

Le Premier ministre

*Monsieur Jean-Paul Fuchs
Député du Haut-Rhin
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 Paris*

Paris, le 20 décembre 1993

Monsieur le député,

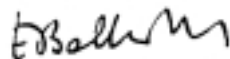
Comme vous le savez, la politique française d'aide et de coopération joue un rôle majeur dans la politique étrangère de la France, tant par le volume de son intervention que par la diversité des moyens qu'elle mobilise.

Elle embrasse en outre un champ géographique très large, en privilégiant toutefois les États traditionnellement liés à la France et partageant avec elle une communauté de culture et d'intérêt.

Il m'est apparu que les évolutions récentes de la situation internationale, l'apparition de nouveaux besoins et la nécessité d'utiliser au mieux, dans une conjoncture économique difficile, les ressources que la collectivité nationale consacre à l'aide au développement, rendaient opportune une réflexion sur les adaptations à apporter à cette politique.

Cette réflexion dont le caractère général n'exclut pas une approche approfondie de certains de ses éléments, et notamment de l'analyse de la rationalité de notre dispositif et des procédures d'aide, doit être menée avec l'ensemble des acteurs administratifs concernés.

J'ai donc souhaité, en accord avec les ministres de l'Économie, et de la coopération, qu'une mission d'information sur l'adaptation de notre dispositif en la matière vous soit confiée.



Edouard BALLADUR

Sommaire

Lettre de mission	3
Remerciements	7
Introduction	9
– La politique française d'aide et de développement est un vecteur important de l'action extérieure de la France	9
– Malgré un effort d'aide au développement soutenu de la part des pays industrialisés, la situation des pays en voie de développement, notamment en Afrique, apparaît peu satisfaisante	13
– Un contexte international qui évolue considérablement : comment adapter au mieux notre dispositif pour le rendre plus efficace, plus visible et moins coûteux ?	14
Chapitre 1	
Une organisation complexe qui ne répond plus aux priorités du moment	17
– Un enjeu financier important pour la France et considérable pour les pays récipiendaires	19
– Une aide de plus en plus économique et financière toujours concentrée sur l'Afrique	23
– Un dispositif de gestion de l'aide bilatérale particulièrement complexe	31
– Des efforts récents en matière de contrôle et d'évaluation qui sont encore insuffisants	36
– Une politique d'aide au développement saluée par nos partenaires étrangers mais qui n'est pas exempte de critiques, tant en France que dans les pays bénéficiaires	38

Chapitre 2	
Une organisation simplifiée pour une aide plus performante	43
– Mieux articuler les composantes bilatérales et multilatérales de notre aide	45
– Définir une politique d'aide exigeante et responsable formalisée par des contrats pour promouvoir le développement durable	50
– Dépasser la notion de « champ de la coopération »	62
– Intégrer les problématiques politiques et économiques	66
– Confier la mise en œuvre de l'aide projet à un unique opérateur	70
– Encourager les nouvelles formes de développement	75
Conclusion	77
Annexes	81
Table des matières	95

Remerciements

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à tous les ministres et hautes personnalités qui ont bien voulu me recevoir au cours de mes différentes missions.

Je remercie également nos ambassadeurs, les responsables des missions de coopération et d'action culturelle et des agences de la Caisse française de développement ainsi que les agents en poste pour leur collaboration et pour l'accueil chaleureux et diligent qu'ils m'ont réservé.

Ma reconnaissance va enfin à tous ceux qui m'ont accompagné et aidé lors de mes déplacements, et sans qui ce rapport n'aurait pu être mené à bien.

Jean-Paul Fuchs

Introduction

La politique française d'aide et de développement est un vecteur important de l'action extérieure de la France

Les origines historiques

Notre histoire nous a légué la notion de « champ de coopération ». Avant la décolonisation, les anciennes colonies françaises et les territoires placés sous mandat ou protectorat français étaient rattachés soit au ministère des Colonies, soit au ministère de l'Intérieur. Les pays rattachés au premier de ces deux ministères qui ont atteint l'indépendance ont constitué initialement le « champ de coopération », les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer étant rattachés au ministère de même nom.

Le champ, par la suite, a été élargi à d'autres États avec lesquels la France entretient des relations étroites, à savoir les autres pays francophones d'Afrique subsaharienne, ainsi que les pays hispanophones et lusophones. Même si la Gambie et les Seychelles font partie du champ français de coopération, de nombreux pays anglophones africains sont exclus du champ.

De ce fait, aujourd'hui, par le terme « champ » sont désignés trente sept pays avec lesquels la France entretient des relations privilégiées (cf. annexe IV) : parmi ces pays, on compte dix huit anciennes colonies (ou assimilé) françaises ainsi que sept États des Caraïbes.

Outre les relations de coopération traditionnelles, il convient de souligner que les relations entre la France et ses anciennes colonies, notamment d'Afrique subsaharienne, ont été consolidées par le développement de relations monétaires originales avec certains pays (zone franc). **En effet, quatorze pays d'Afrique subsaharienne ont maintenu, après les indépendances, des accords de coopération monétaire avec la France.**

Ces accords prévoyaient la création de monnaies dont la parité est fixe par rapport au franc français : il s'agit du Franc de la Communauté financière Africaine (FCFA) pour les sept pays membres de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine ⁽¹⁾, du franc de la Coopération Financière de l'Afrique centrale (FCFA) pour les six États membres de la Banque des États de l'Afrique Centrale ⁽²⁾ et du franc comorien (FC) pour les Comores.

La dévaluation des francs CFA et comorien en janvier 1994 n'a pas remis en cause les principes de coopération monétaire entre les États membres de la zone franc et la France, en particulier le principe de libre convertibilité de ces devises à une parité fixe par rapport au franc français.

Au delà de l'Afrique subsaharienne, la France entretient également des contacts étroits avec les autres pays en voie de développement (PVD). Ces relations sont particulièrement importantes avec les pays du Maghreb, ceux de la péninsule indochinoise et les États du Pacifique.

Un effort national important

Conformément à la définition arrêtée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), par Aide publique au développement (APD), on entend « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays en développement (et aux institutions multilatérales) par des organismes publics, y compris les collectivités locales, ou par leurs organismes gestionnaires, et qui répondent aux critères suivants :

- être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement ;
- être assortis de conditions favorables et comporter un élément de libéralité ⁽³⁾ au moins égal à 25 pour cent.

Par ailleurs, les membres du CAD incluent dans l'APD, outre l'aide prévue dans la définition ci-dessus, l'aide à la démocratisation, l'aide aux efforts de réduction des effectifs de la fonction publique et les contributions aux efforts de lutte contre les stupéfiants qui favorisent le développement.

Les pays occidentaux ont ainsi officialisé la notion d'APD qui revêt trois caractéristiques : d'une part, cette notion est définie de façon commune par tous les États membres du CAD ; d'autre part, la notion d'APD repose sur un calcul de flux nets vers les États bénéficiaires : il s'agit d'un effort financier réel qui correspond aux aides décaissées par le bailleur de fonds diminuées des remboursements qu'il reçoit, la même

(1) Bénin, Burkina-Faso, Mali, Niger, République de Côte d'Ivoire, Sénégal et Togo.

(2) Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale, République Centrafricaine et Tchad.

(3) L'élément de libéralité, communément appelé « élément-don », est l'écart entre le coût des ressources apportées par l'organisme qui octroie l'APD et le coût de ces mêmes ressources aux conditions de marché. Il s'agit donc, en quelque sorte, de la part du remboursement prise en charge par l'organisme créancier.

année, de la part des pays récipiendaires ; enfin, le calcul de l'APD est effectué selon des règles précises prenant en compte les conditions favorables de l'aide octroyée.

La France consacre une part importante de son produit national brut (PNB) à l'APD. Avec un volume d'aide publique au développement de 0,63 % de son PNB en 1993, la France se situe au cinquième rang des bailleurs de fonds à l'égard des pays en voie de développement après le Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas. Ce ratio est deux fois supérieur à la moyenne des pays membres du CAD qui s'est élevée, en 1993, à 0,3 % du PNB.

Cet effort financier volontaire de la France est perçu comme un axe majeur de notre politique extérieure. Il doit donc pouvoir être mis en œuvre de façon efficace afin d'atteindre pleinement son but.

Une aide française au développement articulée autour d'objectifs précis

L'aide publique au développement répond aux aspirations fondamentales de l'être humain à la justice et à la paix dans le monde. Elle doit avoir pour objectif premier de réduire la pauvreté au moyen d'actions efficaces visant les populations les plus démunies dans les pays qui ont le plus besoin d'assistance et qui peuvent en tirer parti.

Notre politique d'aide au développement doit s'assigner comme objectif de contribuer à réunir, dans les pays en voie de développement, les conditions d'un développement autonome durable et par conséquent d'une croissance économique soutenue et stable permettant une élévation régulière du niveau de vie et du bien-être de leurs populations. Cet objectif général se décline en autant d'objectifs sectoriels spécifiques attachés à chaque domaine des politiques de développement des pays bénéficiaires.

C'est ainsi, par exemple, que l'aide française au développement doit venir soutenir les programmes d'éducation et de formation, ainsi que ceux dans le domaine de la santé. L'aide aux secteurs agricoles et industriels doit constituer également un des objectifs prioritaires de l'aide au développement. De plus, l'aide française au développement doit œuvrer à la restauration d'États de droit, pour le développement de la justice, pour le respect des droits de l'homme et de la femme, pour les progrès dans la démocratisation afin d'augmenter le bien-être des populations bénéficiaires de notre aide.

Une dimension majeure de l'action extérieure de la France

L'aide financière française aux PVD est l'expression volontaire de la solidarité de la France à l'égard des PVD. **Cette solidarité apparaît comme une « spécificité française » découlant de la tradition humaniste du pays de la déclaration des Droits de l'Homme.**

En effet, au delà des considérations économiques et financières, la France jouit, deux cents ans après la Révolution française et le siècle des Lumières, du prestige de sa tradition républicaine et humaniste. Modèle politique, modèle de pensée, la France a su créer une référence distincte de celles, principalement économiques, définies par les blocs Est-Ouest.

Les PVD, souvent tentés par le non-alignement, ont trouvé dans la France un partenaire original et y ont reconnu un exemple de vie politique, économique et culturelle dont l'importance doit être soulignée. Nos concitoyens n'ont pas toujours pleinement conscience, en France, de ce « rayonnement français » qui a marqué et marque encore à la fois les populations et les élites des PVD.

Au delà de cette « spécificité française », le volume de l'aide accordée par la France et les relations historiques entretenues avec les PVD font de notre pays un des intervenants principaux dans les relations Nord-Sud.

La France détient une place de premier rang dans la communauté des bailleurs de fonds et, à ce titre, joue un rôle décisif dans la définition des grands axes internationaux d'intervention dans le domaine du développement, tant au niveau multilatéral qu'au niveau de la concertation entre bailleurs bilatéraux.

Le volume d'APD française justifie le rôle joué par la France au sein des institutions multilatérales que sont, par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) communément appelée Banque mondiale.

Il justifie également l'importance du rôle tenu par la France dans les processus de décision de l'octroi de l'aide de l'Union européenne aux pays de la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP).

Par tradition humaniste et par l'intérêt qu'elle porte aux questions de développement en y consacrant des moyens considérables, la France a su nouer des contacts tout à fait privilégiés avec les PVD. Elle a su ainsi se doter d'une capacité d'influence importante principalement en Afrique mais aussi dans l'ensemble des pays du Sud. Les récents exemples montrent que la France détient à cet égard une réelle légitimité internationale dans le domaine du développement et du maintien de la paix.

Malgré un effort d'aide au développement soutenu de la part des pays industrialisés, la situation des pays en voie de développement, notamment en Afrique, apparaît peu satisfaisante

Le bilan économique et social des pays en voie de développement n'est pas à ce jour satisfaisant. Ce constat est particulièrement flagrant en Afrique subsaharienne.

Le niveau de vie des populations a peu ou n'a pas augmenté et les conditions de vie sont souvent précaires. La croissance n'a pas été suffisante pour accompagner le développement de population.

La démographie galopante aura des conséquences difficilement prévisibles. Ainsi la population urbaine africaine triplera en un quart de siècle créant un terreau propice à la révolte et à la violence. La violence latente est accrue par la désintégration des sociétés et cultures traditionnelles qui résistent difficilement aux pressions démographiques, à l'urbanisation sauvage et à la désertification des campagnes.

Les systèmes d'éducation et de santé se dégradent de jour en jour compromettant encore plus l'avenir des pays en voie de développement. En Afrique, 750 000 enfants meurent chaque année du paludisme et 5 millions de personnes sont infectées par le virus du sida. Il est encore fréquent de constater que la part des budgets consacrée à l'armement est plus importante que les dépenses de santé et d'éducation.

De plus, la faiblesse voire, parfois, l'absence d'État de droit et de justice minent les économies des pays africains soumis encore trop souvent à l'arbitraire, à la corruption et à la prévarication.

Dans ce contexte difficile, l'aide au développement a atteint des résultats mitigés. S'il paraît clair que son absence aurait entraîné une dégradation encore plus forte de la situation économique et sociale des pays bénéficiaires, le bilan de trente années de coopération n'en est pas pour autant satisfaisant.

Un contexte international qui évolue considérablement : comment adapter au mieux notre dispositif pour le rendre plus efficace, plus visible et moins coûteux ?

La coopération française repose sur une organisation mise en place lors de la décolonisation. Toutefois, les relations Nord-Sud ont fortement évolué depuis trente ans et cette évolution se poursuit actuellement. **Il convient de se demander si notre dispositif institutionnel de coopération est adapté à l'état actuel des relations Nord-Sud et s'il saura évoluer au même rythme que ces relations.**

La chute du mur de Berlin a traduit de façon spectaculaire la fin du clivage Est-Ouest. Cette évolution se traduit pour les PVD par la fin d'un modèle d'économie dirigiste qui, dans les faits, était très répandu en Afrique, même dans les États qui se réclamaient d'un modèle libéral. De plus, l'affaiblissement de la rivalité entre les deux blocs réduit l'enjeu stratégique de l'influence politique sur les PVD. Aussi ces pays ne représentent plus, en première approche, qu'un enjeu économique pour les pays du Nord. L'importance économique des PVD, notamment africains, étant à court terme plutôt modérée, les PVD risquent de voir l'intérêt que manifestaient à leur égard les pays riches se détourner au profit des pays dits en transition dont les potentialités économiques à court terme semblent plus prometteuses et qui appartiennent au continent européen.

La disparition des blocs Est-Ouest s'accompagne par ailleurs d'une forte libéralisation de l'économie mondiale. La mise en œuvre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) traduit cette poussée des échanges internationaux. Dans cette intensification des échanges, les marchés des PVD ont certes des atouts mais connaissent également de très lourds handicaps liés notamment à la faiblesse de leur pouvoir d'achat et à leur dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour les produits à forte valeur ajoutée. Des efforts considérables d'adaptation et de développement doivent donc être consentis dans ce domaine. Ces efforts de modernisation doivent prendre en compte la situation propre du continent africain et viser à intégrer le continent de façon harmonieuse dans le concert des nations.

Dans cette globalisation des échanges mondiaux, la taille des marchés est un élément central. Or la plupart des États constituent des marchés de taille trop réduite à leur échelle. Afin de faire face à cette dimension, de nouveaux espaces économiques et politiques font leur apparition : Union européenne (UE), Association de libre échange Nord-Américain (ALENA), etc. Ces grands espaces intégrés constituent ou constitueront des marchés considérables qui de ce fait joueront un rôle prépondérant dans le commerce mondial.

Parmi ces grands espaces, l'Afrique du Sud et ses pays limitrophes peuvent devenir un des acteurs déterminants dans les relations économiques et politiques du continent africain. En effet, l'abolition du régime de l'apartheid permet de consolider les importants courants économiques qui existaient entre l'Afrique du Sud et les pays de la SADCC (*South African Development Coordination Conference*). Ce futur grand marché constituera, à n'en pas douter, un pôle incontournable dans le continent africain.

L'évolution politique et économique de notre planète est également marquée par l'émergence de nouvelles puissances dans le concert des nations. A ce titre les pays asiatiques constituent un premier exemple frappant de pays pauvres il y a un demi-siècle fortement développés aujourd'hui. L'évolution des dragons d'Asie – mais aussi de l'ensemble de ce continent – sera déterminante pour les relations politiques et économiques du prochain siècle. Les pays d'Amérique latine, soit individuellement soit au travers des organisations régionales, constitueront également un grand marché économique dont le poids politique ne saurait être négligé.

Enfin, l'évolution démographique tend à modifier sensiblement les paysages et les relations entre régions. L'Afrique par exemple connaît encore une considérable croissance démographique et d'ici une trentaine d'années, le continent africain constituera, selon toute vraisemblance, un marché à forte demande. L'Afrique sera peut-être le dernier réservoir de croissance accélérée après l'Asie. Elle devrait, de ce fait, susciter alors un intérêt marqué de la part des pays exportateurs de produits finis.

Dans ce contexte très évolutif, les relations exclusives entre anciennes colonies et métropoles ont tendance à être remplacées par des relations plus ouvertes. Les nouvelles relations reposent sur des principes d'égalité, de respect et d'engagement mutuel. Les anciennes « chasse gardées » s'ouvrent sur l'extérieur et les PVD diversifient leurs partenaires.

Les évolutions récentes et futures des relations internationales, rapidement esquissées ici, exigent une capacité d'adaptation permanente des instruments et des dispositifs d'aide au développement des bailleurs de fonds.

Il apparaît donc hautement souhaitable d'évaluer le dispositif français actuel de coopération et d'aide au développement et de s'interroger sur le point de savoir s'il est adapté aux besoins des PVD. Pour cela, un état des lieux de notre organisation sera tout d'abord dressé. Sur cette base, les évolutions souhaitables pour le dispositif français de coopération et d'aide au développement seront analysées.

Chapitre 1

Une organisation complexe qui ne répond plus aux priorités du moment

Un enjeu financier important pour la France et considérable pour les pays récipiendaires

L'APD représente 0,63 % du PNB de la France. Ce montant correspond à un effort budgétaire considérable consenti par le citoyen contribuable français. Toute dépense budgétaire entraîne, à l'égard de celui-ci, une obligation d'information et de transparence. S'agissant d'APD, cette obligation revêt une importance particulière. En effet, l'APD, politique volontaire de la France, repose sur un principe de solidarité qui doit être partagé par tous nos concitoyens.

Un effort financier croissant de la France

Divers facteurs ont conduit la plupart des pays occidentaux à réduire drastiquement leurs montants d'APD. Outre les considérations de stratégie politique dont l'évolution est caractérisée par un certain désintérêt du sort des PVD, il convient de rappeler la crise économique internationale qui a contraint les bailleurs de fonds à limiter leurs dépenses budgétaires.

Tableau 1
Évolution de l'APD française

En %

	Part du PNB	Croissance
1982	0,53	23,10
1983	0,55	13,00
1984	0,57	14,40
1985	0,59	11,30
1986	0,54	-1,03
1987	0,58	11,05
1988	0,57	5,04
1989	0,60	14,30
1990	0,60	6,35
1991	0,62	6,34
1992	0,63	5,08
1993	0,63	2,40

Avec un volume d'aide de plus de 44,8 milliards de FF en 1993, la France reste le troisième pays donateur en valeur absolue après le Japon et les États-Unis d'Amérique. Au sein du groupe des sept pays les plus industrialisés (G7), la France est le seul pays dont le niveau d'APD dans le PNB n'a pas diminué en 1993. **De ce fait, la France est au premier rang des pays membres du G7 en terme de part du PNB consacrée à l'aide publique eu développement.**

Tableau 2

Part du PNB consacrée en 1993 à l'APD pour les États membres du CAD

En %

Danemark	1,04	Luxembourg	0,32
Norvège	1,01	Royaume-Uni	0,31
Suède	0,98	Italie	0,31
Pays-Bas	0,82	Autriche	0,30
France	0,63	Moyenne CAD	0,30
Finlande	0,46	Portugal	0,29
Canada	0,45	Japon	0,26
Belgique	0,39	Espagne	0,25
Allemagne	0,37	Nouvelle-Zélande	0,25
Australie	0,35	Irlande	0,20
Suisse	0,33	États-Unis	0,15

Ces comparaisons traduisent bien l'importance de l'aide française dans le domaine du développement : notre pays est un des tous premiers contributeurs mondiaux tant en terme de volume qu'en terme d'effort national. Cette position n'a fait que se conforter au cours des récentes années.

Il s'agit d'un choix volontaire de politique extérieure majeur : la France a affiché son intention de demeurer parmi les tous premiers acteurs du dialogue Nord-Sud.

Un impact considérable pour les pays bénéficiaires

Dans d'assez nombreux pays, l'aide française représente une part prépondérante de l'aide accordée par les bailleurs de fonds. Dans certains cas, comme pour les pays de la zone franc par exemple, cette part devient écrasante si seule l'aide bilatérale est considérée. De ce fait une relation privilégiée s'établit entre la France et les pays bénéficiaires de son aide.

A titre d'exemple, l'APD française accordée au Niger en 1993 représente plus de 8 % du PIB de ce pays et est supérieur au montant des recettes propres de l'État. Au Tchad, l'APD, qui dépasse 15 % du PIB, représente près de 165 % des recettes propres de ce pays.

Ces exemples, montrent l'impact de l'aide française sur les budgets des pays bénéficiaires de notre aide. Ils illustrent bien la grande

marge de manœuvre dont peut bénéficier la France dans l'octroi de ses concours, mais aussi la responsabilité accrue de notre pays dans le dialogue bilatéral.

Par ailleurs, l'assistance technique française joue un rôle important dans le fonctionnement des appareils des États récipiendaires de notre aide. Cette assistance, dont la qualité est reconnue par l'ensemble de nos partenaires, conseille les autorités des pays en voie de développement dans leur gestion économique et financière et son action a un impact majeur pour les pays bénéficiaires de notre aide.

Des retombées importantes pour l'économie française

L'objectif premier de l'aide au développement est d'assister financièrement les pays dits pauvres dans la voie de l'amélioration des conditions de vie et du progrès. Toutefois, il est incontestable que l'APD a également de nombreux impacts sur l'économie française.

– Tout d'abord certains impacts sont directement perçus par l'économie française. Ainsi, l'APD bilatérale française permet de financer des projets dont les composantes sont majoritairement françaises que ce soient des matériels, de la technologie ou du savoir-faire. Ce retour de l'aide s'explique de deux manières complémentaires.

D'une part, l'aide française est principalement attribuée, pour des raisons historiques, à des pays avec lesquels la France entretient des relations étroites. Dans ces pays les entreprises françaises détiennent une part prépondérante des marchés de produits importés. Toute aide financière entraîne une consommation soit importée soit locale. Dans les deux cas, les entreprises françaises et leurs filiales y sont directement intéressées.

D'autre part, notre aide au développement est particulièrement destinée à des projets relevant de secteurs dans lesquels l'industrie française est performante. **Compte tenu de sa présence sur les marchés concernés et de la qualité de ses prestations, l'industrie française se voit attribuer des marchés financés par de l'APD française ou multilatérale.**

L'activité économique relevant directement ou indirectement de l'APD emploie certainement un grand nombre de personnes. Une diminution de l'APD entraînerait, à n'en pas douter, une baisse d'activité pour les entreprises bénéficiant de l'APD qui se verraient contraintes à diminuer le nombre de français travaillant à l'étranger dans les PVD. Une diminution du nombre des expatriés et, surtout, une fermeture des PME/PMI locales conduiraient à un retour de Français dans l'hexagone avec de réelles difficultés de réinsertion et d'emploi.

L'aide bilatérale française n'est, contrairement aux apparences, pas seule à générer des retombées économiques favorables pour l'écono-

mie nationale. En effet, l'APD multilatérale connaît également un « taux de retour » très favorable aux entreprises françaises.

Lorsque la Banque mondiale finance un projet industriel au Mali les entreprises françaises déjà bien implantées localement seront facilement à même d'être adjudicataires des appels offres. Que le financement provienne de la France ou de la Banque mondiale, les autorités locales n'ont pas de motif de modifier leurs habitudes de consommation et de ne pas choisir une des entreprises qu'elles connaissent et avec lesquelles elles entretiennent déjà des relations commerciales.

Ainsi, l'exemple du Kenya est à ce titre illustratif. Le montant des contrats récemment signés ou en cours de réalisation au Kenya par des entreprises françaises sur financement non français (aide multilatérale, aide bilatérale non française ou aide locale) s'élève à 340 millions de FF tandis que les affaires conclues sur financement bilatéral français n'atteignent pas 85 millions de FF.

Ce phénomène, souvent méconnu, est tout à fait conséquent notamment lorsque l'aide publique transite par le Fonds européen de développement (FED) ou l'Association internationale pour le développement (AID). Ainsi, 100 FF de cotisation française au FED ou au groupe de la Banque mondiale génèrent respectivement 111 FF et 163 FF de commandes de biens ou services pour l'économie française.

– Des impacts indirects peuvent également être constatés et doivent être rappelés. Comme cela a été indiqué précédemment, les principaux pays bénéficiaires de l'aide française ont une structure de commerce extérieur fortement tournée vers la France. La France est généralement le premier partenaire commercial de ces États aussi bien en tant que fournisseur qu'en tant que client.

Le développement des pays concernés est destiné à terme à accroître les productions nationales. Une telle croissance repose sur une augmentation des investissements qui ne peut se faire, compte tenu de l'état des marchés intérieurs qu'à partir majoritairement de consommations extérieures. Ceci signifie donc, à court terme, une hausse des échanges extérieurs. Or, compte tenu de la place prépondérante de la France dans le commerce extérieur de ces pays, une hausse des échanges ne peut que favoriser les échanges avec la France. **Le développement des pays avec lesquels nous commerçons favorise donc notre propre commerce et par conséquent notre propre croissance. La croissance française bénéficie donc également indirectement de l'APD.**

Au delà des dimensions humaniste ou morale, on peut voir dans cet effet indirect une justification économique et politique de l'aide publique au développement. Celle-ci apparaît dès lors comme un investissement à long terme : nos dépenses actuelles servent à financer le développement de la croissance chez nos partenaires qui tirera demain notre propre croissance.

Tableau 3

Estimation des parts de marché de la France dans les échanges avec la zone franc

En %

	Part française dans les exportations des pays africains	Part française dans les importations des pays africains	Part française dans les échanges des pays africains
Bénin	5	41	28
Burkina-Faso	16	26	23
Cameroun	38	40	39
Centrafrique	5	43	25
Comores	49	51	50
Congo	10	67	27
Côte-d'Ivoire	33	58	42
Gabon	31	71	42
Guinée Equatorial	6	26	16
Mali	4	27	19
Niger	91	62	76
Sénégal	32	54	46
Tchad	9	40	28
Togo	7	36	22

Une aide de plus en plus économique et financière toujours concentrée sur l'Afrique

L'analyse de l'évolution de la composition de l'aide française au développement montre que celle-ci, tout en connaissant une progression régulière, conserve une répartition globalement stable.

La stabilité de la part de l'aide multilatérale garante d'un effet de levier suffisant de l'effort national :

En 1993, la part multilatérale a représenté environ 22 % de l'APD française.

Tableau 4

Aide multilatérale française

	En MFF	Part de l'APD
1989	8 388,8	22,8%
1990	8 448,6	21,6%
1991	9 103,0	21,9%
1992	10 416,4	23,8%
1993	9 974,0	22,3%

L'aide multilatérale française est accordée à travers l'Union européenne (UE), les Institutions financières internationales (IFI) et les Nations-Unies (ONU).

Tableau 5

Composition de l'aide multilatérale en 1993

	En MFF	En %
ONU	1 342	13,5
UE	4 728	47,4
IFI	3 904	39,1
Total	9 974	100,0

La contribution française à la politique de coopération de l'Union européenne a représenté 47 % de notre aide multilatérale en 1993.

L'aide géographique du budget communautaire est destinée soit aux pays du bassin méditerranéen soit aux pays d'Amérique latine et Asie (PVD-ALA). Huit pays du bassin méditerranéen (auxquels il convient d'ajouter les territoires autonomes) ont en effet signé des protocoles financiers pluriannuels avec l'UE. Pour leur part, une quarantaine de PVD-ALA ont passé des accords de coopération avec l'UE et peuvent bénéficier de la sorte d'aides destinées essentiellement aux couches les plus défavorisées de la population.

Par ailleurs, certaines lignes d'aide ont été mises en place par l'UE afin de financer l'aide alimentaire et l'aide humanitaire.

Le FED est le principal instrument de l'Union Européenne pour l'aide au développement. L'essentiel de la contribution française à la politique européenne de développement passe par le FED (12 milliards d'ÉCU pour le VII^e FED) dont la France est le second contributeur (24,37 %) après l'Allemagne. Le FED intervient dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), dans le cadre des accords de Lomé. Depuis la création du FED, la France n'a cessé de rappeler dans les instances européennes combien elle est attachée à voir affichée la priorité ACP dans la politique de coopération européenne.

Les interventions du FED revêtent principalement la forme de subventions. Elles peuvent aussi transiter par des instruments spécifiques tels le mécanisme Stabex destiné à la stabilisation des recettes d'exportation, le Sysmin pour le secteur minier.

Il convient de souligner ici le taux de retour du FED vers les pays du champ de la coopération française qui est très important : l'impact de 100 FF de contribution française au FED sur les commandes de biens et services de l'ensemble des pays du champ atteint 253 FF. Par ailleurs le FED octroie un volume d'aide conséquent vers les pays ACP : les décisions du VII^e FED pour 1993 portent sur plus de 10 milliards de FF.

Toutefois, l'aide européenne est souvent critiquée notamment par nos représentants sur le terrain. Ceux-ci jugent l'octroi de l'aide européenne trop bureaucratique et complexe et lui reprochent son manque d'évaluation et de contrôle. L'aide européenne paraît, de plus, souffrir d'un manque d'objectif politique clair. Enfin, la coordination entre notre coopération et celle de l'Union européenne apparaît insuffisante.

La France assure également un niveau substantiel de participation au financement des institutions financières internationales. Le niveau de contribution française est supérieur à la part de notre pays dans le PNB de l'OCDE. Ce montant a correspondu, en 1993, à 8,71 % de l'APD française, en légère hausse par rapport au niveau de 1992.

Cette implication forte se justifie par la volonté de participer activement à la mobilisation de la communauté financière internationale en faveur des PVD et en particulier des pays africains. Elle s'explique également par la nécessité de doter les Institutions financières internationales (IFI) de moyens appropriés pour répondre aux besoins des PVD et appuyer les politiques d'ajustement et les réformes structurelles nécessaires

Parmi les IFI, le groupe de la Banque mondiale bénéficie de la plus importante part d'aide française soit près de 2,5 milliards de FF en 1993. La France participe principalement au financement de l'Association internationale pour le développement (AID) dont elle assure 7,3 % du financement de la dixième reconstitution de ressources. L'impact de l'AID sur les pays ACP est considérable puisqu'en 1993, ces pays ont reçu, au titre de l'AID, environ 14 milliards de FF.

La France est un des principaux actionnaires du FMI et siège de façon permanente au conseil d'administration de cette institution. La France est ainsi à même de plaider la cause de ses partenaires en voie de développement au sein de l'institution et de mobiliser la communauté des bailleurs de fonds en leur faveur. Elle s'est ainsi, par exemple, fortement mobilisée pour obtenir le soutien massif du FMI et de la Banque mondiale à l'opération de dévaluation des francs CFA et comorien.

Le financement des mécanismes d'aide multilatérale permet à la France d'assurer à ses partenaires en développement le bénéfice de flux d'aide importants sans qu'elle ait à en supporter l'intégralité du coût.

A titre d'exemple, l'aide bilatérale à l'ajustement structurel aux pays membres de la zone franc a atteint, en 1994, environ 3,5 milliards de FF au titre de l'accompagnement de la dévaluation des francs CFA et comorien. S'il n'y avait eu une intervention massive tant du FED que du FMI et de la Banque mondiale, le soutien de la France à ces mêmes pays – à supposer qu'il ait dû se substituer aux multilatéraux défaillants – aurait dû atteindre plus de 14 milliards de FF.

De plus, la France est un partenaire particulièrement actif des principales banques régionales de développement et se situe parmi les premiers contributeurs des fonds de développement en particulier le Fonds

africain de développement, le Fonds asiatique de développement, le Fonds international de développement agricole et le Fonds pour l'environnement mondial.

La France entend maintenir le niveau de sa contribution afin de conserver un rôle important dans les institutions d'aide multilatérales et conserver le rôle qui doit être le sien dans la communauté financière du développement. Ce n'est qu'en étant un des principaux bailleurs du développement que la France bénéficiera au sein des IFI d'un poids d'influence et décisionnel lui permettant de se faire écouter.

La France est membre de toutes les institutions spécialisées des Nations-Unies, mais sa place demeure relativement modeste au sein des organisations dépendant de l'ONU. Les financements accordés par la France sont de deux types : les contributions dites obligatoires qui correspondent à des financements auxquels tous les États membres sont astreints et les contributions dites volontaires qui sont des financements additionnels découlant de libres initiatives des États membres. Ainsi, si la France, avec une quote-part de 6 % pour 1992-1995, occupe le cinquième rang pour les contributions obligatoires, elle ne situe encore qu'au onzième rang des donateurs pour les contributions volontaires.

L'aide au développement représente environ 70 % des contributions volontaires de la France. Plus de la moitié de ces contributions est affectée au Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD). En outre, un quart des contributions volontaires est destiné à l'action humanitaire notamment au travers du Haut commissariat aux réfugiés et l'UNICEF (*United Nations International Child and Education Fund*). Enfin, la France soutient également les programmes des Nations-Unies dans le domaine de la santé et de la lutte contre les drogues.

Dans un contexte économique international difficile, certains des principaux bailleurs de fonds ont affiché une volonté de diminution de leur contribution aux instruments multilatéraux. Les négociations de mise en œuvre du VIII^e FED sont à cet égard révélatrices.

La France pour sa part a su maintenir le niveau de son APD en 1993 et en 1994. Au delà de cet effort considérable dans une période de restriction budgétaire, la France a souhaité conserver une répartition stable entre aide bilatérale et aide multilatérale. Ce choix traduit une volonté d'entretenir l'effet multiplicateur de son aide en passant par le canal de l'aide multilatérale tout en conservant un volet d'aide bilatérale considérable.

Le maintien d'un volume important de contribution au financement de l'aide multilatérale constitue donc une priorité clairement marquée dans les choix de politique économique extérieure de la France.

L'effet de levier entraîné par l'aide multilatérale est en effet indispensable pour faire face aux grands problèmes de l'Afrique et des PVD aujourd'hui notamment l'insécurité, la drogue, le sida, auxquels la France ne saurait faire face seule.

La permanence de la priorité africaine au sein de l'aide bilatérale

La part bilatérale de l'APD française représente environ 78 % de l'APD. Ce chiffre traduit l'importance du dialogue bilatéral dans la politique extérieure de la France.

Toutefois, ce dialogue bilatéral, dans le domaine du développement, n'est pas toujours coordonné au sein d'une approche globale cohérente : pour la plupart des pays il n'existe pas d'accord général bilatéral permettant de définir les priorités de l'aide au développement dans sa globalité. Une réflexion à ce sujet sera conduite plus loin dans ce rapport.

Tableau 6
Composition de l'aide bilatérale en 1993

	En MFF	En %
coopération technique et culturelle	11 851,0	34,0
aide aux investissements	8 882,8	25,5
<i>dont : dons</i>	<i>3 724,7</i>	<i>10,7</i>
<i>prêts</i>	<i>5 158,1</i>	<i>14,8</i>
soutien économique et financier	14 110,9	40,5
<i>dont : annulation de dette (solde net)</i>	<i>4 801,7</i>	<i>13,8</i>
<i>ajustement structurel</i>	<i>4 610,9</i>	<i>13,2</i>
<i>aide alimentaire</i>	<i>239,9</i>	<i>0,7</i>
<i>autres</i>	<i>4 458,4</i>	<i>12,8</i>
Total	34 844,7	100,0

L'aide bilatérale française est principalement destinée à l'Afrique subsaharienne, et tout particulièrement aux pays liés à la France par des accords de coopération.

Tableau 7
Répartition géographique de l'aide bilatérale en 1993

	En MFF	En %
Europe du Sud	431,5	1,2
Afrique du Nord	4 177,3	12,0
<i>dont : Maghreb</i>	<i>2 695,0</i>	<i>7,7</i>
Afrique subsaharienne	17 141,5	49,2
autres pays (Amérique, Asie, Océanie)	9 224,3	26,5
non ventilé	3 870,1	11,1
Total	34 844,7	100,0

Avec une part de près de 50 % de l'APD bilatérale française, l'Afrique subsaharienne bénéficie par ce canal et par celui de l'aide multilatérale, d'un soutien massif de la France.

Ce choix politique s'explique principalement en raison des liens historiques, géographiques et économiques qui rapprochent la France et les pays d'Afrique. A cette conscience réciproque d'une communauté

d'intérêts vient s'ajouter la crise économique, politique et sociale que traversent de nombreux pays africains auxquels la France, dans un souci de solidarité et de devoir moral, se doit de venir en aide. **Toutefois, cette solidarité est exigeante et ne peut s'exprimer que dans le cadre d'un partenariat rigoureux et responsable.**

La politique française a ainsi pour ambition d'aider ses partenaires africains à réussir les changements politiques, économiques et sociaux nécessaires au développement durable, tout en préservant la paix civile.

L'évolution de notre aide bilatérale traduit une certaine stabilité dans sa répartition géographique. Si l'Afrique subsaharienne conserve une part prépondérante qui a oscillé autour de 40 % de notre APD totale depuis 1989, l'Afrique du Nord demeure un important bénéficiaire de l'aide bilatérale française avec près de 4,2 milliards de FF d'aide en 1993.

Hors du continent africain, l'Asie est le principal bénéficiaire de l'aide bilatérale française, avec près de 7 milliards de FF (6 996,2 millions de FF) en 1993. En Extrême-Orient, la Chine et l'Indonésie reçoivent près de 2 milliards de FF d'aide. Le reste de l'Extrême-Orient et l'Océanie bénéficient pour leur part de plus de 4 milliards de FF.

Avec un montant d'aide de près de 900 millions de FF en 1993, les pays de l'Asie du Sud constituent une priorité affichée de la coopération française, tout particulièrement de la péninsule indochinoise. En effet, l'aide au Vietnam et au Cambodge est passée de 250 millions de FF en 1992 à 350 millions en 1993. L'installation de la Caisse française de développement dans la péninsule illustre cette priorité et devrait se traduire rapidement par une intensification des interventions françaises dans ces pays.

La France a consacré 1.594 millions de FF à l'aide aux pays d'Amérique. Cette aide a principalement bénéficié au Chili et à l'Équateur.

S'agissant du reste du monde, la France a consacré 626 millions de FF en 1993 à l'aide bilatérale aux pays du Moyen-Orient. Plus de 430 millions de FF d'aide ont, par ailleurs, été accordés aux pays de l'Europe du Sud en 1993.

L'aide bilatérale destinée à l'Afrique subsaharienne est principalement destinée aux pays liés à la France par des accords de coopération, c'est-à-dire, les pays du champ de la coopération. **L'aide aux pays du champ s'est ainsi élevée à 14 448,3 millions de FF soit près de 85 % de l'aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne ou 41 % de l'APD bilatérale totale.**

Les mesures d'accompagnement de la dévaluation des francs CFA et comorien ont entraîné en 1994 une augmentation de la part relative de notre aide destinée à l'Afrique subsaharienne.

Tableau 8

Aide bilatérale en 1993

	En MFF	En %
aide bilatérale	34 844,7	100,0
dont : aide à l'Afrique subsaharienne	17 141,5	49,2
dont : aide aux pays du champ	14 448,3	41,5
dont : aide à la zone franc	11 141,5	32,0

La répartition entre l'aide aux pays du champ et celle destinée au hors champ constitue, certes, un choix politique. Toutefois, la mise en œuvre de ce choix se traduit parfois par des évolutions dont la cohérence n'apparaît pas toujours clairement.

Les pays du champ ont accès à un plus grand nombre d'instruments d'aide et bénéficient de l'effet de concurrence entre ces instruments. Ainsi, lorsque la Namibie a rejoint le champ de la coopération en 1990, le montant de l'aide qui lui a été octroyée par la France a connu une progression impressionnante : le volume d'aide qui s'établissait à moins de 4 millions FF a été multiplié par 10 pour atteindre 40 millions.

Il n'est pas sûr que cette différence subite de traitement ait été souhaitable ni même consciemment voulue. Il faut retenir de cet exemple que l'appartenance au champ se traduit, pour les pays bénéficiaires, par une capacité bien plus forte d'accéder aux ressources d'aide française au développement.

L'importance de l'Afrique dans l'attribution de l'aide bilatérale française doit être rapprochée de l'importance que revêt pour la France la francophonie. En effet, si les pays francophones d'Afrique subsaharienne constituent un des groupes importants de la francophonie, celle-ci s'étend au delà du continent africain. La politique d'aide française reconnaît parmi ses autres priorités l'aide aux pays se reconnaissant dans la francophonie. A ce titre, comme nous l'avons vu précédemment, l'aide aux pays de la péninsule indochinoise constitue une illustration intéressante de cette évolution de l'aide française.

La croissance de l'aide économique et financière

Si la répartition géographique de l'aide est globalement stable, la composition de notre aide a sensiblement évolué au cours des dernières années. La part de coopération technique, scientifique et culturelle a fléchi : elle représentait plus de 40 % en 1989 et s'est progressivement réduite pour atteindre 34 % en 1993.

Au sein du budget du ministère de la Coopération, il convient de rappeler qu'une politique de réduction du nombre de coopérants a été développée depuis quelques années. Trente ans après la décolonisation, la coopération dite de substitution apparaît en effet dépassée et est par conséquent en cours de réduction. Une assistance technique ponctuelle, accompagnée de missions de courte durée est privilégiée. Cette évolution

entraîne bien évidemment une réduction des dépenses de coopération technique, scientifique et culturelle.

L'aide aux investissements, sous forme de dons et de prêts, est à peu près stable en montant. Cette aide est particulièrement conséquente en Asie, en Extrême-Orient et au Moyen-Orient. Elle est également importante dans les pays d'Europe du Sud et d'Afrique du Nord.

Le soutien économique et financier représente en revanche une part de plus en plus importante de notre aide. Cette augmentation de l'aide économique et financière découle principalement de deux phénomènes :

- d'une part la crise de la dette a appelé un traitement approprié. Le Club de Paris ⁽¹⁾ a connu une activité importante dans les pays d'Afrique subsaharienne et par conséquent, des montants considérables de dette ont été rééchelonnés ou annulés par les créanciers (dont la France) ;
- la forte dégradation des termes de l'échange au cours des années 80 et le déséquilibre de la balance des paiements ont dû être partiellement compensés par une aide accrue à la balance des paiements.

Au sein du soutien économique et financier, la part de l'annulation de dette a progressé sensiblement. La France, en effet, a décidé d'une importante mesure d'annulation de dette en 1989. En 1994, une nouvelle mesure d'annulation de dette a été annoncée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement. Cette dernière mesure, annoncée lors de la dévaluation des francs CFA et comorien et destinée aux pays de la zone franc, porte sur 25 milliards de FF. Elle concerne 100 % de la dette APD des pays les moins avancés (PMA) et 50 % de cette même dette pour les pays à revenu intermédiaire (PRI). Cette mesure, ajoutée à celle annoncée également à Dakar en 1989, entraîne une dépense importante au titre de l'APD française.

Toutefois, si l'aide économique et financière concerne une part relative de l'APD conséquente, elle est par nature conjoncturelle. En effet, les deux motifs évoqués ci-dessus sont sensés être résolus par l'aide. La crise de la dette a conduit à des annulations et des rééchelonnements massifs et la France a réalisé dans ce domaine un effort considérable. Les bailleurs de fonds menant désormais une politique de désengagement des États en favorisant le développement de projets concernant le secteur privé, il faut espérer que la crise de la dette ne se renouvellera pas.

Par ailleurs, l'aide budgétaire s'inscrit dans le cadre de programmes macro-économiques. Ceux-ci, bâtis par les États avec le soutien du Fonds monétaire international et la contribution de la communauté financière internationale, sont construits sur des périodes pluriannuelles et visent à aboutir à un rétablissement des grands équilibres macro-économiques. Le respect des critères de performance et la mise en

(1) Le Club de Paris réunit des pays créanciers pour traiter de façon coordonnée la dette due à leur égard par des pays en voie de développement. Les séances du Club se tiennent à Paris et sont présidées par le Directeur du Trésor français.

œuvre des grandes réformes structurelles devraient permettre à terme d'aboutir à un assainissement des économies des PVD et par conséquent à la réduction de l'aide économique et financière.

Il convient toutefois de noter que cette décrue de l'aide s'inscrit dans la durée. Les mesures d'annulation de dette ont un effet sur l'APD qui se prolonge dans le temps pendant plusieurs années. L'aide budgétaire, dont la nature conjoncturelle n'est pas contestable, devrait en revanche pouvoir diminuer de façon plus rapide. **Toutefois, l'octroi de l'aide budgétaire doit être géré de façon plus rigoureuse afin d'être pleinement performant et de permettre la réduction des montants d'aide.**

Un dispositif de gestion de l'aide bilatérale particulièrement complexe

Le dispositif français de développement est le fruit de l'histoire. A ce titre, il traduit la richesse et l'intensité des relations entre la France et ses partenaires africains. Il souffre néanmoins d'une grande complexité qui a fait l'objet de nombreuses critiques. Il convient donc dans un premier temps de dresser un tableau complet du dispositif actuel avant d'analyser les principales critiques et d'envisager les diverses améliorations possibles du système.

Les nombreux intervenants

A l'heure actuelle, de nombreux intervenants sont présents dans le domaine du développement.

Tout d'abord, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Coopération, le ministère de l'Économie et la Caisse française de développement interviennent dans ce domaine.

De plus, l'existence d'une Cellule africaine à l'Élysée traduit l'importance de la politique africaine dans la politique extérieure de la France.

Par ailleurs, le ministère de la Défense et les services spéciaux (DGSE) demeurent très présents en Afrique.

Enfin, la quasi-totalité des autres ministères est appelé de façon ponctuelle à intervenir à des titres divers dans le domaine du développement. Pour ne citer que quelques exemples, le ministère de l'Éducation entreprend des opérations de coopération dans le domaine de l'enseignement, le ministère de la Justice dans les questions de droit, etc.

Certains intervenants s'appuient sur des réseaux locaux : le ministère des Affaires étrangères sur les représentations diplomatiques, le ministère de la Coopération sur une trentaine de missions de coopération et d'action culturelle (MCAC) et la Caisse française de développement sur ses vingt-huit agences à l'étranger.

La présence de nombreux intervenants dont les champs de compétence ne sont pas clairement définis entraîne incontestablement l'existence de « doublons » dans les interventions de la coopération française.

L'imbrication des champs géographiques

Comme l'indique le document II présenté en annexe, les champs géographiques d'action des différents intervenants se recouvrent partiellement.

Le champ d'action du ministère de la Coopération est composé de trente sept pays d'Afrique et des Caraïbes, communément appelé le « champ de la coopération ».

De son côté, le groupe de la Caisse française de développement intervient dans les pays du champ ainsi que dans trente huit autres pays. Il intervient tout d'abord dans sept pays d'Afrique anglophone et dans les pays du Maghreb. Par le biais de sa filiale pour le financement du secteur privé – Proparco – il est présente dans l'intégralité de l'Afrique (hors Egypte et Libye), touchant ainsi de façon supplémentaire onze pays d'Afrique australe et orientale et le Nigeria. En outre, la Caisse française de développement est présente dans les trois pays de la péninsule indochinoise et dans quatorze pays du Pacifique.

Enfin, le ministère de l'Économie intervient également au moyen des protocoles dans les pays hors du champ d'intervention de la Caisse française de développement, en particulier dans douze pays d'Afrique et dans huit pays des Caraïbes ⁽¹⁾.

La superposition de champs géographiques et de champs de compétence ouvre la possibilité aux bénéficiaires de l'aide publique française de recourir à divers instruments en parallèle. **Outre les phénomènes de concurrence trop souvent patents, la logique d'intervention de chaque acteur du développement se retrouve affaiblie par cette confusion des rôles.**

Enfin, la réalisation de mêmes tâches par différents intervenants dans des pays différents, comme cela est le cas actuellement, paraît illogique.

Une grande variété d'instruments

Les domaines de compétence des divers intervenants se recourent.

Ainsi les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération interviennent dans le domaine politique, tandis que le ministère de

(1) La CFD et les protocoles du Trésor interviennent toutefois simultanément au Maghreb et en Indochine.

l'Économie intervient en concertation avec ces deux ministères dans les secteurs économiques et financiers.

L'aide projet peut provenir soit du ministère de la Coopération à partir du Fonds d'aide et de coopération (FAC), soit de la Caisse française de développement, soit, dans les pays hors du champ d'action de la CFD, des protocoles du Trésor. En 1993, le FAC du ministère de la Coopération a engagé environ 1,3 milliards de FF d'aide projet tandis que la Caisse a octroyé près de 4,3 milliards de FF d'aide projet. Les protocoles pour leur part ont engagé près de 6,7 milliards FF en 1993.

L'aide à l'ajustement est cogérée par le ministère de la Coopération et le ministère de l'Économie dans les pays du champ. Elle est mise en place par la Caisse française de développement.

Enfin, le ministère de l'Économie intervient dans le domaine de la coopération monétaire, en s'appuyant parfois sur les moyens mis en œuvre par le ministère de la Coopération et la Banque de France (présents aux conseils d'administration des banques centrales ou de certaines d'entre elles). Ainsi la France dispose de deux sièges sur seize au conseil d'administration de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), de trois sièges sur treize à la Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC) et de quatre sièges sur huit à la Banque centrale des Comores (BCC).

De plus, la France octroie aux PVD de l'aide financière à travers l'assistance technique, les fonds d'étude de la direction générale des relations Culturelles, Scientifiques et Techniques (DGRCST) du ministère des Affaires étrangères, les réserves du Premier ministre et du ministre de la Coopération, la francophonie, l'aide humanitaire et alimentaire...

Dans les pays du champ de la coopération, les instruments d'aide projet du ministère de la Coopération et de la Caisse française de développement se superposent, notamment dans le secteur privé et dans le développement rural. Si la CFD est aujourd'hui seule à octroyer des prêts pour financer des projets, elle fait aussi des dons comme le ministère de la Coopération depuis la conférence des chefs d'État de France et d'Afrique de la Baule. En effet, à cette occasion, la France a indiqué qu'elle n'entendait plus endetter les États les plus pauvres et par conséquent les projets financés auparavant par le biais de prêts très concessionnels sont depuis lors financés sous forme de dons. La Caisse française de développement utilise donc cette ressource pour financer des projets auxquels elle participait au préalable sous forme de prêt.

L'existence de champs de compétence commun est une des critiques les plus récurrentes qui sont faites au dispositif de coopération et d'aide au développement français. Une meilleure définition des rôles et une plus claire répartition des compétences constitue, à ce titre, un progrès indispensable qu'il convient de mettre en œuvre.

La montée progressive de l'aide décentralisée et des ONG

Aux cotés des intervenants placés sous la responsabilité directe de l'État central figurent deux autres sortes d'intervenants, la coopération décentralisée et les Organisations non-gouvernementales (ONG). Ces intervenants jouent un rôle de plus en plus important.

Le terme « coopération décentralisée » désigne les actions d'aide publique au développement décidées, financées et mises en œuvre directement ou non par des collectivités publiques locales, départementales ou régionales. Sa spécificité est de coopérer avec des collectivités locales de pays en voie de développement, à l'exclusion donc des États eux-mêmes. Collectivités locales, départements, régions ou municipalités interviennent de façon concrète dans des domaines allant de l'éducation à l'aide institutionnelle.

Le suivi par l'État de la coopération décentralisée est assurée par :

- le Bureau des collectivités locales, mis en place en 1985 : commun au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Coopération. Il a vocation à être l'élément dynamique du rapport État-collectivités territoriales ;
- le délégué pour l'Action extérieure des collectivités locales, rattaché au ministère des Affaires étrangères : il a une triple mission interministérielle d'information de l'État sur la coopération décentralisée d'appui des acteurs locaux déconcentrés et décentralisés et de coordination des administrations d'État intéressées ;
- la Commission nationale de la coopération décentralisée qui a été créée en 1992 ; elle avait pour mission d'examiner l'état de la coopération décentralisée, d'informer l'État et les collectivités de leurs préoccupations respectives, et de proposer des voies et des moyens pour améliorer le fonctionnement de la coopération ; en fait elle ne s'est jamais réunie.

Les actions d'APD initiées par les collectivités locales françaises sont très diverses puisqu'elles dépendent d'initiatives de responsables locaux qui répondent aux motivations des populations qu'ils représentent ; **elles ne sont donc pas nécessairement en cohérence avec les politiques de coopération menées par le Gouvernement.**

Aussi, pour respecter à la fois l'autonomie de décision des collectivités locales et la cohérence de l'action nationale, les organismes nationaux de suivi de la coopération décentralisée s'efforcent de proposer des axes d'interventions coordonnées pour créer des synergies qui multiplieront l'efficacité des actions en faveur des populations bénéficiaires. Dans ces conditions, les organismes centraux ne répondent favorablement aux requêtes de cofinancement qui leurs sont présentées que si les actions envisagées sont en phase avec les politiques décidées au niveau national.

Les Organisations non gouvernementales (ONG) et les congrégations religieuses voient leur importance croître. Si les congrégations religieuses constituent des partenaires de longue date dont les premières

interventions remontent aux conquêtes coloniales, elles se sont maintenues après la décolonisation et demeurent particulièrement actives dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Pour leur part, les ONG, dont les premières interventions dans le domaine du développement remontent à de nombreuses années, ont vu leur rôle se développer considérablement au cours des récentes années. Fortement médiatisées et jouissant parfois de moyens financiers importants leurs interventions sont de plus en plus nombreuses.

Regroupement d'initiatives individuelles, les ONG jouent un rôle capital dans l'expression de la solidarité individuelle des Français vis à vis de populations défavorisées, elles apportent une connotation individuelle et personnelle hautement appréciée à l'aide volontaire mais officielle apportée à ces populations par la coopération. Enfin elles peuvent intervenir dans des secteurs où les coopérations officielles seraient moins efficaces ou moins bien acceptées.

On peut dire que les contreparties naturelles de ces qualités sont l'extrême dispersion des efforts, l'individualisme des ONG, la volonté de rester autonome dans le choix des actions d'aide à entreprendre et des moyens à mettre en œuvre, mais aussi malheureusement, la faible durée de vie de certaines opérations généreusement entreprises.

Les ONG rassemblent des adhérents en nombre très variable de quelques unités à plusieurs centaines, voire milliers. Elles sont plus ou moins connues et médiatisées. Quelques unes d'entre elles ont des liens forts avec les autorités publiques, comme l'Association des Volontaires du Progrès, d'autres au contraire gardent jalousement leur autonomie.

Certaines ONG se sont organisées en collectifs aux frontières très évolutives. Toutefois, plus de 60 % des cofinancements de l'État sont attribués à des ONG n'appartenant à aucun collectif. 1 % de l'APD française transite actuellement par des ONG, contre 5 à 9 % pour nos principaux partenaires européens.

Le suivi des activités des ONG et la gestion des participations financières et matérielles de l'État sont notamment réalisés par :

- la Commission coopération et développement qui est placée sous la double tutelle des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération : elle rassemble les représentants des pouvoirs publics et ceux de neuf collectifs ;
- le Département de l'initiative privée et associative du ministère de la Coopération qui est l'interface entre les collectifs et les collectivités territoriales françaises et les ministères : il gère une partie des crédits dégagés par l'État en faveur des ONG ;
- la Cellule d'urgence et de veille des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération assure l'animation, la coordination et le suivi des aides d'urgence publiques. A ce titre, elle peut coordonner certaines actions d'ONG.

Malgré ou sans doute à cause de l'abondance des organismes mis en place à cet effet, l'absence de réelle coordination entre les

Intervenants de la coopération institutionnelle, de la coopération décentralisée et des ONG constitue un lourd handicap que de nombreux États occidentaux ont pourtant su dépasser.

Pour pallier cet handicap, les organismes de suivi des ONG s'efforcent d'adopter les mêmes démarches que celles menées en faveur de la coopération décentralisée : propositions de synergies et conditionnalités pour les cofinancements.

Il faut néanmoins remarquer que ces démarches sont moins efficaces car les ONG, organismes privés, sont très soucieuses de leur autonomie et craignent principalement la récupération par les pouvoirs publics des fruits de leurs actions. Ceci s'explique notamment par l'emploi de fonds d'origine privée par les ONG tandis que la coopération décentralisée utilise des fonds d'origine publique issus des impôts locaux.

Les contacts entre la coopération institutionnelle et les nouveaux acteurs que constituent les ONG et les intervenants de la coopération décentralisée sont trop rares et de faible qualité. De trop nombreuses contradictions et critiques réciproques découlent de ce manque de dialogue. Une plus grande prise en compte des actions des uns et des autres doit intervenir afin que l'aide au développement soit menée par tous de façon cohérente.

Des efforts récents en matière de contrôle et d'évaluation qui sont encore insuffisants

L'aide publique au développement est soumise aux mêmes contrôles que les autres dépenses budgétaires (Parlement, Cour des Comptes). Toutefois, l'exercice de ce contrôle est rendu difficile par le fait que les dépenses sont réalisées pour la plupart à l'étranger. L'importance des montants mis en jeu nécessite un contrôle précis des fonds utilisés. **Le dispositif d'aide doit donc être simplifié afin de permettre un contrôle plus aisé.**

Un bon contrôle de l'aide est un élément fondamental vis-à-vis du citoyen français. Il permet d'écarter tout soupçon concernant la destination et le bon usage de l'aide française dans un domaine emprunt trop souvent d'une réputation d'opacité.

Si le contrôle de l'APD est évidemment essentiel, son évaluation est tout aussi importante. Par évaluation on doit entendre la constatation **a posteriori** de l'efficacité d'une opération d'aide au développement et un jugement de valeur sur les moyens mis en œuvre au regard des résultats.

L'expérience nous montre que le montage d'un projet de développement est souvent l'histoire d'un homme ou d'un petit groupe d'hommes qui souhaite mener à bien une opération et bénéficie pour ce faire de concours financiers de la France. La quantité des projets financés et leur diversité tant géographique que sectorielle ont trop souvent conduit à négliger l'évaluation des projets.

La mise en œuvre des projets par une institution de développement dotée de moyens financiers et humains pour instruire les dossiers permet *a priori* de juger l'opportunité des opérations envisagées. Le processus décisionnel mêlant avis d'hommes de terrain, de techniciens compétents et la décision de responsables des organes de direction permet de sélectionner des projets de qualité. Toutefois, chaque projet est par nature un pari et ce pari est d'autant plus fort que les critères de rentabilité, applicables pour les projets financés par le marché, ne sont plus les seuls critères de sélection en matière de développement.

Afin de constater si le pari ainsi pris a été positif et également de prendre des leçons pour les projets à venir, une procédure d'évaluation systématique des projets doit être mise en place.

L'évaluation doit intervenir à deux stades : d'une part en cours de projet, un suivi doit être mené afin de s'assurer que le projet se déroule conformément aux prévisions initiales et, si nécessaire, d'envisager et de proposer les mesures correctrices permettant d'améliorer le processus en cours. Ce suivi doit être rigoureux et systématique. L'institution de développement doit donc tenir à jour une liste de projets « vivants » – c'est-à-dire en cours de fonctionnement – dont le suivi périodique doit être régulier.

Il est clair qu'un tel suivi consommera une part de l'APD mais, il ne faut pas se retrancher derrière un tel argument pour laisser des projets se dérouler dans de mauvaises conditions faute de suivi. La procédure de suivi doit clairement être définie de façon logique avec des périodicités plus courtes pour les projets de montants importants et des périodicités plus longues lorsqu'un projet est en phase de fonctionnement régulier. Ce suivi peut être tantôt confié aux agents de terrain et tantôt à des techniciens du siège de l'institution de développement. L'efficacité d'un tel suivi compensera rapidement le coût de sa réalisation.

Ce suivi serait par ailleurs l'occasion de développer les interventions de conseil opérationnel que doit comporter toute action de développement. Ceci contribuera au transfert des compétences et au développement du bien-être des populations locales.

De plus, la procédure d'évaluation continue ou de suivi doit être complétée par une procédure d'évaluation rétrospective. Une fois un projet terminé (le sens de ce terme doit être précisé, s'agit-il de la fin de la période de tirage des concours français ou de celle venant après le dernier remboursement ?), une évaluation globale doit être conduite afin de mesurer les points forts et les faiblesses du projet.

Cette évaluation sera très utile car elle permettra de tirer des enseignements du passé ainsi que des résultats concrets qui permettront au citoyen contribuable de constater l'efficacité sur le terrain de l'aide au développement octroyée par la France.

En effet, au delà de l'aspect pédagogique de cette procédure, il convient de retenir qu'elle seule permet une réelle présentation des réalisations de la France dans le domaine du développement.

Les procédures d'évaluation ont déjà été développées tant au ministère de la Coopération qu'à la Caisse française de développement. Elles doivent toutefois être rendues plus systématiques et l'usage de ces évaluations doit être généralisé.

Une politique d'aide au développement saluée par nos partenaires étrangers mais qui n'est pas exempte de critiques, tant en France que dans les pays bénéficiaires

La coopération française est appréciée positivement par de nombreux interlocuteurs tant dans les pays bénéficiaires de l'aide que dans la communauté des bailleurs de fonds. Dans le domaine des grands projets jusqu'à celui de l'aide au micro-entreprises, en passant par une assistance technique et une aide institutionnelle de qualité, la coopération française est un des principaux intervenants du développement et est reconnue comme tel par l'ensemble de nos partenaires.

Toutefois, certaines critiques sont formulées tant du côté français que du côté des bénéficiaires à l'encontre de notre coopération. Il convient ici de les rappeler.

Une opinion publique peu convaincue en France

Les critiques proviennent essentiellement de l'opinion publique. Il suffit d'aborder le sujet de l'aide au développement avec des non-spécialistes pour constater qu'un grand nombre de préjugés et d'idées préconçues sont vivaces dans l'esprit de nos concitoyens.

Pour ne citer que les idées les plus fréquemment entendues : l'Afrique (puisque ce continent est le premier concerné par notre aide) est ainsi vue comme un continent à la dérive aux plans économique et politique, dirigé par une classe politique corrompue et livrée à l'exploitation de grands groupes agricoles et industriels occidentaux. Les populations africaines sont vues comme mourant de faim dans l'indifférence

générale. Enfin l'aide française est perçue, au mieux, comme une perte d'argent déversé de façon inconsidérée sans atteindre de résultats concrets et, au pire, comme un support des pouvoirs en place corrompus et incapables.

Ces idées, qui circulent malheureusement dans l'opinion publique, sont inacceptables et il faut impérativement éclairer nos concitoyens sur la réalité de la politique d'aide au développement conduite par la France. Pour cela une politique de communication et de transparence doit être mise en œuvre.

Par delà ces critiques infondées mais vivaces, la société civile, par le biais notamment d'associations, manifeste son incompréhension face à l'utilisation de l'aide publique au développement. **La principale critique est le manque de simplicité dans les circuits empruntés par l'aide** qui, au dire de ses contempteurs, n'arriverait pas assez rapidement à la base : c'est-à-dire auprès des populations concernées.

De plus, **il est souvent reproché à notre aide d'être réduite par de lourds frais de structure**. La déperdition de notre aide au travers des circuits de financement paraît actuellement excessive.

L'aide française, en outre, est trop souvent perçue comme une prise en charge des « fins de mois » des États bénéficiaires. Le caractère vain d'une telle aide, qui choque nos concitoyens, est aggravé par le sentiment que l'octroi de l'aide découle de relations personnelles et du fonctionnement de réseaux. Le clientélisme est souvent reproché à l'aide française.

Enfin, **nos partenaires africains sont également soumis à la critique**. En effet, les cultures traditionnelles africaines, qui reposent sur des visions collectives de la propriété, peuvent servir de justification à la confusion souvent constatée entre propriété individuelle et collective. Le détournement de fonds, la corruption et les malversations sont souvent citées par nos concitoyens comme étant des corollaires inévitables de l'aide publique française. Il faut toutefois noter que les traditions africaines constituent certainement un atout dans le développement et que l'existence d'une solidarité forte a permis de réduire l'impact de certains chocs exogènes. Ceci ne doit pas pour autant justifier toutes sortes d'abus que les dirigeants africains ont trop souvent pratiqués.

Pour leur part, les opérateurs économiques français perçoivent l'aide de façon mitigée : s'ils en soulignent la nécessité et le bien-fondé, ils critiquent souvent le manque de simplicité dans son attribution. Une rationalisation du paysage institutionnel permettrait une meilleure compréhension du système d'aide et de développement par les opérateurs économiques qui seraient alors à mieux même de bénéficier des « retours » de l'aide française. Cette simplification permettrait d'éviter une prolifération des critères d'attribution qui semble dérouter les opérateurs économiques.

Les principales critiques formulées peuvent ainsi être récapitulées :

1) **L'aide publique au développement n'est pas assez transparente**. La complexité des dispositifs ne permet pas de percevoir de façon aisée l'usage des fonds publics. De ce fait, les résultats concrets

de notre politique de développement ne sont pas appréciés par les agents n'intervenant pas directement dans ce domaine, contribuant ainsi à la mauvaise image de l'aide au développement auprès des citoyens français.

2) **Le dispositif actuel souffre d'un manque d'efficacité.** Une concurrence inutile apparaît entre les divers intervenants et la redondance des instruments contribue à la dispersion des moyens. Cet état de fait appelle une réforme qu'il convient d'envisager de façon urgente.

3) **Les priorités géographiques sous-jacentes à l'organisation paraissent dépassées.** La répartition des moyens d'aide au développement entre les pays du champ et le hors champ entraîne parfois des incohérences. Sans préjuger de l'importance que doivent conserver, dans notre politique d'aide, les pays du champ, il paraît néanmoins souhaitable qu'une meilleure adéquation des moyens aux objectifs soit recherchée.

4) **Les structures actuelles ont un coût jugé excessif.** Le recoupement de champs de compétence et d'instruments entraîne des surcoûts inutilement supportés par le contribuable. Les surcoûts entraînés par des structures en « doublon » pourraient être évités. Ceci libérerait une marge de manœuvre qui pourrait réduire le coût pour la France d'une action identique et/ou augmenter l'action de la France. Cette critique, dans une période de récession économique internationale et de déficit budgétaire élevé, est ressentie de façon particulièrement vive par nos concitoyens

Si ces critiques sont parfois infondées, elles n'en démontrent pas moins le malaise éprouvé par la société civile face à l'utilisation d'une aide au développement dont les procédures d'attribution sont complexes.

La complexité du paysage institutionnel français en matière d'APD rend l'estimation de celle-ci malaisée. Ces critiques se sont encore manifestées lors des débats parlementaires sur le dernier budget de la coopération.

De nombreux travaux ont été menés pour tenter de rationaliser le dispositif de la coopération. La bibliographie jointe en annexe en cite les principaux. Si ces travaux n'ont pas abouti aux réformes institutionnelles préconisées, les critiques qu'ils visaient n'ont pas pour autant disparu.

Des critiques récurrentes de la part des bénéficiaires

Les États récipiendaires de l'aide française pourraient être **a priori** déroutés par la complexité du système institutionnel français. Ce sentiment s'est notamment manifesté lors de l'extension à de nouveaux pays du champ de la coopération française. Nos nouveaux partenaires ont en effet manifesté une certaine surprise au vu du dispositif français d'aide.

Toutefois, la complexité du système institutionnel français est souvent mise à profit par les bénéficiaires de l'aide en sollicitant de l'aide à divers guichets. Ainsi certaines demandes d'aide qui sont refusées par un des intervenants de la coopération française pourront être

acceptées sous une forme parfois légèrement modifiée par un autre intervenant. Cette concurrence qui malheureusement existe déjà entre différents bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ne devrait pas exister entre différents intervenants qui agissent pour le compte d'un même pays.

De plus, la complexité conduit à une certaine inefficacité qui se traduit notamment par des délais parfois évitables et des procédures souvent complexes. Aussi, un promoteur souhaitant obtenir un financement pour un projet s'adressera à une mission de coopération et d'action culturelle ou à une agence de la Caisse française de développement, voire également à un poste d'expansion économique ou à une ambassade. Or pour peu que l'institution sollicitée ne soit pas compétente sur un tel projet, le promoteur devra s'adresser à un autre « guichet » sans percevoir forcément l'opportunité d'une telle multiplicité de démarches.

Par ailleurs, la complexité et les délais entraînent une dépense structurelle importante de la part de la coopération française. L'existence de ces surcoûts est fréquemment soulignée par nos partenaires réduisant ainsi l'impact de l'aide française. Une meilleure utilisation des fonds pourrait être obtenue si la part consacrée au financement du dispositif de coopération était revue à la baisse. Du fait de ces surcoûts, les pays bénéficiaires, comme la communauté financière internationale, n'ont pas toujours une juste mesure de l'aide financière considérable accordée par la France.

Si nos concitoyens estiment souvent que l'APD n'arrive pas suffisamment aux populations locales, cette critique est souvent reprise localement. En effet, une opération dont une part excessive du financement a été consacrée à des dépenses de structure nuit plus à l'image de la coopération française auprès de nos partenaires que les nombreux projets de qualité dont les financements sont correctement répartis ne peuvent l'améliorer. Une clarification du système d'attribution de l'aide éviterait ainsi, localement, la critique selon laquelle l'aide est mal utilisée.

Une meilleure définition des canaux d'attribution de notre aide et une simplification de notre dispositif institutionnel d'aide au développement permettraient de mieux faire percevoir l'utilité et la bonne utilisation de l'APD française. Elle permettrait de rassurer le citoyen quant au bien-fondé de l'effort financier important qu'il consent dans un contexte économique difficile.

Chapitre 2

Une organisation simplifiée pour une aide plus performante

Ayant dressé un tableau du système actuel, de ses atouts mais aussi de ses faiblesses, il convient de proposer quelques orientations pour une meilleure organisation du dispositif français d'aide au développement.

Il a paru souhaitable de définir tout d'abord les grands principes de la politique d'aide au développement de la France pour proposer ensuite un dispositif conforme à ces principes.

Mieux articuler les composantes bilatérales et multilatérales de notre aide

Comme cela a été rappelé précédemment, l'aide française aux PVD est apportée aux États bénéficiaires soit dans le cadre de relations bilatérales entre la France et les États récipiendaires soit au travers d'institutions multilatérales.

Ces deux canaux constituent des instruments distincts et complémentaires. Si chaque type d'aide présente, évidemment, des limites et des contraintes, il n'en demeure pas moins indispensable et l'existence simultanée de ces deux instruments doit être préservée. **Le caractère complémentaire des interventions de l'aide bilatérale et multilatérale doit être, de plus, souligné.**

S'il n'y a pas lieu de subordonner l'une des deux aides à l'autre, il convient de les articuler de la façon la plus efficace possible. Aussi, il paraît inconcevable, aujourd'hui, d'envisager une politique d'aide au développement exclusivement bilatérale. Celle-ci demanderait des moyens financiers importants et la France n'aurait aucun intérêt à ne pas bénéficier de l'effet de levier de l'aide multilatérale. De plus, une relation exclusivement bilatérale risquerait d'entraîner une désresponsabilisation des PVD en matière économique et financière. Il est donc indispensable tout d'abord de définir une politique d'aide multilatérale cohérente qui doit s'articuler avec l'aide bilatérale.

Il convient de souligner dès à présent l'importance que doit revêtir l'Europe dans nos relations avec le continent africain. L'Union

européenne constitue tout d'abord un cadre multilatéral majeur dans lequel la France joue un rôle déterminant. Il s'agit, par ailleurs, d'un espace naturellement privilégié pour le dialogue et la concertation entre aides bilatérales. Enfin, cette concertation doit apparaître aux différentes étapes de la mise en œuvre de notre aide publique au développement.

Renforcer le rôle de la France au sein des instances multilatérales

La France mène une politique d'aide au développement d'envergure. Même si la réalisation de cette politique est souvent critiquée par nos concitoyens, le principe de cette politique d'aide n'est pas contesté. Il s'appuie sur une solidarité morale envers nos partenaires en développement et permet à la France de bénéficier de relations privilégiées avec un grand nombre d'États étrangers.

Toutefois, un rayonnement à la hauteur de nos ambitions politiques dans le domaine de l'aide aux PVD aurait un coût qui pourrait être jugé excessif par les citoyens contribuables si notre intervention se limitait au canal bilatéral. En effet, les besoins financiers des PVD sont considérables et représentent des volumes financiers disproportionnés par rapport aux enjeux que représentent les PVD dans la politique étrangère de la France. Le contribuable français ne saurait accepter que le montant d'APD soit augmenté de façon forte à court terme compte tenu des autres besoins budgétaires auxquels la France doit faire face.

Par ailleurs, **les institutions financières internationales, que ce soit le FMI ou la Banque mondiale, ont acquis depuis leur création, un savoir-faire et une légitimité universellement reconnus en matière de développement.** Les pays en voie de développement qui connaissent de graves difficultés en matière d'équilibre de leur balance des paiements sont ainsi conduits à négocier avec le Fonds monétaire des programmes d'ajustement ou de redressement qui prévoient, comme contrepartie du soutien apporté par l'institution, des programmes de réformes économique et financière. De même, la Banque mondiale apporte, sous forme d'aide à l'ajustement des montants considérables, dont le décaissement est également conditionné par la mise en œuvre de programmes de réformes structurelles.

Les réformes proposées par ces institutions ont rapidement acquis une certaine dimension d'universalité. Il ne saurait en être autrement dans la mesure où l'ensemble de la communauté internationale s'en remet en quelque sorte à elles pour « dire le droit » en matière économique et financière.

La France, partenaire privilégié des pays en voie de développement, doit impérativement jouer un rôle majeur au sein de ces institutions. C'est en effet de l'intérieur qu'il convient de faire évoluer les concepts et d'orienter les choix.

Refuser cette logique reviendrait à considérer qu'il serait possible, pour la France, de se retirer dans sa tour d'ivoire et d'avoir

raison contre le reste du monde. Le voudrait-elle, qu'elle n'en aurait, en tout état de cause pas les moyens.

Il convient à l'inverse de conduire une stratégie d'influence à l'intérieur même de ces institutions. La place qu'occupe la France, en 1994, dans le bouclage du financement du mécanisme du FMI d'aide aux pays les moins développés – la France est le premier pays contributeur après le Japon à l'élargissement de la facilité d'ajustement structurel renforcée ou, précédemment, à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale pour le Développement (AID) – doit être analysée au vu de cette évidence.

En effet, la contrepartie de ces efforts financiers importants doit résider dans la capacité pour la France de participer activement aux prises de décisions des institutions multilatérales et donc d'influer sur les orientations et interventions des institutions. Dans ces enceintes, la France a toujours été un grand défenseur des intérêts économiques et financiers de ces partenaires, tant directement lorsqu'il est question d'octroyer des lignes de crédits ou de subventions aux pays en développement qu'indirectement lorsque de nouveaux instruments d'aide sont définis ou de nouvelles mesures sont adoptées par la communauté financière internationale.

Le rôle éminent que la France a su conquérir et préserver au sein du Club de Paris, dont le directeur du Trésor assure la présidence, est une autre illustration de l'effet de levier important que peut procurer, pour un pays comme le nôtre, les enceintes multilatérales.

Assurer une bonne articulation entre aide bilatérale et aide multilatérale

Les aides bilatérale et multilatérale doivent se compléter mais en aucun cas se faire de la concurrence. Aussi, il est indispensable d'utiliser les deux canaux de façon cohérente.

Parmi les IFI, le FMI joue un rôle primordial dans le cadrage macro-économique et dans la gestion des conditionnalités de l'aide financière internationale aux PVD. Il s'agit là d'un mandat qui lui a été confié par l'ensemble de ses États membres dès sa création à Bretton Woods en 1944. Dans ce contexte, l'aide bilatérale à l'ajustement doit venir accompagner l'aide multilatérale (en aval) lorsque cela est nécessaire.

Il apparaît en effet que le cadre des relations bilatérales entre États est peu adapté pour que puisse être mise en œuvre une conditionnalité d'ensemble dans le domaine économique et financier. L'expérience des pays de la zone franc au cours des années 1985-1993 illustre bien cette difficulté (cf. *infra* B). Hors d'un cadre négocié avec les institutions financières internationales, la France n'a pas pu obtenir de ses partenaires les réformes qui s'imposaient, malgré l'importance des moyens financiers qu'elle leur consacrait. Des erreurs ont sans doute été commises, mais plus fondamentalement, la relation politique d'État à État ne peut, par nature, s'accommoder d'une conditionnalité de programme.

C'est pour cette raison que le Gouvernement décidait, en septembre 1993, de **conditionner les aides françaises à l'ajustement structurel au bon déroulement de programmes de redressement négociés par les États bénéficiaires avec le FMI**. Cette décision, qui n'était en fait qu'un retour aux pratiques antérieures à la crise du milieu des années 1980, s'est avérée extrêmement salutaire. **Elle constitue aussi une assurance pour le citoyen dans la mesure où le bon emploi de l'aide est garanti par l'existence d'un programme dont le déroulement est régulièrement suivi par une institution indépendante, créée à cet effet, au sein de laquelle la France peut d'ailleurs faire entendre sa voix.**

En matière d'aide projet également, il convient d'assurer une bonne articulation entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Il est fréquent que les grands projets, de par leur taille, imposent un partage de la charge financière qu'ils font peser sur les bailleurs de fonds. Le recours à l'aide multilatérale apparaît alors tant comme un moyen de solliciter les ressources financières multilatérales disponibles que d'intéresser d'autres bailleurs de fonds bilatéraux aux projets que la France ne pourrait financer seule.

On peut considérer que, s'agissant des institutions de Bretton Woods, la spécificité et l'apport des institutions multilatérales apparaissent clairement et ne paraissent pas susceptibles d'être remis en cause.

S'agissant des interventions d'organismes dépendant des Nations-Unies (PNUD, PNUE), la cohérence des politiques adoptées et la qualité du suivi des actions entreprises apparaissent nettement moins évidentes. Une meilleure coordination avec ces bailleurs de fonds apparaît nécessaire.

Il convient de souligner ici que les grandes questions actuelles du développement ne trouveront pas de solution à l'échelle bilatérale. La France, comme aucun autre pays industrialisé, ne pourra à elle seule prendre à sa charge les enjeux constitués par la drogue, les migrations, le sida, etc. Ces questions ne pourront être traitées que dans un cadre multilatéral et notre premier niveau d'intervention doit être, en ce qui concerne ces points, le niveau européen.

Garantir une forte valorisation de notre aide

La solidarité envers les pays en développement constitue un volet extrêmement positif de l'action de la France. Il doit donc être correctement connu. Pour cela, il convient que notre aide apparaisse clairement aux yeux de tous nos interlocuteurs et nos partenaires. Pour cela le schéma d'intervention de la France dans le secteur du développement doit être clair et compréhensible.

Il faut de plus que l'action de la France soit cohérente et que par conséquent, au vu des montants d'aide accordés par la France, nos partenaires aient pleinement conscience que la France est aux premiers rangs des bailleurs de fonds.

Malheureusement, l'importance de notre aide n'est pas toujours correctement appréciée par nos partenaires. En effet, les bénéficiaires de l'aide font état de montants d'aide provenant de tel ou tel bailleur sans toujours avoir à l'esprit que pour connaître la contribution totale de la France au financement de leur développement il faut additionner les contributions des nombreux intervenants français du développement et la part des financements multilatéraux pris en charge par la France. De même, les autres bailleurs de fonds, pas toujours au fait des structures d'aide française, ne comptabilisent qu'un instrument français réduisant ainsi notre contribution française à une seule de ses composantes.

Il est donc indispensable de faire connaître précisément les volumes d'aide accordés par la France afin de mieux les valoriser au sein de la communauté financière internationale.

Améliorer la coordination

La coordination de l'aide bilatérale et multilatérale doit être améliorée afin de rendre plus cohérente la politique d'aide au développement de la France. Aussi, **le principe d'un administrateur français unique pour le FMI et la Banque doit être préservé.**

La coordination doit également se réaliser localement, entre représentants de la France et des institutions multilatérales. C'est en effet par un meilleur échange d'informations, une collaboration plus étroite dans la définition et le montage des projets que la coordination pourra être améliorée.

On observe trop souvent des comportements défensifs à l'égard des institutions multilatérales. Une réelle politique d'influence doit se traduire, à tous les échelons, par une attitude volontariste et offensive visant à convaincre les institutions multilatérales de la validité de nos approches.

C'est enfin dans le domaine des échanges de personnel qu'une meilleure coordination peut être recherchée. Il faut, à l'évidence, développer des échanges de personnel entre les administrations et établissements français et les diverses institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, Nations-Unies, Commission européenne).

Définir une politique d'aide exigeante et responsable formalisée par des contrats pour promouvoir le développement durable

L'aide au développement est une activité technique demandant des compétences larges et une maîtrise précise des outils techniques et financiers. A ce titre l'aide au développement est une mission difficile à maîtriser dont la mise en œuvre doit être confiée à des spécialistes. **Il est donc indispensable que les acteurs de l'aide française au développement soient des personnes de très grande qualité et formation. La qualité des hommes et des femmes sera le socle de l'efficacité de l'aide de la France.**

Il n'est – hélas – pas rare de constater, en parcourant les chemins africains, combien de projets ont été inutiles et ont représenté une perte de temps, d'énergies et de moyens. Les causes de ces erreurs sont parfois difficiles à connaître précisément mais il faut rappeler que l'aide au développement met en présence les bénéficiaires de l'aide et les représentants des bailleurs de fonds. Si la qualité des représentants de ces derniers n'est pas suffisante, on peut voir certains projets dérapier et devenir parfois complètement inutiles, voire contre-productifs.

Pour éviter ces erreurs, **il ne sera jamais assez répété combien il est important que les personnes envoyées en Afrique au titre de l'assistance technique soient de très grande qualité.** Tel n'a malheureusement pas toujours été le cas.

L'aide au développement est un volet significatif de la politique extérieure de la France et par conséquent, les spécialistes du développement doivent travailler dans un cadre général et selon des orientations arrêtées de façon précises par le niveau politique.

Par le passé, les multiples intervenants de la coopération française, dont la qualité d'intervention n'est que rarement contestée, ont trop souvent voulu « en faire trop ». Compte tenu de l'importance des tâches à accomplir et des réalisations à atteindre, les interventions des agents du développement, à qui n'ont pas toujours été définis des objectifs clairs et précis, ont parfois conduit à des éparpillement de moyens. De plus, l'existence de divers instruments et la présence d'intervenants relevant d'autorités différentes ont parfois entraîné une concurrence inutile entre les représentants de la coopération française ce qui a réduit partiellement l'efficacité de notre aide.

Enfin, la coopération française a quelque fois cédé à la tentation de la « substitution » en voulant agir à la place des autorités des PVD. Cette tendance a certes été favorisée par l'importance numérique de l'assistance technique dont le rôle a été, au départ, d'accompagner les États récemment décolonisés vers une réelle autonomie de gestion. La

présence d'une assistance de qualité a malheureusement souvent incité les autorités des pays en développement à se reposer sur elle et à se dégager de leurs réelles responsabilités.

Il faut donc définir une politique d'aide reposant sur des principes d'exigence et de responsabilité : exigence de responsabilité du côté français : orientations précises, instruments financiers adaptés, contrôles stricts, procédures rigoureuses, suivi des projets ; mais aussi du côté des PVD : contributions au financement, prise en charge des charges récurrentes, environnement juridique et judiciaire assaini, engagements réels, transparence des opérations.

Promouvoir le développement durable-priorité à l'aide projet

Lorsque l'Afrique est parcourue, il est fréquent de rencontrer l'expérience quotidienne de la coopération française au travers des réalisations de projets. Que ce soit au niveau de grands projets qui font vivre les populations de régions entières dans les secteurs agricoles ou industriels ou, à une échelle plus réduite, des petites et moyennes entreprises assurant le développement d'un village et procurant des revenus à plusieurs familles.

Ces expériences réussies, qui heureusement sont très fréquentes, montre l'importance qualitative de l'aide projet et la contribution majeure de ce type d'aide au développement des PVD.

La dimension d'un projet permet un suivi régulier de qualité de la réalisation des opérations. Elle permet par conséquent une meilleure assurance de l'efficacité de notre aide.

De plus, **l'aide projet peut permettre de financer des opérations en dehors du cadre des États et donc ne pas accroître leur endettement.** La grave crise de la dette traversée par les pays en développement depuis les années 1980 a en effet conduit la communauté internationale à réfléchir au rôle des États dans les pays en développement et aux problèmes d'endettement. Si des solutions ont été mises en œuvre, notamment dans le cadre du Club de Paris ou par le biais de mesures bilatérales d'annulation de dette, il ne faut pas qu'une nouvelle crise se profile à l'horizon et pour cela il ne faut reprendre le processus d'endettement des États tel qu'il a été développé dans les années 1970.

Le développement du secteur privé apparaît comme étant la meilleure façon de participer à la croissance et à l'augmentation du bien être des populations des PVD, sans pour autant hypothéquer leur futur par un endettement excessif des États. L'aide au financement des projets constitue donc l'outil adéquat pour participer au développement et à la croissance des pays en développement, que ce soit en finançant des projets privés ou des structures parapubliques ou publiques ayant une identité de « projet » et par conséquent une gestion isolée des comptes de l'État.

La France, par le biais de la Caisse française de développement et du Fonds d'aide et de coopération du ministère de la Coopération, met en œuvre des moyens d'intervention d'aide projet importants. Ceci a permis de contribuer fortement au développement de nos partenaires. Le renforcement des moyens budgétaires de la Caisse française de développement, annoncé par le Premier ministre, en juillet 1994, traduit le souci de la France de poursuivre dans la voie de l'augmentation de l'aide projet. **Il paraît très positif de poursuivre dans cette voie et de concentrer, dans la mesure du possible, les interventions de la France en matière d'aide au développement sur le financement des projets.**

La présence d'une assistance technique de qualité a souvent constitué un atout dans le dispositif français d'aide. Toutefois, cette assistance ne saurait être utile si elle n'est relayée par des ressortissants des pays bénéficiaires. En effet, une intervention de bailleurs de fonds doit être, par construction même, limitée dans le temps. Un projet ne saurait donc reposer exclusivement sur les compétences de quelques expatriés dont le départ mettrait fin à l'existence même du projet. **Il est donc indispensable de mettre pleinement à profit la qualité de l'assistance technique française en prévoyant des relais locaux et en ayant pour objectif de supprimer toute activité dite de substitution ;** cet objectif doit être atteint en concertation avec les bénéficiaires de l'assistance technique.

Appliquer rigoureusement les principes d'utilisation de l'aide budgétaire

L'aide budgétaire a atteint depuis quelques années une importance considérable.

Tableau 9

Évolution de l'aide à l'ajustement structurel en faveur des pays du champ

	En MFF		En MFF
1984	646	1989	2 728
1985	460	1990	2 200
1986	601	1991	3 241
1987	1 382	1992	4 349
1988	1 461	1993	3 323

L'ampleur de cette aide attribuée parfois en dehors de tout cadre macro-économique a souvent donné l'impression que la politique d'aide financière de la France se limitait à « payer les fins de mois ». La France, comme les autres bailleurs de fonds, participait par le passé au financement des budgets des pays en voie de développement avec lesquels elle entretenait des relations privilégiées dans le cadre de programmes macro-économiques. Ces programmes étaient mis en place par les États à partir d'un cadre négocié avec le Fonds monétaire international.

Toutefois, la crise économique liée à la baisse des cours des matières premières, à partir du milieu de la décennie dernière, s'est traduite par une dégradation très forte des finances publiques. Face aux difficultés de mise en œuvre des politiques d'ajustement requises, les États se sont progressivement détournés des conseils du Fonds monétaire et parfois ont coupé les ponts avec la communauté financière internationale. La France s'est ainsi retrouvée quasiment seul bailleur de fonds des pays africains de la zone franc et a conditionné son aide de façon plus souple : au lieu de programmes complets d'ajustement structurel définis par les États en, accord avec le FMI, de simples conditionnalités sectorielles, souvent ponctuelles, ont permis le décaissement de l'aide française.

Cette situation a permis aux États de reporter *sine die* les nécessaires réformes structurelles provoquant ainsi une aggravation continue de la dégradation des finances publiques. Progressivement, la France a été appelée à apporter des contributions financières de plus en plus importantes, sans pour autant permettre la mise en place de réelles réformes.

Afin de mettre fin à cette spirale, il fallait rétablir un lien solide entre l'aide apportée par la France et l'existence d'un cadre macro-économique solide et efficace. C'est pourquoi, conformément aux orientations arrêtées par le Premier ministre en septembre 1993, **l'aide financière française, comme l'aide de la plupart des autres bailleurs de fonds, ne saurait être octroyée en dehors d'un programme macro-économique défini par les États en concertation avec les institutions de Bretton Woods.**

Le maintien de cette ligne assure la bonne utilisation de l'aide budgétaire accordée par la France puisque celle-ci participe à l'assainissement général de l'économie et des finances publiques d'un pays. De plus, elle favorise la mobilisation de la communauté financière internationale en faveur des États aidés par la France.

Le fait d'octroyer notre aide budgétaire dans le cadre d'un programme négocié avec des institutions multilatérales où la France siège, ne remet pas en cause la marge de manœuvre importante dont doit pouvoir bénéficier notre aide. Les montants d'aide, leurs points d'affectation, les secteurs privilégiés de financement, les conditionnalités, les calendriers de décaissement, etc. constituent des paramètres majeurs qui peuvent être valorisés auprès de nos partenaires dans le cadre de relations bilatérales.

Garantir la bonne destination de l'aide par le jeu de la conditionnalité et de l'affectation

Un concours d'aide au développement, qu'il soit sous forme de prêt ou de don, est octroyé en plusieurs temps. D'abord, une instruction du concours est menée par les services compétents. Cette instruction permet de proposer les caractéristiques techniques du concours. Ensuite, le concours est engagé par un organe décisionnel d'octroi de l'aide (par

exemple pour l'aide projet accordée par la Caisse française de développement : le Conseil de surveillance). Lors de cet engagement les conditionnalités et les points d'affectation de l'aide sont arrêtés. Par conditionnalités s'entendent les conditions à respecter pour passer à la troisième phase de l'aide : son décaissement.

L'affectation de l'aide à des usages précis n'est pas toujours de mise dans les pratiques des bailleurs de fonds. Certains d'entre eux, principalement les institutions multilatérales, estiment que les bénéficiaires de l'aide doivent gérer d'eux-mêmes l'utilisation des fonds et par conséquent octroient de l'aide dite « non-affectée ».

En revanche, les bailleurs bilatéraux préfèrent définir précisément l'usage des fonds d'aide au développement. Ceci permet un meilleur contrôle de l'aide et, à l'égard de leur propre opinion publique, une meilleure assurance de l'accès des populations concernées à l'aide. **La définition des points d'affectation constitue donc un choix important dont dépend fortement la qualité de l'aide octroyée.**

Malgré les difficultés de gestion technique et politique que cela peut parfois causer, **il paraît nécessaire, pour ces raisons, de conserver un principe général d'affectation de l'aide bilatérale française.**

Par ailleurs, la définition de conditions suspensives de décaissement des fonds permet d'inciter nos partenaires à mettre en œuvre certaines mesures de redressement particulièrement nécessaires.

La définition de conditionnalités doit toutefois être précisément conduite. En effet, des conditions excessives présentent des inconvénients manifestes. D'une part, elles ne permettent pas l'octroi rapide de l'aide pénalisant ainsi les populations bénéficiaires ; d'autre part, si les conditions sont perçues comme excessives par les États bénéficiaires, ceux-ci auront tendance à réaliser quelques conditions (et généralement les moins difficiles à mettre en œuvre) puis à demander la levée des conditions restantes ; enfin, un nombre excessif de conditionnalités ne permet pas de distinguer les conditions importantes de celles qui le sont moins et porte ainsi atteinte à l'efficacité du ciblage de l'aide.

Pour ces diverses raisons, il semble que les conditionnalités doivent être de deux types :

– D'une part, afin de rendre nos politiques d'aide multilatérale et bilatérale cohérentes, **une conditionnalité générale doit être prévue pour les aides budgétaires : celles-ci doivent s'inscrire dans des programmes macro-économiques, négociés avec le FMI.**

– D'autre part, **l'aide-projet doit être conditionnée par la réalisation de mesures permettant le bon déroulement de l'opération financée.** Un lien direct entre le projet concerné et la conditionnalité du financement assure la motivation des promoteurs du projet du pays bénéficiaire qui, s'ils souhaitent réellement faire progresser leur projet, se mobiliseront pour lever les conditions suspensives.

Pour cette même raison, il faut éviter d'introduire, lors de la définition de conditions suspensives au décaissement d'un concours d'aide, des conditionnalités sans lien direct avec l'opération bénéficiaire du concours. En effet, si l'autorité ayant le pouvoir de réaliser la condition suspensive ne bénéficie pas de l'impact positif de l'opération financée, elle n'aura que peu de motivations pour prendre les décisions nécessaires à la levée des conditions suspensives. Le financement du projet sera alors inutilement retardé.

Enfin, une définition claire et précise des points d'affectation et des conditionnalités de l'aide permet de s'assurer plus aisément que celle-ci atteint sa destination et facilite le contrôle.

Promouvoir un véritable partenariat fondé sur l'engagement réciproque et la responsabilité

Le choix d'objectifs clairement définis constitue une étape importante dans la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de la France. La définition de ces objectifs doit faire l'objet d'une négociation et d'une formalisation entre l'État bénéficiaire et la France. Pour cela, dans le cadre des relations bilatérales et en prenant compte les engagements multilatéraux souscrits par les différents partenaires, il serait utile de mettre en place un engagement réciproque sous forme, par exemple, d'un « **contrat de développement** ».

Ce contrat pourrait être mis en place en s'inspirant du modèle des contrats État-région en France. D'un côté, la France mettrait en œuvre certains moyens financiers ou plus précisément indiquerait les champs d'intervention dans lesquelles la coopération française serait disposée à intervenir. De leur côté, les États récipiendaires de l'aide présenteraient leurs priorités dans le domaine du développement et s'engageraient à réaliser certaines mesures ou prendre certaines décisions dans le cadre des opérations financées par la France.

Cette formalisation pourrait s'appuyer sur les actuelles orientations à moyen terme effectuées en commun par le ministère de la Coopération et la Caisse française de développement. Toutefois elle ferait l'objet, dans un second temps, d'une concertation avec les autorités du PVD afin d'aboutir à une orientation commune de politique de développement. Cette procédure pourrait s'inspirer des actuelles commissions mixtes

Cette formalisation inciterait nos partenaires à se fixer des priorités et des actions dans le domaine du développement et fournirait à la coopération française un cadre de travail. Cette formalisation se rapproche de l'actuel système de commissions mixtes.

Les contrats de développement pourraient également épouser la dimension d'un **projet global**. Il pourrait ainsi s'agir d'un contrat entre la France et soit un État ou groupe d'États autour d'un thème bien précis, soit plusieurs régions soudées par un même objectif. A titre d'illustration, un contrat pourrait être bâti pour la préservation d'un cours d'eau ou d'un lac avec les pays limitrophes, ou pour le développement de l'enseignement

technique à l'échelon régional, ou encore pour la lutte contre la déforestation en partenariat avec les collectivités locales africaines impliquées dans cette même lutte.

Al'évidence toutefois, de tels contrats ne doivent pas aboutir à la définition d'enveloppes d'aide à octroyer par la France. Ceci créerait un phénomène de « guichet ouvert » avec un droit de tirage de la part des partenaires sans réel souci des contreparties demandées. Le contrat doit en revanche définir des actions à mener de part et d'autre et définir des priorités d'intervention.

Le contrat signé entre la France et le pays bénéficiaire de l'aide française devrait reposer sur les principes suivants : tout d'abord, les partenaires devraient s'attacher à renforcer les capacités de la société du pays bénéficiaire à affronter ses défis. **A ce titre, l'effort conjoint devrait porter tant sur le respect, dans un État démocratique, de l'État de droit et des droits de l'homme et de la femme, que sur le soutien à la société civile par le biais de la restructuration des secteurs associatifs et l'organisation des producteurs.**

Le bien-être des populations n'aurait de sens s'il n'était qu'économique. Il a pour socle le respect des libertés individuelles et collectives. Aussi, un des premiers objectifs de l'aide française au développement est l'instauration d'un **état de droit** dans l'intégralité des pays bénéficiant des concours de la France. Il s'agit d'un but en soi, mais aussi d'un moyen de consolider le développement économique. Les populations locales, comme les investisseurs étrangers, ne sauraient être incitées à intervenir dans un PVD si l'assurance d'un état de droit n'est pas acquise.

Pour cela, la France est appelée à intervenir dans les opérations visant à consolider l'état de droit dans les PVD. Elle agit par conséquent à ce titre principalement dans le domaine de la justice. Elle peut intervenir également à l'appui des gendarmeries.

De même, le **respect des droits de l'homme et de la femme** constitue un enjeu politique très important. Le respect de ce point doit donc constituer une préoccupation constante des autorités françaises dans le domaine du développement.

Certains bailleurs de fonds conditionnent l'octroi de fonds d'aide au développement au respect des droits de l'homme et de la femme. La France, pour sa part, n'a pas formalisé un tel critère mais préfère indiquer son attachement au respect des droits de l'homme et de la femme au cours de ses contacts bilatéraux. Cette position repose sur une difficulté majeure qui découlerait de l'appréciation objective du respect des droits de l'homme et de la femme et de son évolution dans le temps. Néanmoins, il convient de rappeler à nos partenaires l'importance attachée par la France à cette question et de décider de l'intensité de notre coopération en fonction de l'appréciation qu'on peut porter sur les résultats atteints dans ce domaine et de l'attitude de nos partenaires sur ce terrain.

En outre, l'avancée réelle dans les procédures de **démocratisation** constitue une condition nécessaire au développement des pays

récipiendaires de l'aide. La France a manifesté son attachement à cette question. Le Président de la République a ainsi rappelé, lors de la Conférence des Chefs d'État de France et d'Afrique de la Baule, que la démocratie était un enjeu essentiel dans le développement.

La plupart des États avec lesquels nous entretenons des relations privilégiées, sensibles aux positions défendues par la France, ont depuis réalisé des progrès significatifs dans la voie de la démocratisation. Compte tenu des difficultés économiques de ces pays et de l'inertie due aux traditions et systèmes politiques en place, cette démocratisation n'est pas encore totalement satisfaisante chez chacun de nos partenaires. La poursuite dans cette voie doit donc être fermement encouragée. En effet, il n'y a pas de stabilité sans démocratie, ni de démocratie sans stabilité.

Il est indispensable également de soutenir la compétitivité économique et pour cela renforcer les conditions d'un développement durable. Ces efforts se traduisent par une libéralisation accrue de l'économie, le développement des entreprises et les progrès dans l'abaissement des coûts de production. **Le développement ne sera durable que si les partenaires du développement consacrent également leurs moyens au soutien dans les secteurs sociaux, l'éducation, la santé, la démographie, la promotion du rôle de ma femme mais aussi l'environnement, la lutte contre la désertification et la recherche.**

Le développement durable passe par une préparation adéquate de l'avenir et de ses acteurs : en particulier les classes jeunes de population. Celles-ci constituent un potentiel humain considérable compte tenu de la forte croissance démographique encore en vigueur dans la plupart des PVD.

Il faut donner à ce potentiel des outils afin d'en faire des intervenants compétents qui contribueront au développement de leurs pays. La formation est à ce titre indispensable et l'aide au développement doit s'attacher à ce que les États aient les moyens de conduire des politiques adaptées aux besoins réels dans ce domaine. Or les États, souvent confrontés à des difficultés financières, sacrifient trop souvent les dépenses d'éducation à des priorités de court terme, pénalisant ainsi l'avenir du développement de leurs pays.

La France doit donc aider ses partenaires à conduire des **politiques d'éducation** réalistes et mobiliser la communauté des bailleurs de fonds sur cet objectif. La communauté financière internationale ne doit pas pour autant prendre totalement à sa charge les opérations dans ce domaine, car les États doivent continuer à assumer la responsabilité politique dans ce domaine.

Les besoins paraissent particulièrement criants dans le domaine de l'éducation de base. Trop souvent nos partenaires et malheureusement nous-mêmes, avons privilégié l'enseignement supérieur sans porter une attention suffisante à l'éducation primaire. Le taux d'analphabétisme dans certains pays proches de la France (68 % au Mali, 62 % au Sénégal, 70 % au Tchad) montre que des efforts considérables restent à accomplir dans ce domaine.

Tableau 10

Taux d'analphabétisation et PNB / hab.

	PNB / hab.	Taux d'analphabétisation
Mozambique	60 USD	67%
Sierra Leone	160 USD	79%
Burundi	210 USD	50%
Madagascar	230 USD	20%
Burkina-Faso	300 USD	82%
Guinée	510 USD	76%
Côte d'Ivoire	670 USD	46%
Gabon	4 450 USD	39%
Afrique subsaharienne	530 USD	50%

Il est important également de générer les conditions d'un retour vers leur pays d'origine des jeunes élites formées en Occident. Ces élites, qui constituent le plus grand potentiel de développement des régions défavorisées du globe, doivent pouvoir revenir dans les PVD afin d'y participer à l'effort de développement et de croissance. Ce phénomène est également valable pour les travailleurs qui ont émigré vers les pays industrialisés. Si ceux-ci retrouvaient dans leurs pays d'origine des conditions de vie améliorées, ils pourraient y retourner et y apporter leurs expériences et leurs techniques de travail, contribuant ainsi également au développement de leurs pays.

Après plus d'un siècle de lutte contre les maladies tropicales et équatoriales, des progrès considérables peuvent être constatés dans le domaine de la **santé** dans les PVD, particulièrement en Afrique.

Toutefois, les principales endémies ne sont pas éradiquées et le niveau général de santé n'est pas encore satisfaisant.

Le développement du sida, particulièrement important dans le continent africain constitue un nouveau front de lutte qu'il faut occuper sans délai.

La lutte contre les endémies et le sida et la promotion de l'hygiène et de la santé sont des conditions indispensables au développement durable et comme dans le domaine de l'éducation, constituent un enjeu important pour l'aide internationale. L'intervention des bailleurs de fonds dans ces deux domaines doit d'ailleurs répondre sensiblement à une même logique : celle d'une adaptation au contexte local des moyens et des politiques à mettre en œuvre.

Il ne s'agit pas en effet d'équiper avec du matériel hyper-sophistiqué quelques hôpitaux en Afrique mais bien d'assurer de façon prioritaire une progression des soins de proximité.

La **croissance démographique** modifie fortement la composition de la population des pays en voie de développement. Deux axes de réflexion doivent faire l'objet d'orientations dans la définition de la politique de développement.

D'une part, il paraît indispensable de prendre en compte l'environnement démographique des pays et des régions bénéficiant de l'aide française lors de la définition des secteurs et des priorités d'intervention de la coopération française.

D'autre part, des actions spécifiques notamment dans le domaine de la planification familiale, en étroite concertation avec les autorités concernées et les bailleurs de fonds intervenant dans ce domaine, pourraient être envisagées.

Sans créer une disparité entre homme et femme ce qui irait à l'encontre des principes d'égalité des sexes, il convient de souligner le rôle particulier joué par la femme dans la culture africaine.

Élément central des unités familiales, la femme apparaît comme un agent dynamique dans la chaîne de production et par conséquent comme un acteur essentiel du développement.

Il convient donc, dans les interventions de l'aide française, de prendre en compte cette spécificité de la culture africaine pour mettre à profit l'énergie et les capacités dont font preuve les femmes en Afrique.

Il s'agit de s'assurer qu'elles sont correctement impliquées dans les projets pour éviter qu'elles ne soient marginalisées dans le phénomène du développement. Cette tendance pourrait être plus importante dans les pays soumis à une forte culture islamique.

Par ailleurs, le développement doit bénéficier tant aux hommes qu'aux femmes et doit permettre à ces dernières de recouvrer pleinement leurs droits dans la société des pays en développement.

Notre aide sera plus efficace si nous réussissons à **impliquer les populations locales**. Celles-ci connaissent dans le détail les besoins et les difficultés des bénéficiaires de l'aide et nous aideront à prendre en compte les spécificités et à accepter les idées et les modes de pensée locaux. L'aide au développement doit savoir faire la part des organisations traditionnelles locales pour en intégrer la plus grande partie dans la définition même de nos projets d'aide.

De plus, cette implication conduira les populations bénéficiaires à s'investir et investir dans leur propre pays, l'aide au développement devenant de la sorte une sorte « d'aide au désir » qui permet de concrétiser les projets longuement rêvés et fortement utiles et partant qui conduit à un développement souhaité donc durable.

La préservation de l'**environnement** est une préoccupation croissante en notre fin de siècle et constitue un des grands défis du XXI^e siècle. Ce sujet doit donc être pleinement intégré dans les orientations de la politique française de développement.

Ace titre, outre des actions spécifiques, comme la participation au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ou la création du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), la France doit prendre en compte dans ses interventions au titre de l'aide au développement des contraintes environnementales.

Même s'il doit faire face à une croissance démographique très forte, le continent africain, riche en matières premières et en potentialités, est globalement encore aujourd'hui peu peuplé et souffre d'une répartition très inégale de sa population. Celle-ci tend à se concentrer dans les capitales où la misère croît et où des foyers de révolte et d'insécurité se développent. Il est donc indispensable de favoriser le maintien des populations dans les milieux ruraux et de lutter contre la **désertification des campagnes**. Pour cela, des pôles de développement doivent être constitués dans les régions d'où la population tend à partir. De faible taille, ces pôles doivent être nombreux et constituer un point de rattachement pour des populations en proie à des difficultés économiques.

La situation démographique du continent africain est contrastée et il convient de prendre en compte la dimension populationnelle dans la définition des projets de développement. En effet, les régions connaissent des taux de croissance démographique différents et les contextes en terme de population en sont forcément distincts. Si certaines régions rurales se vident de leur population, certains pôles urbains connaissent une croissance soutenue de la population. **Un développement maîtrisé ne pourra se faire que par la prise en compte des données démographiques.**

En outre, l'aide au développement trouvera un champ d'action particulièrement utile dans l'**appui aux petites et moyennes entreprises et petites et moyennes industries (PME/PMI)**.

Le tissu industriel et commercial des pays en voie de développement est souvent fragile et insuffisant. Pourtant, les PME/PMI constituent un moteur essentiel du développement économique et social et contribuent fortement à l'accroissement du bien-être des populations.

L'aide au PME/PMI pourra notamment se mettre en place par un accroissement des contributions en fonds propres dans le tissu industriel et commercial. La prise de capital est certes une opération de développement techniquement difficile qui demande un suivi rigoureux et une implication très importante, mais elle crée des liens étroits entre les différents acteurs du développement et constitue une volonté de partenariat et une preuve de confiance qui contribueront certainement beaucoup au développement et à la croissance.

Enfin, le financement de la **recherche** semble, aux yeux de nos partenaires africains, souvent un luxe hors de leur portée. Et pourtant celle-ci est indispensable au développement car elle permet de préparer l'avenir sur des bases techniques et scientifiques favorables. De nombreux centres de recherche ont dû fermer, tant dans le domaine de la santé que de l'agriculture. Un soutien de l'aide française paraît à ce niveau utile mais doit s'accompagner d'un regroupement des compétences à des niveaux régionaux par des actions communes à divers pays partageant les mêmes préoccupations.

Dans une telle approche, les interventions de la France doivent s'articuler autour des quatre grands axes suivants : l'aide doit se traduire par une **contractualisation** qui concerne l'ensemble des partenaires de l'aide au développement. Elle doit rechercher une **diversification des partenaires** tant du côté français (ONG et coopération décentralisée) que

du côté des PVD (collectivités locales, partenaires non institutionnels). L'aide française ne pourra être pleinement efficace que si il existe une réelle **coordination** des interventions et qui si celles-ci évitent la dispersion des moyens et le « saupoudrage » financier : la **concentration** de notre aide doit par conséquent être recherchée.

Il ne faut pas hésiter, pour ce faire, à avoir recours à des intermédiaires de développement. L'association de notre aide avec les interventions d'acteurs locaux du développement constitue en effet une amélioration de l'octroi de notre aide. Les banques de développement, les organismes financiers et d'autres partenaires locaux doivent être associés à notre aide afin de favoriser la création de tissus locaux de développement et de bénéficier de leur connaissance de la situation locale.

Dépasser l'aide humanitaire pour favoriser le développement durable

Il convient de distinguer l'aide d'urgence de l'aide au développement qui ne découlent pas de la même logique ni des mêmes métiers. La première de ces aides relève du domaine technique et vise des interventions à long terme afin de permettre aux populations bénéficiaires de l'aide d'accéder à un meilleur niveau de vie. La seconde, en revanche, est une aide d'urgence octroyée au titre de la solidarité immédiate pour venir au secours de populations directement menacées. En général elle revêt la forme d'aide alimentaire, d'aide sanitaire ou d'aide militaire.

Malgré son caractère exceptionnel, l'aide humanitaire a connu un développement constant au cours des dernières décennies. Ceci s'explique pour diverses raisons : tout d'abord, la situation politique conflictuelle dans de nombreuses parties du globe tant dans les PVD que dans des pays à revenu supérieur a rendu nécessaire ce type d'aide. Par ailleurs, les conditions climatiques difficiles ont sérieusement affecté le niveau et les conditions de vie de populations entières, rendant ainsi particulièrement nécessaire une intervention urgente de bailleurs d'aide.

L'aide humanitaire apparaît ainsi finalement comme le révélateur d'un échec en matière de développement.

Sa réduction ne peut intervenir que si les situations qui la rendent nécessaire disparaissent. Il convient par conséquent de rechercher des solutions en amont telles des politiques de prévention des conflits ou la préparation des populations et de l'agriculture à la défense contre les intempéries afin de pouvoir faire face aux situations d'urgence.

Malheureusement, de telles solutions sont quelquefois insuffisamment efficaces et il est nécessaire de prévoir une optimisation de l'aide humanitaire.

En effet, l'aide humanitaire étant, par définition, octroyée dans des situations d'urgence, les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas toujours optimales et entraînent parfois des conséquences négatives en terme de développement.

Par exemple, une distribution massive de céréales peut faire chuter les prix de ces denrées ruinant ainsi les agriculteurs qui produisent les mêmes céréales. Le développement agricole d'une région entière peut ainsi être compromise pour de longues années. De plus, la distribution d'aide alimentaire peut modifier les habitudes de consommation des populations (le blé remplaçant le millet, par exemple) compromettant ainsi le développement futur des régions concernées. Cet exemple n'a évidemment pas pour objet de remettre en cause l'aide humanitaire dont l'utilité est incontestable, mais seulement de souligner qu'une meilleure prise en compte des objectifs de développement peut être facilement atteinte si la préparation de l'aide humanitaire est réalisée en concertation avec les intervenants du développement.

L'aide d'urgence doit, dans la mesure du possible, s'inscrire dans une action plus vaste et se tourner vers le développement. Aussi, l'aide humanitaire doit être relayée le plus vite possible par de l'aide au développement. Il convient donc s'assurer une bonne coordination entre ces deux instruments.

Dépasser la notion de « champ de la coopération »

La notion de champ de coopération telle qu'elle existe aujourd'hui paraît peu adaptée aux besoins du développement et par conséquent semble dépassée. Toutefois, sa suppression ou sa modification appellent certaines remarques.

Faire disparaître une notion qui n'apparaît plus réellement pertinente

La présentation détaillée en annexe des dispositifs d'aide au développement de nos principaux partenaires occidentaux montre que ceux-ci n'ont pas conservé de notion équivalente à celle du champ. Ceci ne les empêche pas pour autant de conserver des relations privilégiées avec certains pays auxquels ils consacrent une part prépondérante de leur aide financière.

Tableau 11
Part de l'APD nationale accordée aux 20 pays bénéficiant du plus grand volume d'aide

En %

USA	85	Pays-Bas	67
Royaume-Uni	81	Allemagne	65
Japon	80	Canada	65

A titre d'exemple, les États-Unis accordent la moitié de leur aide à deux pays (Israël et Egypte), 66 % de celle-ci à cinq pays et

75 % à 10 pays. Le Japon pour sa part accorde la moitié de son aide à 4 pays.

L'argument selon lequel l'existence du champ de la coopération permet à la France de concentrer son aide sur certains partenaires paraît donc infondé.

De façon plus fondamentale, la notion de champ tend à introduire dans notre politique africaine des ruptures et des discontinuités difficilement compréhensibles.

Les relations politiques avec les États du champ sont, à l'image des moyens mis en œuvre par notre coopération, extrêmement développés. À l'inverse, notre présence politique dans les pays africains hors champ est largement insuffisante, malgré l'importance que ces pays revêtent pour ceux du champ. Les contacts de niveau ministériel avec des pays aussi importants que le Nigeria, le Ghana, le Kenya ou les pays d'Afrique australe sont trop rares.

Il faut enfin relever que l'organisation de notre dispositif dérouté nos partenaires développés et nuit à la cohérence de notre action de coopération en Afrique.

Si la notion de champ garde incontestablement une connotation coloniale, nos partenaires africains traditionnels s'y sont montrés toutefois attachés. Ils voient en effet dans cette notion de champ une référence à une relation privilégiée entre leur pays et la France.

Cette relation privilégiée tant en termes politiques qu'en termes économiques est indéniable. La France demeure le meilleur relais des pays du champ dans les enceintes internationales et, de plus, garde le rôle de principal bailleur de fonds.

Toutefois, **il existe une confusion certaine entre la notion de partenaire politique privilégié et partenaire économique de développement.** Si la France entend conserver des liens politiques avec certains États elle n'en doit pas moins s'attacher à globaliser le champ de son action de développement afin d'en accroître la portée et l'efficacité.

Par la modernisation de la notion de champ de coopération, la France parviendra à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixée et jouer le rôle qui doit être le sien dans le domaine de l'aide au développement.

Il faut néanmoins que, par cette transformation, nous prenions garde à ne pas créer chez nos partenaires privilégiés un sentiment d'abandon qui serait d'ailleurs totalement infondé.

Conserver un responsable politique, membre du gouvernement, comme interlocuteur privilégié de nos partenaires

Les autorités africaines et françaises ont su entretenir, depuis la décolonisation, des relations très étroites comme très peu d'anciennes colonies et métropoles ont su le faire. Ces relations sont d'ordre politique

mais aussi économique, monétaire. Des liens culturels unissent également les pays d'Afrique subsaharienne et la France.

Ces relations ont su créer le sentiment d'appartenance à une même communauté d'intérêts et de culture, sentiment extrêmement vivace, aujourd'hui encore, en particulier dans l'ensemble des pays de la zone franc.

Le ministère de la Coopération a joué, à ce titre, un rôle déterminant. Interlocuteur privilégié de nos partenaires africains, il a su maintenir un dialogue continu et a constitué un relais tant pour les intérêts français en Afrique que pour ceux de nos partenaires en France.

A côté du ministère de la Coopération, d'autres intervenants ont contribué à nouer les liens qui nous unissent à nos partenaires, mais il est indéniable que le ministre de la Coopération demeure, au niveau politique, l'interlocuteur principal des pouvoirs publics africains.

Priver le gouvernement d'un responsable politique de nos relations avec l'Afrique et des questions de développement qui y sont attachées serait interprété de façon négative par les États africains. Ceux-ci y verraient un signe de « lâchage » de l'Afrique par la France.

Un tel sentiment serait fortement dommageable pour la France qui perdrait une part de son influence politique auprès des pays d'Afrique subsaharienne. Par ailleurs, ce sentiment se traduirait par un affaiblissement de la France sur la scène internationale, car notre pays ne bénéficierait plus, de façon aussi importante, du soutien de ses partenaires habituels. Dans les faits, si le responsable politique de la coopération est le relais des autorités africaines en France, il est aussi la personne idoine pour « faire passer » des messages à nos partenaires africains et pour obtenir leur soutien sur la scène internationale.

Toutefois, le rang, le rôle et les compétences d'un tel responsable gouvernemental doivent être correctement définis. La définition de ses attributions est directement liée au choix d'un dispositif institutionnel pour la coopération française.

En effet l'extension du champ de compétence du ministre de la Coopération sans réalisation d'une réforme fondamentale visant à rationaliser notre dispositif institutionnel serait extrêmement dommageable. Elle ne ferait en effet que démultiplier les dysfonctionnements actuels en les étendant du champ actuel vers un champ plus large. Aussi, la disparition du « champ » assortie du maintien d'un interlocuteur politique privilégié des pays africains doit-elle être nécessairement assortie d'une profonde refonte du dispositif administratif de mise en œuvre de notre coopération.

Lui réserver un domaine d'action qui tienne compte des contraintes historiques et politiques

Le domaine géographique de compétence du responsable politique en charge de la coopération doit évoluer par rapport à celui du « champ » actuel.

L'évolution peut s'envisager de plusieurs façons, dont certaines semblent devoir être écartées rapidement.

Le choix d'une aire géographique correspondant au « champ » actuel n'apparaît en effet pas souhaitable. La refonte du dispositif institutionnel doit s'accompagner d'une certaine globalisation de nos relations politiques avec les pays en voie de développement.

A l'inverse, une extension du domaine géographique du responsable politique en charge des relations avec les pays en voie de développement à l'ensemble de ceux-ci apparaît à l'examen excessive. Il convient en effet de conserver un lien politique privilégié avec un cercle de pays plus large que celui qui compose le champ actuel. Mais cette extension ne doit pas donner à nos partenaires le sentiment d'une banalisation qui serait d'ailleurs factice. Il ne faut en effet pas renier le poids de l'histoire et distendre des liens privilégiés avec le continent africain.

Dès lors, trois domaines géographiques d'action peuvent être envisagés :

- les États francophones ;
- l'Afrique sub-saharienne ;
- les États ACP.

La première solution pourrait se justifier par l'importance politique attachée à la francophonie comme vecteur de l'influence de la France dans le monde. S'il paraît naturel que le responsable en charge des relations de coopération traite également de la francophonie, la restriction de son domaine d'action aux seuls États francophones paraît peu souhaitable. L'avenir de certains États africains anglophones apparaît en effet crucial pour de nombreux pays du premier cercle de nos relations en Afrique.

Il suffit en effet de regarder la carte de l'Afrique pour constater que des pays comme le Ghana et le Nigeria, entourés par les pays de la zone franc, revêtent une importance cruciale pour le développement de ces derniers.

De même, l'histoire tragique récente du Rwanda montre que l'équilibre de ce pays, comme celui du Burundi, ne peut être assuré que dans un contexte régional stabilisé incluant le Zaïre mais aussi l'Ouganda et la Tanzanie, deux pays anglophones.

Il apparaît donc hautement souhaitable que le ministre en charge de la Coopération puisse développer nos relations politiques avec ces pays pour pouvoir ainsi donner à notre politique africaine une dimension plus intégrée qui lui fait aujourd'hui défaut.

Un domaine d'action incluant l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne semble donc devoir être envisagé. Est-il suffisant ? Ceci n'apparaît pas évident si l'on considère les relations privilégiées qu'entretient la France avec certains États des Caraïbes comme Haïti, par exemple.

Il paraît donc souhaitable de retenir comme domaine d'action celui des pays ACP. Cette solution aurait de plus l'avantage de désigner comme terrain d'action privilégié de notre dialogue politique avec les pays en voie de développement celui que s'est donnée l'Union européenne au travers de la convention de Lomé.

Ce choix, tourné résolument vers l'avenir européen de la France, permettrait à notre pays de se doter d'un cadre géographique de travail dans le domaine de la coopération à la hauteur des ambitions qui doivent être les siennes.

L'extension du domaine d'action du ministre de la Coopération suppose toutefois que soient profondément revus le schéma d'organisation gouvernementale d'une part, notre dispositif de mise en œuvre de la coopération d'autre part. La réforme ne doit en effet pas conduire à généraliser au champ ACP les dysfonctionnements du système actuel, mais elle doit au contraire permettre de rationaliser notre outil de coopération.

Intégrer les problématiques politiques et économiques

Le dispositif français d'aide et de développement souffre de la présence d'un trop grand nombre d'intervenants. Ceux-ci exerçant des rôles souvent redondants, il convient de cerner le rôle et les attributions de chacun.

Tout d'abord, il convient de répartir les tâches politiques liées au développement avant d'envisager la gestion opérationnelle de l'aide au développement.

Faire de la politique d'aide
et de développement, un véritable outil
de la politique étrangère de la France :
le rôle du ministère des Affaires étrangères
et du ministère chargé de la Coopération

Il convient en effet de mieux intégrer les actions de développement dans la définition et la mise en œuvre de notre politique étrangère à l'égard des pays en voie de développement.

S'agissant donc des pays bénéficiaires de l'APD française, il reviendrait au ministre des Affaires étrangères et au ministre de la Coopération de définir en commun, sous l'autorité du Premier ministre, les orientations de l'action de la France dans le domaine politique, mais également en matière d'actions de développement.

Cette concertation devrait permettre de définir l'articulation des différentes interventions dans le domaine de l'aide au développement.

Elle permettrait également de mieux articuler nos interventions avec celles de l'ONU et des organismes qui y sont rattachés, s'agissant notamment de la gestion des situations de crise.

Enfin, une concertation particulière devrait intervenir en ce qui concerne les interventions dans le domaine de la francophonie. Celle-ci permettrait d'en arrêter les objectifs, les axes d'intervention ainsi que les instruments et moyens mis en œuvre.

La dispersion actuelle entre divers ministères des financements consacrés à la francophonie devrait être abandonnée. Ces financements devraient être confiés au ministre chargé de la Francophonie afin de contribuer à la simplification et à l'efficacité de l'octroi de notre aide.

Au delà de la définition des attributions, se pose la question de l'organisation gouvernementale dans ce domaine, à savoir la place du responsable politique chargé de la coopération et ses relations avec le ministre des Affaires étrangères.

Historiquement, le positionnement du ministre chargé du Développement a été fréquemment modifié. La disparition du ministère d'Outre-mer, lors de la décolonisation, a été accompagnée par la création d'un ministère de la Coopération dont le premier titulaire, Robert Lecourt (1959-1960), a eu rang de ministre d'État et s'occupait de relations avec les États membres de la Communauté française.

Dans un premier temps, ses successeurs, Jean Foyer (1961-1962), Pierre Pflimlin (1962) et Georges Gorse (1962) ont eu rang de ministre à l'exception de la période 1960-1961 pendant laquelle Jean Foyer a été secrétaire d'État.

Ensuite, après être devenu un portefeuille de ministre délégué – Raymond Triboulet (1962-1966) – la coopération a été confiée à un secrétaire d'État jusqu'en 1974 : Jean Charbonnel (1966-1967), Yvon Bourges (1967-1972), Pierre Billecocq (1972-1973) et Jean-François Deniau (1973-1974).

En 1974, après une courte période pendant laquelle les services de la coopération ont été directement rattachés au ministère des Affaires étrangères, la coopération a été confiée pendant un septennat à des ministres autonomes : Pierre Abelin (1974-1976), Jean de Lipkowski (1976) puis Robert Galley (1976-1981).

De 1981 à 1986, un ministre délégué a été à la tête de la rue Monsieur. Le département a alors pris la désignation de ministère de la Coopération et du Développement : Jean-Pierre Cot a été ministre délégué en 1981 et 1982 et Christian Nucci de 1982 à 1986.

En 1986, Michel Aurillac a été nommé ministre de la Coopération. Ses successeurs ont été soit des ministres de la Coopération et du Développement – Jacques Pelletier (1988-1991) et Edwige Avice (1991-1992), soit ministre délégué de la Coopération et du Développement – Marcel Debarge (1992-1993).

Enfin, l'actuel titulaire, Bernard Debré (nommé en 1994), comme son prédécesseur – Michel Roussin (1993-1994), est ministre de la Coopération.

Ce rappel permet de constater que le positionnement du responsable politique chargé des questions de coopération a été extrêmement variable. Il convient de souligner qu'il a été fréquemment rattaché au ministre des Affaires étrangères.

Ce rattachement paraît légitime puisque la politique de coopération constitue un volet de notre politique étrangère. La rationalisation du dispositif pourrait par conséquent se traduire par un rattachement du ministre de la Coopération au ministre des Affaires étrangères.

Ceci apparaît d'autant plus souhaitable que, par son rang ministériel, le responsable en charge de la coopération entretient des relations suivies avec les plus hauts responsables des pays de son domaine d'intervention. De ce fait, il est amené à connaître de sujets purement politiques dont on ne voit pas qu'ils puissent être traités autrement qu'en étroite concertation avec le ministre des Affaires étrangères.

Le rattachement organique sous forme d'un ministère délégué par exemple garantirait cette nécessaire cohérence de l'action extérieure de la France. Il convient de souligner qu'elle apparaîtrait d'autant plus nécessaire si le domaine d'action géographique du ministre de la Coopération devrait être étendu.

Concevoir la politique d'aide et de développement, comme partie intégrante de la politique financière internationale de la France : le rôle du ministère de l'Économie

Les problèmes économiques et financiers sont à l'évidence au cœur même de la politique de développement. Or les questions macro-économiques sont de la compétence du ministre de l'Économie. C'est d'ailleurs au titre de cette compétence économique et financière que les missions financières qui instruisent les concours d'ajustement structurel français sont conduites par un conseiller financier pour l'Afrique.

La politique de coopération doit être étroitement coordonnée avec les programmes des institutions de Bretton Woods : l'exemple récent de la dévaluation du franc CFA est une bonne illustration de cette nécessité. En assurant la représentation française aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, le ministère de l'Économie apparaît, au sein du dispositif d'aide bilatérale, comme le garant naturel de cette indispensable coordination.

La gestion des accords de coopération monétaire dans la zone franc comme la présidence du Club de Paris correspondent à deux autres missions fondamentales pour notre politique de coopération. De nature technique, ces compétences n'en revêtent pas moins une importance capitale pour nos partenaires africains. Il importe, dans ces domaines, que

le ministère de l'Économie puisse mettre ses compétences au service de notre politique de développement.

Pour toutes ces raisons, auxquelles s'ajoute une fonction de tutelle sur l'établissement public chargé de la mise en œuvre de la politique de coopération (cf. *infra* E), **le ministère de l'Économie est naturellement et logiquement conduit à participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique de coopération et de développement de la France.**

Mettre en place un schéma politique et administratif simplifié et resserré pour garantir une meilleure efficacité

Au total, la définition de la politique de développement, exercice de synthèse permanente entre les approches purement politique d'une part et économique et financière d'autre part, apparaît à l'évidence comme un exercice de nature interministérielle.

Il faut observer que, malgré les contraintes d'organisation et les pertes de temps que cela peut occasionner, la concertation interministérielle à deux (Affaires étrangères, Économie) ou à trois (Affaires étrangères, Économie, Coopération) fonctionne. Une opération comme la dévaluation des francs CFA et comorien a été, dès l'origine, étroitement concertée par les trois administrations, sous l'autorité du Premier ministre.

Dans la mesure où les champs de compétence de chaque administration sont clairement identifiés et où la structure gouvernementale est clarifiée par le rattachement du ministre de la Coopération au ministre des Affaires étrangères, la concertation interministérielle devient naturelle et harmonieuse. Elle préserve en tout état de cause la capacité d'arbitrage du Premier ministre.

L'action des autres ministères pourrait être, dans un tel schéma, également clarifiée. En effet, dans le cadre d'une coopération plus complète et diversifiée, certains ministères seraient appelés à intervenir dans leurs domaines de compétence dans le partenariat avec les PVD. Ces interventions devraient être précisées et feraient l'objet d'une formalisation contractuelle comme les actions des autres intervenants de l'aide au développement.

Un tel schéma ne peut toutefois correctement fonctionner et constituer un progrès par rapport à la situation actuelle, que si, dans le même temps, l'outil de mise en œuvre de la politique de développement est fondamentalement rénové et rationalisé.

Confier la mise en œuvre de l'aide projet à un unique opérateur

Après avoir envisagé les possibles rationalisations du dispositif français de coopération et d'aide au développement au niveau des décisions politiques et des orientations gouvernementales, il convient de poursuivre la réflexion et d'envisager la nécessaire simplification du dispositif institutionnel d'aide au développement en termes de mise en œuvre.

L'indispensable rationalisation du dispositif institutionnel dans le secteur de l'aide au développement suppose la mise en œuvre de l'aide par un opérateur unique. Celui-ci pourra exercer diverses activités, même si son intervention principale devra être l'aide projet. La Caisse française de développement constitue le candidat naturel pour jouer ce rôle.

Rassembler les activités d'aide projet au sein d'une institution unique

Une part importante des dysfonctionnements et des surcoûts engendrés par le dispositif actuel provient en effet de la coexistence de deux structures de mise en œuvre de l'aide-projet : dans certains domaines comme le développement rural par exemple, les équipes de la Caisse française de développement et du ministère de la Coopération se chevauchent. Dans les pays où ces deux organismes sont simultanément présents, la coordination de leurs représentations locales apparaît parfois problématique.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable de d'envisager une réelle modification de la composition des services de la Caisse française de développement, du ministère de la Coopération et d'une partie du ministère des Affaires étrangères, afin de regrouper tous les services qui participent à la mise en œuvre de projets de développement.

Cette opération supposerait tout d'abord une séparation des services de l'actuel ministère de la Coopération. Les services en charge de la gestion des projets seraient intégrés dans la structure unique chargée du développement. Cette intégration concernerait une part des services centraux du ministère de la Coopération, en particulier de la direction du Développement : les services directement concernés par le développement de projets dans le secteur productif, le secteur agricole, l'aménagement rural et urbain et les infrastructures.

Cette intégration devrait également porter sur les services extérieurs du ministère de la Coopération dont la partie chargée de la mise en œuvre des projets devrait également rejoindre les agences extérieures de l'institution de développement. Les services restant pourraient aisément être rattachés directement aux ambassades. La représentation française dans les pays ACP s'en trouverait simplifiée : une ambassade dans chaque pays et des agences extérieures de l'institution de

développement, nationales (dans les pays où la Caisse française de développement est déjà implantée) ou régionales (dans les zones où elle n'est pas implantée, comme en Afrique orientale par exemple). S'il est clair qu'un représentant d'un établissement public ne saurait être placé sous l'autorité directe d'un ambassadeur, il convient que les missions de développement confiées à l'institution de développement et les missions politiques de l'ambassade se déroulent dans un esprit d'étroite coordination.

Par ailleurs, une partie des services de la DGRCST du ministère des Affaires étrangères est en charge actuellement de la gestion de projets dans les pays en voie de développement situés hors de l'actuel champ du ministère de la Coopération. Une extension du champ du ministère de la Coopération pourrait entraîner une superposition d'instruments dans les nouveaux pays du champ si un rapprochement n'était pas réalisé entre les services du ministère de la Coopération et ceux de la DGRCST. **Il paraît donc souhaitable de fusionner les services de la direction du Développement du ministère de la Coopération qui ne seraient pas rattachés à l'institution de développement avec la partie des services de la DGRCST en charge de pays ACP.** A défaut, il pourrait être suffisant de dresser une séparation géographique claire entre les deux services et de placer la partie concernée de la DGRCST sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et autant que de besoin du ministre de la Coopération. Ces deux solutions ne pourraient être envisagées que si le responsable politique de la coopération et de l'aide au développement est rattaché au ministre des Affaires étrangères.

Le Fonds d'aide et de coopération (FAC), est, pour la part projet, en concurrence directe avec les lignes d'aide projet de la Caisse française de développement. Les ressources correspondantes devraient être fusionnées avec les lignes de la Caisse afin de ne constituer qu'un seul guichet d'aide projet. **La part du FAC qui ne correspond pas à de l'aide projet mais plutôt au financement de la coopération institutionnelle (sécurité, éducation) pourrait être transformée en une ligne budgétaire du ministère de la Coopération (ou du ministère des Affaires étrangères).**

Une telle modification constituerait certainement un grand pas dans la clarification du dispositif de coopération et d'aide au développement.

Le ministère de la Coopération aurait ainsi des services correspondants à ses nouvelles attributions : le ministère gérerait les services d'assistance technique qui ne sont pas concernés par les activités de projet. Il serait également compétent en matière de coopération institutionnelle, culturelle, scientifique et technique. A ce titre, un rapprochement avec les services de la DGRCST du ministère des Affaires étrangères peu paraître souhaitable. Il exercerait, conjointement avec le ministre de l'Économie, la tutelle de l'institution de développement.

Enfin, le ministère de la Coopération devrait être également en charge de la francophonie, de l'aide humanitaire et de la

coordination des interventions de l'État avec celles des ONG et des acteurs de la coopération décentralisée. Il est clair que la francophonie ne répond pas à une même logique que l'aide au développement. Toutefois, une bonne partie des pays qui se reconnaissent dans la francophonie fait partie de l'actuel champ de coopération ainsi que des pays ACP. Il paraît donc naturel que les services de la francophonie, qui doivent demeurer distincts de ceux du ministère de la Coopération, soient placés sous l'autorité du membre du gouvernement chargé de la Coopération.

Pour sa part l'institution d'aide au développement deviendrait de la sorte l'unique interlocuteur dans les pays ACP pour la mise en œuvre et le financement des projets de développement. La Caisse française de développement, à laquelle viendrait s'adjoindre une partie des services de l'actuel ministère de la Coopération, paraît devoir être naturellement désignée pour remplir ces fonctions.

Autoriser cette institution à utiliser tous les types d'instruments d'aide projet (du don au prêt) pour assurer une meilleure efficacité

Pour être pleinement efficace, l'opérateur unique de l'aide au développement doit disposer de l'intégralité des outils nécessaires au financement des projets.

En effet, ceux-ci peuvent être financés soit par subvention, soit par prêts concessionnels soit par prêts aux conditions de marché. La détermination du plan de financement optimal résulte d'une expertise technique établie à partir d'éléments tels que la rentabilité du projet et son utilité. Afin de pouvoir mettre en œuvre cette expertise technique, l'institution de développement doit donc pouvoir octroyer tant des subventions, que des prêts (concessionnels ou non).

On a pu parfois proposer de maintenir deux instruments d'aide projet distincts : l'un intervenant sous forme de don, l'autre sous forme de prêts. Une telle solution n'a que l'apparence de la rationalité. En effet, c'est l'analyse de chaque projet qui permet de déterminer le financement le plus adapté.

Que ce soit dans les domaines du développement rural ou des infrastructures, on peut trouver des projets qui doivent être financés par dons (car non rentables) comme des projets qui doivent être financés par prêt. Faire dépendre de deux institutions différentes les financements par dons ou par prêts reviendrait dès lors à systématiser le « doublonnement » des équipes. Chaque institution aurait en effet ses propres équipes d'agronomes ou d'ingénieurs.

Au lieu de résoudre les problèmes, une telle évolution ne ferait donc que les aggraver. Elle constituerait d'ailleurs un retour en arrière puisque la Caisse française de développement utilise déjà simultanément les dons et les prêts, ainsi que des produits mixés qui permettent d'adapter au mieux les financements accordés à chaque projet.

Par ailleurs, **l'opérateur unique de l'aide projet doit être en mesure de développer et d'utiliser, directement ou par le biais de filiales, les instruments d'aide au développement du secteur privé local.** En effet, un large consensus est établi sur l'importance qui s'attache à la croissance du secteur privé.

A ce titre, l'établissement ou ses filiales doivent pouvoir prendre des participations dans le capital d'entreprises, être en mesure d'octroyer des prêts au secteur privé et également pouvoir accorder des garanties.

L'expérience de la Caisse française de développement dans tous ces domaines est déjà grande.

Conserver à cet opérateur le statut d'institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire

Afin de gérer correctement ses interventions, l'institution devra couvrir elle-même les risques des opérations qu'elle mène.

C'est pourquoi, il paraît indispensable qu'elle soit soumise, comme l'est aujourd'hui la Caisse française de développement, à la loi bancaire. En effet, le respect des règles prudentielles est le meilleur garant que l'opérateur de financement des projets est à même de faire face à ses risques.

Cette exigence n'est pas incompatible avec une activité d'octroi de subventions. Elle n'est pas non plus incompatible avec des activités de développement. Les interventions dans le domaine du développement comportent forcément une part de risque plus importante que pour des activités classiques d'un établissement financier. L'État devra par conséquent mettre à la disposition de l'établissement des ressources budgétaires afin de permettre à l'établissement de provisionner correctement ses risques.

Le statut d'institution financière spécialisée, prévu par la loi bancaire, répond parfaitement à ces exigences.

Définir précisément les secteurs d'intervention de l'aide projet

L'établissement sera appelé à intervenir dans tous les secteurs de l'aide projet. **Sa politique d'intervention devra être claire, transparente, précise et soumise à une évaluation rigoureuse.**

Aussi, son champ d'action sera tout d'abord le financement du développement économique. A titre d'exemple il convient de rappeler le développement rural, les projets d'infrastructures, les projets industriels, l'aménagement urbain et rural, l'environnement, le tourisme, le financement du secteur marchand et du secteur privé.

Certains secteurs de coopération dits « institutionnels » ne devraient pas être confiés à l'institution mais conserver un mode de

gestion plus administratif : il s'agit de la coopération scientifique, culturelle et technique, tout particulièrement la coopération dans le domaine de l'enseignement, l'assistance technique auprès des autorités politiques ou de coopération militaire.

Le secteur de la santé répond partiellement aux deux logiques : d'une part, la partie « projet » de ce secteur, comme la construction d'hôpitaux ou de dispensaires, relèverait de l'institution de développement et la part plus « institutionnelle » de la santé, telle la gestion de l'assistance technique médicale, resterait confiée à l'administration.

Dans un tel schéma, les services actuels du ministère de la Coopération devraient être rapprochés des services équivalents du Quai d'Orsay, comme par exemple la direction générale des relations Culturelles, Scientifiques et Techniques. Seule cette solution permettrait de tirer le parti de la rationalisation du dispositif en réalisant des économies de postes budgétaires. Elle supposerait une refonte de la DGR CST du Quai d'Orsay.

Mettre en place les conditions d'une tutelle efficace de l'opérateur

Etablissement public à capital détenu totalement par l'État, l'institution chargée de l'aide projet devra être soumise à la tutelle de l'État. Celui-ci devra exercer sa tutelle par le biais de départements ministériels dont le nombre ne saurait être trop important afin de ne pas alourdir de façon excessive le fonctionnement de l'établissement.

Le ministre de la Coopération, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, et le ministère de l'Économie, ont vocation, comme c'est aujourd'hui le cas pour la Caisse française de développement, à assurer conjointement la tutelle de l'établissement.

Les autres départements concernés par le développement, tels le ministère des Affaires étrangères (directement pour l'activité hors ACP) et le ministère des DOM-TOM, participeront à la définition de l'orientation des interventions de l'établissement en siégeant soit dans l'organe de surveillance soit dans des comités *ad hoc* à définir.

Le ministère du Budget devrait intervenir lors des discussions budgétaires annuelles, comme pour tout établissement public, au travers des tutelles de l'établissement.

Enfin, l'État mettra à la disposition de l'établissement des ressources budgétaires. Celles-ci devront transiter par les ministères de tutelle. Les autres ministères pourront confier à l'établissement la gestion de certaines lignes budgétaires qui leurs sont propres. Toutefois, la coordination des interventions de développement des ministères n'assurant pas la tutelle de l'établissement de développement devrait être assurée par le ministère de la Coopération.

Assurer un meilleur contrôle du Parlement

Compte tenu de l'octroi à l'établissement de crédits publics votés par le Parlement, des représentants de ce dernier devront siéger dans l'organe délibératif. Cet organe pourra prendre la forme soit d'un conseil de surveillance, comme c'est le cas actuellement à la Caisse française de développement, soit d'un conseil d'administration.

De plus, les ministres de tutelle de l'établissement présenteront annuellement au Parlement un rapport d'activité de l'institution de développement et les grands axes et l'évaluation d'une politique du développement définie, transparente et efficace.

Ce rapport pourrait être rendu public permettant ainsi une meilleure connaissance par les citoyens des actions entreprises par la France en faveur du développement.

Le schéma retenu ainsi pour l'octroi de l'aide destinée au financement de projets de développement aurait le mérite de la clarté et de la simplification et répondrait aux critiques qui sont aujourd'hui formulées à l'encontre de notre dispositif d'aide au développement.

Encourager les nouvelles formes de développement

Promouvoir l'aide décentralisée

Comme cela a été évoqué ci-dessus, la coopération décentralisée n'a d'intérêt que si elle bénéficie d'une grande autonomie d'intervention. Toutefois, tout en respectant cette autonomie, **l'État doit s'assurer de la cohérence des interventions des collectivités locales avec sa politique étrangère et plus spécialement avec sa politique d'aide publique au développement.**

Ces deux impératifs peuvent être respectés au travers de la concertation. Pour l'améliorer, il est proposé les recommandations suivantes

- les responsabilités réciproques du Bureau des collectivités locales, du délégué pour l'Action extérieure des collectivités locales et de la Commission nationale de la coopération décentralisée, dont les missions exposées plus haut se superposent, doivent être redéfinies. Un rapprochement de ces structures doit être étudié ;
- les relations avec la Commission européenne doivent être confiées à un unique organisme afin d'obtenir une contribution financière importante de l'Union Européenne aux actions de la coopération décentralisée française ;
- les procédures de cofinancement « État-Collectivités locales » doivent être simplifiées ; actuellement, l'existence des deux champs de compétence distincts des ministères des Affaires étrangères et celui de la Coopération entraîne des procédures différentes pour des mêmes interventions ;

- l'État doit favoriser l'attribution de ses cofinancements avec la coopération décentralisée aux opérations dont des ONG sont opérateurs afin de pérenniser l'activité de nombre d'entre elles ;
- les intervenants de la coopération décentralisée doivent souscrire aux contrats entre l'État et les partenaires bénéficiaires de l'APD. De la sorte, une plus grande cohérence dans notre intervention sera atteinte et la responsabilisation réciproque des intervenants sera accrue.

Accompagner le développement des ONG

La coordination des interventions publiques et de celles des ONG se fait actuellement lorsqu'un financement public vient soutenir l'intervention des ONG. **Cette coordination doit être étendue** aux autres cas car des actions non coordonnées – ou pire contradictoires comme il en existe malheureusement de multiples exemples – sont extrêmement nuisibles en termes d'efficacité et d'image à l'action d'aide au développement de la France.

Il paraît donc indispensable d'accentuer les conditionnalités aux cofinancements en imposant la notion de contrat selon le même principe que défini dans le paragraphe relatif à la coopération décentralisée. Cette notion pourrait être étendue, chaque fois que cela est possible, à l'aide publique sous forme de prestations de services, transports, fourniture de matériels, de savoir faire.

Enfin, il paraît souhaitable d'accroître le rôle de la Commission coopération-développement (COCODEV) créée en 1983 par les ministères des Affaires étrangères et celui de la Coopération pour réunir les collectifs d'ONG. Cette Commission fournirait aussi bien des renseignements que de l'aide aux demandes de cofinancement en passant par la mise en relation d'ONG complémentaires. Elle pourrait par ailleurs gérer le soutien financier aux interventions des ONG.

La tendance actuelle de l'État de proposer aux ONG des prestations de personnel ou des fournitures de matériels plutôt que des participations financières directes pourrait être accentuée afin de rendre plus fiables les actions initiées par les ONG et faciliter les relations États/ONG.

Conclusion

De par son histoire et ses choix de solidarité internationale, la France consent un effort important en faveur du développement. La politique d'aide au développement constitue ainsi une dimension majeure de l'action extérieure de la France, que notre pays entend maintenir.

Toutefois, force est de constater, malgré un effort d'aide soutenu de la part des pays industrialisés, que la situation des pays en voie de développement, notamment en Afrique, apparaît peu satisfaisante.

La situation du continent africain suscite bien des inquiétudes et les critiques formulées portent tant sur la situation propre du continent que sur notre dispositif d'aide au développement.

En effet, celui-ci apparaît particulièrement complexe compte tenu du grand nombre d'intervenants et d'instruments d'aide ainsi que de la superposition des champs géographiques et de compétence. Les critiques portent sur l'absence de transparence dans l'octroi de notre aide, sur l'inefficacité de notre dispositif jugé trop complexe et trop coûteux ainsi que sur des incohérences dans les choix géographiques.

Face à ces constats et à l'évolution permanente du contexte international, il convient d'adapter le dispositif français d'aide au développement. La prise en compte des critiques formulées à son encontre conduit à proposer une réforme du système de coopération reposant sur les grands axes suivants :

- Il faut maintenir un niveau de participation française élevé au financement des ressources des institutions multilatérales qui sont déterminantes dans la définition de la politique d'aide au développement au niveau mondial. **La France doit, en effet, continuer à jouer un rôle majeur au sein d'institutions, comme le Fonds monétaire international et la Banque Mondiale**, qui assument des responsabilités croissantes et naturelles dans la définition des cadres macro-économiques et financiers ainsi que des politiques sectorielles en matière de développement. Le développement des échanges de personnels et des opérations conjointes avec la Banque Mondiale devrait permettre de renforcer l'efficacité de notre coopération.

- La politique d'aide au développement de la France doit être clairement définie et reposer sur **un partenariat exigeant et responsable**. Ce partenariat pourra être formalisé **sous forme de contrats** qui feront l'objet de concertation entre les différents intervenants français de la coopération et seront négociés avec les autorités des pays en voie de développement. Les intervenants non étatiques de l'aide au développement pourront également y être associés (ONG, coopération décentralisée).

Notre politique doit veiller à promouvoir le développement durable en **favorisant l'aide projet** et en visant une **diminution de l'aide budgétaire** dont l'octroi doit continuer à être **strictement conditionné à l'existence d'accords avec le Fonds monétaire international**. Il convient de préciser les principes de définition des points d'affectation et des conditionnalités de notre aide.

La politique d'aide au développement de la France doit être clairement définie autour de grands enjeux :

- l'instauration d'un **état de droit** ; les efforts de **démocratisation** doivent être encouragés. **Le respect des droits de l'homme et de la femme** doit être défendu ;
- **le soutien aux secteurs productifs** – et notamment aux **organisations de producteurs** et aux **petites et moyennes entreprises et industries** ;
- **l'éducation, la formation ou la santé** ;
- l'appui aux **secteurs associatifs**.

Enfin, notre aide devra toujours prendre en compte les **impacts environnementaux**, de la **lutte contre la désertification rurale**, et les **impacts sociaux**.

- **La notion de « champ de la Coopération » doit être revue et étendue à l'ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique signataires des accords de Lomé**. Cet espace d'aide au développement est cohérent avec nos interventions effectuées par le canal européen et permet à la France de jouer un rôle déterminant dans le dialogue Nord-Sud. Il ne porte nullement atteinte aux relations privilégiées entretenues par la France avec certains pays de l'actuel champ de la coopération.

- Le dispositif institutionnel et politique doit être précisé : **un responsable politique**, membre du gouvernement, doit demeurer **l'interlocuteur privilégié de nos partenaires en voie de développement** et être en charge des questions de développement dans les pays ACP. Ce membre du Gouvernement devra également être en charge de la francophonie et de l'aide humanitaire.

Rattaché au ministre des Affaires étrangères, il définit, en concertation avec ce dernier et le ministre de l'Économie, la politique d'aide au développement de la France. La politique d'aide au développement est de la sorte un véritable outil de notre politique étrangère et fait partie intégrante de la politique financière internationale de la France.

Le ministre du Développement apparaît ainsi au cœur du dispositif. Il se concerta étroitement avec le ministre des Affaires

étrangères sur toutes les questions de nature politique et les sujets traités dans le cadre des organismes multilatéraux dépendant des Nations-Unies. De même, il se coordonne avec le ministre de l'Économie qui assure la représentation de la France aux conseils des institutions multilatérales financières, gère la coopération monétaire avec les pays de la zone franc et l'aide française à l'ajustement structurel.

• **Le schéma administratif doit être simplifié et resserré** pour garantir une meilleure efficacité de notre aide. Le schéma proposé s'articule de la sorte :

– les services du ministère de la Coopération seront chargés de la coopération institutionnelle, de celle dans les domaines de la santé et de l'éducation, de la coopération culturelle, technique et scientifique ainsi que de la coopération dans les secteurs de la sécurité. Ils disposeront de lignes budgétaires pour ces interventions, le Fonds d'aide et de coopération étant supprimé ;

– ces services devront être fusionnés avec la direction générale des relations Culturelles, Scientifiques et Techniques du ministère des Affaires étrangères, en charge des mêmes questions pour les pays actuellement hors du champ de la coopération, qui sera placée sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et **en tant que de besoin mise à disposition du ministre de la Coopération** ;

– les missions de coopération et d'action culturelle doivent être directement placées sous l'autorité des ambassadeurs.

• **La mise en œuvre de l'intégralité de l'aide projet doit être confiée à un opérateur unique**, l'institution d'aide au développement. Ce rassemblement d'activités permet d'éviter les doublons et les concurrences inutiles. Les services du ministère de la Coopération actuellement chargés de projets seront intégrés dans l'institution d'aide au développement.

L'institution d'aide au développement recourt à tous les types d'instruments d'aide projet (du don au prêt), conserve **le statut d'institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire** et est soumise à la tutelle de l'État (au travers des ministres de l'Économie et du Développement). Enfin, le contrôle en est facilité par la présentation annuelle par les ministres compétents d'un rapport sur le développement au Parlement.

• **De nouvelles formes d'aide au développement doivent être favorisées, notamment par le canal de l'aide décentralisée et des ONG.** Ces intervenants peuvent, s'ils le souhaitent, bénéficier d'un soutien actif de l'État qui, tout en respectant l'autonomie indispensable de ces intervenants, propose un cadre de coordination. L'action des différents intervenants qui souhaitent bénéficier d'un soutien de l'État gagnera à être formalisée sous forme de contrats.

Annexes

Liste des personnes françaises rencontrées

- M. Ala**, ambassadeur de France au Sénégal
- M. Alliot**, directeur général adjoint de la Caisse française de développement
- M. Alphanbéry**, ministre de l'Économie
- M. Amigues**, ambassadeur de France en Ethiopie
- M^{me} Avon**, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Dakar
- M. Bizien**, représentant à Lomé du service de coopération technique internationale de police
- M^{me} Boivisneau**, ambassadeur de France au Bénin
- M. Boudillon**, cabinet du Premier ministre
- M. Boulogne**, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Tananarive
- M. Bredeloux**, directeur de l'agence de Caisse française de développement à Dakar
- M^{me} Cabana**, ambassadeur de France auprès de l'OCDE
- M. Catin**, directeur de l'Agence de Caisse française de développement à Nouakchott
- M. Chahinian**, directeur de l'agence de la Caisse française de développement à Tananarive
- MM. les chefs de file de l'assistance technique française à l'Ile Maurice
- MM. les chefs de file de l'assistance technique française au Cameroun
- MM. les chefs de file de l'assistance technique française en Mauritanie
- M. Christin**, professeur à l'université de Paris II
- MM. les conseillers de mission à Cotonou

MM. les conseillers de mission à Dakar

MM. les conseillers de mission à Nouakchott

MM. les conseillers du Commerce extérieur français à Madagascar

M. Cousin, du bureau des ONG au ministère de la Coopération

M. d’Humières, ambassadeur de France à Tananarive

M. Dal Bello, conseiller à l’agence de la Caisse française de développement à Cotonou

M. Daligault, directeur de l’agence de la Caisse française de développement à Cotonou

M. Daux, conseiller de mission à Tananarive

M. de Zorsi, ambassadeur de France à l’Ile Maurice

M. Debré, ministre de la Coopération

M. Deletré, chef du bureau « Afrique zone franc » au ministère de l’Économie

M. Descamps, conseiller de mission à Tananarive

M^{me} Dindin, chargée du suivi des relations avec les bailleurs de fonds au ministère de la Coopération

M. Dordain, directeur de l’agence de la Caisse française de développement à Yaoundé

M. Dupont, ambassadeur de France au Laos

M. Duffaure, membre du Conseil économique et social

M. Frelot, du bureau commun de la coopération décentralisée au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Coopération

M. Fremuth, consul général de France à Tananarive

M^{me} Garreta, chef du bureau affaires multilatérales au ministère de la Coopération

M. Gausso, ambassadeur de France au Togo

M. Glimet, conseiller à la Cour des Comptes

M. le colonel Grandmangin, chef de la mission militaire française à Lomé

M. Guillon, chef du départ. Appuis économiques au ministère de la Coopération

M. Huguet, adjoint du chef de la mission de coopération et d’action culturelle à Port Louis

M. Jacquemot, chef de la mission de coopération et d’action culturelle à Yaoundé

M^{me} Jouvien, de l’Association des présidents de conseils généraux

M. Juppé, ministre des Affaires étrangères

M. Jurgensen, directeur général de la Caisse française de développement

M. La Cognata, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Cotonou

M. Larnaudie-Eiffel, conseiller technique au ministère de l'Économie

M. Le Berre, chargé de mission à la communauté urbaine de Douala

M^{me} Le Lorier, cabinet du Premier ministre

M. le président du conseil supérieur des Français de l'étranger à Madagascar

M. Lecugy, secrétaire général de la Commission coopération et développement

M. Le Lidec, ambassadeur de France au Cambodge

M. Leuliot, vice-consul de France à Douala

M. Loiseau, premier conseiller à l'ambassade de France à Lomé

M. Losguardi, ambassadeur de France en Mauritanie

M. Louvet, adjoint du chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Port Louis

M. Losguardi, ambassadeur de France à Nouakchott

M. Marchesin, Observatoire permanent de la coopération française

M. Minier, de l'Association des présidents de conseils généraux

M. Momal, ambassadeur de France à Djibouti

M. Nacache, conseiller de mission à Tananarive

M. Nougarede, ambassadeur de France au Vietnam

M. Noyer, directeur du Trésor

M. O'Quin, direction du Développement institutionnel au ministère de la Coopération

M^{me} Obolenski, chef du service des affaires internationales au ministère de l'Économie

M. Petit, consul de France à Douala

M. Picq, conseiller maître à la Cour des Comptes

M. Pimenta, du bureau « Afrique zone franc » au ministère de l'Économie

M. Prudhomme, directeur de l'agence de la Caisse française de développement à Port Louis

M. Prunières, attaché culturel à Hô Chi Minh Ville

MM. les représentants de l'Association « Survie et Développement »

MM. les représentants du Conseil des investisseurs français en Afrique

MM. les représentants du corps médical français à Madagascar

M. Roussin, ministre de la Coopération

M. Rummelhardt, ambassadeur de France en Thaïlande

M. Salon, responsable de la francophonie au ministère de la Coopération

M. Schaffauser, directeur de l'IRCOD Alsace

M. Séverino, directeur du développement au ministère de la Coopération

M. Tétart, de l'agence de développement de la Fédération mondiale des cités unies

M. Tranchant, chef de la mission d'études et de prospectives au ministère de la Coopération

M. Verschaeve, Association « Survie et Développement »

M. Vizzavona, directeur délégué de la Caisse française de développement

M. Zabraniécki, représentant permanent au Cameroun de l'IRCOD Alsace

M. Zerah, directeur délégué de la Caisse française de développement

M^{me} Zwang-Grailot, chef de la mission de coopération et d'action culturelle à Lomé

Liste des sigles

ACP	pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AID	Association internationale pour le développement
ALENA	Association de libre échange Nord-Américain
APD	Aide publique au développement
BCC	Banque centrale des Comores
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BEAC	Banque des États de l'Afrique Centrale
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CFD	Caisse française de développement
COCODEV	Commission coopération et développement
DGR CST	direction générale des relations Culturelles, Scientifiques et Techniques
DGSE	direction générale de la Sécurité Extérieure
DOM-TOM	département d'outre-mer/Territoire d'outre-mer
ECU	Unité européenne de compte
FAC	Fonds d'aide et de coopération
FC	franc comorien
FCFA	franc de la Communauté Financière Africaine (Afrique de l'Ouest)
FCFA	franc de la Coopération Financière de l'Afrique centrale (Afrique centrale)
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations-Unies pour l'Aide aux Populations
FRF	franc français
IFI	Institutions financières internationales
MCAC	Mission de coopération et d'action culturelle
MF	million de francs français
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
ONUDI	Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel

PAM	programme alimentaire mondial
PIB	produit intérieur brut
PME/PMI	petites et moyennes entreprises/petites et moyennes industries
PNB	produit national brut
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'environnement
PMA	pays moins avancé
PRI	pays à revenu intermédiaire
PVD	pays en voie de développement
PVD-ALA	pays en voie de développement de l'Amérique Latine et de l'Asie
SADCC	<i>South African Development Coordination Conference</i>
SIDA	syndrome d'immuno-déficience acquise
UE	Union européenne
UNICEF	<i>United Nations International Child and Education Fund</i>
USD	dollar des États-Unis d'Amérique
ZF	zone franc

Ministère de la Coopération	Caisse française de développement	Pays signataires des accords de Lomé	Pays membres du club francophone
-----------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------

AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET OCEAN INDIEN

Angola Bénin Burkina-Faso Burundi Cameroun Cap-Vert Centrafrique Comores Congo Côte-d'Ivoire Djibouti Gabon Gambie Guinée Guinée-Bissau Guinée Equatoriale Madagascar Mali Maurice Mauritanie Mozambique Namibie Niger Rwanda Sao Tomé et Principe Sénégal Seychelles Tchad Togo Zaïre				
Afrique du Sud Ethiopie Erythrée Ghana Liberia Sierra Leone Somalie				
Botswana Kenya Lesotho Ouganda Malawi Proparco Nigeria seul Soudan Swaziland Tanzanie Zambie Zimbabwe		Proparco seul		
Egypte				

Ministère de la Coopération	Caisse française de développement	Pays signataires des accords de Lomé	Pays membres du club francophone
-----------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------

CARAÏBES

Antigue et Barbude
 Dominique
 Grenade
 Haïti
 Saint-Christophe et Nièves
 Sainte-Lucie
 Saint-Vincent et Grenadines

Bahamas
 Barbade
 Belize
 Guyana
 Jamaïque
 République Dominicaine
 Surinam
 Trinité et Tobago

PACIFIQUE

Cook
 Fidji
 Kiribati
 Marshall
 Micronésie
 Nauru
 Papouasie-Nouvelle-Guinée
 Salomon
 Samoa américaines
 Samoa occidentales
 Tokelau
 Tonga
 Tuvalu
 Vanuatu

MAGHREB

Algérie
 Maroc
 Tunisie

INDOCHINE

Cambodge
 Laos
 Vietnam

*			

* L'intervention du ministère de la Coopération au Cambodge n'entraîne pas d'élargissement du champ de la coopération.

Liste des documents consultés

Assemblée nationale « Relations du débat parlementaire sur le budget en novembre 1994 »

Atelier du développement « Développement de l'aide au partenariat » document du troisième trimestre 1993

Bottin administratif de 1991 tableau analytique « Les organismes d'aide publique au développement »

Comité de l'aide au développement de l'OCDE « Principes pour une aide efficace »

Caisse française de développement « Éléments de réflexion sur une évolution institutionnelle de la Coopération »

Caisse française de développement « Rénover le dispositif institutionnel de l'APD » document d'octobre 1993

Caisse française de développement « Aperçu des opérations de CFD et PROPARGO dans les États étrangers en 1993 »

Caisse française de développement « Documentation sur son statut et ses relations institutionnelles »

Caisse française de développement « Rapports d'activité de 1993 et 1994 »

Cités unies développement « Orientations 1994 »

Club du Sahel « Les politiques d'aide dans les pays du CLISS »

Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger décret n° 94-108 relatif à ses attributions

Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne « décrets d'installation »

Commission coopération-développement « Évaluer pour Évoluer », table ronde de janvier 1994

Documentation française, *Notice sur les organisations internationales à vocation universelle*

Électricité de France, *Guide des Institutions financières multilatérales*

Électricité de France, *Présentation du dispositif français d'aide aux exportations et au développement 1994*

L'Expansion, « Le Trésor une forteresse menacée » article du numéro 21/4-4/5/94

M. Acloque, « *La concertation entre les acteurs de la coopération décentralisée et l'État* » mémoire de 1993

M. Bernard Debré, ministre de la Coopération divers discours et interventions

M. Cazenave, *Les relations entre les pouvoirs publics et les OSI œuvrant dans le développement*, 1994

M. Christin, *L'APD, la France et la Banque mondiale*, étude comparative de mai 1994

M. Duffaure, *Développement du Tiers-Monde et croissance française*, Conseil économique et social, 1993

M. Jean-Paul Fuchs, député, Rapport sur l'enseignement du français en Afrique anglophone, 1992

M. Jean-Paul Fuchs, député, divers discours et interventions à l'Assemblée nationale

– Rapport au Premier ministre sur l'avenir de la langue française dans les pays d'Afrique noire francophone et de l'Océan Indien, 1989

– Rapport au Premier ministre sur l'avenir de la langue française dans les pays lusophones, 1991

– Rapport au Premier ministre sur l'avenir de la langue française en Afrique anglophone, 1992

– Rapport au Premier ministre sur l'avenir de la langue française dans les pays arabophones, 1993

M. Jean-Paul Fuchs et M. Alain Sigg, 12 documents de synthèse sur l'organisation de la gestion de l'ADP en France et ses moyens de financement, 1995

M^{me} Gastinne, *La coopération française en direction de l'Afrique*, rapport au Conseil économique et social

M. Gaulme, « La coopération France Afrique », article de *Marchés Tropicaux*, fin 1993

M. Hessel, *Les relations de la France avec les pays en voie de développement*, rapport de juin 1989

M. Jaujay, *Idées force sur la Coopération et l'aide au développement*, octobre 1992

M. le professeur Berg, *Étude sur les privatisations en Afrique subsaharienne*

M. Marchessin, *Le mystère des chiffres ou l'opacité du système français d'APD*, document de mars 1994

M. Merlin, « *Espoir pour l'Afrique noire* », 1991

M. Michailof, *La France et l'Afrique*, 1990

M. Michailof, *Les enjeux de la politique française en Afrique*, document de 1990

M. Moussa, *Caliban naufragé*, 1995

M. Picq, *L'État en France, servir une nation ouverte sur le monde*, rapport de mai 1994

M. Roussin, ministre de la Coopération, divers discours et interventions à l'Assemblée nationale

M. Samuel-Lajeunesse, *Rapport sur les orientations de la politique d'APD*, avril 1989

M. Sigg, *Réflexions sur l'aide publique au développement française*, document d'août 1993

M. Thill, *La coopération française et les entreprises en Afrique subsaharienne*, rapport de mars 1989

M. Vershave, *Mettre la France en état de coopération*

M. Vivien, *La rénovation de la Coopération française*, rapport de juin 1990

Mémoire français au CAD de l'OCDE, « Compte rendu de l'examen de mars 1994 »

Mémoire français présenté au CAD de l'OCDE en mars 1994

Ministère de l'Économie, décret n° 93-780 relatif à ses attributions

Ministère de l'Industrie, des Postes et Télécom et Commerce extérieur décret n° 93-781 d'attributions

Ministère de la Coopération, *L'assistance technique française 1960-2000*, rapport d'étude de 1994

Ministère de la Coopération, *La politique française d'aide au développement en 1992*

Ministère de la Coopération, *Rapport d'activité de la MEEP en 1993*

Ministère de la Coopération, « documentation relative à la Francophonie »

Ministère de la Coopération, « documentation sur le Comité d'orientation et de programmation (COP) »

Ministère de la Coopération, « documentation sur les bailleurs de fonds bilatéraux »

Ministère de la Coopération, « inventaire des études et rapports officiels sur l'APD 1960 à 1994 »

Ministère de la Coopération, « liste de pays avec leurs diverses appartenances : Champ, ACP, etc. »

Ministère de la Coopération, « liste et rapports officiels sur l'APD française de 1960 à 1994 »

Ministère de la Coopération, « réponses aux questions parlementaires année 1994 »

Ministère de la Coopération (MEEP), « Evaluation de la politique du ministère sur la coopération décentralisée »

Ministère de la Coopération (MEEP), « L'aide française à travers son évaluation dans 6 pays de 1980 à 1990 »

Ministère de la Coopération, décret n° 93-798 du 16 avril 93 et précédents relatifs à ses attributions

Ministère de la Coopération, « documentation relative aux relations institutionnelles entre les ministères »

Ministère de la Culture et de la Francophonie, décret n° 93-797 relatif à ses attributions

Ministère délégué à l'Action humanitaire et Droits de l'Homme, décret n° 93-806 relatif à ses attributions

Ministère des Affaires étrangères, décret n° 93-801 relatif à ses attributions

Ministère des Affaires étrangères, « documentation sur la DGRCSST »

Ministère des Affaires étrangères *Les instruments de la Coopération*, document de 1991

Ministère des Affaires étrangères, arrêté du 11 avril 1994 relatif à l'organisation de l'administration centrale

Ministère du Budget, décret n° 93-785 relatif à ses attributions

OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport de 1992

OSI, Tableau « relations entre les pouvoirs publics et les organisations de solidarité internationale »

PNUD, *Rapports sur le Développement humain en 1991, 1992 et 1993*

Proposition de loi de juillet 1988, « Création d'une délégation à la survie et au développement »

Proposition de loi de juillet 1992 de M. Victoria, « Pour la survie et le développement »

RPR, « Projet de coopération pour la France » mars 1993

Survie et Développement, « Nord-Sud de l'aide au contrat » document de 1992

Traité sur l'Union européenne dit « Traité de Maastricht »

UDF, « Une nouvelle politique d'aide au développement » document de janvier 93.

Table des matières

Lettre de mission	3
Sommaire	5
Remerciements	7
Introduction	9
La politique française d'aide et de développement est un vecteur important de l'action extérieure de la France	9
– Les origines historiques	9
– Un effort national important	10
– Une aide française au développement articulée autour d'objectifs précis	11
– Une dimension majeure de l'action extérieure de la France	11
Malgré un effort d'aide au développement soutenu de la part des pays industrialisés, la situation des pays en voie de développement, notamment en Afrique, apparaît peu satisfaisante	13
Un contexte international qui évolue considérablement : comment adapter au mieux notre dispositif pour le rendre plus efficace, plus visible et moins coûteux ?	14
Chapitre 1	
Une organisation complexe qui ne répond plus aux priorités du moment	17
Un enjeu financier important pour la France et considérable pour les pays récipiendaires	19
– Un effort financier croissant de la France	19
– Un impact considérable pour les pays bénéficiaires	20
– Des retombées importantes pour l'économie française	21
Une aide de plus en plus économique et financière toujours concentrée sur l'Afrique	23
– La stabilité de la part de l'aide multilatérale garante d'un effet de levier suffisant de l'effort national :	23
– La permanence de la priorité africaine au sein de l'aide bilatérale	27

– La croissance de l'aide économique et financière	29
Un dispositif de gestion de l'aide bilatérale particulièrement complexe	31
– Les nombreux intervenants	31
– L'imbrication des champs géographiques	32
– Une grande variété d'instruments	32
– La montée progressive de l'aide décentralisée et des ONG	34
Des efforts récents en matière de contrôle et d'évaluation qui sont encore insuffisants	36
Une politique d'aide au développement saluée par nos partenaires étrangers mais qui n'est pas exempte de critiques, tant en France que dans les pays bénéficiaires	38
– Une opinion publique peu convaincue en France	38
– Des critiques récurrentes de la part des bénéficiaires	40

Chapitre 2 Une organisation simplifiée pour une aide plus performante

Mieux articuler les composantes bilatérales et multilatérales de notre aide	43
– Renforcer le rôle de la France au sein des instances multilatérales	46
– Assurer une bonne articulation entre aide bilatérale et aide multilatérale	47
– Garantir une forte valorisation de notre aide	48
– Améliorer la coordination	49
Définir une politique d'aide exigeante et responsable formalisée par des contrats pour promouvoir le développement durable	50
– Promouvoir le développement durable-priorité à l'aide projet	51
– Appliquer rigoureusement les principes d'utilisation de l'aide budgétaire	52
– Garantir la bonne destination de l'aide par le jeu de la conditionnalité et de l'affectation	53
– Promouvoir un véritable partenariat fondé sur l'engagement réciproque et la responsabilité	55
– Dépasser l'aide humanitaire pour favoriser le développement durable	61
Dépasser la notion de « champ de la coopération »	62
– Faire disparaître une notion qui n'apparaît plus réellement pertinente	62
– Conserver un responsable politique, membre du gouvernement, comme interlocuteur privilégié de nos partenaires	63
– Lui réserver un domaine d'action qui tienne compte des contraintes historiques et politiques	64

Intégrer les problématiques politiques et économiques	66
– Faire de la politique d'aide et de développement, un véritable outil de la politique étrangère de la France : le rôle du ministère des Affaires étrangères et du ministère chargé de la Coopération	66
– Concevoir la politique d'aide et de développement, comme partie intégrante de la politique financière internationale de la France : le rôle du ministère de l'Économie	68
– Mettre en place un schéma politique et administratif simplifié et resserré pour garantir une meilleure efficacité	69
Confier la mise en œuvre de l'aide projet à un unique opérateur	70
– Rassembler les activités d'aide projet au sein d'une institution unique	70
– Autoriser cette institution à utiliser tous les types d'instruments d'aide projet (du don au prêt) pour assurer une meilleure efficacité	72
– Conserver à cet opérateur le statut d'institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire :	73
– Définir précisément les secteurs d'intervention de l'aide projet	73
– Mettre en place les conditions d'une tutelle efficace de l'opérateur	74
– Assurer un meilleur contrôle du Parlement	75
Encourager les nouvelles formes de développement	75
– Promouvoir l'aide décentralisée	75
– Accompagner le développement des ONG	76
Conclusion	77
Annexes	81
Liste des personnes françaises rencontrées	83
Liste des sigles	87
Liste des documents consultés	91