NO. 55

AGENCE JAPONAISE DE COOPERATION INTERNATIONALE
(Bureau de JICA / FRANCE)

DONNEES SUR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

DE LA FRANCE

JICA LIBRARY
J 1138079 [7]

MAI 1996

SC

1138079 [7]

TABLE DES MATIERES

I. LA POLITIQUE FRANCAISE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT
1. 1 Les objectifs
1.2 Les axes d'intervention
1.3 La programmation par pays

II. COOPERATION ET COORDINATION DES INSTITUTIONS D'AIDE AVEC LES AUTRES ORGANISATIONS
2.1 Les relations avec les Institutions Multilatérales
2.2 Les relations bilatérales
2.3 Les relations avec les ONG
2.4 Coopération décentralisée

III . LES PROJETS D'ASSISTANCE TECHNIQUE
3.1 Les composantes des projets
3.2 Gestion de l'Assistance Technique
3.3 Modalités d'achat des matériels et équipements

IV. LES INSTITUTS DE RECHERCHE
4.1 Structures en charge de la recherche
4.2 Domaines et activités de recherche
4.3 Profil des grands Instituts de recherche

V. LES NOUVELLES QUESTIONS-CLE DU DEVELOPPEMENT
5.1 La promotion de la femme
5.2 Lutte contre la pauvreté
5.3 Démocratie
5.4 Education

VI. PERSPECTIVES
6.1 Soutien de l'opinion publique à l'aide au développement
6.2 Les perspectives de transformation de l'APD

ANNEXES

I. LA POLITIQUE FRANCAISE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

1. 1 LES OBJECTIFS

L'Aide Publique au Développement (APD) est l'un des grands instruments de la politique internationale française. Elle fait à ce titre l'objet d'une attention soutenue des pouvoirs publics, qui ont tenu jusqu'en 1994 à en assurer la croissance, malgré un contexte budgétaire souvent très tendu.

En 1994, les versements nets de l'APD représentaient près de 8,5 Milliards de US Dollars, dont 78% pour la Coopération bilatérale et 22% pour les financements multilatéraux, soit 0,64% du PNB. Cela place en volume la France au 3ème rang des pays du CAD (après le Japon et les USA) et au 5ème rang en % du PNB (après le Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas).

Cet effort fait l'objet d'un assez large consensus politique. Car l'APD n'est pas seulement perçue comme un devoir moral de solidarité à l'égard des pays en développement, mais aussi comme la condition d'un rôle diplomatique et d'une présence économique à l'échelle mondiale. Cette ambition n'est pas seulement une *posture* idéologique. Elle représente pour la France un enjeu stratégique majeur, pour au moins 4 raisons, qui sont en partie liées et tiennent à son histoire et surtout à son héritage colonial :

1) la France a des Départements (DOM) et des Territoires d'Outre-Mer (TOM) sur plusieurs continents. Cette présence implique des stratégies à l'échelon régional ou sous-régional, où l'aide joue un rôle de "levier" diplomatique. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer certaines aides bilatérales ou des initiatives régionales, comme la Commission Océan Indien, le Fonds Spécial Caraïbes ou le Forum du Pacifique ;

2) La France a également des liens étroits avec les pays africains de la zone franc et elle entend y maintenir ses positions, quelque soient les modalités de passage à la monnaie unique européenne. Cette préoccupation s'exprime d'abord de façon claire au niveau de la répartition globale de l'aide et de ses concours financiers. Les efforts particuliers destinés à accompagner la dévaluation du FCFA et amortir ses effets sociaux, en sont une autre illustration ;

3) de plus pour des raisons à la fois politiques, économiques et culturelles qui recoupent en partie les 2 premiers facteurs, la France veut maintenir et développer un espace francophone, à la structuration duquel elle participe activement, via notamment l'ACCT ou l'AUPELF/UREF. C'est cet espace francophone qui tend à légitimer l'accroissement récent de l'aide en faveur des pays de l'ex-Indochine[1], qui par ailleurs se justifie pour des raisons économiques et de positionnement dans une région en expansion rapide ;

4) enfin, à ces 3 axes stratégiques s'ajoute désormais une préoccupation majeure du champ social et politique français, à savoir le problème de l'immigration, qui est issue pour une bonne part des anciennes colonies françaises (surtout Maghreb et Afrique Noire) et dont le freinage ne peut être envisagé sans une amélioration de la situation socio-économique de ces pays.

Les objectifs à moyen terme de l'aide publique française s'inscrivent à l'évidence au sein de ces finalités, même s'ils ne sont pas formellement explicités.

1.2 LES AXES D'INTERVENTION DE L'APD

Ces grands objectifs posés, on voit se dessiner à l'heure actuelle 2 grands axes ou domaines d'intervention :

Axe I : STRUCTURATION POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE

Cet axe regroupe toutes les actions visant à relancer sur des bases saines la dynamique du développement, dans une logique économique et institutionnelle. On se situe ici dans le sillage des politiques d'ajustement structurel, avec 3 champs d'application prioritaires :

1) les appui institutionnels : gestion du développement et de l'économie, réforme et amélioration de l'efficacité de l'Etat (...) ;

2) les appuis au secteur privé : réforme et privatisation des grandes entreprises publiques, développement du partenariat, mondialisation des échanges ;

3) développement des équipements structurants : Electricité, Eau, Transport, Télécom (...).

---

[1] Cambodge et Vietnam surtout, où doit d'ailleurs s dérouler le prochain sommet francophone.

Axe II : POLITIQUE SOCIALE DE REDISTRIBUTION

On regroupe ici toutes les actions visant à limiter les dégâts de la pauvreté, dans une logique sociale de redistribution, sans rentabilité immédiate. Cet axe ne fait que croître à l'heure actuelle du fait de la situation des PVD. Il regroupe 3 grands types d'intervention, liés de façon plus ou moins directe à la problématique du développement local :

1) les appuis à la décentralisation (collectivités territoriales, pouvoirs locaux) ;

2) les actions de proximité : développement à la base, ONG, coopération décentralisée ;

3) le soutien aux secteurs sociaux (santé, éducation).

A ces 2 grandes orientations s'ajoutent certains thèmes transversaux, avec une priorité sur les problèmes d'environnement et de population.

1.3 LA PROGRAMMATION PAR PAYS

1.3.1 LES CRITERES DE SÉLECTION ET D'ALLOCATION DE L'AIDE

L'absence de critères formels de sélection

A la différence du PNUD ou de l'Union Européenne, l'aide française ne s'inscrit pas dans le cadre de programmes indicatifs nationaux et il n'existe pas officiellement de critères permettant de justifier les différents niveaux d'aide obtenue par chaque pays. De fait, les versements peuvent varier fortement d'une année sur l'autre, suivant notamment l'existence ou non de grands projets, la situation économique du pays et l'étroitesse des relations diplomatiques. On conviendra aussi que les fameuses conditionnalités politiques de l'aide, liées à l'Etat de droit et au processus démocratique, sont interprétées avec une certaine souplesse, en fonction notamment des orientations stratégiques de la politique extérieure française, qui restent tout à fait déterminantes.

Une priorité lourde : l'Afrique et la zone franc

Si des critères de sélection ne sont pas formellement explicités, la concentration de l'APD sur certaines zones et pays-clé est évidente, comme en témoignent les données du CAD :

EVOLUTION DE L'APD BILATERALE PAR ZONE GEOGRAPHIQUE
(en % des versements bruts, hors TOM)

	1970/71	1980/81	1993/94
AFRIQUE DU NORD	25,7	19,2	16,5
AFRIQUE SUD SAHARA	51,7	58,5	63,4
Sous/Total AFRIQUE	77,4	77,7	79,9
AMERIQUES	5,7	7,4	5,4
ASIE DU SUD/EXTREME ORIENT	10,3	11,3	11,2
AUTRES	6,6	3,6	3,5
TOTAL	100	100	100

Source : données du CAD

On fera plusieurs constatations :

1) L'Afrique draine depuis 1970 près de 80% des décaissements bruts et cette proportion s'est maintenue et même accrue au cours de la période, alors que le volume global de l'aide était multiplié par 10 en dollars courants depuis 1970/71 et environ par 3 depuis 1980/81[2] .L'Afrique est donc de loin le principal secteur de concentration de l'aide publique française.

[2] En francs constants, l'effort est évidemment plus mesuré : l'APD est multipliée par 2,2 entre 1975 et 1990 et depuis stagne autour des mêmes niveaux (cf. tableau en annexe).

REPARTITION DE L'APD BILATERALE PAR ZONE ET PAR PAYS (1994)

	APD (en KF)	%	% ventilé
I. AFRIQUE (Sud SAHARA)	17359	53,5	62,3
Cameroun	1713	5,3	6,1
Congo	1261	3,9	4,5
Gabon	834	2,6	3,0
Côte d'Ivoire	3607	11,1	12,9
Sénégal	1559	4,8	5,6
S/total 5 pays	8974	27,7	32,2
Autres pays sud SAHARA	8385	25,8	30,1
II. AFRIQUE DU NORD	4745	14,6	17,0
dont Maghreb	1162	3,6	4,2
dont Egypte	2274	7,0	8,2
III. EUROPE	334	1,0	1,2
IV. AMÉRIQUE	1163	3,6	4,2
V. MOYEN ORIENT	684	2,1	2,5
VI. ASIE DU SUD	855	2,6	3,1
VII. EXTRÊME ORIENT	2645	8,2	9,5
dont Vietnam	998	3,1	3,6
VIII. OCÉANIE	83	0,3	0,3
non ventilé	4585	14,1	
Total APD	32454	100,0	
Total APD ventilé	27869		100,0

Source : CAD

2) Cette priorité accordée au continent africain s'est accompagnée d'une sensible diminution des financements destinés à l'Afrique du Nord, qui passent de 26% de l'APD en 1970/71 à 16% en 1993/94, au profit de l'Afrique au sud du Sahara, dont la part passe de 52% à 63% des versements bruts. En termes de décaissements nets, les données de 1994 sont très comparables (cf. tableau joint).

3) Enfin, les pays de la zone franc se voit accorder une place de choix : ils ont reçu en 1994 quelques 14 Milliards, soit 46% du total de l'APD bilatérale ventilée (versements nets, hors TOM). Soulignons que les 4 pays à revenu intermédiaire de cette zone (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon) et le Sénégal[3] drainent à eux seuls pratiquement le tiers de l'APD bilatérale ventilée (32% des dons, comme des financements nets).

Au regard de ces priorités lourdes, les montants de l'aide sur les autres pays tend à être assez marginaux, à l'exception des zones correspondant aux orientations stratégiques de la diplomatie française : espace francophone et en particulier les pays de l'Asie du Sud Est (notamment le Vietnam), où le positionnement n'est évidemment pas séparable de certaines ambitions économiques à l'échelon régional. Il en va également de même pour le réinvestissement actuel vers l'Egypte, le Liban et, à un degré moindre, la Palestine.

Au total, et contrairement à ce qu'auraient pu laisser croire certains propos de type "mondialiste", on ne semble pas aller dans le contexte actuel vers une politique de saupoudrage ou de diversification de l'APD, mais plutôt vers un recentrage sur les zones traditionnelles d'intervention, où sont d'ailleurs concentrés les moyens de la France à l'étranger.

Crédits et subventions

L'aide française s'est caractérisée au cours de la période récente par une réduction sensible des prêts, qui passent de 33% de l'APD bilatérale en 1990 à 22% en 1994. Cette hausse des dons s'exprime aussi bien dans les aides aux investissements que dans les soutiens économiques et financiers. Elle représente la traduction dans les faits du discours de La Baule : annulation des dettes bilatérales des pays les plus pauvres, avec un recours systématique aux subventions pour financer le développement, sans risque d'aggraver leurs déficits financiers (cf. tableau joint).

---

[3] qui est hors-classement dans la nomenclature française !

LA DIMINUTION DES PRETS AU SEIN DE L'APD BILATERALE		
	1990	1994
Part des prêts en % de l'APD bilatérale totale	33%	22%
" en % de l'aide aux investissements	72%	54%
" en % des soutiens financiers	34%	24%

Source : rapport au CAD année 1994 (MEF)

La "doctrine de La Baule"

Pour limiter l'endettement des pays pauvres, la France a décidé au début des années 90 de ne plus accorder que des subventions aux PMA, tout en annulant leurs dettes passées. Cette position généreuse dans son principe s'est heurtée dans les faits à certains effets de type pervers :

. l'usage systématique de subventions pour faire des investissements dans des secteurs rentables ou très rentables (comme les télécommunications par exemple) apparait comme un gaspillage de ressources. Le refus d'alourdir la dette s'est alors traduit pour certains PMA par une baisse globale de leurs ressources disponibles.

. la classification utilisée jusqu'ici par l'administration française pour définir les conditions d'accès aux différentes modalités de l'aide : subventions ou crédits à taux divers (ce qu'on appelle les "guichets" à la CFD) se fonde sur la distinction entre "pays les moins avancés" (PMA) et "pays à revenu intermédiaire" (PRI)[4]. Cette distinction a 2 inconvénients : elle laisse de côté certains pays, comme le Sénégal, qui ne sont ni PMA, ni PRI ; elle est aussi peu adaptée à la situation actuelle des PRI de la zone franc, qui font face à de graves déséquilibres financiers.

[4] La France n'utilise pas encore la distinction entre PRITI (pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure) et PRITS (pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure).

La position française actuelle tend donc à s'assouplir : le recours aux subventions pour les PMA n'est plus systématique et tend à s'infléchir suivant la rentabilité du secteur. De même, l'éventail des crédits s'élargit, en s'adaptant à la situation de chaque pays, ce qui peut inclure des subventions partielles dans des projets d'investissement rentables dans des PRI, notamment dans les opérations de restructuration des grandes entreprises publiques.

Les modes de gestion de l'APD

La distinction entre "pays du champ" gérés par le Ministère de la Coopération et des "pays hors-champ" (c'est à dire tous les autres) relevant du Ministère des Affaires Etrangères a une incidence sur les enveloppes par pays, pour des raisons tenant aux régles de la comptabilité publique.

En effet, le MAE ne fonctionne en principe que sur une programmation budgétaire annuelle, relevant de la Loi de Finances votée par le Parlement. Or les règles de la comptabilité publique imposent que les crédits débloqués sur ces lignes soient consommés dans l'année, ce qui limite les engagements et notamment les programmes lourds d'investissement. De plus, le MAE subit de façon directe les fréquentes restrictions budgétaires (le budget est régulé 3 fois par an), ce qui rend les cohérences plus délicates.

Le MC est lui aussi soumis à ces contraintes, notamment pour le financement des bourses et de l'assistance technique. Mais il y échappe partiellement grâce au Fonds d'Aide et de Coopération (le FAC), qui, contrairement aux règles de la comptabilité publique, permet des engagements pluri-annuels sur des projets, ce qui facilite la mise en place de programmes d'investissement plus ambitieux. Ceci étant, le FAC est lui aussi soumis aux régulations budgétaires.

1.3.2 LES DOCUMENTS DE STRATÉGIE PAR PAYS

La France tente depuis 3 ou 4 ans d'élaborer des stratégies par pays, avec 3 grands objectifs :

1) définir pour chaque pays un cadre unique d'intervention, afin de mieux intégrer l'action des différents opérateurs, en évitant le saupoudrage ou les incohérences liées à la complexité du dispositif français et à la multiplicité de ses intervenants;

2) mieux conformer les stratégies mises en oeuvre au sein de chaque pays aux grands axes politiques de la Coopération française ;

3) assurer aux interventions une certaine cohérence pluri-annuelle, en les rendant moins dépendantes des changements réguliers de personnel.

Comme tout exercice de programmation, son intérêt réside moins dans les documents produits que dans le travail d'analyse, d'explicitation et de concertation qu'implique leur élaboration.

Le dispositif

L'exercice concerne avant tout les "pays du champ" couverts par le Ministère de la Coopération (MC), le MAE se contentant d'une présentation de ses moyens budgétaires, avec un petit chapeau introductif destiné à l'Assemblée Nationale.

La programmation se fonde sur l'élaboration de documents d'Orientations à Moyen Terme (OMT) par pays, réalisées conjointement par le MC et la Caisse Française de Développement (CFD), qui sont ensuite validés dans le cadre du Comité d'Orientation et de Programmation (COP), réuni en novembre de chaque année. Le COP, qui est présidé par le Ministre de la Coopération, regroupe des représentants du MC et de la CFD, avec en "invités" des cadres du Trésor et du Ministère des Affaires Etrangères.

Soulignons la mise en place récente d'OMT *régionales*, visant à définir et à expliciter la position française à l'égard des structures régionales ou sous-régionales et des actions d'intégration actuellement réalisées en matière de réglementations (droit des affaires, taxes douanières ...), d'infrastructures et de recherche.

Les caractéristiques des OMT

Les OMT sont des cadres d'orientation de type stratégique, conçus sur un mode triennal glissant et qui doivent chaque année être réactualisés. Il s'agit de simples cadres de référence, sans caractère contraignant : autrement dit, l'inscription d'un projet ou d'un programme au sein d'une OMT n'est pas le garant de sa mise en oeuvre, son approbation relevant du cycle normal d'instruction des projets. De même, les OMT ne comportent pas de programmation financière, même si le coût de certaines opérations peut être présenté de façon indicative.

Notons que la CFD se lance à partir de cette année dans l'élaboration de cadres d'intervention par pays, conçus sur une base triennale et situés en amont des OMT. Rappelons que la CFD travaillant dans une logique "banque", elle n'a pas d'enveloppes par pays, mais des engagements correspondant à des projets, dont

les montants globaux pour chaque pays peuvent fortement varier d'une année l'autre. L'exercice pour la CFD répond ainsi à un besoin interne de cohérence. Mais, comme pour les OMT, il ne s'agit pas de définir des enveloppes, mais d'expliciter des stratégies sur quelques secteurs-clé d'intervention.

Plan-type

Les OMT suivent en général un plan-type, qui s'articule pour chaque pays autour des 6 points suivants :

PLAN-TYPE D'UN DOCUMENT D'ORIENTATION A MOYEN TERME

I. Evolution politique récente du pays
II. Priorités du Gouvernement pour le développement
III. Les enjeux pour la France
IV. La stratégie de la Coopération française
V. Les priorités sectorielles

Annexe : éléments de programme sur la période de 3 ans

Confidentialité

Il a été envisagé de transformer les OMT en un support de communication de la Coopération française vis-à-vis de ses partenaires. Toutefois, les OMT restent en l'état des documents confidentiels, du fait notamment des points I et III (évolution politique du pays et enjeux pour la France), dont la présentation publique exigerait souvent un "toilettage" diplomatique.

Modalités d'élaboration des OMT

- un télégramme d'instruction est envoyé vers juin/juillet aux représentations locales du MC et de la CFD, instruction qui définit le plan-type et le calendrier d'élaboration des documents d'orientation ;

- les premiers documents sont élaborés conjointement par les Missions locales du Ministère de la Coopération et les agences de la CFD, puis "remontées" aux différents niveaux centraux par l'ambassadeur, ce qui implique le MAE ;

- un premier examen est effectué par les chargés de mission géographique du MC et de la CFD, à l'issue duquel sont organisées des réunions par zone géographique, pouvant conduire à certains arbitrages ;

- enfin les OMT sont *validés* au cours d'une réunion du COP en fin d'année.

1.3.3 LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

Il a été créé en janvier 1996 un Comité Inter-Ministériel d'Aide au Développement (CIAD), présidé par le Premier Ministre, dont le secrétariat sera assuré conjointement par le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère de la Coopération et qui devrait associer tous les Départements concernés par le Développement (cf. infra et en annexe le décret).

Si le CIAD n'est pas encore pleinement opérationnel, il ouvre manifestement de nouvelles perspectives en matière de programmation et de suivi-évaluation de l'aide, avec un objectif de plus grande transparence et de lisibilité des différentes interventions, pour les pays du champ comme pour les autres.

Ceci étant, le Comité d'Orientation et de Programmation (COP), qui reste essentiellement une instance de concertation entre le MC et la CFD, ne devrait pas pour autant disparaître.

II. COOPERATION ET COORDINATION DU DISPOSITIF FRANCAIS AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS D'AIDE

La France entretient de nombreuses relations d'échanges et de coordination avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux et qui engagent l'ensemble du dispositif français. Si chaque Ministère dispose d'un budget relatif au développement, 3 Départements sont en *première ligne* : le Ministère des Affaires Etrangères (MAE), le Ministère de la Coopération (MC), dont le représentant est un Ministre délégué relevant institutionnellement du Ministre des Affaires Etrangères, et le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), qui gère de façon directe près de 50% de l'APD française. La Caisse Française de Développement (CFD) n'est pas un Département ministériel, mais joue en *2ème ligne* un important rôle de conseil technique[5]. Les échanges se nourrissent de nombreux contacts informels à tous les niveaux et notamment sur le terrain, où la France dispose (au moins pour les "pays du champ") d'un dispositif d'appui encore très conséquent.

2.1 LES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES

Les relations du dispositif français avec les institutions multilatérales concernent essentiellement : les institutions de Bretton-Woods, la Banque Africaine de Développement (BAD) et quelques autres banques et fonds de développement multilatéraux ; les Nations-Unies et l'Union Européenne.

Les grands indices

Les financements multilatéraux sont de 10,3 Milliards de Franc en 1994, soit 24% du total de l'APD (hors TOM). Ils se concentrent de façon claire sur 2 grands partenaires, qui drainent à eux deux pratiquement les 3/4 de l'APD multilatérale : l'Union Européenne (49%) et le groupe de la Banque Mondiale (24%). Les contributions de la France au PNUD deviennent chaque année de plus en plus marginales . Ces grands indices précisent les grandes orientations multilatérales de la politique d'aide au développement (cf. tableau joint).

---

[5] La CFD est sous la tutelle de 4 Ministères : MEF, MAE, MC et DOM/TOM

REPARTITION DE L'AIDE MULTILATERALE EN 1994

	MF	% (Multi)	% (APD)
PNUD (avec programmes liés)	260	2.5	0.6
BANQUE MONDIALE	2470	24.0	5.8
Autres Banques de Développement	1336	13.0	3.1
UNION EUROPEENNE	5083	49.4	11.9
Autres	1149	11.1	2.7
TOTAL APD Multilatérale	10298	100	24.1

Source : rapport au CAD année 1994 (MEF)

% (Multi) = % par rapport à l'APD multilatérale
% (APD) = % par rapport au total de l'APD (déboursements nets, hors TOM)

L'organisation du dispositif

Le Ministère des Finances garde en amont la *haute main* sur l'ensemble des financements, mais sans s'impliquer dans le quotidien de l'opérationnel. Il manifeste aussi sa vigilance devant tout texte ou décision qui a ou peut avoir une incidence financière. Il dirige également les délégations françaises auprès du FMI, de la Banque Mondiale et de la BAD. Par contre, c'est traditionnellement le MAE qui est en première ligne dans les relations avec l'ONU et avec l'Union Européenne. Ceci étant, quelque soit le pilote, les délégations françaises sont généralement tripartites, avec des représentants du MEF, du MAE et de la CFD , à titre de conseil.

Les relations avec les grandes institutions

- FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (FMI)

Sur le plan institutionnel, les relations transitent par le Bureau de l'Administrateur français du FMI et de la Banque Mondiale à Washington. Le montant des contributions françaises sont fixées par le Trésor. Les grands débats actuels concernent le problème des annulations de dettes et les moyens d'assurer aux FAS des ressources plus permanentes.

Les relations avec le FMI s'articulent autour de l'Assemblée générale annuelle (généralement en Octobre), qui est précédée et suivie de plusieurs visites annuelles de responsables du dispositif français. Par exemple, le DG de la CFD fait au moins 2 visites annuelles. Il y a également d'étroites relations lors des missions du FMI sur le terrain, qui donnent lieu généralement à des debriefings au MEF.

- BANQUE MONDIALE (BM)

Sur le plan institutionnel, les relations sont comparables avec celles du FMI, les assemblées générales de la Banque se déroulant à la même période, avec en plus les "assemblées de printemps". Ceci étant, les relations sont plus denses, avec de nombreuses discussions sur les méthodes, les champs d'intervention et les co-financements. Toutefois, les co-financements français ne représentent qu'une faible part des co-financements globaux associés à la Banque Mondiale et les financements conjoints sur un programme (tels que par exemple le Japon les pratiquent souvent) sont pour la France extrêmement rares[1].

De manière générale, on conviendra que les relations entre la France et la Banque Mondiale, rendues très difficiles dans les années passées du fait des problèmes suscités par la zone franc et la dévaluation du FCFA, sont aujourd'hui nettement moins antagonistes. Qu'il s'agisse des PAS, de programmes sectoriels ou de projets, la tendance actuelle vise à rechercher les complémentarités et renforcer les synergies.

Ces relations se nourrissent de nombreux comités, groupes de travail et séminaires, de caractère volontairement non-opérationnel, le plus souvent crées à l'initiative de la Banque et qui permettent aux différents Bailleurs de se réunir et de faire le point sur des thèmes divers, tels que le financement du secteur privé, le micro-crédit, les programmes d'ajustement du secteur agricole, la recherche ou l'environnement.

En dehors des Groupes Consultatifs, qui visent eux-aussi à une meilleure coordination des grands Bailleurs, on soulignera aussi le rôle du Programme Spécial pour l'Afrique (PSA), que coordonne la Banque et qui en est à sa phase III. Avec 2 grandes réunions par an (à Washington et à Paris) et des groupes de travail portant sur des thèmes divers (tels que les revues de dépenses publiques, les fonds de contrepartie, la lutte contre la pauvreté ...), il constitue un important forum de réflexion, auquel les représentants du dispositif français participent activement.

---

[1] Côté français, notamment pour la CFD, il s'agit le plus souvent de financements *en parallèle*, où chaque Bailleur garde la maîtrise de sa gestion.

Enfin, signe concret de concertation, on notera la politique d'échange de personnel (en position opérationnelle) entre la Banque Mondiale et la CFD, ce qui permet aux 2 structures de mieux comprendre leurs modes respectifs de travail et d'organisation.

- LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (BAD)

La France, comme actionnaire de la BAD, dispose d'un administrateur tournant, partagé avec la Belgique et l'Italie. Elle contribue aux deux guichets et notamment au FAD, qui est un fonds renouvelable permettant de financer des crédits à taux concessionnel.

La situation actuelle est assez tendue, du fait de la crise financière et de gestion de cette institution. Le FAD est épuisé depuis 1994 et une importante augmentation du capital est à prévoir, avec une forte hausse des appuis "non-régionaux". La BAD, de ce fait, a concentré ses interventions sur l'Afrique du Nord, où elle réalise désormais 80% de son activité. Au total, en dehors de l'assemblée générale annuelle, il y a peu de relations avec la partie française, même sur le secteur privé, où les opérations de la BAD se sont avérés des plus médiocres.

- UNION EUROPEENNE (UE)

On a vu que la contribution de l'APD française à l'UE s'élevait en 1994 à plus de 5 Milliard de Franc, soit la moitié de ses financements multilatéraux. De plus, la France contribue pour 24% au budget du FED, ce qui représente une contribution volontaire de quelques 3 Milliards d'Ecus sur 5 ans et environ le tiers de ses financements multilatéraux.

Il est clair qu'une telle contribution vise à permettre à la France de peser en amont sur les grands cadres politiques (Convention de Lomé, accords méditerranéens) et sur les orientations et le financement des programmes nationaux ou régionaux qu'elle juge prioritaires. Il en va bien sûr de même pour les interventions de la BEI ou pour les subventions du FED, que gère la Commission.

Les relations avec l'Union Européenne ont de ce fait une importance clairement stratégique pour l'APD française.

. la Banque Européenne d'Investissement (BEI)

Avec un volume d'activités d'environ 2 Milliards d'écu par an, la BEI est devenu le premier opérateur de crédit, devant la Banque Mondiale. Toutefois, l'essentiel de ses activités se fait en Europe. Du fait de ses marges infimes, elle dispose de taux très compétitifs, avec une bonification pour les pays ACP (de 3% à 6%) et de 1 à 2% pour les capitaux à risque. C'est la pièce la plus opérationnelle du dispositif européen.

La BEI a des relations très étroites avec 3 administrations françaises : le Trésor, le Crédit National de France et la CFD, dont le DG est un administrateur de la BEI. Ces relations s'appuient sur le montage de co-financements, soit sur des fonds propres de la BEI, soit sur des fonds du FED gérés par la BEI[1].

- le Fonds Européen de Développement (FED)

La France fait partie des comités de sélection des programmes et des projets du FED, via le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Affaires Economiques Européennes (le SGCI), qui regroupe une centaine de personnes et relève du Premier Ministre. Le SGCI reçoit les notes et les avant-projets et définit les positions du Gouvernement au cours de réunions "à géométrie variable", mais où tout le dispositif français de l'aide au développement est représenté (l'arbitrage du Premier Ministre est sollicité en cas de désaccord). Ces positions sont ensuite transmises au représentant permanent de la France à Bruxelles, qui a rang d'ambassadeur et dont les relations avec le FED sont permanentes. Notons que si les relations sont en France médiatisées par le SGCI, sur le terrain, les relations sont très étroites, à tous les niveaux.

- PROGRAMMES ET FONDS DES NATIONS-UNIES

Si la France en 1994 est le 5ème financier de l'ONU pour les contributions obligatoires, elle ne se situe qu'entre le 8ème et le 13ème rang pour les contributions volontaires aux grandes organisations du système. La stratégie actuelle semble surtout déterminée par des problèmes budgétaires. Elle se traduit notamment par une forte baisse tendancielle des contributions au PNUD, en partie compensée par une hausse des financements sur des programmes plus ciblés.

---

[1] Notamment avec PROPARCO, filiale de la CFD spécialisée dans le financement des entreprises privées, sous forme de participations, de prêts à moyen ou long terme et de conseils techniques.

Les données suivantes concernent les plus grosses contributions volontaires de la France au système des Nations-Unies en 1995. Elles permettent de situer les grandes orientations actuelles:

1) la contribution française aux "ressources de base" (core-fund) du PNUD passent de 246 MF en 1994 à 100 MF en 1995. La déflation initiée au début des années 90 continue donc en s'intensifiant ;

2) l'action humanitaire tend à tenir une place croissante : cela concerne le HCR, l'OSTNU et une bonne partie du PAM et de l'UNICEF ;

3) les autres programmes actuellement privilégiés concernent le contrôle international des drogues (PNUCID) et la santé, surtout pour la lutte contre le Sida (ONUSIDA), la contribution de la France à l'OMS étant par contre passé de 15,7 MF en 1994 à seulement 6 MF en 1995.

LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DE LA FRANCE AUX PROGRAMMES DU SYSTEME DES NATIONS-UNIES * (1995)

	MF
PNUD (1)	100,0
HCR	38,1
ONUSIDA	17,0
PAM	15,5
ONUDI	12,0
UNICEF	11,0
PNUCID	8,5
OSTNU	7,0
OMS	6,0
PNUE	5,6

Source : MAE

* contributions volontaires supérieures à 5 MF

(1) sans FENU, VNU, UNSO/BNUS (soit en totalité 15,5 MF, dont 10 MF pour le FENU)

2.2 LES RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS BILATÉRALES

Des relations bilatérales entre institutions d'aide tendent aujourd'hui à se développer sur une base régulière annuelle avec notamment le Canada, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Portugal, les USA et le Japon (de façon plus moins régulière ou formelle).

Ces réunions peuvent s'inscrire dans le cadre général des relations bilatérales. Elles sont alors pilotées par le MAE, avec des volets spécifiques concernant l'aide au développement. C'est le cas par exemple des grandes réunions franco-allemandes annuelles, qui durent une semaine et où tous les problèmes entre les 2 pays sont évoqués et notamment ceux de la Coopération. Parfois, les réunions n'ont pas l'ambition de couvrir tous les domaines et se font directement entre les responsables des Départements chargés de l'aide au développement. C'est le cas des réunions de concertation avec les responsables américains, qui se font en général à l'issue des assemblées générales du FMI et de la Banque Mondiale.

Le développement de ces relations bilatérales est jugé très utile par les responsables français, même si les réunions débouchent rarement sur des opérations conjointes concrètes, qui restent toujours difficiles à monter dans un cadre bilatéral. La volonté de coordination et de co-financement est donc claire. Elle correspond aussi à une nécessité du fait des difficultés budgétaires actuelles.

2.3 LES RELATIONS AVEC LES ONG

Le secteur ONG est composée d'un très grand nombre d'organisations hétérogènes à buts très différents. Pour s'orienter dans cette *nébuleuse* et commencer à spécifier les organisations spécialisées dans l'aide au développement, certaines institutions françaises ont proposé les termes d'Organisation ou d'Association de Solidarité Internationale (OSI ou ASI). Ces termes recouvrent en fait ce que dans le langage international on appelle ONG et c'est ainsi que dans ce texte on continuera de les appeler.

2.3.1 ORIENTATIONS POLITIQUES

Les ONG se voient aujourd'hui accorder un rôle important au sein des politiques et des programmes de coopération, notamment pour toutes les opérations relevant du développement "à la base" ou des actions "de proximité". A ce titre, la politique de soutien aux ONG paraît peu dissociable de toutes les actions menées au titre de la coopération décentralisée, qui est analysée dans le chapitre suivant. Ceci posé, les objectifs de l'appui au secteur ONG sont multiples, avec des aspects tout à la fois techniques, politiques et économiques. On en soulignera trois :

1) ouvrir la société française sur l'extérieur, en l'orientant vers des activités de solidarité internationale, dont le financement reste marqué par le poids massif de l'aide publique et la faiblesse des contributions privées. Selon le CAD, les dons des ONG s'élevaient en 1994 à quelques 280 Millions de US Dollars, soit 3,3% de l'aide publique. On peut comparer ces montants à ceux de l'Allemagne par exemple, où les dons des ONG représentent 981 Millions de USD (14,4%) ; le Canada : 273 Millions (12,1%) ; les USA : 2614 Millions (26,3%)[1] ;

2) soutenir les dynamismes et l'organisation des sociétés civiles dans les PVD, dans une perspective de développement durable et de construction d'Etats de droit ;

3) renforcer la pertinence et l'efficacité de l'aide publique sur des secteurs ou sur des types d'intervention que les institutions gouvernementales, du fait de leur lourdeur et de leur caractère administratif, font mal ou de façon coûteuse (aide d'urgence, développement à la base, transferts sociaux).

---

[1] Notons que l'aide du Japon est aussi marquée par le poids prédominant des financements publics, puisque les dons privés sont évalués à 213 Millions de USD, soit 1,6% de l'APD (CAD 1994).

Soulignons que la détérioration de la situation socio-économique de nombreux PED (notamment en Afrique), comme l'échec patent des grands programmes d'investissement public où les organismes étatiques jouaient un rôle majeur, ont contribué très largement à replacer les ONG au coeur des débats stratégiques sur le développement. Car ces échecs ont mis l'accent sur les programmes sociaux et de lutte contre la pauvreté, où les ONG, du fait de leur expérience et de leurs modes d'intervention, sont apparu comme des acteurs incontournables. De même, la volonté marquée des pouvoirs publics français d'accompagner la dévaluation du FCFA dans la zone franc, en réduisant autant que possible ses effets sociaux, a joué localement un rôle d'accélérateur.

2.3.2 LE DISPOSITIF D'APPUI

Le dispositif de soutien aux ONG s'établit à 3 niveaux (cf. schéma joint) :

I. Des structures d'appui et de concertation entre les pouvoirs publics et les ONG, qui s'appuient d'une part sur des structures administratives et, de l'autre, sur des organismes paritaires, composées de représentants des pouvoirs publics et des associations ;

II. Des structures de coordination du milieu associatif - sous la forme de collectifs ou de regroupements d'ONG eux-même soutenus par les pouvoirs publics, désireux de voir émerger des pôles fédérateurs dans cette "nébuleuse" d'associations, comprenant plus de 3.000 organisations ;

III. Des structures de concertation entre les ONG et les institutions multilatérales (essentiellement ONU et Union Européenne).

On se concentre ici sur le dispositif d'appui gouvernemental au sein du MAE, du MC et de la CFD.

Le dispositif d'appui gouvernemental

Le dispositif d'appui gouvernemental se veut d'abord une structure de concertation et de soutien. Il ne s'agit donc pas en théorie d'intervenir de façon lourde ou de contrôler l'action des ONG, mais de soutenir leurs *initiatives.* En pratique, les choses ne sont pas évidemment aussi simples et les interférences sont multiples, du fait notamment du poids des co-financements publics, mais aussi de la volonté de l'administration d'orienter l'action des ONG, au nom de la recherche légitime d'une meilleure synergie des différentes interventions. Tout ceci ne va pas sans

contradictions, ni parfois de réels antagonismes avec un milieu associatif qui demeure très sensible à son autonomie.

Ceci étant, le dispositif gouvernemental s'appuie essentiellement sur 2 types de structures : des structures de type administratif, qui constituent le point d'entrée des ONG au sein des Ministères et de leur accès aux financements publics ; des structures mixtes de type paritaire, gérées par les pouvoirs publics et par les ONG.

A. LES STRUCTURES DE TYPE ADMINISTRATIF

I. La Commission Coopération Développement (COCODEV)

C'est une structure de concertation, relevant du MAE et du MC et présidé par le Ministre de la Coopération. Elle regroupe sur un mode paritaire des représentants des divers Ministères et des grands collectifs d'ONG intervenant dans le développement et l'aide d'urgence. Notons que la Commission n'a pratiquement pas de personnel et tient par sa nature à la fois d'une structure administrative et d'un organisme paritaire.

La Commission avait jusqu'en 1995 un rôle de réflexion, d'orientation et de coordination, pour tous les aspects touchant au secteur : statistiques, promotion, modalités de financement, renforcement des liens et de la synergie entre pouvoirs publics et associations, développement des liaisons avec les ONG des PVD (...).

Il lui est désormais assignée une fonction de programmation des soutiens publics destinés aux ONG, dans le cadre d'un Comité Paritaire de Programmation (CPP), chargé - de commun accord entre les pouvoirs publics et les associations - de définir les enveloppes destinées aux divers types d'appuis financiers : co-financements classiques, programmes prioritaires, convention d'objectifs, dotations aux micro-projets (cf. infra le "Bureau de la Vie Associative").

Cette fonction de programmation et surtout son caractère *paritaire* s'inscrivent dans la nouvelle stratégie de promotion des pouvoirs publics, centrée sur une *contractualisation* de ses relations avec les ONG.

II. La Mission de Liaison auprès des ONG (MLONG)

La Mission relève du Secrétariat Général du MAE. Elle joue essentiellement un rôle de liaison, de contact et d'information.

III. Le Bureau de la Vie Associative

Le Bureau de la Vie Associative (BVA) est un bureau commun au MAE et au MC, logé dans la Sous-Direction du Développement Institutionnel, au sein du Ministère de la Coopération. C'est l'interface principal entre le mouvement associatif et les Pouvoirs publics et le principal gestionnaire des aides publiques aux ONG. En dehors de ses activités d'information, de concertation et de mise en réseau, il a 2 grandes attributions : le soutien aux associations de volontaires et le co-financement des initiatives des ONG.

- Le soutien aux associations de volontaires représente une fraction importante des financements. Il se traduit notamment par une subvention à l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP), qui dispose d'environ 500 volontaires en Afrique et Haïti et des aides diverses (couverture sociale, prime de réinsertion) destinées aux quelques 1.500 volontaires relevant d'associations reconnues par la Commission du Volontariat[1].

- Les co-financements représentent l'autre axe du soutien public aux actions des ONG. Ils font l'objet d'une nouvelle approche et sont analysés plus en détail dans le chapitre suivant.

Soulignons que le Bureau de la Vie Associative reste une structure assez légère : 5 cadres + 3 gestionnaires et un secrétariat, ce qui devient insuffisant compte tenu du volume croissant des activités et des financements (plus de 200 projets co-financés par an).

B. LES STRUCTURES DE TYPE PARITAIRE

Ces structures sont pour la plupart des émanations de la COCODEV. Elles assument une fonction de levier dans la structuration des ONG, en même temps que de relais des financements publics.

- Le Fonds de Promotion des Etudes Préalables, des Evaluations et des Etudes Transversales (F3E)

Créé en 1994 à l'initiative de la COCODEV, le F3E est une structure associative gérée par des acteurs de la solidarité internationale, qui vise à faciliter la réalisation

[1] Instance paritaire créée par le décret de 1986 relatif aux associations de volontaires reconnues et à la protection sociale des volontaires.

d'études. Il a également une mission de valorisation et de capitalisation des expériences, avec un accent mis sur les procédures d'évaluation rétrospective. Le Fonds est alimenté par des cotisations des ONG membres et les co-financements soumis auprès du MC, du MAE et de la CFD.

- Le Programme Jeunes, Ville, Emploi (JVE)

C'est une structure paritaire, qui vise à soutenir l'insertion sociale et professionnelle des jeunes urbains en Afrique. Le programme est soutenu par le MC, qui peut co-financer le montage ou l'évaluation des projets, mais sans participer à leur mise en oeuvre. Un programme expérimental de 3 ans, regroupant plus de 30 opérations et doté de 10 MF, a été mis en place en 1993. L'un des principes d'action du JVE est la mixité Nord/Sud de l'expertise et des équipes techniques intervenant sur le terrain.

- Le Programme Solidarité Habitat (PS-H)

Créé en 1988, c'est un espace de débat et de concertation, qui contribue à la réflexion sur les orientations de la politique française de coopération, en matière d'amélioration de l'habitat (accès du plus grand nombre à un habitat récent)

- Le Programme Solidarité Eau (PS-EAU)

Créé en 1984, le PS-EAU anime des groupes de travail et assure des conseils techniques, en se centrant sur 2 domaines : le Bassin du fleuve Sénégal et la distribution d'eau potable en milieu urbain.

- L'Opération Prévention Eté Solidarité Internationale (OPE-SI)

Rassemblant les pouvoirs publics, des ONG et des associations de jeunesse et d'éducation populaire, l'objectif d'OPE-SI est d'organiser, dans le cadre d'actions de développement, des rencontres entre jeunes des PED et des français issus des zones urbaines défavorisées. Plusieurs centaines de jeunes depuis 1991 ont ainsi pu participer à des actions de solidarité, avec un soutien du MC (autour de 2 MF par an).

2.3.3 LES NOUVELLES APPROCHES

Les pouvoirs publics disposent de 2 types de soutien qu'il faut bien distinguer :

- le recours à une ONG pour réaliser un projet conçu et financé par un organisme public de développement. L'ONG agit ici en tant que prestataire de service dans le cadre d'un marché public, dont elle n'est que l'opérateur ou le *maître d'oeuvre* ;

- les co-financements, où il s'agit de subventionner des actions initiées par les ONG et dont ils restent les *maîtres d'ouvrage*.

Si le recours à une ONG comme prestataire de service se fait à l'initiative des différents services publics, les co-financements sont gérés par le Bureau de la Vie Associative, qui dispose à ce titre de 4 grands instruments :

1) LES CO-FINANCEMENTS "CLASSIQUES"

Le Bureau appuie les initiatives des ONG par des conseils techniques et surtout par des co-financements destinés à des projets de développement dans le Tiers-Monde ou à des actions d'éducation au développement en France. Les co-financements sont en principe plafonnés à hauteur de 50%. Ne peuvent y accéder que les associations françaises à but non lucratif (Loi 1901), pouvant justifier d'une activité réelle depuis au moins 3 ans.

Les programmes mis en oeuvre par des associations en liaison avec les autorités locales et/ou les services français de coopération (Ambassades, Missions de Coopération), sont explicitement privilégiés, "dans le but de favoriser la cohérence des actions, de garantir leur fiabilité, de réaliser un suivi et d'assurer une capitalisation des expériences". Il convient par ailleurs que les projets répondent à certains critères caractéristiques de l'action des ONG - notamment l'accent mis sur la participation des populations et la formation des homologues.

2) LES PROGRAMMES PRIORITAIRES

Dans le but de stimuler le regroupement et la professionnalisation des ONG, tout en favorisant l'intégration de leurs actions au sein de stratégies concertées sur un secteur ou sur une zone géographique, les pouvoirs publics viennent de mettre en place un nouvel instrument : les "programmes prioritaires". L'idée est de susciter la formation de collectifs regroupant les projets de diverses ONG, dans le cadre d'un programme concerté sur un domaine ou un pays donné. L'accent est mis sur la cohérence d'ensemble et les règles de fonctionnement prévues pour assurer la coordination. Un coordinateur sera désigné pour chaque programme, qui sera l'interlocuteur privilégié de l'Administration .

3 remarques : i) l'élaboration d'un "programme prioritaire" se fait en réponse à un *appel d'initiatives* du Comité Paritaire de Programmation (appel largement diffusé sur la base d'une *fiche de programme incitatif*) ; ii) la procédure autorise un co-financement public à hauteur de 75% ; iii) le regroupement des projets au sein d'un programme concerté n'implique pas une perte d'autonomie des ONG participant à ce programme : chacune doit établir un budget détaillé de son intervention, tout en restant individuellement responsable de sa réalisation.

Un premier "programme prioritaire" vient de démarrer au Burkina. D'autres sont en préparation au Vietnam, à Madagascar et en République Sud Africaine.

3) LES "CONVENTIONS D'OBJECTIFS"

C'est également un instrument nouveau. L'objectif est de structurer des relations de *partenariat* entre l'Administration et les ONG reconnues pour leur expérience et leur qualité d'intervention, autour de programmes pluri-annuels, regroupant plusieurs interventions. L'idée n'est donc plus de financer une série de projets, mais de définir avec certaines associations une relation contractuelle, portant sur une thématique précise et définie dans le cadre d'une "convention d'objectifs".

Il est clair qu'en l'état actuel, cette contractualisation ne peut concerner que d'assez grosses ONG reconnues (budget annuel d'au moins 10 MF, avec des ressources propres représentant au moins 30% du budget annuel consacré à la solidarité internationale, dont 15% de ressources privées). C'est le cas de Vétérinaires Sans Frontières (VSF), qui s'est vu confier un programme d'organisation professionnelle des éleveurs sur plusieurs pays et continents. Une autre convention d'objectifs est actuellement montée avec une des plus grosses ONG confessionnelle : le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) sur la problématique de la région des Grands Lacs (Afrique de l'Est). Une autre est prévue sur le thème de l'éducation.

4) DOTATION AUX MICRO-PROJETS

C'est une procédure expérimentale, visant à promouvoir des micro-projets (moins de 100 KF), avec 2 objectifs prioritaires : soutenir le fonctionnement et la structuration des ONG locales ; assurer le suivi et l'accompagnement des projets entièrement repris par les partenaires du Sud. La dotation ne peut en aucun cas être une subvention de fonctionnement.

2.3.4 LES FINANCEMENTS

Indices globaux

Le volume global des financements gérés par le Bureau de la Vie Associative, qui couvre l'essentiel des soutiens publics aux ONG, tourne depuis le début des années 90 autour de 200 MF par an, dont environ 120 MF pour le volontariat (75 MF pour la seule AFVP) et quelques 80 MF pour les co-financements de projets (40%).

Si les financements sont croissant et désormais inférieurs aux demandes des ONG, ils ne représentent à l'heure actuelle que 0,5% de l'APD bilatérale française, ce qui reste marginal et nettement inférieur à la moyenne du CAD (2,5% en 1994). Toutefois, rapportée aux financements des ONG, l'aide publique est importante, puisqu'elle représente près de 15% des versements réalisés sur ressources privées, estimées à environ 1.400 MF en 1994 (la moyenne du CAD est de 17%).

L'aide au volontariat

L'aide directe au volontariat (hors projet) concernaient en 1994 1535 volontaires répartis de la façon suivante :

NOMBRE DE VOLONTAIRES SOUTENUS PAR L'APD

	MC	MAE (1)	TOTAL
Volontaires civils	734	591	1325
Volontaires du service national	138	72	210
TOTAL	872	663	1535

(1) avec les pays de l'Est

Source : BVA

Il est à noter un certain tassement des volontaires sur les "pays du champ". Ceux-ci ne peuvent donc compenser la sérieuse diminution de l'assistance technique française en poste intervenue dans la période récente.

L'aide-projet

Hors-volontariat, près de 200 projets ont fait l'objet d'un soutien en 1994 pour un montant total de 81 MF, dont 59 pour le MC et 22 pour le MAE. Le montant moyen des financements est assez réduit : 339 KF par projet, soit 27% du coût total, pour le MC ; 231 KF (soit 13%), pour les projets financés par le MAE. Ces moyennes masquent de fortes disparités, puisqu'au MC 58% des projets obtiennent des co-financements supérieurs à 300 KF et totalisent 90% des crédits accordés.

La répartition sectorielle des projets est assez délicate à estimer, car il s'agit souvent d'actions de développement intégré. Toutefois, les secteurs du développement rural, de l'enseignement et de la santé sont prédominants, avec une présence marquée dans les "pays du champ" des activités d'alphabétisation, d'appui à l'artisanat et aux micro-entreprises.

Si les actions ont concerné 48 pays (dont 31 hors-champ), on constate une forte concentration de l'action des ONG dans un nombre limité de pays. C'est le cas notamment sur la zone couverte par le MC, où 70% des co-financements se sont mobilisés sur seulement 7 pays : Madagascar, Tchad, Burkina, Haïti, Mali, Mauritanie, Guinée (par ordre décroissant). Pour la zone MAE, c'est l'Asie du Sud Est, l'Afghanistan et le Brésil, qui viennent en tête, avec une faiblesse remarquable des interventions des ONG françaises au Maghreb.

En 1994, 130 ONG ont bénéficié de financements publics (avec les associations de volontaires), avec une forte concentration des financements sur un petit nombre d'associations. En dehors même du cas de l'AFVP, qui draine plus de 50% des financements, une dizaine d'ONG bénéficient de 25% à 30% du total des crédits, aussi bien au MC qu'au MAE - dont la Délégation Catholique à la Coopération (DCC) et Vétérinaires Sans Frontières (VSF).

2.3.6 LES CARACTERISTIQUES DES ONG

Critères d'inscription

Comme on l'a vu, le terme d'ONG recouvre une multitude d'organisations, régies dans le cadre de la Loi de 1901 sur les associations, parmi lesquelles un certain nombre sont orientées en partie ou en totalité vers l'aide au développement. Pour tenter de clarifier la situation, certains ont proposé le terme d'Associations de Solidarité Internationale (ASI). Toutefois, ce terme n'implique à l'heure actuelle aucun statut juridique ou fiscal particulier par rapport aux autres ONG.

Un répertoire des ASI a été réalisé à l'initiative de la COCODEV, avec la participation du MC, du MAE et des collectifs ou coordinations des associations concernées. Il dénombre en 1995 plus de 3.000 Associations de Solidarité Internationale, qui n'ont parfois qu'une partie de leurs activités dans un pays en développement. Notons que le fait d'être inscrit au répertoire n'implique aucune reconnaissance ou agrément du MC, du MAE ou de la COCODEV. Pour ce qui concerne les volontaires, seules les associations reconnues par la Commission du Volontariat bénéficient d'un soutien public (cf. infra).

Sources et modalités de financement

En France, comme ailleurs, le financement des ONG ne constitue pas vraiment un modèle de transparence et la plupart des associations manifestent sur ce plan un assez grand souci d'autonomie. Il s'y ajoute des phénomènes de financements croisés, qui viennent encore accentuer l'opacité.

Ceci posé, l'activité des ONG repose sur 4 sources de financement :

1) les ressources d'origine privée, que le CAD estime à quelques 1.300 MF/ an (en montants nets des subventions). Ces ressources propres reposent essentiellement sur des collectes et dons et leurs montants varient suivant la capacité de mobilisation de chaque association et sa notoriété. Les legs et donations restent peu importants, de même que les contributions des entreprises ;

2) les subventions publiques sous forme de co-financements données par le dispositif d'aide français (MC + MAE), qui tournent (comme on l'a vu) autour de 200 MF, auxquels il convient d'ajouter les ressources issues des autres Ministères et des collectivité territoriales ;

3) les contrats passés avec les administrations françaises, suivant les différents canaux de l'aide publique, notamment : les Crédits Déconcentrés d'Intervention (CDI) gérés au niveau des Missions de Coopération ; les opérations relevant de la Coopération Décentralisée (cf. supra) ; le Fonds Spécial de Développement (FSD) et les financements réalisés par la CFD au titre de l'Aide aux Initiatives Privées de Base (AIPB) . L'ensemble de ces marchés est assez difficile à évaluer, mais il est au moins du même ordre que les co-financements publics ;

4) les contrats passés avec des sources multilatérales ou les co-financements sollicités auprès de l'Union Européenne, dont les contributions sont désormais plus importantes que l'aide publique bilatérale française. C'est ainsi que près de la

moitié des projets présentés par des ONG au Bureau de la Vie Associative en 1995 le sont aussi à la DG VIII à Bruxelles, qui fait l'objet d'un intense "lobbying". Globalement, les co-financements sollicités auprès de l'Union Européenne sur ces mêmes projets sont estimés en 1995 à 107 MF, contre 38 MF pour l'aide française.

Fiabilité des ONG et perspectives

Le secteur ONG, comme on l'a vu, regroupe des associations très hétérogènes, qu'il est assez difficile de caractériser dans son ensemble. On fera toutefois les remarques suivantes :

- les ONG ont a priori plusieurs avantages, qui tendent à justifier leur utilisation croissante : souplesse de l'organisation, esprit de solidarité et de volontariat, expérience des actions de proximité et du développement à la base et coût relativement réduit par rapport à une expertise classique (...) ;

- inversement, il apparait certaines faiblesses, qui tiennent principalement : i) au manque de technicité d'une bonne partie du personnel et que ne peut compenser l'esprit "volontaire" ; ii) à la faible assise financière de la plupart des organisations, ce qui limite les opérations, tout en aiguisant les problèmes liés à l'élaboration, à la mise en oeuvre et au suivi/évaluation des interventions ; iii) à la volonté d'autonomie des ONG, volonté qu'il convient de respecter, mais qui pose des problèmes de transparence et de coordination.

Ces caractéristiques expliquent, avec la tradition centralisatrice de l'administration française, la double orientation politique actuelle, qui vise d'une part à structurer le mouvement autour de collectifs d'ONG, fédérés sur une base thématique ou régionale et, de l'autre, à contractualiser ses relations avec le petit nombre de gros organismes spécialisés, qui drainent aujourd'hui l'essentiel des subventions et des marchés publics donnés aux ONG.

Pour conclure, on conviendra que la professionnalisation des ONG va le plus souvent de pair avec un perte de l'esprit de solidarité et de volontariat. De même, l'accroissement des activités et des financements, soutenu par la progression des subventions publiques bilatérales et multilatérales, s'accompagne rapidement d'un changement qualitatif des modes d'organisation et de gestion du personnel. Les grosses ONG civiles et confessionnelles tendent alors à devenir de véritables "entreprises" de développement, dont la croissance ou la survie dépendent de leurs capacités de lobbying auprès des institutions d'aide.

Tout se passe comme si les pouvoirs publics suscitaient cette évolution, tout en redoutant ses effets. La clé de l'évolution reste le mode de partage entre l'aide publique et l'aide privée et la capacité de l'Etat, comme des ONG, à accroître leur coopération sur un mode paritaire.

LES 10 PLUS GROSSES ONG FRANCAISES

SIGLE	DÉNOMINATION	PED (1)	ACTIVITES
I. Financement supérieur à 300 MF			
CARITAS	Secours Catholique Caritas France	20 à 50%	Agriculture, Artisanat, Elevage, Habitat, Nutrition, Ressources en eau
MSF	Médecins Sans Frontières	+ 80%	Action médicale, Nutrition, Ressources en eau, Aide alimentaire
MSPF	Médecins du Secours Populaire Français	20 à 50%	Agriculture, Droits de l'Homme, PME, Formation professionnelle, santé publique
II. Financement compris entre 50 et 300 MF			
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès	+80%	Développement social, agriculture, crédit Elevage, promotion artisanat/PME
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement	+ 80%	Actions sociales, Développement rural, Droits de l'Homme, Artisanat, Coopératives, PMI, Santé publique, Formation professionnelle,
AICF	Action Internationale contre la Faim	+ 80%	Agriculture, Aide alimentaire, Hydraulique, Nutrition, Protection maternelle et infantile (PMI)
EQUILIBRE	Association EquiLibre	+ 80%	Aide alimentaire, Formation professionnelle, Action sociale, action médicale, Agriculture, Nutrition, Ressources en eau
HANDICAP	Handicap International	+ 80%	Formation professionnelle, Santé publique
AFRF	Association française Raoul Follereau	+ 80%	Santé publique
PSF	Pharmaciens sans frontières	+ 80%	Action médicale, Nutrition, Planning familial Protection maternelle et infantile (PMI), Santé publique

(1) % d'activités dans les pays en développement (PED)

2.4 LA COOPERATION DÉCENTRALISÉE

La Coopération Décentralisée concerne toutes les formes d'aide au développement, qui ont pour origine et financement ce qu'en France on désigne par *collectivités locales* ou *territoriales*, à savoir : les Communes, les Conseils Départementaux et les Conseils Régionaux. Cette coopération fait l'objet d'une promotion soutenue depuis le milieu des années 80, qui s'est avérée indépendante des changements politiques intervenus dans la période.

2.4.1 BREF HISTORIQUE

Tout démarre en 1982 avec les décrets d'application des lois sur la décentralisation, qui donnent aux collectivités territoriales une plus grande autonomie de gestion, des ressources budgétaires parfois conséquentes et la possibilité de les orienter vers des projets de développement.

En 1985, il est crée un Bureau de la Coopération Décentralisée, bureau commun au MC et au MAE, avec 2 grandes fonctions : i) co-financer des projets soutenus ou initiés par des collectivités territoriales (jusqu'à 50%) ; ii) fournir des appuis et des conseils techniques, en recherchant une meilleure synergie entre les divers intervenants et avec l'aide publique traditionnelle.

L'objectif est de soutenir les collectivités et les élus qui désirent nouer des relations avec des collectivités d'autres Etats, tout en se positionnant sur le "créneau" social et politique du développement. L'Etat entend également orienter vers l'aide une partie des financements dont disposent désormais ces collectivités.

2.4.2 LE CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique de la coopération décentralisée est fixé par la Loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale, complétée par la Loi d'orientation de 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. La Loi de 1992 légalise les actions de coopération décentralisée sans élargir les compétences des collectivités territoriales, qui doivent respecter les engagements internationaux de la France et ne sont pas habilitées à passer directement des accords avec un Etat, une collectivité ou un organisme privé étranger. Seuls les Etats restent "sujets de droit international". Un préfet délégué aux actions extérieures des collectivités territoriales, relevant du Secrétaire Général du MAE, est chargé de veiller au respect de ce cadre juridique.

2.4.3 LE DISPOSITIF GOUVERNEMENTAL

Lors de la restructuration du MC intervenue en 1992, le Bureau de la Coopération Décentralisée est fusionné avec celui du Développement Urbain pour donner naissance au "Bureau des Collectivités Locales et du Développement Urbain", qui reste la pièce maîtresse du dispositif actuel. L'idée était de regrouper au sein d'une même structure la coopération décentralisée, les appuis institutionnels aux collectivités locales des PED (gestion de l'urbanisme et des services municipaux) et tout le développement de *proximité* - notion qui recouvre en gros ce que l'Union Européenne appelle le "développement décentralisé".

Le Bureau des Collectivités Locales et du Développement Urbain relève de la Sous-Direction du Développement Institutionnel (DEV/ILU), au sein du Ministère de la Coopération. Il dispose à l'heure actuelle de 5 chargés de mission et d'un secrétariat, avec compétence sur toutes les zones d'intervention (MC et MAE).

2.4.5 LES FINANCEMENTS

L'évolution du budget destiné à la coopération décentralisée témoigne de la progression et de la professionnalisation de cette dernière (les demandes de co-financement sont désormais supérieures aux moyens disponibles), mais aussi d'un appui soutenu des pouvoirs publics depuis la fin des années 80 et qui n'a fait depuis que s'affirmer, du fait notamment de la pression de nombreux élus locaux[1], désireux de marquer leurs interventions dans le champ de l'aide au développement.

C'est ainsi que pour le seul Ministère de la Coopération, on est passé de 5 MF en 1986 à 27 MF en 1995 et 37 MF en 1996, ce qui malgré tout reste assez modeste, au regard des 3 Milliards du FAC.

Pour les 2 Ministères, la situation actuelle est la suivante :

---

[1] Notons que les maires des grandes villes et les présidents des conseils départementaux ou régionaux sont aussi très souvent des élus au niveau national (députés ou sénateurs) et ils ont de fait joué un rôle sensible, lors des dernières discussions budgétaires, pour accroître les crédits destinés à la coopération décentralisée.

LE FINANCEMENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE EN 1996

Ministère	Crédits de co-financement (1)	Montants totaux engagés (2)	(3)
MC	37	80	46%
MAE	28	100	28%
Total	65	180	36%

Source : Bureau de la Coopération Décentralisée (MC/MAE)

(1) financement public en MF
(2) montant total engagé, y compris le co-financement public
(3) part du co-financement public

Il est intéressant de constater que le taux de co-financement public français est moindre dans les pays couverts par le MAE, dont les projets bénéficient souvent de ressources complémentaires sollicitées auprès de l'Union Européenne (UE), où les procédures d'engagement sont plus souples pour les pays non-ACP (crédits gérés directement par Bruxelles).

Pour les pays ACP relevant du MC, un financement de l'UE implique une inscription du projet dans les Programmes Indicatifs Nationaux (PIN), ce qui suppose un accord des Ministères du Plan ou des Finances locaux, souvent peu favorables à un accroissement d'une aide décentralisée, dont les Etats n'auraient plus le contrôle.

Secteurs d'intervention

Le tableau suivant permet de situer les domaines d'intervention privilégiés actuels de la coopération décentralisée, qui reste marquée par de nombreuses petites actions locales souvent de nature multi-sectorielle.

LA COOPERATION DECENTRALISEE PAR SECTEUR
(situation 1995, pays ACP)

Secteur	%
Développement rural	6,5
Urbanisme/Infrastructures	20,4
Développement économique local	3,1
Appui institutionnel aux collectivités locales	19,0
Santé	1,1
Culture	2,0
Multisectoriel/Non ventilé	47,9

Source : Direction du Développement (MC)

Répartition géographique

Pour les pays couverts par le MC, l'Afrique de l'Ouest, où la coopération décentralisée est implantée depuis longtemps, draine l'essentiel des financements. Notons que 5 pays couvrent à eux seuls plus des 2/3 des co-financements ventilés en 1995 au titre de la coopération décentralisée : Mali (21%), Sénégal (15%), Burkina (13%), Côte d' Ivoire (10%), Madagascar (8%).

Pour les pays couverts par le MAE, les engagements en 1995 se concentrent sur le Maghreb (42%) et surtout le Vietnam (22%).

III . LES PROJETS D'ASSISTANCE TECHNIQUE (MC/MAE)

3.1 LES COMPOSANTES DES PROJETS

Aide-projet et hors-projet

La France distingue l'*aide-projet* (formalisée dans un programme, avec des objectifs, un calendrier, un financement et des obligations de résultats) et l'aide *hors-projet*, où ces divers éléments demeurent plus difficiles à suivre et maîtriser. Si la mise en place de projets est depuis longtemps favorisée, à des fins de cohérence et de maîtrise de l'intervention, il reste de nombreux AT "hors-projet", comme des postes de médecins ou de conseillers, où le financement se limitera pour l'essentiel au coût de mise en place du personnel. Il en va de même des bourses et des actions de formation en général, qui pour une part croissante s'inscrivent dans le cadre de projets, mais, pour l'autre, relèvent d'une aide moins maîtrisable et moins différenciée.

Un système d'information peu transparent

Dans le dispositif statistique actuel, la répartition de l'APD par type de moyens (assistance technique, formation, équipement, recherche, fonctionnement) combine ces critères à des catégories d'ordre budgétaire, comprenant plusieurs de ces moyens, ce qui rend très difficile toute analyse détaillée[1].

On a vu que l'aide fournie par le MAE, soumis à de fortes contraintes budgétaires, se focalise sur l'expertise technique et sur la formation, avec des équipements liés très limités. Pour le Ministère de la Coopération, on se bornera à une présentation des grandes données récentes produites, telles qu'elles sont synthétisées dans le tableau suivant.

---

[1] Une telle analyse supposerait : 1) la mise en place d'une comptabilité de type analytique par opération et 2) l'intégration de ces données au sein d'un système unifié d'information regroupant les différents gestionnaires de l'aide. On est dans les deux cas très loin du compte, ce qui pose notamment des problèmes d'analyse et de lisibilité de l'ensemble du dispositif. Soulignons que ce problème des statistiques et de l'information est l'une des missions assignées au Comité Interministériel d'Aide au Développement (CIAD), qui vient d'être créé en janvier 1996 (voir plus loin).

EVOLUTION DE L'APD DU MINISTERE DE LA COOPERATION
(PAR MOYEN)

	1990		1994	
	MF	%	MF	%
I. Coopération technique/cultur.	3113	*50*	2721	*46*
Assistance technique	2503	*41*	1976	*33*
Bourses	230	*4*	162	*3*
Coopé. non gouvernemental	139	*2*	109	*2*
Autres	241	*4*	474	*8*
II. Aide aux investissements (1)	1579	*26*	1891	*32*
III. Soutien économique/financier	1487	*24*	1352	*23*
TOTAL	6180	*100*	5965	*100*

Source : MC 1994

(1) FAC à 98%

On peut faire plusieurs constatations :

1) de 1990 à 1994, la part de l'assistance technique (hors FAC) passe de 2503 MF à 1976 MF, soit une baisse en 4 ans d'environ 20% qui témoigne de l'ampleur de la déflation opérée sur l'AT de substitution. Néanmoins, les coûts de personnel restent prédominants : de 40% à 45% des coûts, si on tient compte de l'expertise incluse au sein de la coopération non gouvernementale et ceux qui sont intégrés aux projets d'investissement du FAC, dont on estime l'AT à quelques 15% des coûts.

2) la baisse de l'assistance technique s'opère au bénéfice de l'investissement, qui passe de 26% à 32% ;

3) enfin, on ne peut que souligner la faiblesse des sommes consacrées aux bourses, qui baissent régulièrement sur la période de 230 MF à 162 MF, soit une baisse globale de quelques 25% en tenant compte des stages inclus dans les programmes FAC. Toutes ces données témoignent des limites actuelles de l'offre en formation, qui s'expliquent en partie par la saturation des capacités d'accueil en France des boursiers ou stagiaires étrangers.

3.2 GESTION DU PERSONNEL ET DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

3.2.1 MESURES DE SÉCURITÉ

Le dispositif

Le dispositif de sécurité est fondé dans chaque pays sur une division en "îlots" de l'espace géographique. Chaque îlot a un chef, qui dispose en principe de la liste, de l'adresse et des moyens de communiquer avec l'ensemble des français résidents dans le pays, quelque soit leur statut (fonctionnaires, assistants techniques et privés). Le chef d'îlot est doté d'une liaison radio-téléphonique. C'est lui qui reçoit et donne les instructions de l'Ambassade, elle-même en relation avec Paris.

On distingue 3 phases en fonction de la gravité de la situation :

Niveau I : Chacun est invité à rester chez lui, en limitant au strict minimum les déplacements ;

Niveau II : Regroupement sur un endroit sûr et pouvant bénéficier d'une protection (par exemple un local appartenant à l'Ambassade ou à la Mission) ;

Niveau III : Préparation à l'évacuation, avec le strict nécessaire.

Il n'existe pas de manuels à proprement parler, mais des instructions remises à jour, dont la mise en oeuvre technique dépend de l'*attaché de défense*, militaire chargé de la sécurité au sein de chaque ambassade et travaillant sous les ordres directs de l'ambassadeur.

Tel quel, le dispositif a deux faiblesses :

- le chef d'îlot n'est pas toujours en relation avec tous les français de son secteur, certains ne se faisant pas enregistrer auprès de l'ambassade. C'est le cas de certains privés (résidents ou non) et d'experts de passage ;

- le dispositif est rarement rôdé au cours de tests ou d'exercices dans les pays réputés calmes, ce qui peut poser certains problèmes de liaison en cas d'urgence.

Situation de crise

En cas d'urgence, une Cellule de Crise se réunit au MAE ou à Matignon, chez le 1er Ministre, pour les crises graves. Le plus souvent les instructions se font par téléphone (il faut agir rapidement) et/ou par ondes radio, suivant le système de liaisons cryptées utilisé pour les télégrammes diplomatiques.

Ordinairement, pour un pays au sud du Sahara, par exemple, la Cellule de Crise regroupera : un haut responsable du MAE (par exemple, le Directeur des Affaires Africaines et Malgaches, s'il est présent) ; le Directeur de Cabinet du MC ; le chef de la Mission Militaire de Coopération (MMC), qui est le responsable de la Coopération militaire au sein du MC et l'interface avec le Ministère de la Défense, et les chargés de mission géographiques[1].

Dans les crises graves, la Cellule pourra aussi comprendre un conseiller de la Présidence (pour information et aval) et des représentants du Secrétariat Général pour la Coordination Interministérielle (SGCI), qui relève du 1er Ministre et a la charge de contacter l'ensemble des Ministères et de définir la position publique française. Notons que le SGCI intervient moins dans la mise en place des mesures d'urgence que dans la gestion de la sortie de crise.

Ceci étant, la composition de chaque cellule de crise tend à varier selon la gravité de la situation et surtout les personnes disponibles. En clair, le dispositif de sécurité repose moins sur des structures pérennes que sur un système de permanences *tournantes*, permettant aussi bien à Paris que sur le terrain de mobiliser rapidement les responsables :

- au niveau des Ministères, les permanences sont assurées par le Cabinet, les Directeurs, les Sous-Directeurs et les chargés de mission géographiques, qui doivent toujours laisser à leur Administration un numéro de téléphone où les joindre ou, en cas de voyage, transfèrent leur charge à un collègue ;

---

[1] responsables de la coordination de toutes les interventions sur un ou plusieurs pays.

- sur le terrain, des permanences du même type sont mises en place, avec les chefs d'îlots, l'Attaché de Défense et les conseillers de l'Ambassade et des Missions de Coopération (MCAC).

3.2.2 AVANTAGES ET COUVERTURE SOCIALE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

L'Etat français distingue 2 types d'assistance technique (AT) : l'AT *directe*, qui résulte d'un contrat passé entre l'administration et un individu ; et l'AT *indirecte*, qui résulte d'un contrat passé entre l'administration et une société de services, qui se charge du recrutement et de la gestion du personnel fourni, dans le cadre des réglementations en vigueur dans le secteur privé.

Si l'AT *indirecte* est aujourd'hui favorisée, parce qu'elle permet à l'Administration de sous-traiter les problèmes de gestion de personnel, cette forme d'assistance demeure encore assez réduite (environ 15% de l'ensemble de l'AT). On traite ici de l'AT *civile* relevant *directement* de l'Administration.

Le cadre juridique

Les modes de gestion et de recrutement, comme les avantages sociaux de l'assistance technique *directe* sont régis par la Loi de 1972, relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers, actualisée (pour le personnel relevant du Ministère de la Coopération) par le décret de décembre 1992 (cf. annexe).

Le système d'assurance

Le personnel d'assistance technique est sous contrat avec l'Etat qui, dans le droit public français, est son propre assureur. Tout est donc en principe couvert par l'Etat et les bureaux spécialisés en la matière au sein de chaque Département.

En pratique, cependant, il est souvent conseillé aux AT de prendre des assurances privées, souvent plus efficaces et plus rapides que l'Administration pour faire face aux cas d'urgence (une évacuation par avion par exemple).

Services médicaux

Il existe le plus souvent dans les pays du champ un Centre Médico-Social (CMS), financé par le MC et bénéficiant à l'ensemble de la communauté française (AT ou non). Ces centres sont gratuits. Ils disposent en général de 1 à 2 médecins + 1 à 2 infirmières, selon l'importance des expatriés. Dans certains cas, où la communauté française est réduite (comme en Guinée-Bissao, par exemple), il n'y aura qu'un médecin à temps partiel.

Sécurité sociale

Les AT ont accès à une Caisse de Sécurité Sociale destinée aux expatriés (le Centre Payeur d'Assurance-Maladie N°529), qui assure le remboursement des médicaments et des prestations annexes, sur des bases identiques au système en vigueur en France (mêmes barèmes de remboursement, cotisations prélevées sur les salaires). La majorité des AT s'assurent auprès de mutuelles complémentaires, pour faire face à la baisse constante des taux de remboursement du système français.

Congés

La loi française distingue 3 types de congé : le congé administratif annuel, les vacances scolaires ou universitaires et les autres congés.

- le congé administratif annuel se calcule à raison de 4 jours ouvrés par mois de service effectif, soit en moyenne de 7 à 8 semaines par an ;

- le congé de vacances scolaires ou universitaires est accordé pendant la période des grandes vacances prévue pour chaque établissement de l'Etat de service. Sa durée est d'au moins 60 jours francs, selon la durée de vacances fixée pour chaque établissement ;

- les autres congés sont de nature exceptionnelle (maladie, maternité, adoption, indisponibilité) et ne peuvent normalement excéder 3 mois.

Privilèges

Hormis la possibilité de s'équiper en hors-taxe dans les 6 premiers mois de son séjour (1 voiture par foyer, avec tout l'équipement électro-ménager), le statut d'AT ne comporte pas de privilèges particuliers :

- l'AT n'a pas le droit au passeport diplomatique. Mais il reçoit parfois, dans les pays réputés "difficiles", un passeport de service, qui lui permet d'obtenir plus facilement des visas à entrée multiple et de plus longue durée, mais sans les avantages du passeport diplomatique ;

- pour les impôts, la situation varie suivant le pays, selon qu'il existe ou non un Accord de Coopération. Si cet Accord existe, les impôts sont payés auprès des Administrations locales, sur la base du traitement indiciaire, c'est à dire hors indemnités et primes d'expatriation. Sinon, les impôts sont payés en France, en principe au Centre spécialisé des Impôts des français à l'étranger, ce qui n'est pas toujours le cas.

Retraite

Il n'existe en la matière aucune disposition spéciale pour les assistants techniques qui cotisent, comme les autres salariés ou travailleurs français, aux différentes Caisses de Retraite.

Possibilités de réinsertion ou recrutement après la fin du poste

S'il n'y a pas de problème pour les fonctionnaires détachés, qui regagnent en fin de poste leur administration d'origine, les contractuels de l'Administration connaissent le plus souvent d'assez sérieuses difficultés de réinsertion, notamment pour les vieux coopérants, qui ont passé tout ou partie de leur vie professionnelle dans le Tiers-Monde. Il y a à cela plusieurs raisons :

- la situation de l'emploi en France est dégradée et l'offre d'AT est de plus en plus réduite, du fait d'une politique volontariste de déflation de l'assistance technique ;

- du fait des contraintes budgétaires, les possibilités d'une réinsertion au sein de l'Administration sont devenues tout à fait exceptionnelles ;

- enfin, les AT ne disposent d'aucun dispositif de soutien du type agence pour l'emploi ou des indemnités de chômage et les associations de défense existantes[1] ou le Conseil Supérieur des Français à l'Etranger (qui est formé d'élus) n'ont que très peu de poids en la matière.

---

[1]Notamment l'Association des Français à l'Etranger (AFE) et l'Association Démocratique des Français à l'Etranger (ADFE), associations concurrentes politiquement, mais qui ont le même objet.

Toutes ces difficultés de réinsertion de l'assistance technique, comme l'incapacité de l'Administration à prendre en charge les problèmes sociaux que cette réinsertion implique, justifie les nouvelles stratégies actuelles, qui visent à éviter la formation d'un corps de coopérants professionnels, en permanence expatriés (voir point suivant).

3.2.3 MODALITÉS DE RECRUTEMENT ET DE GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Modalités de recrutement

On peut distinguer 2 cas :

- le candidat relève de la Fonction Publique. Il est alors présenté par son Administration d'origine et choisi, en fonction de ses compétences et qualifications, par les techniciens du MC ou du MAE. Une fois recruté, il devient un fonctionnaire "détaché", avec le statut et les avantages d'un contractuel de l'AT ;

- le candidat n'est pas fonctionnaire. Il est alors recruté sur dossier, en fonction de ses diplômes et de son expérience professionnelle et il devient un contractuel de la Fonction Publique, relevant du cadre juridique relatif au personnel civil de coopération.

Dans tous les cas, le recrutement est décidé par les services utilisateurs du Ministère concerné, avec parfois l'appui du chargé de mission géographique pour les postes "sensibles". Les dossiers sont transmis aux différents bureaux chargés de la gestion du personnel, qui soumettent la candidature à l'agrément des autorités locales, via les Missions et Ambassades. Une fois l'agrément confirmé, le bureau des personnels en Coopération établit un contrat, suivant le cadre juridique en vigueur.

En dehors des qualifications professionnelles, il y a deux conditions d'accès à un poste d'AT : il faut d'abord être français. Autrement dit, les experts ou les fonctionnaires étrangers recrutés sur des projets financés par la France n'ont pas le statut de coopérant : il s'agit de contrats *locaux* de type privé, négociés cas par cas, dans le cadre de la législation en vigueur dans le pays considérés[1].

---

[1] Ce que le PNUD et la Banque Mondiale appellent l'expertise nationale, à laquelle ils font de plus en plus fréquemment recours. Côté français, le phénomène reste beaucoup plus modeste.

De plus, le recrutement est soumis à un certificat d'aptitude physique (avec une visite médicale obligatoire) ;

Types de contrat

Les contrats vont de 6 mois à plus, mais ils sont toujours à durée déterminée. Pour l'AT hors-projet (c'est le cas par exemple de conseillers dans certains Ministères, de professeurs ou de médecins), les contrats sont le plus souvent de 2 ans renouvelables. Pour les actions portant sur de plus longues périodes, on tente en général de faire coïncider la durée du contrat avec celle du projet. Notons qu'en dessous de 6 mois, il ne s'agit plus d'assistance technique au sens statutaire, mais de missions de courte durée effectuées par des fonctionnaires ou par des prestataires de services relevant de contrats privés.

Modes de gestion du personnel

L'Administration française limite désormais les contrats à 6 ans dans le même pays et ce, pour éviter les "situations de rente" et les inconvénients de séjours prolongés. Il existe bien sûr certaines dérogations, mais elles sont maintenant très marginales (50 cas environ par an sur actuellement les quelques 3.000 AT directs gérés par le MC).

De manière générale, mais c'est une régle non-écrite, l'Administration ne souhaite plus fonder son dispositif sur un corps de coopérants "professionnels", passant l'essentiel de leur vie dans un ou plusieurs pays du Sud. Elle tend donc à favoriser des postes de coopération *en alternance,* combinant des séjours à l'étranger et des retours en France. C'est en particulier le cas pour les personnels détachés des impôts, des douanes ou de la recherche, à qui des "contrats de mobilité" sont proposés.

Qualifications requises

L'AT française s'est caractérisée depuis 10 ans par une sévère diminution de ses effectifs. On passe ainsi de quelques 12.000 AT en 1985 à environ 3.000 en 1996 sur les pays du champ. Cette déflation générale résulte de la volonté de réduire au minimum l'assistance technique de *substitution,* en la réorientant vers des postes de conseil et formation, ce qui est sa justification première. Elle vise aussi à limiter les problèmes politiques, de sécurité et de gestion que pouvait poser une présence aussi massive.

Cette sévère réduction de l'AT s'est accompagnée d'une hausse incontestable des qualifications moyennes. C'est ainsi que dans l'Enseignement, secteur probablement le plus touché par la baisse des effectifs, on ne recrute plus que des professeurs certifiés de l'Enseignement (niveau CAPES ou maîtrise). Pour le personnel d'appui technique (agronomes, vétérinaires, économistes ...), l'évolution est comparable. Les recrutements se font désormais en principe au niveau ingénieur ou doctorat.

Rémunérations

Les grilles de rémunération de l'AT correspondent en gros à celles de la Fonction Publique, avec des primes d'expatriation qui varient suivant le pays, la fonction, l'expérience professionnelle et la situation familiale (frais de scolarisation) . Notons qu'en moyenne, les primes permettent de doubler le niveau de rémunération de base. Par ailleurs, lorsque l'AT n'est pas logé gratuitement par l'Etat de son poste, il peut lui être alloué une indemnité de logement.

Il existe de gros problèmes pour pourvoir certains postes, dans la mesure où les rémunérations proposées (primes comprises) n'offrent pas d'avantages suffisants par rapport à un même travail en France. C'est le cas des douanes et des impôts, où les fonctionnaires en France reçoivent déjà des primes substantielles. C'est aussi le cas des informaticiens, dont le niveau de salaire dans le privé est nettement plus attractif que la rémunération proposée dans le cadre de l'AT.

Environnement de travail

L'équipement de travail : véhicule, matériel informatique, fournitures de bureau, pièces de rechange (...) est en général prévu et financé dans le cadre des projets. Toutefois, certains postes relèvent d'une aide dite "hors-projet", comme des médecins ou des enseignants, qui sont placés au sein de structures sans être explicitement dotés d'un équipement particulier. Les Missions de Coopération sur le terrain disposent d'une enveloppe d'*Appui Logistique Indifférencié*, permettant d'équiper cette AT hors-projet et de faire face à certains besoins imprévus dans des projets.

Cet appui indifférencié concerne avant tout les petits équipements (micro-ordinateur, imprimantes, photocopieuse, onduleur ...) et non les véhicules. Les enveloppes sont très variables, mais en général assez faibles, de 1 à 2% des financements par pays.

3.3 MODALITES D'ACHAT DES MATÉRIELS ET ÉQUIPEMENTS

Dans le cadre des projets de coopération technique gérés par le Ministère de la Coopération, l'aide en principe n'est pas *liée*. Le choix du fournisseur se fait sur la base des principales règles suivantes[1] :

1) selon le Code des Marchés Publics, deux procédures sont applicables : la mise en concurrence et la séparation des marchés. Leur ommission sans justification écrite peut entraîner un refus d'engagement de l'ordonnateur ;

2) pour la mise en concurrence, on distingue 3 types de procédures : l'appel d'offres ouvert ; l'appel de candidatures suivi d'un appel d'offres restreint ; l'appel d'offres restreint sur la base de fournisseurs préalablement identifiés. Dans tous les cas, le dossier d'engagement d'un marché doit être accompagné du procès-verbal de dépouillement des offres attestant la mise en concurrence lors du choix du fournisseur ;

3) pour tout équipement représentant une dépense annuelle supérieure ou égale à 300 KF, un appel d'offres est obligatoire, suivant les règles relatives aux marchés publics. La réglementation n'implique pas en théorie une obligation d'achat français. Toutefois, l'appel d'offres doit être publié au Bulletin Officiel des Annonces des Marchés Publics (BOAMP), dont la diffusion est "confidentielle" et essentiellement française. L'existence de listes restreintes permet aussi d'orienter les achats de biens ou de services vers des entreprises françaises ou de la zone franc ;

4) certains marchés sont soumis aux règles de la concurrence dans le cadre de l'Union Européenne en vertu de l'arrêté du 26/1/1990. Il s'agit des marchés de travaux dont le montant estimé avant leur passation est égal ou supérieur à 7 MF et des marchés de fournitures égaux ou supérieurs à 940 KF. Dans ce cas, la publication de l'appel d'offres au BOAMP et au Journal Officiel sont obligatoires.

Dans le cas des projets d'investissement financés par la CFD, l'aide peut être liée par une "clause d'origine", inscrite dans l'accord et stipulant que la valeur ajoutée des équipements doit être majoritairement issue de France, d'un pays de la zone franc ou du pays où la CFD intervient.

---

[1] Au niveau du MAE, les financements concernent essentiellement l'ingénierie technique, sans gros apports en équipements.

IV. ACTIVITES DE RECHERCHE LIEE AU DEVELOPPEMENT

Dans le dispositif français, de nombreux Départements ou des institutions, comme les Universités ou les Instituts de recherche, ont des budgets parfois très importants destinés à financer ou à soutenir des activités de recherche liées au développement. C'est ainsi que le Ministère de la Recherche consacre à l'APD près de 2,7 Milliards de francs en 1994. Les aides à la recherche gérées par le MC ou le MAE ont beaucoup plus réduites. On se concentre ici sur les actions menées par le MC[1].

4.1 LES STRUCTURES EN CHARGE DE LA RECHERCHE

Jusqu'au début des années 90, les activités de recherche relevaient d'une Sous-Direction de la Recherche, auprès de la Direction du Développement, qui a tenté de concevoir et de mettre en oeuvre une politique coordonnée d'aide à la recherche dans les "pays du champ". Cette sous-Direction ayant disparu lors d'une restructuration, il n'existe plus de structure centrale en charge de la recherche au sein du Ministère, mais un petit nombre de cadres (5), répartis sur une base sectorielle plus ou moins claire au sein des différentes sous-Directions restantes de la Direction du Développement.

Notons que ce staff est composé pour une bonne part de chercheurs mis à disposition par de grands Instituts de recherche français : CIRAD, ORSTOM, INSERM (...). Ils constituent à l'évidence des points d'appui privilégiés des programmes financés par le Ministère.

Compte tenu de l'éclatement actuel des centres de décision, une commission de coordination a tenté de s'organiser au plan interne, en vue de définir une stratégie commune d'appui à la recherche. Mais les réunions sont irrégulières et la structure peu opérationnelle.

4.2 DOMAINES ET ACTIVITES

I. SOUS-DIRECTION DE LA SANTÉ ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Cette Sous-Direction couvre l'aide à la recherche en matière de santé et population.

---

[1] Les activités de soutien à la recherche conduites par le MAE souffrent actuellement de gros problèmes de financement et sont de ce fait très marginales.

- LA RECHERCHE EN MATIÈRE DE POPULATION

La stratégie de la Coopération française vise ici à promouvoir une capacité d'expertise et de conseil dans les PED, par le biais notamment de l'appui à la formation et à la recherche. Les actions se focalisent sur les institutions nationales et régionales africaines, chargées de définir et de mettre en oeuvre les politiques de population. Pour ce faire, la France s'est dotée d'un instrument, le Centre d'Etudes sur la Population et le Développement (CEPED), qui regroupe les compétences de l'ORSTOM, de l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED), de l'Institut National des Statistiques (INSEE) et de l'Université. Sa tâche principale est d'assister les centres homologues africains, en accueillant des chercheurs (6 par an) et en menant en partenariat des recherches sur les migrations, le suivi de la mortalité et de la fécondité, l'influence de la crise économique et du sida.

Globalement, en intégrant les programmes de planification familiale, les appuis aux recensements et enquêtes démographiques et le soutien aux recherches en matière de population, l'effort français reste assez modeste : autour de 5 MF en 1992 (dernière statistique connue), dont 7 MF de contribution multilatérale au FNUAP.

- LA COOPÉRATION DANS LA RECHERCHE BIO-MÉDICALE

La stratégie

La stratégie consiste à renforcer certains "pôles d'excellence"[1], en les intégrant dans un réseau de structures régionales bénéficiant de relations scientifiques fortes avec la recherche bio-médicale française. En Afrique, le réseau se compose des principaux organismes suivants :

. Organisation de Coordination pour la Lutte contre les Grandes Endémies (OCCGE), en Afrique de l'Ouest ;
. Organisation de Coordination et de Coopération pour la Lutte contre les Endémies en Afrique Centrale (OCEAC) ;
. Centre International de Recherche Médicale de Franceville (CIRMF), au Gabon;
. les 3 Instituts Pasteur (Dakar, Bangui, Tananarive) et les centres Pasteur de Yaoundé et Abidjan ;
. et certains laboratoires universitaires aux moyens souvent très réduits.

---

[1] Autrement dit, des sites disposant déjà d'une masse critique significative de moyens techniques et humains.

Les thématiques de recherche se focalisent sur les grandes maladies transmissibles endémiques ou épidémiques, dont l'impact est considérable en termes de santé publique. Les crises n'ayant fait qu'aggraver les problèmes des systèmes de santé déjà fragilisés dans la plupart des PED, les appuis visent d'abord au maintien sur le continent d'un minimum de chercheurs de qualité pour assurer le développement d'une recherche adaptée de terrain dans le domaine bio-médical.

Les programmes de soutien

Le Département apporte un soutien important à ces différents Centres sous forme d'assistance technique (on compte à l'heure actuelle une soixantaine de postes d'AT chercheurs et techniciens) et de programmes de recherche opérationnelle, auxquels sont systématiquement liées des activités de formation, touchant des gestionnaires, des techniciens et des chercheurs.

Le financement des programmes de recherche fait l'objet d'un examen dans le cadre des programmes mobilisateurs de lutte contre les grandes endémies ou par le Comité CAMPUS. Il existe également certains programmes spéciaux visant à l'équipement de certains centres (Centre MURAZ de l'OGCE) ou des appuis directs à des programmes de l'ORSTOM ou des actions Nord/Sud de l'INSERM. Une coordination est établie avec les actions initiées de l'OMS et de l'Union Européenne.

Financements

Globalement, les montants affectés à la formation et à la recherche bio-médicale sur la période 1994/96 par le MC s'établit autour de 25 MF par an, avec 3 priorités claires : le sida, le paludisme et les trypanosomiases.

II. SOUS-DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Les grands domaines actuels de la recherche

La sous-Direction du Développement Economique et de l'Environnement se concentre sur la recherche appliquée au développement rural, soit la recherche agronomique et tout l'environnement socio-économique de la production agricole. Les financements actuels sont de l'ordre de 100 Millions de FF par an, dont

environ 60% pour l'assistance technique. L'élaboration de programmes par pays reste l'approche dominante, on note le montage récent de programmes régionaux, notamment pour les cultures irriguées et le coton.

On note de même une certaine inflexion des thèmes classiques de la recherche. C'est ainsi qu'à côté des sujets classiques centrées sur la plante (recherche variétale, fertilisation, protection des cultures), qui continuent de constituer le gros des financements, on voit se développer depuis 3 ou 4 ans de nouvelles orientations touchant l'ensemble des cultures et des zones géographiques et qu'on peut regrouper autour 2 grands thèmes :

I. *L'environnement socio-économique de la production* : systèmes de production, stratégies des producteurs, structuration et professionnalisation des agriculteurs (...) ;

II. *L'aval des filières* agricoles et agro-industrielles, de la transformation des produits jusqu'à la mise sur le marché final.

Rappelons que l'une des originalités de la recherche agronomique française est de consacrer une part importante de son aide à l'amélioration de plantes pérennes (café, cacao, palmier, hévéa ...) et/ou de certaines cultures monétaires, comme le coton, la banane ou la vanille[1], qui sont de fait exclues du GCRAI.

Relations bi- et multilatérales

Le chargé de la recherche au sein de la sous-Direction participe au CRAI, la Commission de la Recherche Agronomique Internationale, qui regroupe des représentants des principaux Départements intéressés (Recherche, Affaires Etrangères, Coopération et Agriculture) et des Instituts impliqués dans la recherche tropicaliste (CIRAD, ORSTOM, INRA), avec si nécessaire le Ministère de l'Environnement et le Centre de Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts (CEMAGREF).

Le CRAI se réunit 1 à 2 fois par mois pour définir les stratégies de la France en matière de recherche agronomique, notamment du point de vue de ses relations avec :

---

[1] A la différence de nombreux Bailleurs, notamment les USA, qui estiment que de telles recherches relèvent du secteur privé.

1) le Groupe Consultatif de la Recherche Agronomique Internationale (GCRAI), auquel participe activement le Japon et qui soutient 18 centres internationaux de recherche agronomiques ;

2) les diverses initiatives européennes, visant à mobiliser des ressources supplémentaires pour la recherche agronomique (initiatives où la France entend jouer un rôle pilote, avec l'appui notamment de la Hollande, de l'Allemagne et du Royaume-Uni) ;

3) les Instituts de recherche agronomique existant dans les pays en voie de développement et, en particulier, les 3 Groupements qui tentent de structurer la recherche en Afrique, avec le soutien de la France et de l'Union Européenne : CORAF pour les 23 pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ; ASARECA pour la zone Est et SACCAR pour l'Afrique australe.

On soulignera que le GCRAI soutient quelques 2.000 chercheurs avec un budget annuel de l'ordre de 340 Millions de USD, soit un réseau équivalent à l'ensemble du dispositif français de recherche tropicaliste, qui s'étend sur une cinquantaine de pays. Il est donc important pour la partie française de se positionner par rapport au GCRAI et aux diverses initiatives européennes qui visent à mobiliser des ressources complémentaires.

Le CRAI constitue ici l'interface technique majeur de la recherche tropicaliste française avec ses partenaires bi- et multilatéraux. Une telle instance de coordination n'existe pas dans les autres domaines de la recherche.

III. SOUS-DIRECTION DE L'EDUCATION, DE LA RECHERCHE ET DE LA CULTURE

Cette sous-Direction couvre en principe toutes les actions générales d'appui à la recherche menée dans les pays du champ (colloques, séminaires, bourses d'études et de formation à la recherche) et les actions de recherche en sciences sociales, qui ne sont pas ventilées dans les autres sous-Directions[1].

[1] Comme par exemple les recherches socio-économiques menées sur les systèmes de production ruraux, qui relèvent de la sous-Direction du Développement Economique.

Les actions reposent sur le financement de bourses et de programmes de recherche dans le cadre d'une politique de partenariat, associant les Instituts français à des équipes de recherche locales. Comme ailleurs, l'objectif premier est de maintenir en état de survie une recherche mise à mal par la crise et les problèmes budgétaires, pour passer à terme à des crédits-relais européens ou autres.

Soulignons que les bourses de 2ème cycle étant progressivement abandonnées, le MC finance essentiellement des bourses de 3ème cycle, des DEA (surtout des bourses en alternance) et des bourses d'études et de formation à la recherche.

Globalement, les financements directs du MC sont devenus assez limités (moins de 5 MF par an), ce qui s'explique par le développement depuis le début des années 90 du réseau francophone de l'AUPELF/UREF, qui est devenu le principal opérateur dans le domaine de l'Enseignement Supérieur et de la recherche[1].

En dehors de l'AUPELF/UREF, les relations avec les autres institutions sont des plus réduites, sinon dans le cadre de l'ACBF à Hararé ou de l' IFS (International Foundation for Science) au financement desquels la France participe. Notons l'émergence de la CONFEMER (Conférence des Ministres Francophones de la Recherche), où s'organise un début de concertation.

4.3 LES GRANDS INSTITUTS DE RECHERCHE

L'aide à la recherche de la France s'appuie sur quelques grands Instituts de recherche, qui drainent l'essentiel de l'APD bilatérale destinée à la recherche. Huit d'entre eux ont constitué en 1994 un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS), dénommé AIRE (Agence pour l'Investissement dans la Recherche), piloté par l'ORSTOM.

AIRE a pour objectif de constituer au sein des PED des structures pérennes de recherche. Les programmes se centrent sur des *projets d'équipes,* avec en complément des bourses de maintien à la recherche pour des chercheurs senior.
Le groupement, qui est financé à hauteur de 1 MF par ses membres et a reçu du MC 1,5 MF en 1995 et 1 MF en 1996, fait face à de sérieux problèmes de financement.

---

[1] L'AUPELF (Association des Universités Partiellement ou Totalement de Langue Française) et l'UREF (Université des Réseaux d'Expression Française) font partie des organisations multilatérales francophones. Mais le réseau est étroitement lié (le DG de l'AUPELF est le recteur de l'UREF) et financé à plus de 95% par la France.

LES GRANDS INSTITUTS DE RECHERCHE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

SIGLE		DOMAINES RECHERCHE
ORSTOM*	Institut français de recherche scientifique pour le Développement en Coopération Siège: 211 rue LA FAYETTE 75010 PARIS	Divers : Sciences Humaines Agriculture, Environnement, Santé (...)
CIRAD*	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement Siège : 42 rue SCHEFFER 75116 PARIS	Agriculture, Elevage, Forêts, Systèmes de production
CNEARC	Centre National d'Etudes Agronomiques pour les Régions Chaudes Siège : 1101 Av. Agropolis 34090 Montpellier	Agriculture zones chaudes (notamment méditerranéennes)
INRA*	Institut National de la Recherche Agricole Siège : 147 rue Université 75341 PARIS Cdx 07	Agriculture (au sens large)
CEMAGREF*	Centre du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et des Forêts Siège : BP 44 92160 ANTHONY Cedex	Machinisme, Génie Rural Hydrologie, Foresterie
PASTEUR*	Instituts PASTEUR (en France et Outre-Mer) Siège (Paris) : 25 rue Dr ROUX 75015 PARIS	Grandes endémies, vaccins Santé (...)
INSERM	Inst. Nat. de la Santé et de la Recherche Médicale Siège : 107 rue du Fbg StDENIS 75010 PARIS	Recherche bio-médicale
INED*	Institut National d'Etudes Démographiques Siège : 27 rue du Commandeur 75014 PARIS	Recensement, Fécondité, Mortalité, famille (...)
INREST*	Inst. Nat. Rech. sur la Sécurité des Transports Siège : BP 34 94114 ARCUEIL Cedex	Transport, sécurité
INRIA*	Inst. N. de Recherche en Informatique et automatisme Siège : Domaine de Voluceau ROCANCOURT BP 105 78153 Le CHESNAY	Informatique appliquée

* membres de AIRE/Développement (tél : 1 / 43 94 44 15)

V. LES NOUVELLES QUESTIONS-CLE DU DEVELOPPEMENT

Certains thèmes transversaux sont présentés actuellement comme les questions-clé du développement, autour desquelles pourraient se regrouper et s'intégrer les programmes spécifiques des grands Bailleurs de fonds. C'est le cas notamment de la problématique des femmes, de la pauvreté, de la démocratie et de l'éducation. On décrit sommairement pour chacun de ces thèmes l'approche, la stratégie et ses modalités de mise en oeuvre.

I. LA PROMOTION DE LA FEMME

Un thème encore peu mobilisateur

Le dispositif français de l'aide au développement éprouve certaines réticences à faire du problème des femmes un thème spécifique et réellement fédérateur. Certain(e)s y voient une preuve du "sexisme" de la société et des pouvoirs publics français. Il s'agirait pour d'autres d'un certain réalisme, reposant sur l'idée que le progrès social et économique ne peut pas s'appuyer sur une opposition entre les sexes et qu'il convient au contraire d'associer hommes et femmes autour des mêmes objectifs de développement. Il est clair que ce débat masque des enjeux politiques et idéologiques au sein même de la société française et qu'il est très loin d'être clos.

Ceci posé, à l'heure actuelle, la promotion des femmes reste le plus souvent une simple composante de projets, sans que soient distingués nécessairement des objectifs ou des moyens particuliers. Il y a cela 2 exceptions qui concernent des domaines spécifiques : la protection maternelle et infantile (PMI) et tous les programmes démographiques tournant autour de la fécondité et du contrôle des naissances. Il en résulte entre autres qu'il est très difficile d'estimer l'importance des financements destinés à la promotion des femmes, d'autant que le thème ne fait l'objet d'aucun traitement statistique systématique.

Un dispositif institutionnel très léger

Ce "profil bas" se confirme à travers la modestie du dispositif institutionnel, centré jusqu'ici sur un Comité de Pilotage "Femmes et Développement", présidé par la Sous-Direction de la Santé et du Développement Social du MC, avec au plan technique une seule chargée de mission pour suivre le dossier et dont le poste est aujourd'hui vacant.

Ce Comité de pilotage regroupe quelques membres du MC (désignés sur une base volontaire), un représentant de la CFD, un Comité scientifique et des institutions associées (Institut Santé Développement, Réseau Femmes et Développement, IEDES ...). Il s'agit le plus souvent (mais non exclusivement) de femmes, l'administration considérant la mixité des structures en charge de la promotion féminine comme "une bonne chose".

Les programmes

Les actions spécifiques ont surtout démarré avec la préparation à la Conférence Mondiale sur les Femmes, qui s'est tenue à Pékin en 1995 et à l'issue de laquelle un programme-mobilisateur a été défini. Soulignons que les représentantes francophones présentes lors du Forum des ONG, organisé en marge de la Conférence, semblent avoir insisté sur les aspects économiques de l'inégalité entre les sexes, ce qui est l'un des axes de la position française, alors que les associations anglophones mettaient plutôt l'accent sur les violences et les questions de droit.

Les financements du MC ont tourné en 1995 autour de 3 MF, dont une subvention à la prise en charge des représentantes africaines à la Conférence de Pékin (1,7 MF). L'essentiel du reste s'est centré sur la réalisation d'un programme-pilote, axé sur des petits projets d'aide à la micro-entreprise féminine et des actions de formation (analphabétisme, scolarisation, centres de formation technique).

Tout ceci reste assez modeste, même s'il convient d'y ajouter de nombreuses actions de proximité, financées sur d'autres lignes budgétaires, notamment dans le cadre des Crédits Déconcentrés d'Intervention (CDI). Soulignons que le programme-mobilisateur fait l'objet d'une évaluation, à l'issue de laquelle des nouvelles actions seront définies.

II. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Un thème fédérateur, mais sans grand contenu opérationnel

La lutte contre la pauvreté est devenue depuis le début des années 90 l'un des grands thèmes fédérateurs des institutions d'aide internationales. Ce nouvel axe stratégique s'est traduit par une série d'*initiatives,* qui sont à l'origine de nombreux comités, groupes d'experts et documents d'orientation. On citera notamment le lancement en fin 1994 du Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), structure de concertation et de *mainstreaming* créée à l'initiative de la Banque Mondiale et qui s'est réunie 2 fois en 1995.

Si la France soutient ces initiatives en participant à ses diverses instances, les positions sont restées jusqu'ici assez prudentes pour au moins 2 grandes raisons :

1) on insiste d'abord sur le fait que le concept de pauvreté est à la fois très large et difficile à définir. Ainsi, tous les projets, toute l'aide, d'une manière ou d'une autre, relèveraient de la lutte contre la pauvreté, ce qui réduit sa pertinence ou sa nouveauté en termes d'orientation de type stratégique, même si l'accent mis sur la pauvreté aura permis d'analyser et d'intégrer au sein des réflexions sur le développement les nouvelles formes de l'exclusion sociale ;

2) surtout, il est reproché au thème de ne pas déboucher concrètement sur des approches nouvelles et ainsi de manquer de consistance sur le plan opérationnel. Cette faiblesse est liée à celle du dispositif statistique, qui, en l'état actuel, ne permet pas de préciser correctement aussi bien les *cibles* que l'*impact* des programmes de lutte contre la pauvreté. Il en résulte d'assez sérieux problèmes pour définir le contenu et les enveloppes d'une politique sociale de redistribution, comme par exemple les "filets de sécurité" mis en place dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS).

Au total, la position française sur le thème de la pauvreté reste assez "attentiste", sans grande implication concrète au niveau institutionnel ou opérationnel. Mais s'il n'existe pas de structure, ni de programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté, le thème est lié à quelques nouveaux axes d'intervention, qui sont tout à fait caractéristiques des orientations actuelles du dispositif d'aide français.

Les grandes approches

En terme opérationnel, le thème de la pauvreté s'inscrit en filigrane au sein de 3 grands axes d'intervention : le développement à la base, le Fonds Social de Développement et le micro-crédit.

1) LE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

On a vu que le développement à la base est devenu l'un des axes majeurs de la coopération française. Cette priorité est née de l'échec relatif des programmes d'ajustement. Elle tient d'abord à l'urgence d'une politique de redistribution, pour éviter ou pour réduire le risque d'une implosion de nombreux Etats, en Afrique en particulier. Elle vise aussi à restaurer une certaine *visibilité* de l'aide, mise à mal par l'échec ou l'impact réduit des programmes classiques d'investissement. La lutte contre la pauvreté est donc au coeur même des nombreuses actions réalisées au titre du développement de proximité et où le rôle des ONG et de la coopération décentralisée est clairement affirmé (cf. infra).

2) LE FONDS SOCIAL DE DÉVELOPPEMENT (FSD)

En liaison directe avec ces divers thèmes, la France a mis en place au début 1994 un Fonds Spécial de Développement (FSD) d'environ 400 MF, visant à amortir les effets de la dévaluation du Franc CFA. Ce Fonds, alimenté par des subventions, s'est traduit par la réalisation d'environ 600 petits projets (moins de 500 KF dans près de 60% des cas), allant de l'appui aux micro-entreprises à des actions sociales, sanitaires ou de formation (essentiellement en zone urbaine).

L'accent a été mis sur le déblocage rapide des fonds, le caractère endogène de la demande et la visibilité des opérations : distribution de revenus, impact clair et rapide dans des situations d'urgence (...). La sélection des projets était décentralisée, avec dans chaque pays un Comité de gestion, présidé par le chef de Mission ou le directeur local de la CFD, avec un représentant du FED et de la Banque Mondiale et 4 membres délégués par les autorités nationales[1].

Malgré la priorité accordée aux demandes de la société civile, les ONG et tout le réseau associatif au sens large n'y étaient pas représentés. Il convient aussi de noter que pour toutes les équipements et les infrastructures, les associations locales de maîtrise d'ouvrage déléguée (type AGETIPE, AGETUR ...) ont eu un rôle de poids, tant dans la "remontée" des projets que dans leur réalisation.

Cette première expérience a montré son intérêt à au moins 2 niveaux des procédures : souplesse et rapidité dans le processus de décision et de mise en oeuvre des opérations, ce qui confirme les avantages d'une décentralisation ; montage de projets impliquant divers partenaires et opérateurs sur la base d'initiatives locales.

Soucieux de pérenniser l'instrument et d'approfondir le caractère novateur de cette démarche, le MC a crée en janvier 1996 un Fonds Social de Développement, s'inspirant du premier FSD, mais sans ressources supplémentaires. Ce Fonds sera étendu à l'ensemble des pays du champ. Il est marqué par la volonté de mobiliser des programmes plutôt que des projets (limités dans le premier Fonds à 2 MF) et de s'étendre à des opérations d'investissement à caractère de rentabilité, ce qui n'exclue plus les crédits (à taux très bonifiés).

---

[1] En principe, la CFD s'est chargée de la gestion du FSD sur les PMA, les chefs de MCAC s'occupant des autres pays. En pratique, il y a eu le plus souvent co-décision des 2 instances.

3) LES OPÉRATIONS DE MICRO-CRÉDIT

Le 3ème axe des interventions concerne le secteur des micro-entreprises, qu'on désigne depuis peu comme les TPE (Très Petites Entreprises). L'objectif est de pérenniser le financement du secteur informel (urbain et rural), qui est aujourd'hui exclu du crédit bancaire. La stratégie se fonde sur au moins 3 constats :

- qu'il s'agisse de financements directs ou de lignes de crédit mises en place auprès du système bancaire traditionnel, les appuis directs des Bailleurs n'ont pas donné jusqu'ici de très bons résultats ;

- il existe déjà certaines structures bancaires en direction de ce secteur, du type GRAMEEN Bank, Crédit Mutuel, Caisses villageoises ou même des ONG locales. Ces structures sont déjà développées en Amérique Latine et en Asie, mais elles le sont beaucoup moins en Afrique ;

- les résultats de ces structures et notamment leur taux de remboursement sont souvent excellents. On dispose donc de bons outils, mais leur développement doit se faire avec prudence et cela demandera du temps.

Il convient donc de renforcer et de pérenniser tout le système de financement des micro-entreprises, en se concentrant sur l'Afrique, où ce type de structure reste peu développé. Le Ministère de la Coopération se désengageant progressivement du secteur productif, c'est devenu depuis fin 1995 l'une des orientations majeures de la CFD. Notons que cette orientation se double d'un arrêt des opérations classiques de crédit en direction du secteur, comme le programme d'Aides aux Initiatives des Producteurs de Base (AIPB), réalisé sans grand succès par la CFD ou les Crédits Déconcentrés d'Intervention (CDI), gérés par les chefs de MCAC et qui subissaient les mêmes dérives.

L'accent est mis sur les contraintes en termes d'opérationnalisation : choix des populations-cible ; modalités de sélection du crédit ; coût de mise en place et niveau des éventuelles subventions de démarrage ; formation du personnel ; viabilité financière et pérennisation des structures (ce qui implique, en zone franc notamment; des problèmes de conformité avec les règlements des Banques Centrales).

Pour conclure, on conviendra que cette orientation recouvre les préoccupations du CGAP, qui s'est de fait centré (par le biais notamment du Policy Advisory Group) sur la promotion du micro-crédit. La position française se distingue néanmoins par sa volonté de lier la distribution du crédit à la mobilisation de l'épargne.

III. DEMOCRATISATION

Le contexte général

L'objectif de démocratie ou de la construction d'Etats de droit, qui relevait autrefois des débats sur la conditionnalité de l'aide, est devenu aujourd'hui un thème fédérateur des programmes de coopération, en relation avec celui de la *gouvernance* ou de la "bonne gestion des affaires publiques".

La politique de coopération française accorde depuis longtemps une assez large place aux questions juridiques et administratives, notamment par le financement de formations et d'assistance technique. Pour rendre les interventions plus cohérentes et répondre à la demande des partenaires, il a été créé en mars 1995, sous l'égide du Premier Ministre, un Groupe Permanent pour le Développement de la Coopération Administrative. Ce Groupe a 3 grands objectifs :

i) rendre plus explicites les objectifs de la coopération administrative française, pour mieux répondre aux demandes nouvelles s'exprimant sur la scène internationale ;

ii) mieux faire connaître et valoriser les expériences françaises, face à une concurrence internationale accrue en matière d' *ingénierie* institutionnelle ;

iii) adapter les modes d'intervention de cette coopération, dont la mise en ouvre suppose un effort collectif de l'ensemble des Institutions Publiques françaises.

Ce Groupe Permanent a dressé un état des lieux des programmes de coopération administrative mis en oeuvre par la France. Ceux-ci s'inscrivent dans la ligne des principes du CAD, adoptés en 1992 par les pays de l'OCDE, notamment la notion de réponse aux *initiatives* des partenaires et celle de *partenariat.*

Les grandes approches actuelles

La coopération administrative française tend à s'ouvrir aujourd'hui à de nouveaux thèmes (intégration sous-régionale, décentralisation), avec des partenaires plus éloignés sur le plan géographique ou culturel (Asie du Sud-Est, Afrique non-francophone). L'accent est mis sur des actions intégrées au sein de véritables programmes pluri-annuels, ce qui est une condition de leur efficacité. On peut souligner le développement de programmes conjoints ou parallèles avec les organisations multilatérales, notamment la Banque Mondiale, le PNUD, le BIT ou l'Union Européenne, avec lesquelles les pouvoirs publics entendent améliorer leur articulation et ainsi optimiser la présence française.

Les domaines d'intervention

On peut distinguer 5 grands domaines d'intervention : travail parlementaire et gouvernemental ; démocratie et libertés publiques ; justice ; fonction publique et administrative ; décentralisation.

A. TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET GOUVERNEMENTAL

L'expérience française en matière d'organisation du domaine législatif, de contrôle et de coordination de l'exécutif (Secrétariat Général du Gouvernement, Conseil d'Etat) intéresse des partenaires de plus en plus diversifiés. En Afrique, le MC mène de nombreux projets d'appuis visant à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du Gouvernement et des Assemblées, sous formes d'expertises diverses et de formations spécialisées destinées aux élus et aux fonctionnaires parlementaires[1].

B. DEMOCRATIE ET LIBERTES PUBLIQUES

L'appui à la démocratie politique et au renforcement des libertés publiques s'applique à 3 grands domaines :

1) l'organisation des élections : organisation matérielle, législation électorale, contrôle des financements (...) ;

2) la promotion des Droits de l'Homme, qui sur le plan bilatéral bénéficie de soutiens du MAE et du MC, sous formes d'aides ponctuelles matérielles aux associations ou ligues locales, d'appuis à l'organisation de colloques ou de conférences, au plan national ou régional sur les thèmes des Droits de l'Homme ou de l'Etat de droit (...) ;

3) enfin divers projets sont mis en oeuvre dans le domaine de la sécurité publique (administration de la police) et civile (pompiers, aide à la prévention des catastrophes, organisations des plans d'urgence), avec surtout des formations spécialisées.

---

[1] Notons que le Conseil d'Etat français entretient des relations de coopération, dans un cadre surtout bilatéral, mais aussi multilatéral (CODE, Banque Mondiale), avec une trentaine de pays dans le monde, centrées sur l'amélioration de la coordination du gouvernement et sur la modernisation des organes de contrôle du travail administratif.

C. JUSTICE

Les interventions françaises dans les domaines de la justice et du droit public et privé sont en pleine croissance, notamment an Asie, au Maghreb et en Afrique Noire. C'est le cas notamment des formations dispensées par l'Ecole Nationale de la Magistrature et de l'Ecole de formation des greffiers de Dijon. On note aussi diverses coopérations scientifiques et universitaires.

Une attention particulière est apportée dans le dispositif français sur la coordination des programmes avec le Conseil d'Etat et le Ministère de la Justice, qui anime à cette fin l'Association pour le Renouveau et la Promotion des Echanges Juridiques Internationaux (ARPEGE), lieu d'échange et d'information entre les différents acteurs de la coopération juridique et judiciaire[1].

Les principaux thèmes émergents dans la période actuelle sont :

- le renforcement de la coopération dans le domaine du droit économique et financier, pour contribuer à la sécurité juridique des transactions commerciales ;

- la réorganisation judiciaire en relation avec l'Etat de droit (comme au Cambodge) ;

- la formation professionnelle des juristes, notamment par le biais d'appuis aux structures nationales de formation des magistrats et des fonctionnaires de justice ;

- le développement des liens de coopération internationale des professions juridiques et judiciaires françaises.

Sur les pays du champ, les interventions du MC se concentrent sur les principaux domaines suivants :

- des programmes intégrés de type bilatéraux, comportant la formation des magistrats et auxiliaires de justice, la mise à jour des codes et des lois, la création de centres de documentation et des aides matérielles pour la réhabilitation des bâtiments ou l'équipement informatique (Niger, Haïti, RCA) ;

---

[1] Créé en 1993 pour la Coopération avec l'Europe centrale et orientale, le champ d'intervention d'ARPEGE a été étendu en 1995 à l'ensemble du monde.

- des projets généraux ou inter-Etats axés sur des aides à la décision judiciaire (fourniture d'ouvrages et revues ; projet de banque de données juridiques et judiciaires, en liaison avec l'ACCT) ;

- un appui à la mise en place de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), créée en 1993 et auxquels 16 Etats africains sont désormais associés. Ce traité a pour objectif d'améliorer la sécurité juridique des affaires et ainsi de faciliter les investissements étrangers. Une Ecole régionale Supérieure de la Magistrature sera chargée de former les magistrats au nouveau droit des affaires harmonisé ;

- des bourses et stages, organisées dans le cadre de l'Institut International de Droit du Développement, de l'Ecole Nationale de la Magistrature, de l'Ecole Nationale du Greffe et du Barreau de Paris.

D. FONCTION PUBLIQUE ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Les programmes dans ce domaine visent à transformer les fonctions publiques en de véritables administrations de développement, pouvant jouer un rôle de pilotage et de levier dans le champ politique, économique et social. Les compétences de nombreux Ministères techniques sont ainsi sollicitées pour faire partager, chacun dans son secteur, leurs expériences en matière d'administration (Fonction Publique, Education, Santé, Equipement, Culture, Agriculture, Environnement).

Pour ce qui concerne l'Afrique et les autres PED, dont la situation économique est gravement détériorée, la mise en place d'Etats de droit exige de mener de front une refonte des systèmes politico-administratifs et d'importantes réformes économiques et financières, sur lesquels les appuis se sont au départ concentrés. Les opérations se sont situées à 4 niveaux :

1) Programmes nationaux

Au cours de la dernière décennie, les opérations menées par le MC se sont avant tout déroulées dans le cadre de l'ajustement structurel, avec pour objectif premier de restaurer les finances publiques. Le dispositif s'est fondé sur des Programmes d'Appui aux Administrations Economiques et Financières (PAFIE), qui ne touchent que partiellement à la réforme de la Fonction Publique.

L'expérience conduit aujourd'hui à développer des programmes intégrés moins directement sectoriels, resituant les contraintes de l'administration économique et financière dans une

problématique institutionnelle plus globale, en tenant compte notamment des réflexions sur la redéfinition des missions de l'Etat, sur l'amélioration des services publics (avec la notion de service rendu à l'usager) et sur la nécessaire professionnalisation des ressources humaines, avec les politiques de gestion et de formation qui s'y relient. Cette nouvelle politique est menée avec un souci particulier de coordination avec les autres institutions d'aide intervenant dans le secteur (bilatérales et multilatérales).

2) Appui à la formation

Cet appui s'opère notamment par le financement de stages à l'Institut International d'Administration Publique (IIAP) et un soutien aux Ecoles africaines d'administration (ENA/ENAM), qui doivent s'adapter à une diminution plus ou moins forte des recrutements et une demande accrue de formation continue (13 assistants techniques en 1995 contribuent à ce programme).

3) Appui aux structures régionales de réflexion

Parallèlement aux programmes nationaux, le MC continue sur le plan régional d'appuyer l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (OFPA), crée à Cotonou en 1993 et également soutenu par la Banque Mondiale, le PNUD, l'ACCT et la Coopération Allemande. Cette structure légère vise à la recherche de solutions concertées aux problèmes que partagent les fonctions publiques africaines : crise de légitimité, problèmes de financement, inadaptation des structures, des moyens et des ressources humaines (...). Elle organise à ce titre des programmes de formation, des séminaires régionaux et diverses études sur les expériences de réforme de la Fonction Publique.

4) Appui aux initiatives internationales

Dans le même ordre d'idées, la Coopération française a pris une part active aux travaux du groupe "Fonction Publique", dans le cadre du Programme Spécial pour l'Afrique (PSA), animé par la Banque Mondiale et le PNUD, qui a entres autres permis de dégager un document d'orientations communes pour les actions futures, adopté à Paris à l'automne 1995.

E. DECONCENTRATION/DECENTRALISATION

L'approche se fonde ici sur la reconnaissance du rôle stratégique de la démocratie locale et de l'importance que devrait jouer la coopération décentralisée, dans le cadre d'un développement de relations personnalisées entre les différents acteurs de la démocratie locale (cf. chapitre relatif à la coopération décentralisée).

La Coopération technique française en ce domaine s'est structurée autour du thème de l'appui à la déconcentration et à la décentralisation. Les programmes par pays sont complétés sur certaines zones par des appuis à l'échelle régionale (Pacte Andin, Région du Cône Sud en Amérique Latine, par exemple ; Module Ouest-Africain du Programme de Développement Municipal en Afrique), qui visent à dégager des synergies. Les thèmes peuvent se regrouper autour de 2 grands axes : réformes institutionnelle (cadre réglementaire et procédures liés à la décentralisation et aux réorganisations conséquentes des services de l'Etat) et aménagement du territoire, avec une dynamique forte des programmes menés à l'échelon municipal (organisation administrative et gestion des services urbains).

En Afrique et dans les pays ACP, un accent particulier est mis sur la nécessité de créer ou recréer une véritable dynamique sociale du développement à l'échelon local. L'objectif est de contribuer à l'émergence de gestionnaires et d'opérateurs fiables à cet échelon communal ou municipal, tout en favorisant une participation accrue des populations au financement et à la gestion des services locaux. Les actions se concentrent sur 2 axes :

1) renforcer les capacités de gestion des municipalités, afin qu'elles puissent exercer de façon efficace et pérenne leurs responsabilités techniques, administratives et financières qui leur sont assignées dans le cadre des réformes de décentralisation, en liaison avec les services de l'Etat et les associations ou les groupements locaux. Les appuis concernent l'équipement, l'organisation des services et des procédures municipales, l'amélioration du rendement de la fiscalité locale, la programmation des investissements locaux, la réalisation de petits équipements et la réhabilitation des infrastructures, la formation du personnel municipal et la sensibilisation des élus ;

2) promouvoir le développement local, en renforçant les capacités d'analyse économique et financière, de négociation et de planification des acteurs et la participation des populations. En termes opérationnels, ceci se traduit par des appuis à des opérateurs locaux, à l'organisation des populations et à la mise en place d'instruments de financement des initiatives de base. Il s'agit notamment de mettre en place ou d'adapter les circuits d'instruction, de sélection et de mise en oeuvre des projets et de mieux orienter les ressources de l'épargne vers les investissements locaux.

Pour ce qui concerne l'Afrique, il apparait que les élus et les services techniques des villes sont très demandeurs d'une collaboration directe avec leurs homologues du Nord (coopération décentralisée), notamment sur les questions de gestion des services urbains (ordures ménagères, voirie, finances communales ...). En milieu rural, les Conseils régionaux et Départementaux s'engagent sur des programmes de développement du

territoire, qui complètent utilement le dispositif de coopération institutionnelle de l'Administration française en matière de décentralisation. Cette coopération de proximité, qui se nourrit d'échanges réguliers entre élus et techniciens, a l'avantage de se fonder sur des relations humaines fortes et d'instituer des relations de suivi qui se révèlent pertinentes pour la dynamique des actions de développement.

F. ORGANISATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

La dimension économique et financière est un thème essentiel et transversal de toutes les actions menées au titre de la coopération administrative. Le Ministère de l'Economie et des Finances mène à ce niveau une politique active, par le biais notamment de la Division de la Coopération Internationale de l'Inspection Générale des Finances et de l'Association pour le Développement des Echanges en Technologie Economique et Financière (ADETEF), qui gère les missions d'experts décidées par le MAE[1].

Au niveau du MC, l'approche projet a été privilégiée et cette approche a abouti à la mise en place dans la plupart des pays du champ de Programmes d'Appui aux Administrations Economiques et Financières (PAFIE), auxquels le MC a consacré environ 500 MF de 1992 à 1994[2].

S'il est clair qu'ici les objectifs concernent d'abord la maîtrise à court terme des grands équilibres économiques et financiers, on conviendra aussi que la rationalisation des dépenses publiques, un meilleur encadrement de l'économie ou la modernisation des statistiques et de la comptabilité publiques, peuvent jouer un rôle central dans la construction des Etats de droit.

Le dispositif institutionnel

La coopération administrative au sens large représente une des priorités du Ministère de la Coopération et la création de la Sous-Direction du Développement Institutionnel en 1993 a donné une visibilité particulière à cette orientation politique. Cette Sous-Direction comprend environ cadres, répartis sur bureaux.

---

[1] Le MAE ne finance directement que les bourses et les coopérants.

[2] Ces dépenses ont été réalisées à hauteur de 15% par affectation sur des prêts d'ajustement structurel, le reste étant financé sur des dons.

Au niveau du Ministère des Affaires Etrangères et de la DGRST, l'attention portée à la construction d'Etats de droit est également prioritaire. Mais les moyens sont moins importants et leur visibilité plus faible, dans la mesure où le Département est organisé sur une base géographique, à la différence du MC, dont l'organisation est d'abord sectorielle, (avec en plus quelques chargés de mission géographique).

Moyens d'intervention

On ne dispose pas de données précises sur l'ensemble des financements consacrés aux appuis institutionnels, qui relèvent de lignes budgétaires très diversifiées. Toutefois, les dépenses concernent pour l'essentiel l'assistance technique (missions de courte durée et expertise en poste) et les actions de formation (bourses, stages, séminaires). Pour ce qui concerne l'assistance technique en poste, on estime que le personnel participant à des actions de coopération administrative au titre du MC représentait en 1995 348 postes, dont 98 dans le domaine de la restructuration des institutions publiques, 80 postes en Développement local et 170 postes (soit environ la moitié) sur les thèmes économiques et financiers. Cela représente environ 12% de l'ensemble de l'AT en poste.

IV. EDUCATION

Le soutien à l'éducation est l'un des thèmes traditionnels de la Coopération française et, globalement, son premier champ d'intervention (25% des opérations réalisées par le MC en 1994). Ceci étant, les approches sont en pleine transformation depuis le début des années 90 du fait du délabrement des systèmes éducatifs au sein des PED et d'une politique affirmée de baisse de l'assistance technique, qui s'est d'abord traduite par une diminution des postes d'enseignants.

Les grandes orientations

Si les activités varient selon l'état de chaque système éducatif, on a désormais quelques grands axes, qui tendent à replacer la position française autour des grandes orientations internationales actuelles sur la question. On décrit brièvement ces nouvelles approches suivant le type d'enseignement.

1) PRIORITÉ À L'ÉCOLE DE BASE

Après des années d'investissement dans le secondaire et surtout dans le supérieur, la remise sur pied de l'enseignement primaire (laminé par la crise, les contraintes budgétaires et l'accroissement du nombre des élèves) est redevenue la première priorité. Cette position s'inscrit dans le recentrage effectué par les grands Bailleurs depuis la Conférence de Jomtien en 1990 et elle est aujourd'hui reprise, après d'assez tenaces résistances, par les responsables de l'enseignement des pays en développement[1].

L'accent est mis sur les problèmes d'adaptation sociale, économique et culturelle de l'école de base, en tenant compte des contraintes propres, spécifiques ou générales, de chaque système éducatif : problèmes budgétaires, accroissement de la population scolaire, demande sociale d'éducation (...).

Tout ceci implique un important travail d'analyse et de réflexion pour définir les *outils* d'une telle restructuration, auquel sont associés plusieurs Instituts de recherche, comme le CEPEC International, qui relève du Ministère français de l'Education Nationale et est centré sur les aspects de formation et pédagogie, ou l'IREDU de Dijon, spécialisé en matière de gestion des systèmes éducatifs.

2) SECTEUR SECONDAIRE

C'est le secteur le plus touché par la déflation volontaire de l'assistance technique dite de *substitution*. A quelques rares exceptions près, il n'y a donc plus d'enseignants français en poste dans le secondaire, mais des équipes d'animateurs et de conseillers, dans le cadre de projets sectoriels et limités dans le temps. Les actions se concentrent sur la fourniture de conseillers pédagogiques et la formation initiale et continue des formateurs.

3) ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le recentrage sur l'enseignement de base n'implique pas un abandon du supérieur, qui drainait l'essentiel des financements jusqu'au début des années 90, mais une concentration sur les filières techniques, avec un souci de professionnalisation des formations, avec un accent mis sur les formations spécialisées de courte durée.

---

[1] Au niveau notamment des instances francophones, comme la Conférence des Ministres africains de l'Education Nationale (CONFEMEN) ou des institutions internationales spécialisées, comme le Donors Association for Education, dont le siège est à Paris.

Les programmes

La traduction de ces orientations en termes opérationnels s'est faite assez progressivement, au fur et à mesure de la diminution de l'assistance technique en poste. Il y a plusieurs axes d'intervention :

I. GESTION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

C'est un thème transversal prioritaire en relation avec tous les efforts menés dans le cadre de la coopération administrative. Il s'agit ici d'améliorer le pilotage du système éducatif afin d'utiliser au mieux les maigres ressources publiques de la plupart des PED. Le soutien se fait sous forme d'appuis techniques divers, de recherches et de formations, avec 3 soucis majeurs : i) améliorer la qualité de l'enseignement et des méthodes pédagogiques ; ii) meilleur contrôle des flux scolaires ; iii) meilleure répartition des ressources entre les différents secteurs du système éducatif, le plus souvent déséquilibré par le poids des financements drainés par le supérieur[1].

II. RÉHABILITATION DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

La priorité accordée au secteur primaire a provoqué de nombreuses résistances dans les PED, notamment en Afrique, où elle tendait à s'opposer aux stratégies et aux intérêts des élites urbaines. Mais cette priorité commence à se traduire sous forme de programmes concrets, dont le contenu tend à varier suivant les caractéristiques et surtout le niveau de détérioration (interne et externe) de chaque système éducatif[2].

Les programmes sont le plus souvent de type triennaux, centrés sur les principes d'intervention suivants : adaptation à chaque système local, avec une décentralisation des interventions au niveau de chaque Mission de Coopération ; diagnostic préalable approfondi ; limitation au minimum l'assistance technique ; et coordination avec les grands Bailleurs.

---

[1] Rappelons que l'enseignement supérieur reçoit dans certains PED jusqu'à 60% des ressources publiques consacrées à l'éducation, pour souvent moins de 1% de la population scolaire.

[2] Par exemple, l'enseignement de base en Côte d'Ivoire concerne environ 70% de la population scolarisable, tandis qu'au Mali ou au Burkina, dont les systèmes ont été laminés par les contraintes budgétaires, mais aussi par les effets désastreux de certaines politiques d'adaptation de l'enseignement de base, la proportion tourne autour de 30%.

Notons que les interventions se centrent d'abord sur les problèmes de qualité et d'adaptation du système primaire à la demande sociale d'éducation - les programmes de construction ou de réhabilitation des infrastructures relevant le plus souvent de financements multilatéraux (Banque Mondiale ou Union Européenne). Les opérations sont appuyées en amont par des recherches-actions visant à dégager les meilleures méthodes d'intervention (avec le CEPEC Lyon, notamment).

Sur les pays du champ, les programmes nationaux représentent un montant de 15 à 30 MF sur 3 ans, selon le pays et l'importance des appuis à l'enseignement secondaire.

III. ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

L'appui à l'enseignement secondaire se poursuit, centré sur la formation initiale des maîtres. L'accent est mis sur 3 disciplines : français, mathématiques, physique, avec un programme d'uniformisation et d'adaptation à l'échelon africain des programmes de mathématique et physique, qui est en voie d'achèvement.

IV. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les appuis continuent, mais ils visent plus à maintenir en vie le secteur de l'enseignement supérieur qu'à le développer. Les programmes se fondent sur une diminution drastique de l'assistance technique, un accroissement des appuis à la recherche (pour maintenir un minimum d'infrastructures et de chercheurs locaux) et des actions de formation. Dans ce domaine, le ciblage des formations vers des bourses de haut niveau, plus courtes et plus spécialisées se poursuit, avec une préférence marquée pour les systèmes de formation *en alternance*, combinant pour les professeurs ou pour les chercheurs des séjours sur place et à l'étranger.

V. ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL

L'échec des politiques mises en place dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel au sein des PED a conduit l'aide française à une sérieuse remise en cause de ses modes passés d'intervention, centrés sur un accroissement de l' *offre* de formation. On part désormais d'analyses de filières beaucoup plus fines, en s'attachant à la *demande* de formation, telle qu'elle s'exprime par le biais des partenaires économiques (Chambres de Commerce, associations patronales).

Les nouveaux programmes se fondent sur ces nouvelles orientations : ainsi, on ne finance plus des établissements, mais on met en place des fonds auxquels sont éligibles des formations techniques bien ciblées par rapport au marché du travail (mécanique de précision, informatique ...), sur la base de programmes spécifiques montés avec des opérateurs locaux et internationaux. L'assistant technique dans ce cadre n'est plus un enseignant technique, mais un chef de *filière* de formation.

Les projets se montent de plus en plus souvent en association avec d'autres Bailleurs, comme la Banque Mondiale en RCI et au Mali ou avec l'Allemagne ou l'Autriche (comme au Burkina), pays qui ont de solides compétences en matière d'enseignement technique et professionnel. Notons enfin que les appuis s'étendent aujourd'hui au secteur informel, dont le rôle en matière de création d'emploi et de valeur ajoutée est reconnu et dont les importants besoins en formation exigent des approches adaptées.

VI. PERSPECTIVES

6.1 SOUTIEN DE L'OPINION PUBLIQUE À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'APD représente actuellement quelques 45 Milliards de Francs, soit en gros 3,5% du Budget de l'Etat. Il est clair que de tels montants correspondent à une volonté politique constamment réaffirmée au plus haut niveau, malgré ou au delà des changements politiques intervenus dans la période récente. L'APD a donc bénéficié d'un relatif consensus politique au niveau des grands partis de gouvernement et, jusqu'ici, les discussions publiques, comme les débats parlementaires, ont moins porté sur les montants de cette aide que sur la pertinence de leur utilisation.

Comment l'opinion publique réagit-elle ? Il est évidemment difficile de répondre à cette question sans des enquêtes précises et répétées. On se bornera donc à quelques grandes remarques, qui n'ont pas l'ambition de clore le débat.

1) l'une des faiblesses de la coopération française réside depuis longtemps dans son manque de *visibilité* et de *transparence*, tant dans les pays bénéficiaires qu'au sein même de la société française. Ce culte du secret, doublé des scandales répétés concernant les détournements de l'aide et les atteintes graves aux droits de l'homme dans des états dictatoriaux soutenus par la France, ont contribué à susciter dans une fraction de l'opinion une image négative de l'aide au développement ;

2) ces tendances au repli ne sont pas nouvelles. Elles correspondent à ce qu'on appelait il y a une trentaine d'années en France le "cartiérisme", du nom de ce journaliste (Mr Cartier), qui avait pris la tête d'un mouvement d'opinion favorable à un désengagement radical de la France à l'égard de ses anciens territoires, arguant que l'aide était de l'argent dépensé en pure perte pour soutenir des régimes corrompus et dictatoriaux. Ce "cartiérisme" reste vivace, notamment dans les milieux de la droite et de l'extrême-droite, mais il est désormais tempéré par le fait que ces mêmes milieux sont très sensibles au thème de l'immigration et qu'il parait peu réaliste de vouloir contrôler ces flux, voire de négocier des retours massifs, sans une politique d'aide efficace en direction de nos voisins du Sud[1] ;

[1] Les positions du Front National sont à cet égard révélatrices de ce nouveau "réalisme" - les appels anti-émigrés se doublant de la volonté d'une politique arabe forte, impliquant d'une manière ou d'une autre une aide conséquente.

3) à l'opposé de ce "cartiérisme", il existe de nombreuses associations de solidarité internationale, qui militent activement en faveur du maintien ou de l'élargissement des relations économiques et culturelles entre le Nord et le Sud et jouent un rôle de relais et de contre-poids à cette tendance au repli d'une partie de la société civile. Cette nébuleuse d'associations rassemble des personnes et des groupes aux intérêts et préoccupations divers, où se croisent et souvent se superposent militants politiques, réseaux confessionnels, associations d'émigrés, anciens coopérants et couples mixtes (...). Tous ces réseaux ont une capacité de mobilisation et de lobbying non-négligeable, comme en témoigne le succès croissant du développement de proximité et de la coopération décentralisée, qui est aujourd'hui soutenue par les élus locaux soucieux de marquer leur image par des actions de coopération (ce qui n'est pas toujours exempt de préoccupations électorales)[1] ;

Au total, la situation française semble marquée par un certain consensus de la classe politique sur la nécessité d'une aide publique vigoureuse, avec en face une société civile partagée entre un mouvement actif de solidarité internationale et une forte tendance au repli, aiguisée par la crise et les problèmes budgétaires.

Ceci étant, on rappellera que la France reste l'un des pays européens, où la part de l'aide privée au développement est la plus faible (en proportion du PIB), malgré des appuis financiers et politiques croissant. Tout ceci témoigne du caractère volontariste de la politique d'aide française, face à une opinion publique souvent assez sceptique sur les bienfaits de l'APD et dont les réticences, qui sont d'ordre structurel, sont aujourd'hui accentuées par le chômage et la crise économique[2].

C'est aussi ce qui explique l'insistance de la classe politique à souligner, à chaque rapport ou discussion parlementaire sur la coopération, l'importance des retombées positives de l'aide bilatérale et multilatérale pour l'économie française. Ainsi, le Ministre de la Coopération précise, lors de son dernier entretien au Monde du 16 Mai 1996 que "*nos entreprises réalisent dans les pays francophones de la zone franc un chiffre d'affaires de 35 Milliards de Francs par an*". Cela représente plus de 75% du montant total de l'APD française.

---

[1] Cette nouvelle orientation a été évidente lors des dernières discussions budgétaires, où, dans un contexte de restriction générale des enveloppes, les élus se sont mobilisés pour accroître les crédits destinés à l'appui aux ONG et à la Coopération décentralisée.

[2] Notons que la tendance au repli ne concerne pas seulement l'APD, car on retrouve des réticences comparables, dans une large fraction de l'opinion publique française, à l'égard de la contribution française au budget de l'Union Européenne par exemple.

6.2 LES PERSPECTIVES DE TRANSFORMATION DE L'AIDE

Les perspectives d'évolution de l'APD française peuvent se traiter selon 3 axes : le montant et les modalités de financement, les grandes approches et le dispositif institutionnel.

6.2.1 LE FINANCEMENT DE L'AIDE

Une sérieuse déflation de l'APD n'est plus à exclure

Dans le contexte actuel, marqué par un approfondissement du chômage et la nécessité de réduire le déficit public, il n'est pas évident que le maintien de l'APD à ses niveaux actuels puisse être assuré. On ne dispose pas encore des données définitives pour 1995, mais de nombreux indices laissent à penser qu'il s'agira d'une année "noire", marquant la fin d'une période de croissance continue de l'APD française.

Une déflation de plus de 5% n'est même plus exclue, compte tenu notamment de la baisse des concours financiers !

De plus, les perspectives actuelles ne sont guère encourageantes, comme en témoigne les actuelles régulations budgétaires, qui portent sur un gel de 15% des nouveaux engagements du MC. Par ailleurs, le Gouvernement envisage pour le Budget 1997 une réduction des dépenses publiques de quelques 60 Milliards de Francs (soit environ 5% du budget actuel), à laquelle peu de Ministères pourront résister.

Il parait dans ces conditions probable qu'après des années de croissance, on entre dans une phase de restriction de l'APD française. Tout le problème est de savoir s'il s'agit d'une baisse conjoncturelle liée à la crise budgétaire ou d'une tendance plus structurelle, marquant un changement plus profond d'orientation.

Le maintien de positions fortes au niveau international

La France témoigne d'une détermination constante au niveau international (G7, CAD ou Union Européenne) pour défendre le principe de transferts accrus aux PED, dans un contexte de grave régression des financements publics bilatéraux et surtout multilatéraux. Les fortes pressions exercées par la France pour maintenir un important flux d'aide lors de la préparation de Lomé VIII sont ici très révélatrices de ces positions.

On soulignera toutefois que si la contribution française au FED est nettement supérieure à sa quote-part théorique au sein de l'UE, il est clair également qu'un part décisive des financements européens destinés aux pays ACP concerne l'Afrique, qui reste l'axe prioritaire de la coopération française, mais dont elle ne peut assumer seule le redressement socio-économique.

Il en va en partie de même pour d'autres institutions internationales comme le PNUD ou la Banque Mondiale, dont une fraction notable des opérations se fait en direction des PMA, pays qui pour la plupart se retrouvent en Afrique[1].

La mobilisation française autour des financements multilatéraux n'est donc pas seulement l'expression d'une solidarité internationale dont la France serait le "porte-drapeau" au sein des tribunes internationales. Elle correspond de façon claire à certains intérêts stratégiques de sa diplomatie.

L'accroissement des financements privés

Les difficultés actuelles pour maintenir l'APD à ses niveaux actuels se traduisent par un effort accru des pouvoirs publics pour structurer et promouvoir l'action des ONG et de la coopération décentralisée. Le souci d'améliorer la pertinence et l'efficacité des interventions de proximité se double ici de la volonté d'accroître la contribution du secteur privé au financement de l'aide et ce faisant, de diminuer à terme le poids des financements publics.

On soulignera dans ce cadre que les pouvoirs publics ont consacré en 1994 5,5 MF à des actions réalisées par des ONG, visant à sensibiliser l'opinion publique française et à améliorer ses connaissances des réalités des PVD et de l'aide au développement,

On conviendra toutefois que malgré les efforts récents, l'appui public aux initiatives des ONG ou des collectivités locales reste assez mesuré, au regard des USA ou des pays du Nord de l'Europe. En clair, si la tendance à la hausse est évidente, il faudra probablement encore plusieurs années pour que l'aide privée française puisse jouer un rôle notable.

---

[1] Il est estimé que le "retour" des financements français aux organismes internationaux est de 3. Autrement dit, pour 100 $ dépensés, les retombées induites pour les entreprises françaises seraient de 300 $ (cf. le rapport au Premier Ministre de J.P Fuchs : "Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente", La Documentation Française 1995).

6.2.2 LES APPROCHES

La mise en oeuvre de nouvelles approches se heurte aux tendances lourdes de tout appareil administratif, soumis aux régles et procédures des dépenses publiques. Il apparait donc optimiste d'envisager à court terme des transformations radicales des modes actuels de fourniture de l'aide[1]. Ceci posé, certaines orientations actuelles paraissent devoir à l'avenir se renforcer :

1) *la décentralisation des décisions opérationnelles au niveau des Missions locales de coopération* : c'est une orientation récente et qui devrait se confirmer, compte tenu du développement des actions de proximité et du changement induit du rôle des représentants locaux, dont les fonctions viseront moins à l'avenir à réaliser des projets *en régie*, mais à piloter des programmes associant plusieurs opérateurs nationaux et internationaux ;.

2) l'*accent mis sur les secteurs sociaux (Santé, Education) et sur la dynamique des sociétés civiles dans les PED* : ce sont des investissements économiques au sens fort, mais sans rentabilité immédiate. Ces actions sont indissociables de la promotion des ONG et de la coopération décentralisée. De même, on a décrit le caractère novateur de certaines micro-opérations menées dans le cadre du Fonds Social de Développement. Elles pourraient déboucher à terme sur des modes d'intervention et de financement plus souples et plus efficaces ;

3) *la mutation des coopérants traditionnels en une ingénierie technique* plus professionnelle et qui devrait se doubler à l'avenir d'un recours croissant à des opérateurs locaux, qui se chargeront des tâches autrefois dévolues à l'ancienne AT ;

4) *le renforcement de la synergie avec les autres sources de financement,* dans le cadre de co-financements ou de programmes concertés, co-gérés par les bénéficiaires (Etats, collectivités ou associations) et les différentes sources de financement.

---

[1] On estimera à cet égard que les récentes propositions de Mr Sévérino, qui fut jusqu'en 1995 le Directeur du Développement et l'un des rares "maîtres-à-penser" du Ministère de la Coopération, tiennent plus du testament politique que d'une véritable approche nouvelle, dans laquelle pourrait s'engager rapidement le dispositif français. Cette proposition, formulée dans une communication intitulée "La 7ème dimension", vise essentiellement à concentrer l'aide française aux PMA sur les secteurs sociaux (santé, éducation), en l'inscrivant dans le cadre de programmes concertés entre Bailleurs, dont chaque Etat aurait la responsabilité de la mise en oeuvre. C'est à peu de choses près la démarche proposée par le PNUD et la Banque Mondiale.

On conviendra sur ce plan que si la recherche d'une meilleure coordination répond de façon claire à une exigence d'efficacité et de rationalité, il ne faut pas sous-estimer les difficultés inhérentes aux co-financements et à la mise en place de programmes concertés, notamment en Afrique, où les capacités nationales de pilotage de tels programmes sont encore très insuffisantes le plus souvent. Ceci étant, les grands Bailleurs éprouvent tous actuellement de gros problèmes de financement, ce qui favorise la recherche d'une meilleure synergie et des co-financements.

6.2.3 LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

La complexité du dispositif

Le dispositif d'aide français est caractérisé par la multiplicité de ses centres de décision aux plans financier et opérationnel, avec la permanence d'un noyau dur datant des années 60 et centré sur la gestion politique et technique du "pré-carré" africain : le Ministère de la Coopération. Tout ceci se traduit par de réelles difficultés de coordination (dont la floraison de commissions interministérielles ou de comités de pilotage est plus le témoin que le garant d'une solution) et par un manque de transparence et de visibilité que les parlementaires essaient depuis plus de 20 ans d'améliorer.

Les enjeux de la réforme

La volonté de rationaliser le dispositif d'aide date pratiquement de sa mise en place. C'est même devenu un "serpent de mer" de la politique et de l'administration française, chaque majorité nouvelle inscrivant cette réforme à son programme, mais sans jamais la réaliser.

Il y a en fait 2 gros problèmes :

Le premier concerne l'existence même du Ministère de la Coopération, que de nombreux responsables politiques ou administratifs considèrent comme un héritage colonial dont il s'agit aujourd'hui de se débarrasser, au profit d'un Ministère unifié des Affaires Etrangères, chargé d'assurer la cohérence de l'ensemble de la diplomatie et de l'APD de la France.

Il est clair que derrière le débat institutionnel se cache des enjeux stratégiques majeurs, car la liquidation de l'héritage colonial est perçu comme la remise en cause des liens spéciaux existant avec l'Afrique en général et la zone franc en particulier. Les chefs d'Etat africains ont ainsi pesé de tout leur poids à chaque tentative de réforme, pour s'assurer d'un Ministère spécifique ayant en charge leurs problèmes et ils y ont jusqu'ici réussi.

Le deuxième problème est transversal. Il touche aux contraintes mêmes des administrations, soumises d'une part aux contraintes de rémunération de la Fonction Publique et, de l'autre, aux règles et aux régulations budgétaires, qui accroissent l'instabilité des crédits, tout en interdisant les engagements sur plusieurs années. Cette dépendance à l'égard des procédures budgétaires concerne d'abord le Ministère des Affaires Etrangères et, à un degré moindre, le Ministère de la Coopération, qui peut avec le FAC échapper en partie à ces contraintes[1].

Face à ces grandes contraintes, les réformes envisagées du dispositif ont depuis 15 ans tourné autour de 2 propositions :

- Intégrer le MC au sein d'un Ministère unifié des Affaires Etrangères, chargé de définir la politique extérieure de la France, dont l'APD n'est que l'un des moyens ;

- Instituer une Agence de Développement, chargée (comme dans d'autres pays) de la mise en oeuvre opérationnelle de la politique d'aide et dont le noyau serait constitué par la CFD, avec une partie des cadres et techniciens relevant des anciennes structures.

Des réformes de ce type faisaient partie du programme socialiste en 1981. Elles n'ont en fait débouché que sur la création d'un Ministère de la Coopération délégué, dont le degré de dépendance à l'égard du Ministère des Affaires Etrangères est toujours resté assez théorique. Il en est allé de même avec les volontés réformatrices de l'actuelle majorité, qui avait repris dans son programme des propositions comparables, mais n'a pu jusqu'ici les mettre en place.

Les contours de l'actuelle réforme

Après de nombreux débats, le Gouvernement actuel a institué au début 1996 une "petite" réforme, qui parait loin de correspondre à ses objectifs premiers. En voici les principaux contours :

- le Ministre de la Coopération est délégué auprès du Ministre des Affaires Etrangères, tout en gardant au plan technique et financier une très grande autonomie. Officiellement, c'est le Ministre qui est délégué, non le Ministère. Les 2 Ministères restent donc séparés ;

[1] Le FAC cependant est lui aussi soumis aux régulations budgétaires et il représente moins du tiers des dépenses opérationnelles du MC.

- le champ du MC est élargi à l'ensemble des pays ACP, ce qui suppose la prise en compte de pays auparavant couverts par le MAE. Mais la réforme s'est faite sans transfert de compétences ou de personnel d'un Ministère à l'autre, ce qui provoque à l'heure actuel un flou institutionnel certain ;

- la CFD s'étend de même à l'ensemble de la zone ACP, avec en plus la République Sud Africaine, où elle entend développer ses opérations. Toutefois, l'élargissement ne pourra pas être opérationnel avant 1997 et il est clair que l'ouverture d'une agence au sein de chaque nouveau pays couvert n'est pas envisageable dans le contexte budgétaire actuel ;

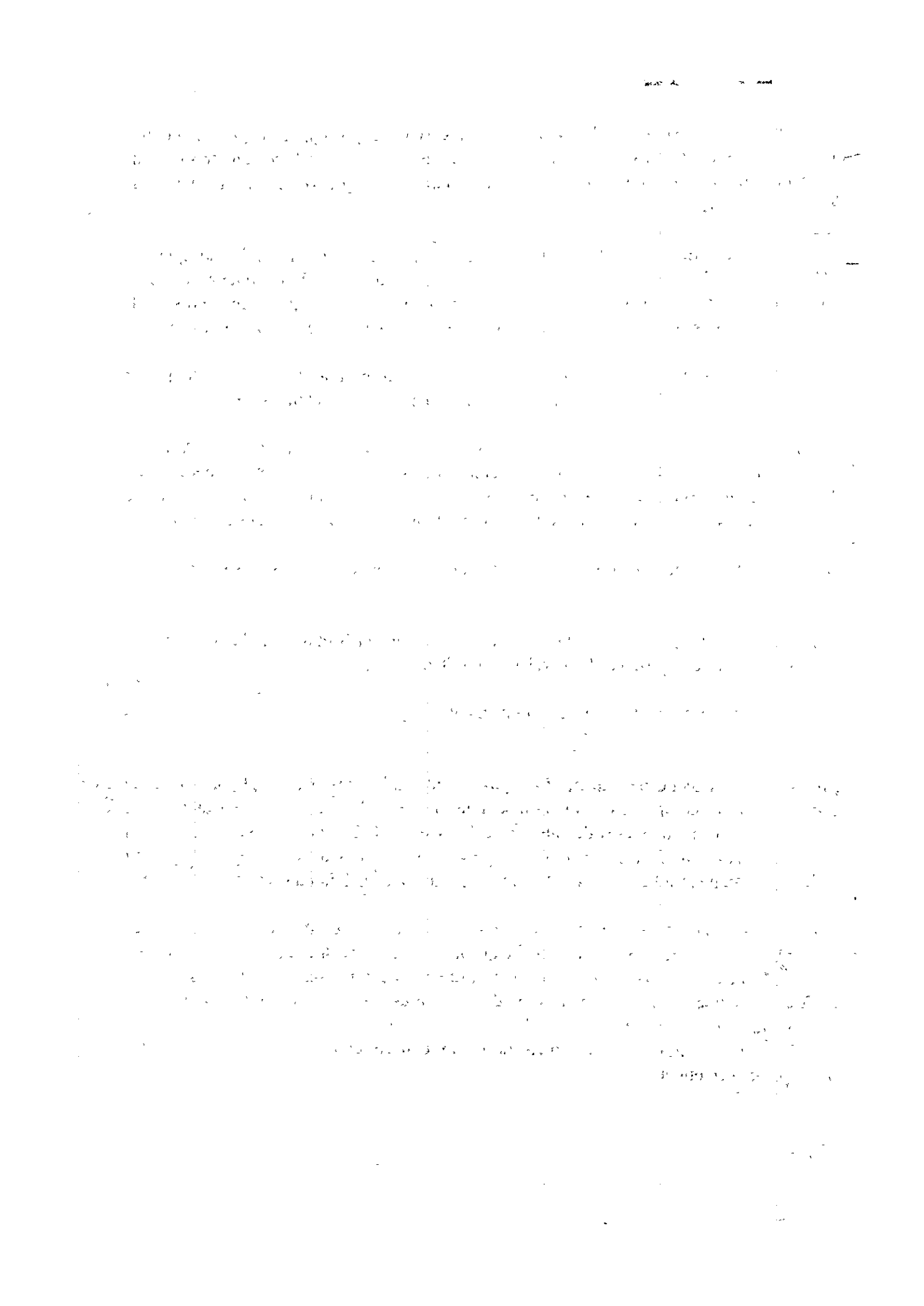
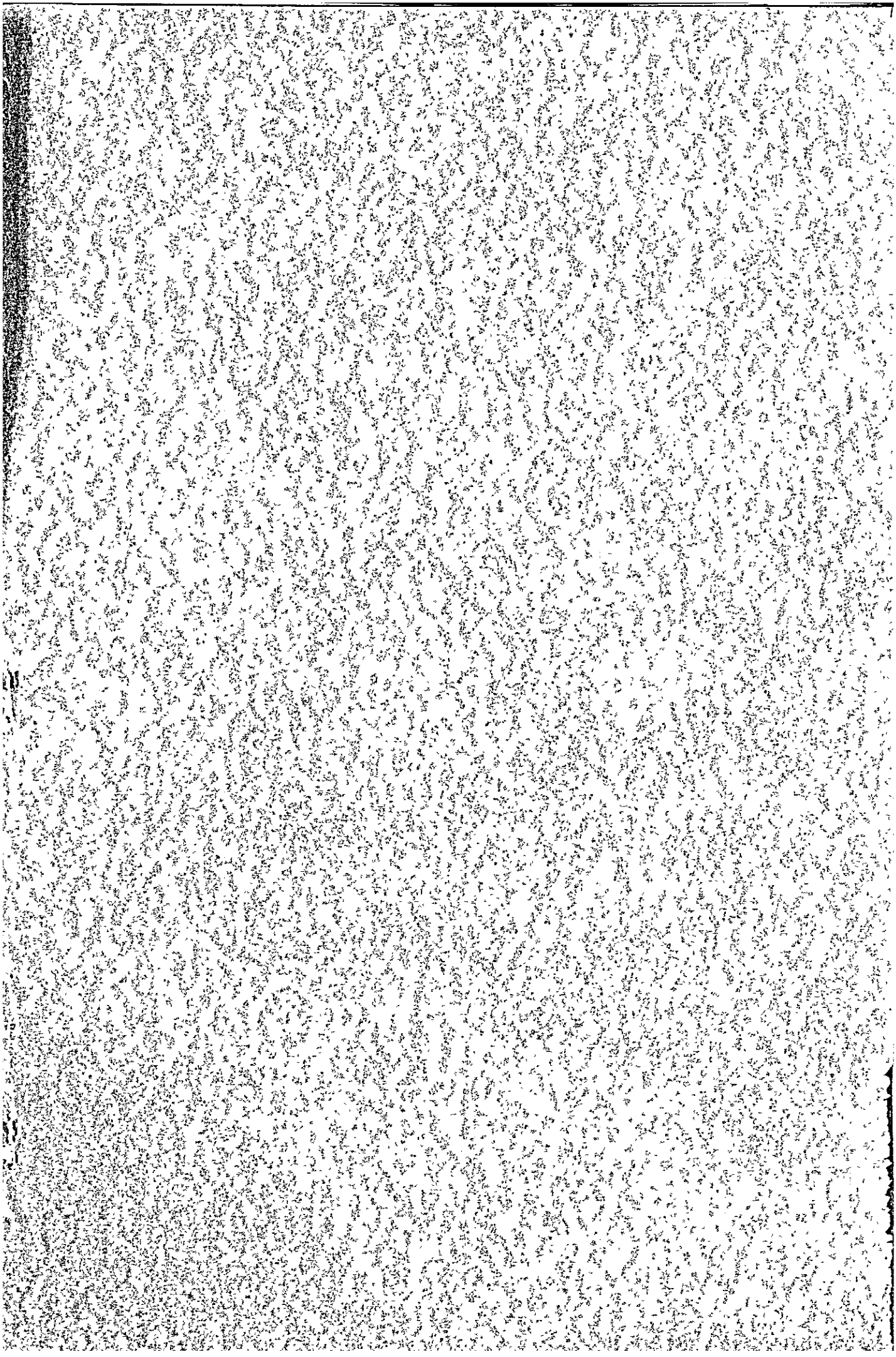
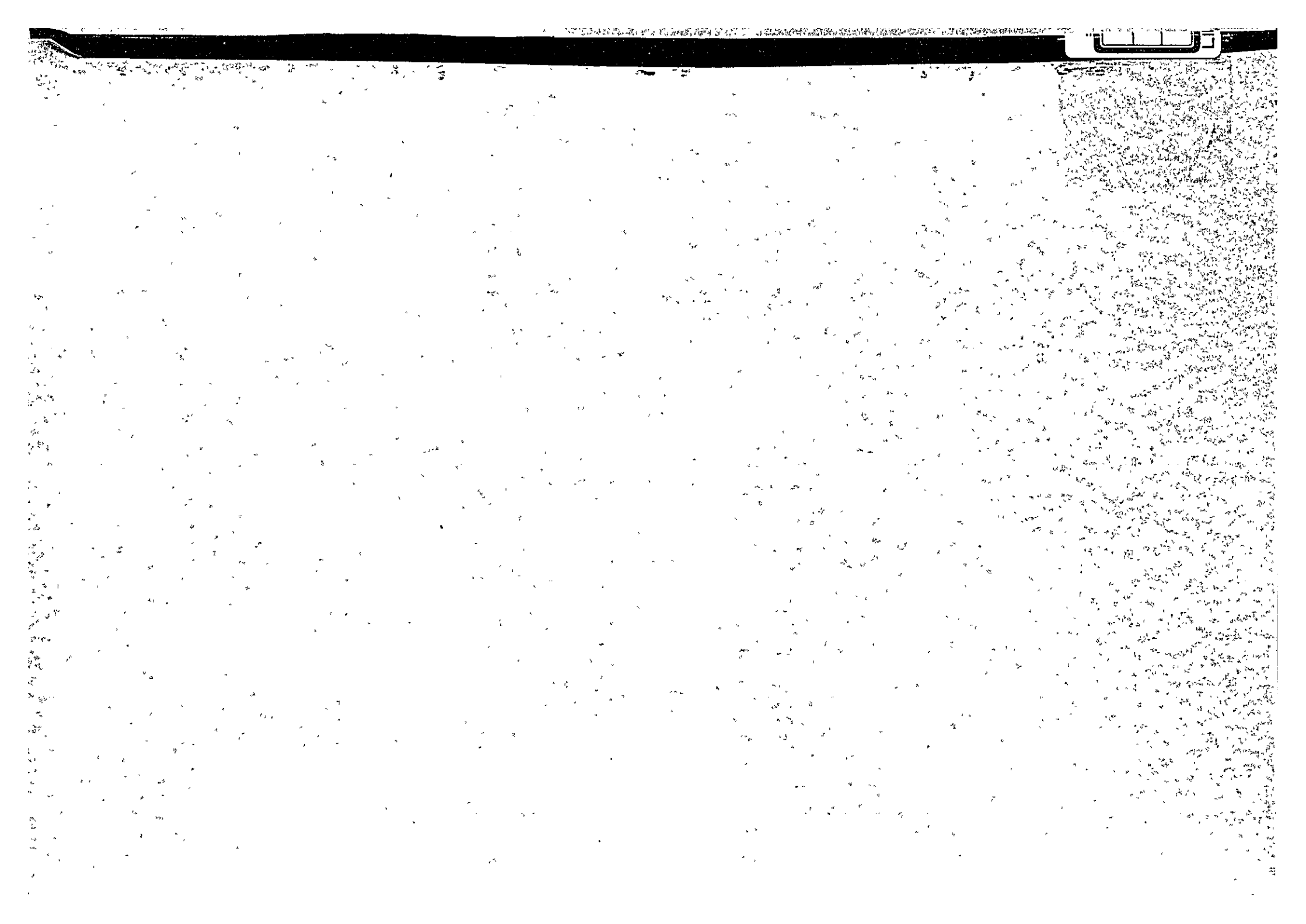
- la nouvelle répartition du travail est confirmée : le secteur productif est pris en charge par la CFD, tandis que le MC devra se concentrer à l'avenir sur les secteurs sociaux ;

- enfin, est institué depuis janvier 1996 un Comité Interministériel d'Aide au Développement (CIAD), présidé par le Premier Ministre, avec un secrétariat conjoint du MAE et du MC et regroupant les Départements concernés par l'aide au développement. Ce Comité devra se réunir au moins une fois par an. Il lui est assigné 3 grandes fonctions :

1) rassembler les informations sur l'aide (ce qui à l'heure actuelle n'est pas une mince affaire) ;

2) déterminer les grandes orientations relatives aux objectifs et aux modalités de l'aide, dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales ;

3) évaluer la politique d'aide au développement.

La "réforme" actuelle ne tranche donc pas sur le fond. Elle apparait plutôt comme le produit de divers compromis, qui témoignent de l'ampleur des divergences existant encore aujourd'hui sur les manières de rationaliser le dispositif français. De plus, les moyens opérationnels de la réforme ne sont pas encore définis, mais ils sont "reportés" sur un Comité interministériel chargé de réfléchir sur les moyens de l'Etat à l'étranger.

S'il convient bien sûr d'attendre les propositions du CIAD, du Comité interministériel et les arbitrages des autorités, tout porte à croire qu'on se dirige vers une solution mixte, fondée sur le maintien en France d'un dispositif institutionnel garantissant une autonomie large du MC, avec une certaine rationalisation des structures existantes à l'étranger (Missions, Ambassades et Agences de la CFD) : la CFD s'oriente vers des agences régionales. Côté MAE et MC, il s'agira essentiellement de mieux concentrer le dispositif en évitant les doublons de personnel.