de remplir la tâche qui leur a été confiée. Dans un contexte budgétaire difficile, la tentation est grande d'opérer des ponctions dans les secteurs qui ont peu de moyens à opposer aux exigences de la rigueur budgétaire. Lors du débat à l'Assemblée nationale sur le budget du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération pour 1999, tous les rapporteurs et tous les intervenants ont déclaré avec force que les crédits avaient atteint un seuil au-delà duquel l'action de la France sur la scène internationale serait compromise. Il est apparu utile de le rappeler au terme de ce rapport. L'administration française dispose de corps de fonctionnaires disposant d'une culture de la coopération et d'une expérience remarquable. Il serait, pour le moins maladroit, de les démotiver.

L'Aide publique au développement n'a pas seulement des objectifs politiques. Elle constitue un investissement économique et financier essentiel. Nous retrouvons une partie de notre aide sous forme de contrats pour nos entreprises. La France, quatrième exportateur mondial, doit une forte part de son développement et de la sauvegarde de ses emplois à sa capacité à décrocher des contrats hors de ses frontières. L'aide au développement contribue à lui ouvrir des marchés. Elle doit être également considérée comme un bon placement. En 1994, l'Aide publique au développement atteignait plus de 47 Mds F, soit 0,64 % du produit intérieur brut national. En 1997, elle dépasse à peine 37 Mds F, soit 0,45 % du PIB. En quatre années, la baisse a été spectaculaire. Une nouvelle réduction des crédits ne nous permettrait plus d'être présents, décemment, dans tous les organismes de financement et sur tous les continents.

Ayant défini ses objectifs, le Gouvernement doit adapter ses moyens financiers à sa politique.



---

## **Résumé des propositions**

*Le Premier ministre trouvera ci-dessous le rappel des mesures proposées par la mission.*

### **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 contours 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 au 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*
-

---

# **ANNEXES**



## Lettre de mission

*Le Premier ministre*

n° 673/98/SG

Monsieur Yves Tavernier  
*Député de l'Essonne*  
*Assemblée nationale*

Paris, le 12 juin 1998

*Monsieur le Député,*

*L'engagement de la France au sein des organisations internationales en charge des questions de développement constitue un aspect très important et très visible de notre action de développement en faveur des pays du Sud. Depuis un certain nombre d'années, les agences du système des Nations unies et les organisations multilatérales de développement ont élargi leur champ d'action. Elles traitent un nombre croissant de nouveaux sujets de préoccupation internationale, tels que l'environnement et la lutte contre les fléaux qui frappent les populations démunies à travers le monde.*

*Devant l'ampleur et la diversité des actions menées par les institutions internationales auxquelles la France est partie, il apparaît souhaitable de procéder à une analyse particulière de l'efficacité de leurs interventions et de l'articulation des moyens que nous répartissons entre la coopération bilatérale et l'activité des organisations multilatérales qui se consacrent au développement. Promouvoir les synergies dans ce domaine constitue une priorité explicite de la réforme engagée de notre politique de coopération. Il serait également bienvenu d'étudier dans quelles conditions la complémentarité des actions des pays membres de l'Union européenne au sein de ces organisations multilatérales pourrait être améliorée. Il serait utile que cette réflexion s'étende à l'ensemble des organisations multilatérales actives dans le domaine du développement.*

*Cette problématique concerne nos rapports avec l'ensemble du monde en développement. Toutefois, pour tenir compte de l'ampleur des*

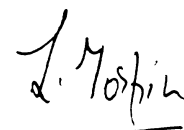
*questions soulevées, l'étude pourrait porter en particulier sur les pays appartenant à la zone de solidarité prioritaire.*

*Il convient en particulier d'évaluer la nature de nos engagements, d'identifier les priorités qui pourraient être mises en avant ainsi que les thèmes qui permettraient dans l'avenir d'assurer la plus grande visibilité de nos contributions. Votre connaissance des enjeux internationaux me conduit à vous confier cette mission.*

*Je vous confie donc, dans le cadre des dispositions de l'article LO 144 du code électoral, une mission de synthèse et de propositions sur ce sujet, mission que vous accomplirez auprès de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, et de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.*

*Je souhaite que vous me remettiez votre rapport au début du mois de décembre de cette année.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.*

A handwritten signature in black ink, reading "L. Jospin". The signature is written in a cursive style with a horizontal line underneath.

Lionel Jospin

# **Personnes rencontrées par la mission**

---

## **Ministères français / Paris**

- M. Jean-Maurice RIPERT, conseiller diplomatique du Premier ministre
- M. Serge TELLE, conseiller au cabinet du Premier ministre
- M. Denis TERSEN, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
- M. Georges SERRE, conseiller technique au cabinet du ministre des Affaires étrangères
- M. Jean-Noël POIRIER, conseiller technique au cabinet du ministre des Affaires étrangères
- M. Patrick MAISONNAVE, conseiller technique au cabinet du ministre délégué, chargé des Affaires européennes
- M. Jean-Claude FAURE, directeur de cabinet du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie
- Madame Cécile SPORTIS, conseiller au cabinet du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie
- M. Stéphane COSSE, conseiller au cabinet du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie
- M. Claude MARTIN, directeur général des Affaires européennes et économiques (ministère des Affaires étrangères)
- M. François NICOULLAUD, directeur général des relations culturelles, scientifiques et techniques (ministère des Affaires étrangères)
- M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, directeur du Budget (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)
- M. Jean LEMIERRE, directeur du Trésor (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)
- M. Francis MAYER, chef du service international, direction du Trésor (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)
- M. Philippe de FONTAINE-VIVE, sous-directeur, direction du Trésor (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)

- M. Jean-François STOLL, directeur des relations économiques extérieures (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie)
- M. Jean de GLINIASTY, directeur des Nations unies et des organisations internationales (ministère des Affaires étrangères)
- M. Dominique PERREAU, directeur des Affaires économiques et financières (ministère des Affaires étrangères)
- M. Pierre VIMONT, directeur de la Coopération européenne (ministère des Affaires étrangères)
- M. Pierre JACQUEMOT, directeur du développement (ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie)
- M. Antoine POUILLIEUTE, directeur général de l'Agence française de développement
- M. VIZZAVONA, directeur adjoint de l'Agence française de développement
- M. Jacques ANDRIEU, préfet, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (ministère des Affaires étrangères)
- M. Jean-Baptiste MATTEI, sous-directeur des relations extérieures de l'Union européenne (ministère des Affaires étrangères)

---

## **Banque mondiale / Washington**

- M. Jean-Louis SARBIB, vice-président pour l'Afrique
- M. Robert PICCIOTTO, directeur général du département des évaluations des opérations du groupe de la Banque mondiale
- M. Jonathan BROWN, responsable du groupe d'Assurance-qualité
- M. André CRACCO, directeur adjoint pour l'Afrique (Société financière internationale)
- M. Arvil VAN ADAMS, chef de projet éducation en Afrique de l'Est
- Madame Catherine LAURENT, chef de projet modernisation du secteur public au Burkina-Faso
- M. Hasan TULUY, directeur pays pour le Burkina-Faso, le Mali, la Mauritanie
- Madame Chantal DEJOU, directeur adjoint des opérations pour la Côte d'Ivoire
- Madame Ocy MEESOOK, directeur pays pour l'Éryhrée, l'Éthiopie, la Somalie, le Soudan
- M. Théodore AHLERS, directeur pays pour le Bénin, le Niger et le Togo
- M. Jeffrey RACKI, responsable des secteurs eau, assainissement et développement urbain

- Madame Jushma GANGULY, responsable du secteur agriculture et développement rural
- M. Ian CHRISTIE, responsable du développement du secteur privé
- M. Bahadurali R. JETHA, département Afrique subsaharienne (Société financière internationale)
- M. Abdelkader H. ALLAOUA, département Afrique subsaharienne (Société financière internationale)
- Madame Helena RIBE, responsable du secteur développement des ressources humaines
- M. Jean-Claude MILLERON, administrateur pour la France
- M. Jean PESME, administrateur suppléant pour la France

---

## **Banque interaméricaine de développement / Washington**

- Madame MUNI FIGUERES, responsable des relations extérieures
- M. Jean S. QUESNEL, directeur du bureau de l'évaluation
- M. Daniel B. MARTIN, chef de la section information
- M. Georges CAHUZAC, administrateur pour la France

---

## **US Agency for International Development (USAID) / Washington**

- Madame SHELTON, directeur adjoint
- M. Duff G. Gillespie, administrateur adjoint

---

## **Nations unies / New-York**

- M. Alain DEJAMMET, ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de sécurité, chef de la mission permanente française près les Nations unies
- M. Juan SOMAVIA, ambassadeur du Chili auprès des Nations unies, président de l'ECOSOC
- M. Alfred HAEMMERLI, chef de la division du développement et de la coopération au Secrétariat général



- M. Roger SHOTTON, directeur par intérim du FENU
- M. Henri DOMMEL, responsable des activités de Microcrédit au FENU
- M. Hirofumi ANDO, directeur exécutif adjoint du FNUAP
- M. Stephan LEWIS, directeur exécutif adjoint de l'UNICEF
- M. Rafeendin AHMED, administrateur associé PNUD
- M. Gerhard Walter HENZE, ambassadeur d'Allemagne auprès des Nations unies
- M. Peter GOODERHAM, conseiller, représentation du Royaume-Uni auprès des Nations unies
- M. Atul KHARE, conseiller, mission permanente de l'Inde auprès des Nations unies
- M. Nitin DESAI, Secrétaire général adjoint, département de la coordination des politiques et du développement durable
- M. Richard WYATT, représentant de la Commission de l'Union européenne
- M. Hugo-Marie SCHALLY, chef d'unité de la Commission européenne
- Division des programmes de l'UNICEF

---

## **Union européenne / Bruxelles**

- M. Manuel MARIN, commissaire
- M. Joa de Deus PINHEIRO, commissaire
- Madame Emma BONINO, commissaire
- M. Thibault de SILGUY, commissaire
- M. Philippe LOWE, directeur général de la DG VIII
- M. PETIT, directeur de la coopération économique et commerciale à la DG VIII
- M. Philippe SOUBESTRE, directeur général du service commun de gestion de l'aide communautaire aux pays tiers
- M. François LAMOUREUX, directeur général adjoint de la DG 1A
- M. Pierre DEFRAIGNE, directeur des relations Nord/Sud à la DG 1B
- M. Alberto NAVARRO, directeur de l'office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO)
- M. Pierre de BOISSIEU, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne
- M. RENIE, conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

---

## **Bénin / Cotonou**

- M. Joseph GNONLONFON, ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'homme
- M. Abdulaye BIO TCHANE, ministre des Finances
- M. Bruno AMOUSSOU, président de l'Assemblée nationale
- M. Gaston de SOUJA, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale
- M. Gaston FOURN, assistant technique du projet réalisation de l'État de droit (ministère de la Justice)
- M. LACUBE, chef de la délégation de la Commission européenne
- M. Jean-Robert MORET, chargé d'affaires de la coopération suisse
- M. DIAGANA, représentant de la Banque mondiale
- M. FWONDU, représentant résident du PNUD, représentant du système des Nations unies
- M. Volker SEITZ, ambassadeur d'Allemagne
- M. C. BRIANÇON, chargé du Bénin au FMI (Washington)
- M. Møgens PETERSEN, chargé d'affaires du Danemark
- M. Paul DERREMAUX, administrateur délégué de la Banque of Africa (Cotonou)
- M. Jacques COURBIN, ambassadeur de France au Bénin
- M. Philippe BENEDIC, directeur de l'Agence française de développement

---

## **Mali / Bamako**

- M. Oma Alpha KONARE, président de la République
- M. Ali Nouhoum DIALLO, président de l'Assemblée nationale
- M. Drissa KEITA, président directeur général de la CMDT
- M. Mamadou TRAORE, directeur de la coopération internationale (ministère des Affaires étrangères)
- M. Alphonsus STOELINGA, ambassadeur des Pays-Bas
- Madame Grace YABRUDI, représentante de la Banque mondiale
- M. Karl PRINZ, ambassadeur d'Allemagne
- M. Paul WEBER, directeur de la GTZ
- Madame Renata Lik DESSALLIEN, représentante adjointe du PNUD
- M. Yves BOULANGER, ambassadeur du Canada

- M. HOORNTJE, délégué adjoint de la délégation de la Commission européenne
- M. Gérard ACHCAR, président des conseillers du commerce extérieur
- Madame Sonia VANLOO-ASSAF, chef de la délégation belge
- M. Gabriel de REGNAULD de BELLESCIZE, ambassadeur de France au Mali
- M. Pierre RICHEZ, chef de la mission de coopération
- M. DORDAIN, directeur de l'Agence française de développement

---

## **Vietnam / Hanoï-Huê / Hô Chi Minh-Ville**

- Madame NGUYEN THI BINH, vice-présidente de la République
- M. DO VAN TAI, président de la commission des relations extérieures de l'Assemblée nationale, et M. PHAN QUNY, vice-président et président du groupe d'amitié France/Vietnam
- M. le vice-ministre du Plan, chargé de la coopération internationale
- M. Serge DEGALLAIX, ambassadeur de France
- M. TRAN JUY NANG, président du comité populaire de la ville de Hai Phong
- Direction et médecins de l'hôpital Viet-Tiep de Hai Phong
- M. Ricardo RAVENNA, représentant de la Commission de l'Union européenne
- M. Andrew STEER, représentant de la Banque mondiale
- M. Edouard WATTEZ, représentant du PNUD
- M. le directeur de la maison du droit de Hanoï
- M. Frédéric RENARD, ambassadeur de Belgique
- M. Gus ELGREN, ambassadeur de Suède
- Délégation de la ville de Toulouse (Hanoï)
- Délégation Nord-Pas-de-Calais à Huê
- M. le vice-président du comité populaire de la ville de Huê
- M. le président du comité populaire de la province de Thua Thiew Huê
- M. le vice-président du comité populaire de la ville d'Ho Chi Minh-Ville
- Chambre de commerce franco-vietnamienne
- M. Philippe BAUDRY, conseiller économique et commercial

- M. Didier THEVENIN, directeur de l'Agence française de développement
- M. François GAUTHIER, conseiller culturel

---

## **Kenya / Nairobi**

- M. Jacques DEPAIGNE, ambassadeur de France au Kenya
- M. Philippe MEUNIER, conseiller à l'ambassade de France à Nairobi
- M. MACCIONI, conseiller commercial
- M. TREZEUX, conseiller culturel, scientifique et de coopération

---

## **Ouganda / Kampala**

- Dr. E. KHIDDU-MAKUBUYA, ministre d'État aux Affaires étrangères
- M. Anton MAIR, responsable du bureau autrichien pour la coopération
- M. TUMUSIME MUTEBILE, secrétaire permanent du ministère des Finances
- M. Bernard RYELANDT, délégué de la Commission de l'Union européenne
- M. Batatimde THOMAS, représentant du PNUD, et les représentants des agences de l'ONU : PAM, UNICEF, FAO, UNFPA, OMS
- M. Johannes THOOLEN, représentant du HCR
- M. René ROUDAUT, ambassadeur de France en Ouganda

---

## **Éthiopie**

- M. Girma BIRRU, ministre du Développement et de la Coopération
- M. Neway GEBREAB, ministre, chef des conseillers économiques du Premier ministre
- M. Vijay MAKHAN, secrétaire général adjoint de l'OUA
- M. Mbaye DIOUF, directeur, commission économique pour l'Afrique
- M. Karl HARBO, chef de la délégation de la Commission européenne
- M. Heiko WARNKEN, premier secrétaire à l'ambassade d'Allemagne
- M. Stéphane de LOECKER, ambassadeur de Belgique
- M. Thomas Michael BAIER, ambassadeur d'Autriche

- M. LABHAW, représentant le GTZ allemand
- M. Smidh SURJIT, représentant adjoint de la Banque mondiale
- Dr. Toure Adjabgba BRIGITTE, Organisation mondiale de la santé
- M. Sam NYAMBI, représentant du PNUD
- M. Alain ROUQUIE, ambassadeur de France en Éthiopie

---

## **République fédérale d'Allemagne / Bonn**

- Madame Uschi EID, secrétaire d'État parlementaire (ministère de la Coopération économique et du Développement)
- M. Uwe HOLZ, universitaire, ancien président de la commission de la coopération économique et du développement au Bundestag
- M. Joachim BROUDRE GROGER, directeur adjoint des relations Nord-Sud (ministère des Affaires étrangères)
- M. Dietrich ANDREAS, responsable des politiques de développement (ministère des Affaires étrangères)
- M. François SCHEER, ambassadeur de France en Allemagne
- M. Charles MALINAS, premier secrétaire à l'ambassade de France à Bonn

---

## **Grande-Bretagne / Londres**

- Madame Clare SHORT, ministre du Développement international (DFID)
- M. George FOULKES, secrétaire d'État au Développement international
- M. Bowen WELLS, président de la commission du développement international à la Chambre des communes
- M. Richard MANNING, directeur général (DFID)
- Madame Margaret CUND, chef du département des institutions financières internationales (DFID)
- M. Mark LOWCOCK, chef du département de l'Union européenne (DFID)
- M. Greg TOULMIN, chef du département des Nations unies et du Commonwealth (ministère du Développement international)
- M. Daniel BERNARD, ambassadeur de France au Royaume-Uni
- M. Anis NACROUR, conseiller à l'ambassade de France à Londres

---

## **Autres personnalités rencontrées**

- M. Michel ROCARD, ancien Premier ministre, président de la commission du développement au Parlement européen
- Général René LAUDRIN, responsable d'une mission du CNPF sur la promotion de l'investissement privé en zone franc
- M. Patrice CŒUR-BIZOT, représentant du PNUD à Nouakchott



# **Communication en Conseil des ministres sur la réforme du dispositif français de coopération**

(4 février 1998)

---

## **Les grandes orientations**

La coopération est une dimension essentielle de l'action extérieure de notre pays. Au cours des dernières années, ses objectifs et ses instruments se sont diversifiés en s'efforçant de tenir compte des évolutions du monde contemporain : aspirations à la démocratie politique, disparition des zones d'influence traditionnelles, ouverture des marchés, différenciation de plus en plus marquée au sein de l'ensemble des pays en développement, montée en puissance des problèmes économiques, commerciaux et financiers internationaux, acuité croissante des problèmes environnementaux, effets de l'intégration européenne.

Dans ce contexte, la coopération au développement doit continuer à jouer un rôle majeur car elle est l'expression de la solidarité de la France à l'égard des pays qui veulent s'engager dans la voie d'un développement durable et démocratique, respectueux des besoins des générations futures. Elle participe à la réduction de la pauvreté et doit bénéficier particulièrement aux populations les plus défavorisées. Elle contribue à l'établissement des conditions macro-économiques, financières et institutionnelles, de la croissance. Facteur de paix, par le dialogue et le renforcement des coopérations régionales, elle participe pleinement à la sécurité extérieure de la France. Elle peut également, en liant flux migratoires et codéveloppement, concourir à l'élaboration de relations fondées sur la responsabilité mutuelle et la solidarité avec les pays d'origine des migrants.

Mais, s'ajoutant à l'aide au développement, ce sont aussi toutes les autres formes de coopération, dans un monde de plus en plus concurrentiel, qui doivent aujourd'hui être mobilisées. Une image reconstruite, une influence active, des valeurs universelles affirmées sont les clés d'une plus forte présence politique et économique. Une telle ambition appelle des actions diversifiées dans les domaines économique, culturel,



scientifique, audiovisuel, militaire, humanitaire, ainsi que de la francophonie, qui concernent aujourd'hui, le monde entier. Ces actions traduisent l'ambition de présence universelle qui anime notre pays ; elles contiennent les instruments indispensables de défense de nos intérêts et de nos valeurs.

C'est pourquoi le dispositif proposé par le gouvernement vise à conférer davantage d'efficacité et de lisibilité à notre coopération, tout en affirmant la cohérence de l'action extérieure de la France, et à souligner toute l'importance de la coopération en tant qu'instrument et expression de notre politique étrangère. Le rapprochement entre les services actuels du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie et ceux du ministère des Affaires étrangères conduira sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères à la constitution d'un ensemble diplomatique unique. Cette réforme s'inscrit dans une volonté d'adaptation à l'évolution du monde qui a été constante depuis la création du ministère de la Coopération, il y a trente neuf ans en 1959.

Cette rationalisation politique et administrative devra traduire dans le même temps l'importance intrinsèque de la coopération dans toutes ses dimensions, y compris au plan budgétaire ; elle devra témoigner de notre fidélité à nos solidarités traditionnelles, en particulier à l'égard des États d'Afrique et francophones, tout en ménageant les adaptations nécessaires ; elle devra tenir compte, enfin, du rôle spécifique des différents « métiers » de coopération.

La France entend maintenir des flux substantiels d'aide publique au développement, en s'attachant à leur plus grande cohérence et à leur efficacité accrue. Dans ce cadre, une meilleure maîtrise et une optimisation de la gestion des dépenses publiques seront recherchées.

Cette rationalisation se traduira par la mise en place de deux grands pôles : les Affaires étrangères et la Coopération, d'une part, l'Économie, les Finances et l'Industrie, d'autre part, qui concentreront, chacun dans son domaine de responsabilité, les fonctions de définition, de gestion ou de contrôle de la gestion, et de suivi de notre coopération.

L'exigence de coordination et de cohérence de notre action extérieure se traduira également par une amélioration des procédures de coordination interministérielle et, à l'étranger, par la réaffirmation du rôle de l'ambassadeur. Dans le même temps, un nouveau cadre de concertation sera créé pour promouvoir la mobilisation de tous les acteurs de la coopération.

Il s'agit enfin, dans un souci de plus grande efficacité, de moderniser notre dispositif de coopération au développement par une définition et une articulation plus claires des responsabilités respectives des départements ministériels et des opérateurs, au premier rang desquels, l'Agence française de développement, s'agissant de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des actions et des projets.

Telles sont les grandes orientations qui présideront à la rénovation du dispositif français de coopération.

---

## **Les mesures envisagées**

### **La cohérence et la rationalisation du dispositif public**

Le rapprochement du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie

**La réunion et la rationalisation des services en charge des Affaires étrangères et de la Coopération** au sein d'un ensemble diplomatique prendront les formes suivantes :

- le ministre chargé de la Coopération sera délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, qui aura autorité sur l'ensemble des services, les services en charge de la coopération étant mis à la disposition du ministre chargé de la Coopération ;
- les administrations centrales seront regroupées, en particulier la direction du développement (du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie) et la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (du ministère des Affaires étrangères) seront rapprochées ;
- les missions de coopération et d'action culturelle seront progressivement transformées en services au sein des ambassades ;
- les personnels du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie seront progressivement intégrés au sein du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence française de développement, dans des conditions à définir. La mission militaire de coopération sera transférée au sein du ministère des Affaires étrangères, selon des modalités à définir.

**Un budget unique du ministère des Affaires étrangères** présentera l'ensemble des crédits du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie ; les crédits d'intervention et d'investissement (titres IV et VI) du nouveau budget affecté à la politique de Coopération seront identifiés et présentés au Parlement par le ministre délégué.

La réforme va ainsi introduire **une nouvelle organisation et un budget unique**. Sa mise en œuvre devra tenir compte des préoccupations des personnels et les associer à la réorganisation. Les modes de recrutement et de gestion de l'assistance technique seront adaptés en conséquence.

### **La définition d'une zone de solidarité prioritaire pour la coopération au développement**

L'aide bilatérale au développement sera dorénavant plus sélective. Elle sera concentrée sur une « zone de solidarité prioritaire », qui comprendra les pays les moins développés en termes de revenu et n'ayant pas accès aux marchés des capitaux.

Les contours de la zone seront fixés en comité interministériel et pourront évoluer à la suite de décisions gouvernementales, en fonction

de critères politiques et économiques. Lors de la mise en place de la réforme, l'ensemble des pays bénéficiant actuellement des crédits du FAC sera inclus dans la zone de solidarité prioritaire.

Hors de cette zone, notre coopération a vocation à poursuivre essentiellement un objectif de présence politique et économique. Cette distinction conduit à une spécialisation des instruments d'aide, par pays ou par groupes de pays, sans exclure quelques juxtapositions.

## **Le renforcement de la coordination**

Afin d'assurer la coordination interministérielle, un **Comité interministériel de la coopération internationale et du développement** (CICID) sera créé. Il prendra la suite de l'actuel Comité interministériel d'aide au développement (CIAD). Son secrétariat sera assuré conjointement par le ministre des Affaires étrangères et le ministre de l'Économie, des Finances et de l'industrie. Les autres ministres concernés par la coopération seront soit membres du Comité interministériel, soit associés aux travaux de cette instance.

Son domaine de compétence portera sur l'ensemble de la coopération internationale et de l'aide publique au développement. Dans ce cadre, le comité interministériel :

- veillera à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération française, en particulier par l'établissement annuel des orientations d'une programmation globale ;
- déterminera la zone de solidarité prioritaire, qui pourra évoluer à la suite de décisions gouvernementales, en fonction de critères politiques et économiques ;
- assurera une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité de notre aide aux objectifs fixés.

Par ailleurs, un agent du ministère des Affaires étrangères sera intégré au sein de l'équipe de l'administrateur français à la Banque mondiale. Il en sera de même au sein de l'équipe du représentant de la France au comité d'aide au développement de l'OCDE.

## **Le débat et l'ouverture à tous les acteurs**

L'opinion publique française n'est pas toujours convaincue de l'intérêt et de l'efficacité de l'aide au développement. Les préjugés et les malentendus se nourrissent d'événements spectaculaires et les réussites sont peu valorisées. Pour retrouver tout son crédit, la politique de coopération doit être plus transparente à l'égard de l'opinion publique.

L'expérience a par ailleurs montré que l'on ne pouvait pas espérer régler les questions ouvertes par le débat sur les orientations et le contenu de la politique de coopération par une réforme purement administrative. La mise en discussion de la politique d'aide doit être

élargie, notamment en direction des nouveaux acteurs non étatiques de la coopération, qui jouent un rôle de plus en plus important et apprécié sur le terrain.

C'est pourquoi un **Haut Conseil de la coopération internationale** sera créé. Il participera à la réflexion sur la coopération internationale et l'aide au développement. Il permettra aux représentants de la société civile (fondations, associations, organisations non gouvernementales, experts, enseignants, journalistes, représentants des collectivités locales) de donner un avis consultatif dans des domaines où ils interviennent, afin notamment de faciliter la convergence de leur action avec celle de l'État. Le lien entre le Haut Conseil et les enceintes actuelles de concertation fera l'objet d'un examen approfondi.

### **L'opérateur-pivot et les autres opérateurs**

L'opérateur-pivot sera l'Agence française de développement, qui conservera son statut d'établissement public et d'institution financière spécialisée (soumise à la loi bancaire de 1984).

Dans le cadre des orientations définies par le CICID, l'essentiel des projets et des programmes d'aide au développement sera désormais confié à l'Agence française de développement, à laquelle seront délégués des crédits figurant actuellement au budget du ministère des Affaires étrangères et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie, principalement en matière d'infrastructures de santé et d'éducation. L'État conservera la gestion directe de l'aide aux secteurs institutionnels et de souveraineté (justice, défense, police...).

La zone de compétence potentielle de l'Agence française de développement sera la zone de solidarité prioritaire, ce qui n'exclut pas les interventions ponctuelles dans d'autres pays.

La tutelle du ministre chargé de l'Économie et des Finances sera maintenue. La composition du conseil de surveillance ne sera pas modifiée.

Les ressources nécessaires à l'exercice de ses nouvelles compétences par l'Agence française de développement seront inscrites au budget du ministère des Affaires étrangères. Elles feront l'objet d'une délégation globale en début d'année.

Le ministère de l'Économie et des Finances et de l'Industrie (direction du Trésor) sera pleinement associé au processus de préparation de la loi de finances initiale sur les dotations d'ajustement structurel et les dons-projets de l'Agence française de développement (esquisses initiales, préconférences et conférences budgétaires spécifiques, à l'exception des conférences de niveau ministériel). La procédure d'instruction des concours d'ajustement structurel initiée par la direction du Trésor associera pleinement le ministère des Affaires étrangères et l'Agence française de développement.

Par ailleurs, le système actuel fondé sur des organismes de coopération spécialisés s'est adapté aux différentes situations rencontrées. L'évolution se poursuivra dans le sens de la rationalisation et d'une efficacité accrue.

## **La méthode**

### **Promouvoir le partenariat et valoriser les complémentarités**

Coopérer, c'est agir ensemble dans un dialogue libre et exigeant. En matière d'aide au développement, il faut sortir de la logique d'assistance. Il faut aussi tenir compte concrètement des exigences du développement durable dans la définition des priorités et de l'établissement des projets. Au sein de la zone de solidarité prioritaire, notre coopération avec chaque pays s'inscrira dans un « accord de partenariat et de développement ». Cet accord précisera dans un cadre pluriannuel les différents types de coopération définis d'un commun accord (développement, environnement, action culturelle, coopération militaire, coopération juridique, maîtrise des flux migratoires...) et organisera leur suivi. Dans ce cadre, la programmation financière par projet se fera annuellement.

### **Promouvoir l'action de la société civile**

Les acteurs de la coopération sont désormais multiples. L'initiative privée et l'action autonome de citoyens responsables sont au cœur du processus de développement. Le dialogue des responsables politiques ne suffit plus. Les organisations de solidarité internationale, les collectivités territoriales, le monde de l'entreprise et les organisations professionnelles sont autant de partenaires hors l'État central.

Cette situation appelle un dialogue politique et opérationnel renforcé, avec de nouveaux interlocuteurs. Cela conduit également à définir de nouveaux modes de fonctionnement, de manière à les associer plus systématiquement à la définition des orientations et des stratégies de la coopération au développement et à leur mise en place.

### **Affirmer notre présence dans les enceintes internationales**

Afin d'assurer sa présence dans des pays ou des secteurs où son action ne se porte pas de façon prioritaire, la France pourra le faire davantage à travers l'aide multilatérale, et notamment communautaire, dans un souci de rationalité et de lisibilité accrues et lorsque cette aide multilatérale se révèle plus efficace. La convergence et la complémentarité des aides bilatérale et multilatérale devront devenir la règle, mais une subsidiarité entre elles ne saurait être exclue.

Notre présence doit s'exprimer avec plus de force au sein des instances multilatérales. L'Europe est à la veille d'un renouvellement

profond de sa relation avec les pays en développement. Un partenariat plus actif doit vivifier la relation avec les pays ACP, dans une approche plus dynamique et cohérente de l'action extérieure commune.

Il est souhaitable d'améliorer l'efficacité de notre action au sein des organismes et des institutions du système des Nations unies. Dans ces enceintes, toutes les initiatives qui sont conduites en faveur du renforcement des capacités nationales, de la maîtrise de la gestion publique et du développement durable sont à privilégier.

La francophonie est une autre composante majeure de notre action extérieure. Elle s'attache aux valeurs de la démocratie, de l'État de droit, et de la culture partagée dans sa richesse et sa diversité. Elle doit être un espace de coopération linguistique et culturel, mais aussi économique, social et politique, capable de relever les grands défis de la modernité et de s'y adapter.

### **Mise en œuvre**

Les orientations arrêtées et les décisions prises seront mises en œuvre selon une procédure interministérielle. Le Gouvernement prendra les initiatives appropriées dans le cadre de ses relations avec le Parlement.

Les mesures d'ordre budgétaire et financier seront intégrées à la préparation de la loi de finances initiale pour 1999.



## Annexe 4

### Évolution de l'aide publique au développement de la France 1994-1997 (en MF et versements nets)

	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%
<b>1. Aide bilatérale</b>	<b>13 845</b>	<b>78</b>	<b>36 706</b>	<b>78</b>	<b>32 085</b>	<b>76</b>	<b>29 438</b>	<b>78</b>	<b>27 877</b>	<b>76</b>
* Coopération technique	9 551	27	10 099	28	10 083	31	10 175	35	9 879	35
* Soutien à l'investissement	9 066	26	6 661	18	5 964	19	5 080	17	3 843	14
* Soutien financier	5 118	15	4 003	11	2 949	9	2 271	8	1 199	4
* Allègement des dettes	4 128	12	8 764	24	5 658	18	4 944	17	6 419	23
* TOM	4 571	13	4 787	13	4 947	15	4 686	16	4 501	16
* Divers	2 410	7	2 393	7	2 485	8	2 281	8	2 036	7
<b>2. Aide européenne</b>	<b>4 728</b>	<b>11</b>	<b>5 083</b>	<b>11</b>	<b>4 912</b>	<b>12</b>	<b>4 321</b>	<b>11</b>	<b>5 145</b>	<b>14</b>
<b>3. Aide multilatérale</b>	<b>5 246</b>	<b>12</b>	<b>5 216</b>	<b>11</b>	<b>5 143</b>	<b>12</b>	<b>4 361</b>	<b>11</b>	<b>3 786</b>	<b>10</b>
<b>* Total APD</b>	<b>44 819</b>		<b>47 004</b>		<b>42 139</b>		<b>38 119</b>		<b>36 808</b>	
<i>En % du PIB</i>	<i>0,63</i>		<i>0,64</i>		<i>0,55</i>		<i>0,48</i>		<i>0,45</i>	

\* Chiffres provisoires.

### Aide publique au développement

	1993	1994	1995	1996	1997
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	14 510	17 799	13 807	11 391	11 005
Ministère de la Coopération	6 379	6 031	4 986	4 975	4 629
Ministère des Affaires étrangères	3 649	3 612	3 176	3 312	3 004
Agence française de développement	4 694	2 513	2 886	1 897	1 164
Ministère de la Recherche	2 706	2 698	2 812	2 706	2 706
Ministère de l'Éducation nationale	1 041	1 320	1 625	1 982	1 982
Autres ministères	1 005	1 628	1 484	1 299	1 118
Aide européenne	4 728	5 083	4 912	4 320	5 145
TOM	4 571	4 786	4 874	4 686	4 501
Coûts administratifs	1 536	1 534	1 577	1 551	1 554
<b>Total</b>	<b>44 819</b>	<b>47 004</b>	<b>42 139</b>	<b>38 119</b>	<b>36 808</b>
<i>En % du PIB</i>	<i>0,63</i>	<i>0,64</i>	<i>0,55</i>	<i>0,48</i>	<i>0,45</i>





---

## **Annexe 5**











































# L'aide publique au développement de la France et des pays du G7

en volume et millions de dollars

	1993	1994	1995	1996	1997
Japon	11 258	113 239	14 489	9 439	9 358
France	7 915	8 466	8 443	7 451	6 306
Allemagne	6 937	6 818	7 524	7 601	5 913
États-Unis	9 721	9 927	7 367	9 377	6 168
Royaume-Uni	2 908	3 197	3 157	3 199	3 371
Canada	2 373	2 250	2 067	1 795	2 146
Italie	3 043	2 705	1 623	2 416	1 231
<b>Total CAD</b>	<b>55 941</b>	<b>59 156</b>	<b>58 882</b>	<b>55 438</b>	<b>47 580</b>

en pourcentage du PIB

	1993	1994	1995	1996	1997
France	0,63	0,64	0,55	0,48	0,45
Canada	0,45	0,43	0,38	0,32	0,36
Allemagne	0,36	0,34	0,31	0,33	0,28
Royaume-Uni	0,31	0,31	0,28	0,27	0,26
Japon	0,27	0,29	0,28	0,20	0,22
Italie	0,31	0,27	0,15	0,20	0,11
États-Unis	0,15	0,14	0,01	0,12	0,08
<b>Total CAD</b>	<b>0,30</b>	<b>0,30</b>	<b>0,27</b>	<b>0,25</b>	<b>0,22</b>



---

## **Article de *The New Vision*, quotidien de Kampala du 10 novembre 1998**

### **Crack down on fake consultants says expert**

*By Eric Lakidi*

The Federation of Ugandan Consultants (FUCO) will soon crack down on brief case consulting firms operating in the country.

FUCO Chairman of Prof. Sam Tulya-Muhika, last week said the measure is to eliminate fake and unqualified consultants who have been masquerading and claiming to be providing professional services in Uganda's market.

« These are spoilers in the consultancy services. Some brief case firms have been getting money from donors such World Bank and African Development Bank and disappear without being traced or doing shoddy work. These people must be eliminated if we have to protect our image », Tulya-Muhika said.

He said FUCO's mission is to develop and promote the consulting industry in the country so that they participate effectively in country's development efforts and to reduce reliance on foreign consulting firms.

Tulya-Muhika was speaking at the second convention of FUCO on the theme : Consultancy in Uganda in the new millenium : FUCO's strategy and major thrusts at International Conference Centre, Kampala.

This measure follows reports and complaints from local consulting firms over quack firms operating in the country.

Dr. Luka Abe, Executive Director, FUCO said registration of consulting firms in Uganda will improve the image and evolve a code of conduct that is based on acceptable standards and ethics to guide the industry.



« There is need to represent the increasing capacity to undertake consultancy work that are formerly allotted to foreign non-Ugandan consultants, both individual or corporate and to ensure that unqualified persons should not offer themselves as consultants to Uganda public », he said.

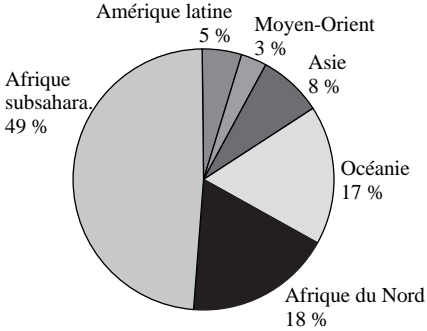
FUCO founded in 1994, is the umbrella body of consultants and aims at promoting the consultancy industry. Its major role is to support and promote development efforts.

Other members criticised government for not doing enough to protect and negotiate with donors so that local consultants could secure contracts.

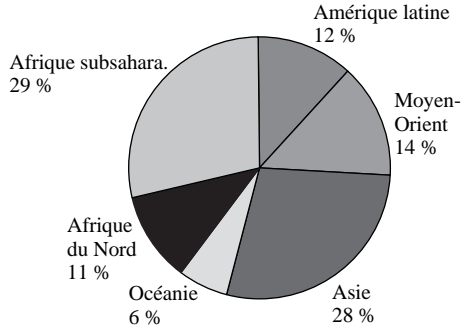
They also blamed foreign donors for being reserved with their policies that deny local firms to secure contracts on allegations that they do not have capacity.

# Répartition géographique de l'APD en 1996

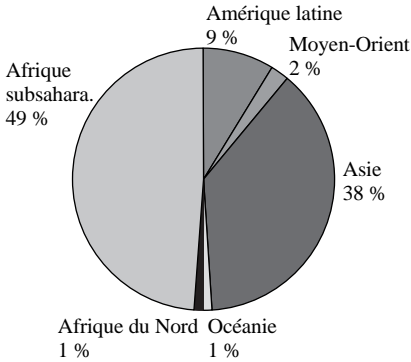
France



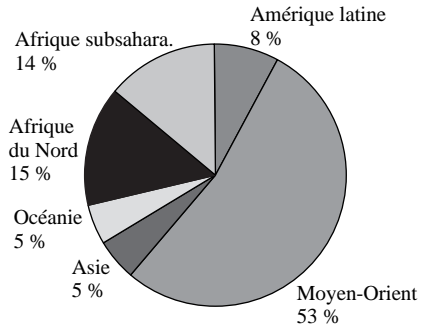
G 7



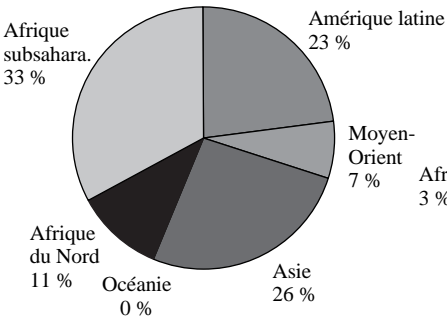
Royaume-Uni



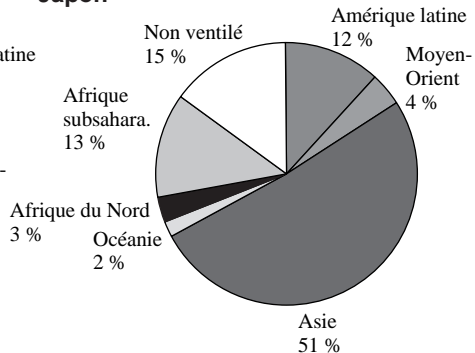
États-Unis



Allemagne



Japon





# Répartition de l'aide publique au développement en 1996 et 1997

	1996	1997
<b>Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – Charges communes</b>	<b>18 619</b>	<b>18 427</b>
Aide multilatérale	3 615	3 078
Aide européenne	4 320	5 145
Prêts et dons du Trésor	2 339	1 545
Garanties diverses	198	0
Annulations et consolidations	4 944	6 419
Dons et prêts-projets AFD	1 686	1 426
Ajustement structurel	1 517	774
<b>Ministère des Affaires étrangères</b>	<b>3 323</b>	<b>3 015</b>
Aide multilatérale	746	668
DGRSCT	2 484	2 266
Aide d'urgence	93	81
<b>Ministère de la Coopération</b>	<b>3 974</b>	<b>3 439</b>
Coopération technique	2 377	2 254
FAC	1 188	1 022
Concours budgétaires	302	57
Transport de l'aide alimentaire	107	106
<b>Autres ministères</b>	<b>5 966</b>	<b>5 872</b>
Écologie (Éducation nationale)	1 982	2 047
Aide alimentaire	251	181
Divers (Recherche...)	3 732	3 644
Coûts administratifs	1 551	1 554
<b>Territoires d'outre-mer</b>	<b>4 686</b>	<b>4 501</b>
<b>Total de l'APD</b>	<b>38 119</b>	<b>36 808</b>
PIB (en MdF)	7 861	8 137
<i>Aide en pourcentage du PIB</i>	<i>0,48</i>	<i>0,45</i>



# Aide publique au développement en 1997

	1997		1996		Variation en % de 1996 à 1997 en termes réels <sup>(1)</sup>
	APD \$m	APD/PNB %	APD \$m	APD/PNB %	
Australie	1 076	0,28	1 074	0,28	3,6
Autriche	531	0,26	557	0,24	8,4
Belgique	764	0,31	913	0,34	-4,8
Canada	2 146	0,36	1 795	0,32	20,8
Danemark	1 635	0,97 <sup>(2)</sup>	1 772	1,04	3,3
Finlande	379	0,33	408	0,34	3,7
France	6 348	0,45	7 451	0,48	-3,8
Allemagne	5 913	0,28	7 601	0,33	-10,9
Irlande	187	0,31	179	0,31	8,9
Italie	1 231	0,11	2 416	0,20	-45,2
Japon	9 358	0,22	9 439	0,20	9,6
Luxembourg	87	0,50	82	0,44	19,6
Pays-Bas	2 946	0,81	3 246	0,81	2,7
Nouvelle-Zélande	145	0,25	122	0,21	22,1
Norvège	1 306	0,86	1 311	0,85	5,9
Portugal	251	0,25	218	0,21	27,3
Espagne	1 227	0,23	1 251	0,22	10,9
Suède	1 672	0,76	1 999	0,84	-5,9
Suisse	839	0,32	1 026	0,34	-4,2
Royaume-Uni	3 371	0,26	3 199	0,27	-2,2
États-Unis	6 168	0,08	9 377	0,12	-35,5
<b>Total du CAD</b>	<b>47 580</b>	<b>0,22</b>	<b>55 438</b>	<b>0,25</b>	<b>-7,1</b>
Performance moyenne des pays du CAD		0,39		0,40	
Pour mémoire (compris ci-dessus)					
1. Les pays membres de l'Union européenne	26 542	0,33	31 293	0,37	-6,4
2. Commission européenne	5 286		5 455		6,6

(1) L'inflation ainsi que les fluctuations des taux de change ont été prises en compte.

(2) Le Danemark a introduit le nouveau système de comptes nationaux, ENS 95, en 1997. Cela a conduit à une révision à la hausse du PNB, ce qui, combiné à d'autres facteurs techniques, a causé un ajustement à la baisse du ratio final APD/PNB danois, égal à 0,97 pour cent en 1997.



# Aide multilatérale 1996-1997

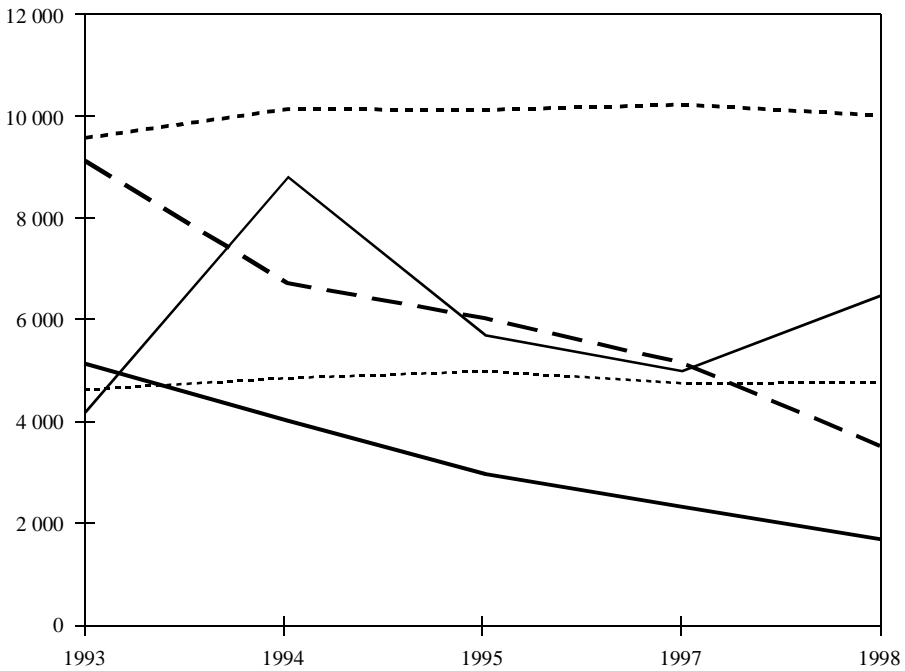
(en MF)	1996	1997
<b>• CEE</b>		
Budget général	2 835,10	3 218,64
Fonds européen de développement	1 485,19	1 926,81
<b>Total</b>	<b>4 320,29</b>	<b>5 145,45</b>
<b>• Banque mondiale</b>		
Société financière internationale	53,77	63,98
Association internationale de développement	2 407,64	1 640,68
<b>Total</b>	<b>2 461,41</b>	<b>1 704,66</b>
<b>• Banques et fonds régionaux</b>		
Banque interaméricaine de développement	44,01	44,01
Fonds de la BID	56,04	75,94
Banque ouest-africaine de développement	7,43	4,00
Fonds asiatique de développement		176,21
Fonds africain de développement	310,55	433,24
Fonds international de développement agricole		39,15
Fonds unifié de développement des Caraïbes	14,43	14,43
Fonds pour l'environnement mondial	261,81	279,34
Protocole de Montréal	54,26	67,40
<b>Total</b>	<b>748,53</b>	<b>1 133,72</b>
<b>Total banques et fonds</b>	<b>3 209,94</b>	<b>2 838,38</b>
<b>• ONU</b>		
Contributions obligatoires	426,40	415,76
Contributions bénévoles	319,59	253,50
<b>Total</b>	<b>745,99</b>	<b>669,26</b>
<b>• FMI Facilité d'ajustement structurel renforcé</b>	405,00	279,36
<b>Total général</b>	<b>8 681,22</b>	<b>8 932,45</b>





# Évolution des instruments de l'APD de 1993 à 1997

Évolution des instruments de l'APD de 1993 à 1997



- Coopération technique
- - - - - Aide projet
- Aide programme
- Allègements de dettes
- ..... TOM

Source : direction du Trésor



# Liste des missions de la Banque mondiale au Bénin du 15 au 28 juin 1998

Nom et prénom	Spécialité	Objet de la visite	Date		Projets
			Arrivée	Départ	Gouvernement
M. Ousmane Diagana	Chargé d'opérations principal/chef de mission	Mission de revue à mi-parcours du projet de développement de l'éducation	16/06/98	26/06/98	MENRS MPREPE-MF MFPTRA-ETC
M. Makha Ndao	Spécialiste principal en éducation	« «	17/06/98	« «	« «
Mme Janet Leno	Spécialiste principale en éducation	« «	-	« «	« «
M. Fily d'Almeida	Chargé d'opérations principal	« «	-	« «	« «
Mme Céline Gavach	Assistante aux opérations	« «	17/06/98	« «	« «
M. Souleymane Zerbo	Architecte/consultant	« «	-	« «	« «
M. Hypolyte Ahonlonsou	Analyste financier/consultant	« «	-	-	« «
M. Michel Voyer	Consultant	Mission de suivi du projet fonds social (AGeFIB)	15/06/98	01/07/98	MPREPE AgeFIB-ETC
M. John Elder	Sociologue	« «	16/06/98	« «	« «
Mme Maurizia Tovo	Chargée du projet et chef de mission	« «	17/06/98	« «	« «
M. Christian Loupeda	Chargé d'opérations	« «	-	-	« «
M. Hedi Larbi	Chargé du projet	1) Mission de supervision du projet d'investissement du secteur des transports 2) Mission de revue et de préparation du 2 <sup>ème</sup> projet urbain	26/06/98 04/07/98	03/07/98 09/07/98	MTPT-MPREPE MF-ETC. MEHU-MPREPE AGETUR SERHAU-ETC.
M. Christian Loupeda	Chargé d'opérations	« «	-	-	« «

Nom et prénom	Spécialité	Objet de la visite	Date		Projets
			Arrivée	Départ	Gouvernement
Mme Elke Kreuzwieser	Chef de mission	Mission d'évaluation du projet d'appui au développement du secteur privé	29/06/98	15/07/98	MIPME-MPREPE-ETC.
M. Eugène Nyambal	Spécialiste en développement des exportations	« «	« «	« «	« «
M. Agada Nguessa	Consultant	« «	« «	« «	« «
M. Alfred Nicayenzi	Consultant	« «	« «	« «	« «
M. Xavier Ghelber	Consultant	« «	« «	« «	« «
M. Michel Botzung	Consultant	« «	« «	« «	« «
M. Christian Loupeda	Chargé d'opérations	« «	« «	« «	« «
M. Hugues Agossou	Analyste financier	« «	« «	« «	« «
M. Eugène Bayiha	Chargé d'investissements	Mission de prise de contact avec les opérateurs économiques béninois	22/06/98	27/06/98	MPREPE-MF MIPME-MCAT-ETC.
M. Bernard Mensah	« «	« «	« «	« «	« «
M. Michel Simeon	Fonctionnaire de la Banque mondiale	Mission d'évaluation du projet de conservation et de gestion des parcs nationaux	25/06/98	10/07/98	MDR-MPREPE-CE NAGREF-ETC.
M. Luc Lecuit	« «	« «	« «	« «	« «
M. Nin Chee	« «	« «	« «	« «	« «
M. Michel Pavy	« «	« «	« «	« «	« «
M. Nicolas Ahouissoussi	Chargé des opérations agricoles	« «	« «	« «	« «
Mme Denise Vaillancourt	Ancienne chargée du projet santé et population	Mission de supervision du projet santé et population	28/06/98	11/07/98	MSP-MPREPE PSP-ETC.
M. Slaheddine Ben-Halima	Nouveau chargé du projet santé et population	« «	« «	« «	« «
Dr. Wendy Ravaonoromalala	Spécialiste en santé et population	« «	« «	« «	« «
M. Ousmane Diagana	Chargé d'opérations principal	« «	« «	« «	« «
Mme Rama Zime	Analyste des décaissements	« «	« «	« «	« «
M. Hugues Agossou	Analyste financier	« «	« «	« «	« «