



Les dossiers du CAD



OCDE 

2004, Volume 5, N° 2

Les dossiers du CAD 2004

Volume 5 – N° 2

Comité d'Aide au Développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

Also available in English under the title:

The DAC Journal 2004

Volume 5 – No. 2

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE constitue le cadre de débat privilégié des donateurs bilatéraux, qui assurent 95 pour cent de l'APD mondiale.

Les travaux réalisés par le CAD apportent des informations sur les questions relatives à la coopération pour le développement, aident à mieux les comprendre et rendent compte des résultats d'études dont elles ont fait l'objet. Les Dossiers du CAD réunissent une sélection de documents récents destinés à renseigner de façon judicieuse et pertinente l'ensemble de la communauté du développement. En règle générale, les analyses publiées dans cet ouvrage constituent le produit des activités du CAD ou de ses groupes de travail et réseaux. Elles peuvent aussi être le fruit des forums et séminaires que celui-ci organise.

Chaque année, le premier numéro des Dossiers du CAD présente le Rapport annuel sur la coopération pour le développement, établi par le Président du Comité. Les numéros suivants sont essentiellement consacrés aux rapports issus des examens par les pairs effectués au sein du CAD. Le texte de ces rapports y est précédé d'une description de ce processus d'examen.

Ces travaux sont publiés sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Partie I</i>	Réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement 15-16 avril 2004	7
<i>Partie II</i>	Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement : Instaurer un environnement propice et renforcer les capacités en matière d'échanges et d'investissement	23
<i>Partie III</i>	Examen du CAD par les pairs : le Japon 12 décembre 2003	109
<i>Partie IV</i>	Examen du CAD par les pairs : la France 26 mai 2004	219

Partie I

**Réunion à haut niveau du
Comité d'aide au développement,
15-16 avril 2004**

Résumé. La réunion à haut niveau du CAD est une manifestation sans équivalent qui rassemble les ministres de la coopération pour le développement et les responsables des organismes d'aide des pays de l'OCDE ainsi que des représentants de haut niveau de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Cette année, elle s'est tenue à Paris les 15 et 16 avril et fut centrée sur les liens entre développement et sécurité, le volume et l'efficacité de l'aide et l'action à mener à l'appui de la croissance et de la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Cette partie de la publication regroupe quelques documents saillants de la réunion.

Remerciements : Les composantes de cette partie proviennent de la Division des Relations avec les Médias, et la Division des Statistiques et du suivi, tous deux de la Direction de la co-opération pour le développement. Merci d'adresser vos commentaires à <dac.contact@oecd.org>.

TABLE DES MATIÈRES

Declaration adoptée par les membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Réunion à haut niveau, 15-16 avril 2004	9
Déclaration de presse	15
Les ministres chargés de l'aide notent un accroissement du volume de l'APD et prônent une réforme de l'aide ainsi que l'adoption de nouvelles approches de nature à mettre à profit les synergies entre sécurité et développement	15
Statistiques de l'APD pour 2003 et perspectives d'évolution des apports d'APD	17
Augmentation modeste de l'aide au développement 2003	17
Perspectives de l'APD pour 2006.....	18
Tableaux	
Tableau 1. Aide publique au développement nette en 2003.....	20
Tableau 2. Simulation des perspectives d'évolution de l'APD pour 2006.....	22
Figures	
Figure 1. Aide publique au développement nette en 2003.....	21

**DECLARATION ADOPTEE PAR LES MEMBRES DU COMITE D'AIDE AU
DEVELOPPEMENT (CAD) DE L'OCDE**

Réunion à haut niveau, 15-16 avril 2004

Les Ministres de la coopération pour le développement et les Responsables des organismes d'aide des membres du CAD se sont réunis à Paris, les 15 et 16 avril, avec M. Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, et des représentants de haut niveau de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que de pays membres de l'OCDE n'appartenant pas au CAD. La réunion était présidée par M. Richard Manning, Président du CAD. Les participants ont approuvé la déclaration suivante :

1. En prévision de la réunion plénière de haut niveau qui doit être consacrée en 2005 par les Nations unies à l'examen de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire, nous avons fait un bilan de l'évolution des apports d'aide publique au développement (APD) et constaté que ceux-ci se sont accrus de 11 pour cent en termes réels au cours des deux années écoulées, de sorte que la tendance au déclin observée au cours de la précédente décennie s'est maintenant inversée. Dans le prolongement de la conférence de Monterrey sur le financement du développement qui a eu lieu en 2002, un grand nombre de membres du CAD ont fixé un calendrier pour porter à 0.7 pour cent leur rapport APD/RNB, ou se sont engagés à accroître dans de fortes proportions le volume de leur APD, et certains membres proposent un nouveau mécanisme afin de dégager les financements nécessaires à un doublement rapide de l'aide au développement.

Nous reconnaissons que le consensus trouvé à Monterrey en 2002 et les engagements souscrits par de nombreux pays du CAD demeurent la base sur laquelle doivent se fonder les décisions relatives aux budgets d'aide, afin que puissent se concrétiser les objectifs de développement convenus par la communauté internationale et exposés dans la Déclaration du millénaire (objectifs du millénaire pour le développement -- OMD). Ces engagements permettent d'espérer un accroissement des apports d'aide d'environ 25 pour cent entre 2003 et 2006. Nous notons que si les progrès sont plus rapides qu'on ne l'escomptait dans certains de nos pays, dans d'autres, une prompte augmentation du volume de l'APD sera indispensable pour que soient respectés les engagements souscrits. Parallèlement à ces efforts d'APD, nous réaffirmons l'importance de mobiliser, par des moyens cohérents, d'autres ressources, notamment les ressources intérieures et l'investissement direct étranger. Nous reconnaissons en outre que le renforcement des capacités dans les pays partenaires et leur appropriation des stratégies de développement sont essentiels pour assurer la réalisation des OMD. Nous constatons que les pays de la région de l'Afrique subsaharienne ont des obstacles particulièrement difficiles à surmonter pour pouvoir atteindre ces objectifs, et nous sommes résolus à soutenir leurs propres efforts de coopération, notamment dans le contexte du NEPAD.

2. Nous sommes conscients que l'amélioration de l'efficacité de notre aide est un impératif partie intégrante du Consensus de Monterrey et une condition incontournable pour assurer l'acheminement de programmes d'aide renforcés à l'appui de la réalisation des OMD. Nous nous félicitons en conséquence des travaux en cours au sein du CAD, en collaboration avec les banques multilatérales de développement, les Nations unies et des partenaires en développement, pour faire des principes d'harmonisation et d'alignement – souscrits au Forum de haut niveau de Rome en 2003 – une réalité sur le terrain. Il est essentiel que ces travaux, et ceux qui portent sur d'autres aspects du

Réunion de haut niveau du CAD

programme d'action relatif à l'efficacité de l'aide, produisent des résultats concrets pour le Forum de haut niveau prévu à Paris début 2005 dans le prolongement du précédent.

Nous veillerons à ce que nos organismes d'aide et leur personnel sur le terrain appliquent les plans d'action que nous nous sommes engagés à élaborer et mettre en œuvre afin de donner suite à la réunion de Rome. Nous reconnaissons que cela nécessitera des changements importants, au niveau des services centraux comme des bureaux locaux, dans les modes actuels d'acheminement de l'aide. Nous tenons à souligner qu'il est indispensable que tous les donateurs, multilatéraux et bilatéraux, ainsi que les fonds mondiaux, s'associent aux initiatives d'harmonisation et d'alignement. Nous encourageons les pays en développement à engager de rigoureux processus de coordination, au plan local, autour de leurs propres stratégies de développement et cadres budgétaires à moyen terme. Nous souscrivons au Mémorandum conjoint de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, adopté en 2004, ainsi qu'aux Principes clés qui y sont annexés pour servir de base aux consultations avec les pays en développement. Ces consultations devraient aussi porter sur le plan d'action proposé. Nous appelons à une soigneuse préparation du Forum de haut niveau de Paris, et chargeons la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires prévue en décembre 2004 de déterminer les points sur lesquels il est indispensable de redoubler d'efforts pour faire évoluer les pratiques des donateurs, à la lumière du rapport qui lui sera remis sur les progrès accomplis depuis Rome.

3. Nous admettons l'importance fondamentale que revêt l'instauration d'une croissance économique à large assise pour permettre à des millions de personnes d'échapper à la pauvreté, ainsi qu'en témoigne l'expérience de nombreux pays asiatiques qui ont bénéficié d'une croissance soutenue ces dernières décennies. Nous nous inquiétons du fait que, dans beaucoup d'autres pays, les taux de croissance escomptés sont largement inférieurs à ceux qui pourraient être atteints dans les conditions actuelles du monde et à ce que requiert la concrétisation des OMD dans de nombreux pays pauvres, d'Afrique en particulier. Un redoublement des efforts est indispensable pour associer les pauvres au processus de croissance et de développement, surtout ceux, proportionnellement plus nombreux, qui vivent dans les zones rurales. L'existence de systèmes juridiques et financiers responsables et fonctionnant bien, et une saine gestion des affaires publiques, sont à cet égard des impératifs fondamentaux.

Nous convenons de nous appliquer avec une énergie renouvelée à aider les pays partenaires à enclencher une dynamique de croissance qui contribue de manière décisive à faire reculer la pauvreté. Nous approuvons les travaux engagés au sein du CAD et d'autres instances pour mieux cerner comment favoriser l'instauration d'une croissance durable à large assise par des réformes propres, dans chaque pays, à stimuler l'entrepreneuriat local, à renforcer les capacités commerciales et à créer une synergie entre le développement du secteur privé, les échanges et l'investissement dans l'agriculture et les infrastructures. Ces stratégies de croissance devraient être imbriquées dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et, dans ce contexte, l'investissement dans l'agriculture et les infrastructures doit recevoir une attention accrue. Nous sommes également conscients qu'il est important de faciliter l'émergence d'une économie du savoir dans les pays en développement. Nous nous félicitons de l'intérêt porté à la coopération pour le développement par les spécialistes des autres sphères d'intervention des pouvoirs publics traitées à l'OCDE, ainsi que des activités qu'ils mènent sur le sujet, et de leur volonté d'œuvrer à une plus grande cohérence des politiques suivies par les pays de l'OCDE dans les domaines influant sur les perspectives d'expansion des échanges, de croissance et de développement. Nous sommes désireux d'intensifier notre collaboration avec eux afin de promouvoir l'instauration d'un environnement international propice au développement. Le commerce joue un rôle essentiel et nous insistons sur l'importance que revêt la réalisation des objectifs de la Déclaration de Doha sur développement.

4. Nous reconnaissons qu'il existe un lien étroit entre la sécurité et le développement. Les conflits enlèvent toute chance de voir s'instaurer une croissance à large assise. Les Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, adoptées en 2001, désignent la sécurité humaine comme l'une des cinq dimensions majeures de la pauvreté. En l'absence de sécurité, au sens le plus large du terme, les OMD resteront hors de portée pour des millions de pauvres. Et en l'absence de développement, la sécurité humaine ne saurait être durable. Il est nécessaire d'assurer une intégration plus étroite des politiques de développement et de sécurité, ainsi qu'un renforcement de la participation des civils et de leur pouvoir de contrôle sur les systèmes de sécurité. Ces derniers doivent viser à mettre un terme à la violence et à la terreur. Ils doivent être centrés sur l'être humain, susciter l'appropriation locale et se fonder sur des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme et de la règle du droit. Ces principes se situent au cœur de la notion de réforme des systèmes de sécurité, qui fournit un cadre nouveau pour structurer la coopération en vue de remédier aux problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les Etats et leur population.

Nous entérinons la Déclaration de principe du CAD intitulée « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques », avec le document de référence qui l'accompagne, dans laquelle sont formulées, à l'intention des donateurs, des recommandations concernant l'action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité dans le cadre d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les dispositifs de planification stratégique et la facilitation de réformes que les partenaires en développement font leurs et qu'ils conduisent eux-mêmes. Nous notons que ces orientations vont dans le sens des conclusions, auxquelles nous souscrivons, du rapport final de la Commission sur la sécurité humaine remis au Secrétaire général des Nations unies en 2003.

5. La question de la comptabilisation dans l'APD des activités en rapport avec la prévention des conflits, la construction de la paix et la sécurité revêt une importance grandissante du fait que nos gouvernements et nos partenaires en développement accordent une attention croissante aux problèmes de développement liés à la préservation de la paix et de la sécurité, et s'interrogent sur la meilleure façon d'utiliser à cet effet les fonds alloués au développement. D'un autre côté, nous sommes soucieux de préserver la crédibilité de la définition de l'APD et du rôle du CAD en tant que garant de cette dernière.

Dans ce contexte, nous sommes convenus que la définition des interventions relevant de l'APD avait besoin d'être ajustée et précisée, et nous avons examiné à cette fin un certain nombre de propositions. Nous avons décidé d'adapter et de clarifier les directives relatives à la notification des apports d'APD concernant la prévention du recrutement d'enfants soldats, le renforcement du rôle de la société civile dans les systèmes de sécurité, et l'exercice d'une surveillance par les civils et d'un contrôle démocratique sur la gestion des dépenses de sécurité. Nous sommes également convenus de poursuivre les travaux et le débat sur d'autres éléments, en gardant à l'esprit la nécessité de préserver la crédibilité de l'APD ainsi que l'intégrité des budgets d'APD. Nous avons invité les organes compétents du CAD à faire rapport à la réunion au niveau des hauts fonctionnaires de décembre 2004, le but étant d'être parvenus à un consensus au moment où se tiendra la réunion à haut niveau de 2005.

6. Une part importante de l'APD est consacrée à l'aide humanitaire, souvent dans le contexte de situations de crise.

Nous encourageons le CAD à rechercher la meilleure façon dont il pourrait contribuer, dans le cadre de ses examens par les pairs, au respect et à l'amélioration des normes nécessaires à la définition, à l'intention des donateurs, de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

Réunion de haut niveau du CAD

7. Le problème de la comptabilisation dans l'APD de l'aide aux projets susceptibles de relever du Mécanisme pour un développement propre (MDP), défini dans le cadre du Protocole de Kyoto, soulève la question importante de savoir comment mettre cet instrument au service d'un développement durable tout en prévenant le risque de détournement de l'aide.

Nous confirmons notre adhésion à l'accord de Marrakech, qui constitue la base de notre réflexion sur le sujet. Nous notons que c'est au pays hôte qu'il appartient de confirmer qu'un projet mené au titre du MDP l'aide à assurer un développement durable, et que le pays bénéficiaire devra approuver chaque projet, y compris sa source de financement. Nous convenons que les éventuelles unités de réduction certifiée d'émissions (URCE) obtenues au titre d'un projet MDP financé par l'APD doivent donner lieu à la déduction de l'APD de la valeur équivalente, que celles-ci soient vendues ou conservées par le donneur. Nous excluons aussi la possibilité de comptabiliser dans l'APD les fonds utilisés pour acheter des URCE. Nous invitons les groupes d'experts du CAD chargés de l'environnement et des statistiques à poursuivre leurs travaux pour éclaircir les questions encore non résolues, et à définir une approche pratique en temps voulu pour le prochain cycle de notification. Cette approche ferait l'objet d'un examen dans un délai de trois ans.

8. Enfin, nous sommes convaincus que la coopération pour le développement constitue plus que jamais un moyen essentiel de créer un monde qui permette à tous de vivre décemment et en sécurité. A l'approche de l'examen prévu en 2005 aux Nations unies, nous sommes résolus à faire fond sur le nouvel élan constaté pour adapter le volume de l'aide et assurer son efficacité, ainsi qu'orienter les autres politiques touchant au développement, d'une manière qui favorise la réalisation des OMD, et à faire en sorte que l'opinion publique de nos pays soit correctement informée des résultats de ces efforts.

DÉCLARATION DE PRESSE

16/04/2004

Les ministres chargés de l'aide notent un accroissement du volume de l'APD et prônent une réforme de l'aide ainsi que l'adoption de nouvelles approches de nature à mettre à profit les synergies entre sécurité et développement

La réunion annuelle du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a rassemblé des ministres chargés de l'aide et des responsables d'organismes d'aide, ainsi que des représentants du PNUD, de la Banque mondiale et du FMI, sous la présidence de M. Richard Manning, Président du CAD.

M. Manning a dégagé les points forts de la réunion :

Le volume de l'aide est en augmentation, mais l'effort est loin d'être suffisant

Le volume de l'aide s'est accru de 11 % au total au cours des deux années écoulées après avoir décliné pendant toute une décennie. Il faudra néanmoins aller beaucoup plus loin dans cet effort pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) fixés par les Nations Unies à l'horizon 2015, et notamment réduire de moitié la proportion de la population vivant dans la pauvreté, faire reculer les taux de mortalité maternelle et infantile et donner aux enfants, filles et garçons, accès à l'éducation. Si les engagements déjà souscrits par les donateurs permettront une augmentation de l'APD d'environ 25 % d'ici 2006, l'heure n'est pas à l'auto-satisfaction.

Pour une réforme de l'aide

Les Ministres ont réaffirmé leur soutien à l'effort collectif, lancé au Forum de Rome en février 2003, visant à renforcer l'efficacité de l'aide par l'adoption de réformes destinées à simplifier et harmoniser les pratiques des organismes bilatéraux et multilatéraux et des fonds mondiaux spéciaux en matière d'aide. L'idée-force est d'arrêter de perdre du temps et de l'argent du fait de la multiplication des activités, rapports et missions des donateurs.

La récente réforme de l'aide au Bangladesh fait figure d'exemple. Dans le passé, 13 donateurs menaient 27 projets dans l'enseignement primaire, dont les versements s'opéraient par l'intermédiaire de 33 comptes spéciaux. L'année dernière, les donateurs ont opté pour une approche sectorielle unique, en accord avec la stratégie de lutte contre la pauvreté du gouvernement bangladaise, s'articulant autour d'accords financiers communs, de missions conjointes et de seulement trois comptes.

Les ministres et responsables des organismes d'aide se sont engagés à faire en sorte que les organismes dont ils ont la charge mettent en oeuvre les plans d'action élaborés sur la base du programme présenté à Rome, dans le droit fil des plans d'action des pays en développement. Ils sont convenus qu'une nouvelle phase de réforme doit être proposée pour adoption au Forum qui se tiendra à Paris début 2005.

Une nouvelle approche de nature à mettre à profit les synergies entre sécurité et développement

La réunion à haut niveau a adopté une déclaration sur la réforme des systèmes de sécurité, dont les donateurs pourront s'inspirer dans leurs efforts pour aider les pays en développement à s'attaquer à l'une des principales causes de la pauvreté : les conflits violents et l'insécurité publique et la terreur au quotidien. Le principe fondamental est de traiter les systèmes de sécurité dans leur globalité, notamment le fonctionnement des forces de police et du système judiciaire, le contrôle exercé par les civils sur les forces armées, et la protection des droits de l'homme. Cela suppose une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, tant dans le pays partenaire que du côté des donateurs, qui s'inscrive dans un cadre cohérent associant les instances civiles, les forces de police et les forces armées. Une telle approche mise en oeuvre aux îles Salomon porte ses fruits.

La réunion à haut niveau est convenue d'apporter des ajustements et éclaircissements à la définition des interventions relevant de l'APD qui concernent la prévention du recrutement d'enfants soldats, le renforcement du rôle de la société civile dans les systèmes de sécurité, et la supervision civile et le contrôle démocratique des dépenses de sécurité. D'autres questions relatives à la définition de l'APD dans ces domaines nécessitant une réflexion plus approfondie feront l'objet de propositions qui seront présentées à la réunion à haut niveau de 2005.

La croissance économique est un élément indispensable à la réalisation des OMD

La croissance économique dynamique de l'Asie de l'Est et du Sud a permis de faire échapper à la pauvreté plus d'individus que jamais dans l'histoire. Mais nombreux sont les pays en développement dans le monde qui n'obtiennent pas une croissance suffisante pour faire reculer de façon décisive la pauvreté et atteindre les OMD. Le problème, étroitement lié à la situation propre à chaque pays, est complexe et lourd d'enjeux. La réunion à haut niveau est convenue de redoubler d'efforts pour aider ces pays à enclencher une dynamique de croissance. Dans cette optique, il faut faire de l'instauration d'une croissance à large assise un axe central des stratégies de réduction de la pauvreté, optimiser les synergies entre le secteur privé, l'agriculture et les infrastructures, y compris les technologies de l'information, et favoriser un développement du secteur financier qui bénéficie aux pauvres. Le rôle déterminant des échanges dans le processus de croissance a été souligné, et la réunion à haut niveau a rappelé combien il importait de concrétiser les objectifs du Cycle de Doha sur le développement.

Nouvelle interprétation relative à la comptabilisation dans l'APD des projets relevant du mécanisme pour un développement propre

La réunion à haut niveau a élaboré une nouvelle règle qui permettra d'assurer une notification cohérente dans les statistiques d'APD de l'aide que fournissent les membres pour financer des projets relevant du mécanisme pour un développement propre. Cette nouvelle règle stipule que la valeur de tout "crédit carbone" acquis par les donateurs doit être déduite de l'APD.

STATISTIQUES DE L'APD POUR 2003 ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES APPORTS D'APD

Augmentation modeste de l'aide au développement 2003

Les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont accru leur aide publique au développement (APD) en faveur des pays en développement de 3.9 % en termes réels entre 2002 et 2003, après une hausse de 7.0 % en termes réels entre 2001 et 2002. Les données exprimées en "valeur réelle" sont ajustées pour tenir compte de l'inflation et des fortes fluctuations des taux de change intervenues au cours des deux dernières années.

D'après les données préliminaires, l'APD totale du CAD a atteint 68.5 milliards de dollars en 2003, soit un montant sans précédent en valeur réelle comme en valeur nominale. Ce total représente 0.25 % du revenu national brut (RNB) global des membres du CAD, contre 0.23 % en 2002 et 0.22 % en 2001. Cette augmentation de \$2.3 milliards, en termes réels, en 2003 s'explique par trois raisons principales :

- Une croissance des dons bilatéraux en général (\$2 milliards).
- Le début de l'aide à la reconstruction de l'Iraq (\$2 milliards).
- En contrepartie, une baisse cyclique des contributions aux fonds concessionnels multilatéraux (-\$1.2 milliards) et une petite diminution dans les prêts nets (-\$0.5 milliards).

Les États-Unis demeurent le premier donneur d'aide au monde en volume, suivis du Japon, de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède sont néanmoins toujours les seuls pays à atteindre l'objectif de 0.7 % du RNB préconisé par les Nations unies pour l'APD. Trois autres pays se sont fixés une date précise pour atteindre cet objectif : la Belgique en 2010, l'Irlande en 2007, et la France en 2012, en passant par un objectif intermédiaire de 0.5 % en 2007.

Sur les vingt-deux pays membres du CAD, douze ont fait état d'un accroissement de leur APD en termes réels. En 2003, les États-Unis ont augmenté leur APD de 16.9 % en termes réels, la portant à 15.8 milliards, soit 0.14 % de leur RNB. L'aide bilatérale des États-Unis a enregistré une hausse de 3.9 milliards de dollars, dont 2 milliards en faveur de l'Iraq, partiellement contrebalancée par une baisse de 1.4 milliard de dollars de l'aide multilatérale due au calendrier des souscriptions au capital des institutions financières internationales.

L'APD du Japon a pour sa part fléchi de 8.9 %, en termes réels pour s'établir à 8.9 milliards de dollars, soit 0.20 % du RNB. Si les versements bruts sont restés relativement stables, les remboursements effectués au titre des prêts d'APD ont augmenté de manière significative.

L'APD des États membres de l'UE s'est accrue de 2.2 % en termes réels en 2003, représentant 0.35 % de leur RNB collectif. Déjà avant la Conférence de Monterrey, les membres de l'UE s'étaient engagés à porter leur APD globale à 0.39 % de leur RNB pour 2006, et à titre individuel à un minimum de 0.33 %. A l'intérieur de l'UE, on a pu observer les évolutions suivantes :

Réunion de haut niveau du CAD

- Une augmentation substantielle de l'APD en Belgique, à 0.61 % du RNB, sous l'effet d'opérations de remises de dettes envers la République Démocratique du Congo dans le cadre du Club de Paris ; en France, à 0.41 % du RNB, témoignant de la poursuite de l'effort d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) ; et au Royaume-Uni, à 0.34 % du RNB, en partie du fait de contributions versées à l'Association internationale de développement (IDA, le guichet concessionnel de la Banque mondiale), reportée de 2002.
- L'APD a également augmenté en Allemagne (3.9 % en termes réels), en Grèce (4 % en termes réels), en Irlande (5.1 % en termes réels) et au Luxembourg (5.6 % en termes réels).
- Un léger fléchissement de l'APD en termes réels a été enregistré en Finlande (-0.2 %), aux Pays-Bas (-1.3 %) et en Espagne (-4.6 %).
- Une baisse plus prononcée de l'APD en valeur réelle est intervenue en Autriche (-20.7 %), au Danemark (-12.8 %), en Italie (-16.7 %), au Portugal (-24.8 %) et en Suède (-14.1 %). L'APD de l'Autriche a reculé, du fait de circonstances non prévues : des remboursements anticipés au titre de prêts et de l'ajournement d'importants accords d'allègement de la dette bilatérale. Au Danemark, les chiffres ont baissé sous l'effet de remboursements exceptionnels de l'Inde, qui a clôturé ses dettes au titre de l'APD vis-à-vis de petits donateurs, et de dépenses d'APD inférieures aux prévisions sur des postes extérieurs au programme d'aide principal. Les baisses observées en Italie et au Portugal sont imputables pour une bonne part à la diminution des versements aux banques multilatérales de développement, le Portugal ayant également opéré des coupes dans sa coopération technique bilatérale sous l'effet de contraintes budgétaires. L'aide de la Suède a diminué après son pic en 2002 due à un large dépôt à IDA qui doit être encaissé sur plusieurs années.

Dans les autres pays du CAD, les évolutions observées au titre de l'APD en 2003, en valeur réelle, sont les suivantes :

- En Australie, une augmentation de 1.9 % .
- Au Canada, une baisse de 5.1 %, suite à un remboursement de l'Inde d'environ \$300 millions de sa dette d'APD, et qui intervient après une hausse exceptionnelle de plus de 30 % en 2002 due à des versements particulièrement élevés au titre d'opérations d'allègement de la dette.
- En Nouvelle-Zélande, une hausse de 9.3 %.
- En Norvège, un accroissement de 4.7 % qui conduit au ratio APD/RNB le plus élevé du CAD, avec 0.92 %, en progression vers son objectif fixé à 1 % d'ici 2005 .
- En Suisse, une hausse de 19.5 %, dont une augmentation substantielle de la contribution à l'IDA, reportée de 2002.

Parmi les donateurs non membres du CAD, la Corée a accru son APD, laquelle est passée, en dollars courants, de 279 millions en 2002 à 334 millions en 2003.

Perspectives de l'APD pour 2006

Lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, les donateurs se sont engagés à accroître leur aide afin de favoriser la réalisation des Objectifs du millénaire pour le

développement (OMD) et l'éradication de la pauvreté. Depuis cette conférence, plusieurs membres du CAD ont fait de nouvelles annonces d'augmentation du budget qu'ils consacrent à la coopération pour le développement. Le Secrétariat a estimé que la mise en œuvre de ces engagements et projets se traduirait par une augmentation de l'APD en termes réels de 26% - environ 18 milliards USD - entre 2003 et 2006, en plus des 11% d'augmentation en termes réels déjà relevés depuis 2001. Le ratio APD/RNB verrait alors une augmentation de 0.25% en 2003 à 0.29% en 2006.

Le tableau ci-dessous présente une simulation du montant supplémentaire d'APD que chaque Membre pourrait apporter en 2006 par rapport à 2003 si les engagements, qui sont subordonnés à des procédures d'approbation budgétaire, sont respectés¹ (pour les pays qui n'ont pas formulé d'engagement public, l'hypothèse utilisée pour la projection en 2006 est présentée dans la colonne 4 et/ou les notes de bas de page).

1. Ce tableau a été mis à jour incorporant les dernières données disponibles et utilise 2003 comme année de base. Il remplace donc le tableau distribué à la Réunion des hauts fonctionnaires et publié dans le Rapport 2003 Coopération pour le développement.

Tableau 1. Aide publique au développement nette en 2003

Données préliminaires

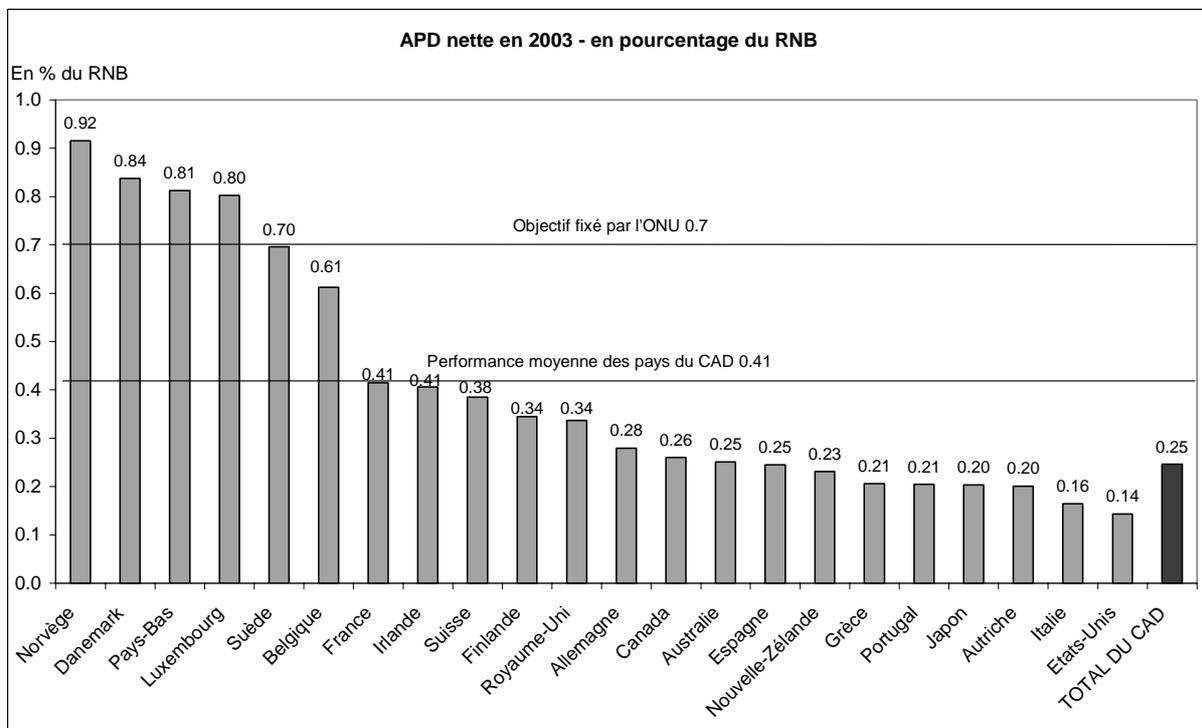
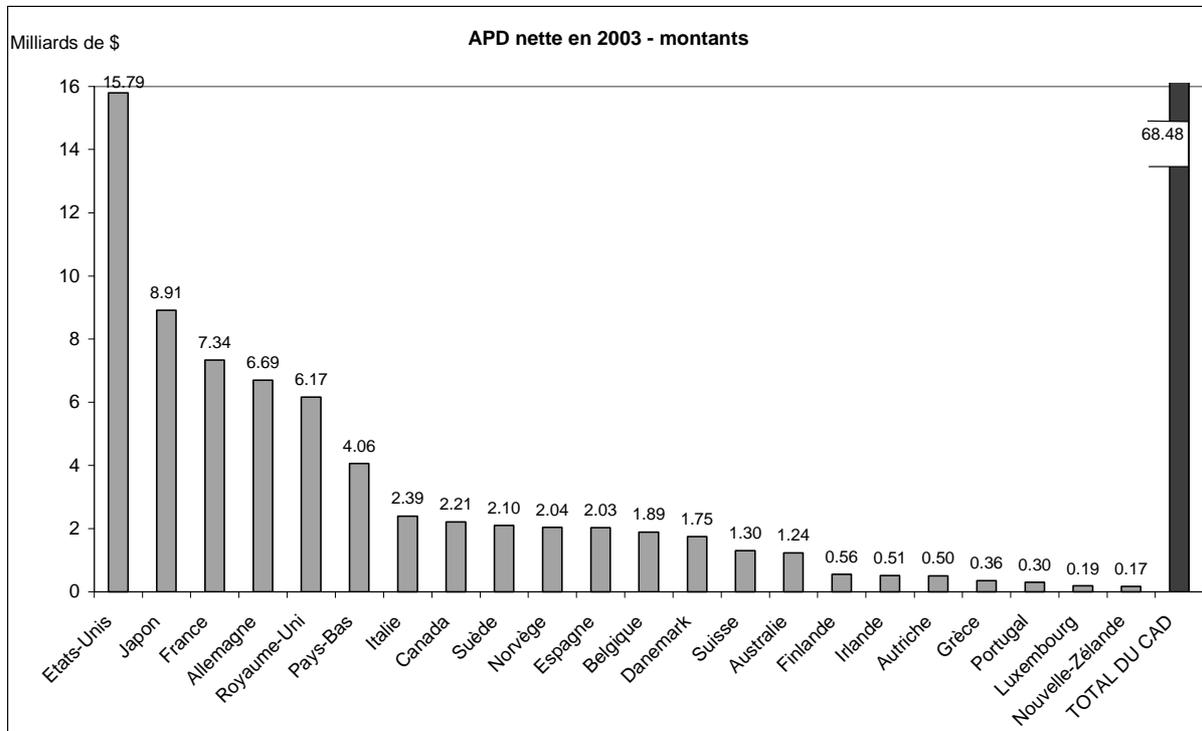
	2003		2002		2003	Variation en
	APD millions de \$	APD/RNB %	APD millions de \$	APD/RNB %	APD millions de \$ (1) Aux prix et taux de change de 2002	pourcentage de 2002 à 2003 (1)
Allemagne	6 694	0.28	5 324	0.27	5 530	3.9
Australie	1 237	0.25	989	0.26	1 008	1.9
Autriche	503	0.20	520	0.26	412	-20.7
Belgique	1 887	0.61	1 072	0.43	1 535	43.2
Canada	2 209	0.26	2 006	0.28	1 904	-5.1
Danemark	1 747	0.84	1 643	0.96	1 433	-12.8
Espagne	2 030	0.25	1 712	0.26	1 633	-4.6
États-Unis	15 791	0.14	13 290	0.13	15 541	16.9
Finlande	556	0.34	462	0.35	461	-0.2
France	7 337	0.41	5 486	0.38	6 030	9.9
Grèce	356	0.21	276	0.21	287	4.0
Irlande	510	0.41	398	0.40	418	5.1
Italie	2 393	0.16	2 332	0.20	1 943	-16.7
Japon	8 911	0.20	9 283	0.23	8 459	-8.9
Luxembourg	189	0.80	147	0.77	155	5.6
Norvège	2 043	0.92	1 696	0.89	1 776	4.7
Nouvelle-Zélande	169	0.23	122	0.22	133	9.3
Pays-Bas	4 059	0.81	3 338	0.81	3 296	-1.3
Portugal	298	0.21	323	0.27	243	-24.8
Royaume-Uni	6 166	0.34	4 924	0.31	5 512	11.9
Suède	2 100	0.70	1 991	0.83	1 710	-14.1
Suisse	1 297	0.38	939	0.32	1 122	19.5
TOTAL DU CAD	68 483	0.25	58 274	0.23	60 540	3.9
Performance moyenne des pays du CAD		0.41		0.41		
<i>Pour mémoire</i>						
CE	8 147		6 561		6 666	1.6
Pays Membres de l'Union Européenne	36 825	0.35	29 949	0.35	30 599	2.2
Pays du G7	49 501	0.21	42 646	0.20	44 919	5.3
Pays non membres du G7	18 982	0.46	15 627	0.47	15 622	-0.0
<i>Pays non membres du CAD:</i>						
Corée	334	0.06	279	0.06	314	12.5
République slovaque	15	0.05	7	0.02	12	74.1
République tchèque	87	0.10	45	0.07	73	61.8

(1) Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Note: Les données 2003 sont préliminaires en attendant les données détaillées qui seront publiées en décembre 2004. Les données sont standardisées pour tous les donateurs sur une base d'année calendaire, et de ce fait peuvent différer des données sur une base d'année fiscale disponibles dans les documents budgétaire des pays.

Source: OCDE, 16 avril 2004.

Figure 1. Aide publique au développement nette en 2003



Source : OCDE, 16 avril 2004.

Tableau 2. Simulation des perspectives d'évolution de l'APD pour 2006

Pays	APD nette en 2003		APD/RNB en 2003	Engagement récent/ Annonce/hypothèse	Année visée	APD nette en 2006		APD/RNB en 2006		APD en termes réels en 2006 par rapport à 2003 (aux prix et taux de change de 2003) ¹	
	(M USD)	(M USD)				(M USD)	(M USD)	(M USD)	(M USD)	Pour cent	Pour cent
Allemagne	6 694	0,28%			2006	8 380	0,33%	1 686	25%		
Autriche	503	0,20%			2006	877	0,33%	374	74%		
Belgique ²	1 887	0,61%			2010	2 120	0,65%	233	12%		
Danemark	1 747	0,84%		n.a.		1 838	0,83%	90	5%		
Espagne	2 030	0,25%			2006	2 899	0,33%	869	43%		
Finlande ²	556	0,34%			2007	708	0,41%	152	27%		
France ²	7 337	0,41%		0,5% (0,7% en 2012)	2007	8 955	0,48%	1 618	22%		
Grèce	356	0,21%			2006	642	0,33%	285	80%		
Irlande ²	510	0,41%			2007	813	0,61%	304	60%		
Italie	2 393	0,16%			2006	5 092	0,33%	2 699	113%		
Luxembourg	189	0,80%		1%	2005	250	1,00%	61	32%		
Pays-Bas	4 059	0,81%		0,8% Déjà atteint		4 240	0,80%	181	4%		
Portugal	298	0,21%		0,33%	2006	510	0,33%	211	71%		
Royaume-Uni	6 166	0,34%		0,4%	2005-06	7 772	0,40%	1 606	26%		
Suède	2 100	0,70%		Objectif à long terme 1% (au moins 0,87% en 2006)		2 785	0,87%	685	33%		
Membres de l'UE, Total	36 825	0,35%			2006	47 880	0,43%	11 055	30%		
Australie ³	1 237	0,25%		0,25% Déjà atteint		1 313	0,25%	76	6%		
Canada	2 209	0,26%		8% d'augmentation annuelle jusqu'en 2010		2 783	0,30%	574	26%		
Etats-Unis ⁴	15 791	0,14%		Voir note 4		20 894	0,17%	5 103	32%		
Japon	8 911	0,20%		moyenne 2001-2003 (9,5 milliards USD)	en 2006	9 500	0,22%	589	7%		
Norvège	2 043	0,92%		1%	2005	2 369	1,00%	326	16%		
Nouvelle-Zélande	169	0,23%		Niveau futur en cours d'étude		202	0,26%	33	19%		
Suisse ²	1 297	0,38%		0,4%	2010	1 359	0,38%	62	5%		
Membres du CAD, total	68 483	0,25%				86 300	0,29%	17 817	26%		

¹ Dans l'hypothèse d'une croissance réelle moyenne du RNB de 2% par an (3% pour le Canada, 4% pour la Grèce et 0% pour le Japon) entre 2003 et 2006.

² Rapport APD/RNB pour 2006 obtenu par interpolation entre 2003 et l'année visée.

³ Le volume de l'aide étant fixé chaque année dans le budget, ce rapport est supposé rester inchangé les années suivantes.

⁴ Dans l'hypothèse, pour 2006, d'une croissance de 5% du RNB nominal et de 2% de l'inflation. Comprend un apport complémentaire estimé de 4 milliards USD au titre du Millennium Challenge Account

Partie II

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement : Instaurer un environnement propice et renforcer les capacités en matière d'échanges et d'investissement

Résumé. Selon des études récentes, la capacité d'un pays de s'intégrer dans l'économie mondiale grâce aux échanges et à l'investissement détermine pour une large part le rythme de sa croissance. Si la mondialisation et la libéralisation ont ouvert aux PME de nouvelles possibilités de développer leur potentiel de croissance et, en définitive, de bénéficier d'une réduction de la pauvreté, les entreprises des économies en développement et en transition se heurtent à des difficultés majeures lorsqu'elles cherchent à renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles afin d'exploiter les possibilités inédites qui s'offrent à elles. Le présent document s'intéresse aux handicaps que ces pays doivent surmonter et aux moyens que les pouvoirs publics, les partenaires au développement et le secteur privé lui-même vont devoir mobiliser pour les aider à relever le défi. Il met l'accent en particulier sur l'importance qui doit être accordée à la définition d'une stratégie, au dialogue entre les secteurs public et privé, aux structures de soutien et à la contribution des femmes au processus dans l'optique de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Remerciements : Le présent document a été rédigé conjointement par la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, le Centre de développement et la Direction des affaires financières et des entreprises, en coopération avec l'Unité PME de la Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie. L'équipe de rédaction a été dirigée par Ebba Dohlman et le document a bénéficié de la contribution de Mme Nilgun Tas, nilguntas1@yahoo.com, consultante auprès de l'OCDE. Merci d'adresser vos commentaires ou questions éventuels à : dac.contact@oecd.org.

AVANT-PROPOS

Le rapport présenté ci-après est l'un des principaux documents de référence rédigés à l'occasion de la Deuxième Conférence ministérielle de l'OCDE sur les PME intitulée « Promouvoir l'entrepreneuriat et les PME innovantes dans une économie mondialisée – Vers une mondialisation plus responsable et mieux partagée », qui a été organisée conjointement par l'OCDE et le ministère turc de l'Industrie et du Commerce à Istanbul (Turquie) du 3 au 5 juin 2004.

Il présente les messages et les recommandations d'action que les travaux préparatoires réalisés par le Groupe de travail de l'OCDE sur les PME et l'entrepreneuriat ont permis de dégager et qui ont été validés à l'occasion de *l'Atelier régional sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé* organisé à Phnom Penh les 2 et 3 décembre 2003 grâce aux efforts conjugués du Comité d'Aide au Développement (CAD) et du Centre de développement et à la collaboration du gouvernement cambodgien.

Ce document a en particulier contribué à alimenter le débat qui s'est engagé dans le cadre de l'atelier 4 de la Conférence d'Istanbul sur le thème « Renforcer le rôle des PME en faveur du développement », au cours duquel ont été abordées quatre questions fondamentales pour les responsables de l'action gouvernementale des pays en développement et en transition, à savoir : i) Comment relier le développement des PME à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ? ii) Quelles sont les caractéristiques propres aux PME des pays en développement et en transition ? iii) Quelles sont les pratiques exemplaires dont il convient de s'inspirer pour aider les PME à surmonter les difficultés et à mettre à profit les avantages inhérents aux nouvelles perspectives qui s'offrent à elles en matière d'échanges et d'investissement ? iv) Quel rôle les partenaires internationaux sont-ils appelés à jouer ? Les conclusions de l'examen de ces différentes questions sont développées au chapitre 1.

Le fait d'avoir centré le débat sur le secteur des entreprises dans les pays en développement et en transition et sur sa capacité à participer aux échanges et à attirer des investissements a permis de créer des synergies entre les différents axes de travail du Pôle Développement de l'OCDE et les autres activités de l'Organisation dans les domaines suivants :

- Le renforcement des capacités commerciales, en collaboration avec le Centre de développement, à partir des conclusions de deux ateliers régionaux organisés respectivement à Mombasa (Kenya) en août 2002 et à Phnom Penh (Cambodge) en décembre 2003, avec le concours de parties prenantes des secteurs public et privé et de la société civile.
- Le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) pour lequel la contribution du secteur privé à l'instauration d'une croissance bénéficiant aux pauvres est un thème central au même titre que l'infrastructure et l'agriculture.
- Les travaux sur l'aide publique au développement (APD) et l'investissement menés en collaboration avec la Direction des affaires financières et des entreprises (DAF) afin d'étudier comment utiliser efficacement l'APD pour stimuler l'investissement privé dans les pays en développement.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	25
Note de synthèse.....	31
Principaux enseignements tirés de l'expérience acquise dans le domaine du développement des PME.....	32
Renforcer les capacités des PME en matière d'échanges et d'investissement.....	32
Améliorer la cohérence des politiques et l'efficacité de l'aide	35

Chapitre 1

Caractéristiques et importance des PME

Introduction.....	37
Conclusions de la Conférence d'Istanbul.....	38
OMD et secteur des PME : les OMD ne pourront être atteints si les pays en développement ne peuvent s'appuyer sur un secteur privé rentable et dynamique, d'où l'importance qu'il convient d'accorder au secteur des PME	38
Quelles sont les caractéristiques propres aux PME des pays en développement et en transition ?	39
Quelles sont les pratiques exemplaires dont il convient de s'inspirer pour aider les PME dans les économies en développement et en transition ?.....	39
Quel rôle les partenaires internationaux sont-ils appelés à jouer ?.....	41
Définition des PME.....	41
Contribution des PME au développement et nouveaux défis	42

Chapitre 2

Renforcer la compétitivité des PME des paysen transition et en développement

Une stratégie transversale en faveur des PME ancrée dans le cadre national de développement	49
Une politique macroéconomique saine	49
Un environnement microéconomique propice au développement des entreprises.....	49
Adoption de pratiques et de stratégies compétitives par les PME.....	51
Un environnement juridique, réglementaire et administratif propice.....	52
L'accès au financement.....	58
Renforcer les structures institutionnelles de soutien	62
Mécanismes de dialogue entre les secteurs public et privé	65
Organisations représentatives du secteur privé/des PME.....	66
Structures de coordination et de suivi des politiques	67
Changement de cap dans le domaine du soutien aux PME	67
Vers une cohérence des politiques	69
Services d'aide au développement des entreprises spécialisés dans les PME.....	69
Valorisation des ressources humaines et naturelles	72
Infrastructures de soutien.....	74

Chapitre 3
Renforcer les capacités des PME dans le domaine
des échanges et de l'investissement

Aide au développement des exportations des PME.....	77
Renforcer les interactions entre l'IDE et les PME.....	87
Les tendances de l'IDE dans les économies en développement et en transition.....	87
Interactions entre l'IDE et les PME et retombées.....	87
Renforcer les interactions entre l'IDE et les PME dans les économies	
en développement et en transition.....	89
Améliorer l'efficacité de l'aide.....	93
Conclusions.....	95
Annexe A. Structures institutionnelles de soutien aux PME.....	101
Bibliographie.....	103

Tableaux

Tableau 1. Part des PME dans les exportations de produits manufacturés.....	46
Tableau 2. Classement des obstacles auxquels se heurtent les entreprises.....	50

Figures

Figure 1. Contribution du secteur des PME à l'emploi et au PIB (valeurs médianes).....	43
Figure 2. Contribution du secteur informel à l'emploi et au PIB.....	44
Figure 3. Frais de constitution d'une PME sur le marché intérieur	
(% du RNB par habitant).....	55
Figure 4. Coût de la fermeture d'une PME sur le marché intérieur (% des actifs).....	56
Figure 5. Nombre total de journées de travail perdues en raison d'incidents d'exploitation	
au niveau des infrastructures.....	75

Encadrés

Encadré 1. Principales recommandations d'action.....	35
Encadré 2. Priorités de la politique gouvernementale à l'égard des PME au	
Royaume-Uni Think Small First, 2001.....	52
Encadré 3. Exemples de textes législatifs intéressant les PME/le secteur privé.....	53
Encadré 4. Principes auxquels doit obéir une bonne réglementation à l'égard des PME.....	57
Encadré 5. Difficultés d'accès au financement et aux innovations financières récentes.....	60
Encadré 6. Precisionair (Fonds de capital-risque en Afrique).....	61
Encadré 7. KUPeDES : Le programme de micro-crédits mis en place en Indonésie	
pourrait faire école.....	63
Encadré 8. Structures institutionnelles avec lesquelles les PME sont en relation.....	64
Encadré 9. Dialogue entre les secteurs public et privé : le <i>Joint Economic Council</i>	
à Maurice.....	65
Encadré 10. Champ couvert par les services d'aide au développement (SAD)	
des entreprises.....	70

Encadré 11. Services d'aide au développement des PME, prestataires de services d'aide au développement des PME et organismes ayant vocation à stimuler l'offre de services d'aide au développement des PME	71
Encadré 12. Le développement de la province du Cholla en Corée	76
Encadré 13. Stratégies anticipatives menées au niveau de l'entreprise	79
Encadré 14. Association vietnamienne des producteurs et exportateurs de fruits de mer (VASEP)	82
Encadré 15. Création d'un consortium de commercialisation et d'exportation dans le centre technologique de Bangalore avec le soutien de l'ONUDI.....	85
Encadré 16. Huit axes de travail et orientations à suivre pour appuyer le développement des PME au sein de pôles industriels	86
Encadré 17. Flux d'IDE imputables aux PME au Taipei chinois.....	87
Encadré 18. Programme de l'ONUDI sur la sous-traitance industrielle et la gestion de la chaîne de l'offre	91
Encadré 19. Une pépinière d'entreprises à Bakou.....	92

NOTE DE SYNTHÈSE

Il ressort d'études récentes portant sur la croissance que le rythme de la croissance dans un pays donné est pour une large part fonction de : i) sa **capacité** de s'intégrer dans l'économie mondiale grâce aux échanges et à l'investissement ; ii) son **aptitude** à préserver l'équilibre de ses finances publiques et la stabilité de sa monnaie ; et iii) sa **capacité** d'instaurer un environnement institutionnel garantissant l'exécution des contrats et le respect des droits de propriété.

A l'heure de la mondialisation, les économies en transition et en développement, et les entreprises qui y ont leur siège, éprouvent des difficultés majeures lorsqu'elles cherchent à renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles afin d'être en mesure d'exploiter les possibilités qui s'offrent à elles dans les domaines des échanges et de l'investissement. Si ce sont certes les pouvoirs publics qui décident de l'action à mener sur ces deux fronts, ce sont bien les entreprises qui échangent et investissent. C'est pour cette raison que les goulots d'étranglement observés au niveau de l'offre dans ces deux domaines, et la réaction des pouvoirs publics, des partenaires au développement et du secteur privé face aux contraintes qui en découlent, ont des répercussions directes sur les perspectives de croissance des pays en transition et en développement.

Les petites et moyennes entreprises (PME) jouent un rôle essentiel dans les pays en développement et en transition. Les PME dont le nombre total, hors secteur agricole, excède en règle générale 90 %, sont une source essentielle d'emplois et génèrent des recettes considérables tant sur le plan intérieur qu'à l'exportation. Ainsi, le développement des PME s'affirme-t-il comme un axe majeur de la lutte contre la pauvreté.

La mondialisation et la libéralisation des échanges sont pour les PME synonymes de perspectives, mais aussi de défis inédits. Pour le moment, seule une faible proportion des PME a les moyens d'appréhender et d'exploiter ces possibilités nouvelles et de faire face aux enjeux qui se dessinent. Dans les pays en développement et en transition, c'est pour une majorité d'entre elles qu'il s'est révélé difficile, voire impossible, de recueillir les fruits de la mondialisation, ces entreprises, aux prises avec la concurrence étrangère, se trouvant de surcroît souvent mises à rude épreuve sur les marchés locaux ou sur leur marché intérieur. L'un des grands objectifs des efforts de promotion du développement du secteur des PME est donc d'inverser ces deux tendances, et de faire en sorte que les PME soient mieux à même de relever les défis de la mondialisation et de mettre à profit les possibilités qu'elle offre.

Par leur nature même, les PME pâtissent tout particulièrement de la non-compétitivité des taux de change réels, des difficultés d'accès aux financements, de la lourdeur des formalités administratives entravant la création, l'exploitation et l'expansion des entreprises, de la médiocrité des infrastructures et de l'absence de structures institutionnelles efficaces. La suppression de ces obstacles représente une tâche colossale qui appelle une vision globale du soutien aux PME, c'est-à-dire l'instauration d'un environnement propice à leur développement reposant sur des institutions actives au niveau macroéconomique, mésoéconomique et microéconomique.

Principaux enseignements tirés de l'expérience acquise dans le domaine du développement des PME

Si l'on se fonde sur les analyses disponibles à ce jour, il semble que les enseignements suivants méritent d'être retenus, indépendamment de la région et du niveau de développement du pays considéré :

- Pour œuvrer au développement des PME, il convient d'adopter une stratégie transversale couvrant de nombreux aspects (dont le succès dépend notamment de la capacité de la puissance publique à mettre en œuvre une politique macroéconomique saine et de la capacité des parties prenantes à instaurer des conditions d'ensemble propices au développement des entreprises, par exemple en simplifiant les cadres juridiques et réglementaires, en améliorant la gestion des affaires publiques, en facilitant l'accès au financement et en élargissant l'offre de financement, en offrant des infrastructures de qualité, en dispensant des enseignements adaptés, en mettant à la disposition des employeurs une main-d'œuvre qualifiée, en bonne santé et adaptable, et en créant des institutions publiques et privées compétentes, mais dépendant aussi de l'aptitude des PME à adopter des stratégies commerciales et des modes de fonctionnement compétitifs). Dans les pays en transition et en développement, toute stratégie de développement des PME doit en conséquence s'intégrer dans une stratégie nationale de développement et/ou de croissance et de lutte contre la pauvreté.
- Le dialogue et les partenariats entre les parties prenantes (secteur public, secteur privé et société civile) favorisent la prise en main de ces stratégies par les intéressés, facilitent leur mise en œuvre (dans la mesure où elles répondent mieux aux besoins des PME) et leur confèrent une crédibilité politique tout en les inscrivant dans la durée.
- L'accès et l'intégration à des marchés locaux, nationaux et mondiaux nécessitent des investissements massifs dans le déploiement d'infrastructures institutionnelles et matérielles pérennes et dans l'acheminement de services aux PME dans toutes les régions, y compris dans les zones rurales et/ou reculées. Instaurer un dialogue soutenu et des partenariats solides entre les parties prenantes au service de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien, et singulièrement des mesures visant à renforcer les capacités des organismes d'exécution, permettent d'améliorer les résultats obtenus.
- Dans la mesure où les femmes sont à l'origine d'une part importante de l'activité du secteur privé et contribuent pour beaucoup à la réduction de la pauvreté, il convient de prendre en compte à tous les niveaux la nécessité de renforcer la capacité des femmes de participer au développement des PME. La question de la parité doit être au centre de l'ensemble des stratégies et programmes de développement des PME, et donner lieu à des initiatives complémentaires spécifiques et ciblées pour remédier aux principaux blocages.

Renforcer les capacités des PME en matière d'échanges et d'investissement

Les PME doivent être en mesure de réagir rapidement et efficacement aux signaux que leur adressent les marchés internationaux pour pouvoir exploiter les possibilités qui s'offrent à elles en matière d'échanges et d'investissement et bénéficier des avantages que peut leur procurer le système commercial international. Elles doivent pour cela être compétitives et productives, ce qui signifie qu'il convient de mettre en place des systèmes efficaces de soutien au service de l'amélioration de la compétitivité et de la productivité des PME.

L'élaboration d'un système efficace de soutien aux entreprises est aussi une condition préalable au renforcement des capacités en matière d'échanges et d'investissement, qui exige la présence d'organismes de soutien aux entreprises (au nombre desquels des institutions financières) privilégiant une démarche axée sur le client et ayant fait la preuve de leur capacité de s'adresser au secteur des PME. Concrètement, les pouvoirs publics sont invités à :

- Prendre des mesures destinées à accroître la capacité des institutions financières pour mettre au point des programmes rentables de prêts aux PME, tout en donnant la priorité à la recherche de solutions novatrices aux problèmes de garantie (que ce soit en acceptant des formes de garantie plus souples, notamment pour les PME ne possédant que peu d'immobilisations, en recourant à des garanties de groupe et à des dispositifs de garanties de prêts pour les PME, en s'efforçant d'axer davantage l'évaluation de la capacité d'emprunt sur la trésorerie que sur bilan ou en adoptant des méthodes simples et efficaces d'évaluation des demandes de prêt).
- Prendre des mesures pour consolider le système de soutien aux entreprises en jouant un rôle d'intermédiaire au service de la diversification de l'offre, tant publique que privée, de services aux entreprises (fourniture d'informations sur les marchés, les produits et les procédés, conseils en comptabilité, réalisation d'analyses et d'études de marché, conseils juridiques, transports, messagerie expresse, publicité, etc.).
- Elaborer une stratégie nationale de développement et de promotion des exportations sous la conduite du ministère compétent, mais avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. L'objectif doit être globalement d'accroître le volume et la valeur des exportations, ainsi que le nombre d'entreprises exportatrices en cherchant à répondre aux besoins des entreprises aux différents stades de maturité de leurs marchés à l'exportation. L'idée est en outre d'intégrer la promotion et l'aide au développement des exportations dans un système de soutien aux entreprises évolué et efficace.
- Créer un organisme unique chargé de la promotion des exportations qui pourrait aussi avoir des attributions dans le domaine de l'investissement direct étranger (IDE). En s'inspirant des bonnes pratiques en vigueur dans des économies de marché matures, il conviendrait de séparer, dès la création de cet organisme la formulation et l'exécution des actions qu'il est chargé de mettre en oeuvre, sachant qu'il doit obéir aux principes suivants :
 - Être géré selon les règles de l'économie marchande.
 - Privilégier les résultats par rapport aux méthodes.
 - Être doté d'un personnel qualifié possédant une expérience concrète des affaires.
 - S'efforcer de privilégier la notion de service au client.
 - Prévoir une représentation du secteur privé au sein de son conseil de direction.
 - Bénéficier de ressources financières en rapport avec les objectifs qu'il se donne.
- Déployer une « offre » de services d'aide à l'exportation recouvrant :
 - La fourniture d'informations sur des marchés définis et des clients potentiels.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

- Des dispositifs destinés à faciliter la prise de contacts avec des clients potentiels ou des intermédiaires et des prestataires, publics ou privés, de services aux entreprises.
- Des mécanismes d'aide à la réalisation de missions de prospection commerciale.
- Instituer des dispositifs destinés à renforcer les interactions entre les PME et l'IDE dont la cible serait les entreprises ayant le potentiel pour devenir fournisseurs et qui s'organiseraient autour des axes suivants :
 - Améliorer l'information des sociétés multinationales sur les fournisseurs locaux potentiels et sur les possibilités d'approvisionnement que ces derniers sont en mesure de d'offrir à ces multinationales en créant un site national sur l'Internet et/ou des annuaires professionnels, mais aussi en organisant des manifestations favorisant les prises de contact avec des acheteurs potentiels.
 - Cibler les fournisseurs en tenant compte de leurs capacités avérées et de leur détermination à s'améliorer.
 - Collaborer étroitement avec les multinationales en les encourageant à aider les fournisseurs potentiels à i) mieux comprendre leurs exigences en matière d'approvisionnement ; ii) recenser les domaines dans lesquels ils ont de bonnes chances d'obtenir des contrats ; et iii) porter leur attention sur les faiblesses auxquelles ils doivent remédier pour réussir. De tels échanges sont de nature à bâtir une compréhension et une confiance mutuelles entre les multinationales et les fournisseurs potentiels.
 - Aider les PME/fournisseurs à formuler leurs attentes, puis à se procurer les services de soutien, publics ou privés, dont ils ont besoin.
 - Offrir, sous une forme ou une autre, des incitations financières aux multinationales et aux PME locales pour les encourager à participer aux actions visant à renforcer les interactions entre elles. Ces incitations peuvent consister à prendre en charge une partie des coûts salariaux supportés par une société multinationale lorsque des ingénieurs et des cadres faisant partie de son personnel consacrent du temps à des fournisseurs pour les aider à se mettre à niveau (Singapour), à octroyer des aides financières directes aux fournisseurs prometteurs pour les aider à financer le coût de l'investissement initial (Irlande) ou à subventionner les services de conseil et de formation requis pour améliorer les capacités des fournisseurs (Taipei chinois).
 - Élaborer des programmes de renforcement des capacités incluant des initiatives axées sur la chaîne de l'offre et les pôles d'activités qui tiennent compte du fait qu'il est possible de constituer des chaînes de fournisseurs afin d'optimiser les retombées de l'IDE, en particulier sur les micro-entreprises en leur qualité de fournisseurs de rang inférieur.
- Créer des parcs industriels et, sous réserve que ces projets soient viables, des pépinières d'entreprises afin d'offrir aux PME placées en position de fournisseurs une infrastructure appropriée, et de lancer des initiatives pour favoriser le déploiement de pôles d'activités grâce, lorsque cela est possible, à des partenariats entre les secteurs public et privé.

Améliorer la cohérence des politiques et l'efficacité de l'aide

À l'évidence, la cohérence des politiques et la coordination au sein des administrations des pays en transition et en développement sont essentielles pour que les stratégies de développement des PME portent leurs fruits. Les partenaires au développement doivent aussi comprendre que le renforcement des capacités en matière d'échanges et d'investissement doit aller de pair avec l'accès aux marchés, et que l'amélioration de la coordination entre les donneurs, l'attention portée aux conditions locales et le renforcement des capacités également du côté des donneurs sont autant de facteurs indispensables à la réussite si l'on s'oriente sur le plan mondial vers l'adoption d'approches nouvelles et la mise au point de nouveaux modes de collaboration pour stimuler la compétitivité des PME dans les pays en transition et en développement.

Encadré 1. Principales recommandations d'action

- Inscrire les stratégies visant le secteur privé et les PME dans les programmes nationaux plus larges de développement et de réduction de la pauvreté. Encourager et aider les associations de PME à prendre réellement part aux dialogues nationaux qui contribuent à jeter les bases des cadres stratégiques du développement, de sorte que la contribution des PME et leurs besoins d'action et de soutien publics soient pleinement reconnus comme des éléments centraux de la croissance, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté.
- Renforcer l'aptitude des PME à améliorer leur compétitivité sur les marchés nationaux, régionaux et mondiaux. Encourager et soutenir les associations et entreprises du secteur privé capables de fournir des informations sur les marchés et les normes, des conseils stratégiques et un accès aux technologies et à l'innovation couplés avec des propositions de financement adaptées. Promouvoir des outils tels que l'analyse de la chaîne de valeur, qui permettent aux entrepreneurs de déceler les problèmes ou défis qu'ils doivent traiter sur le territoire national et au-delà, ainsi que les types de partenaires dont l'aide leur serait utile.
- Promouvoir l'homogénéité des politiques au niveau régional, national et international. Travailler à appuyer toutes les démarches publiques de sorte que les politiques appliquées en matière d'échanges et d'investissement et la fixation des normes soient en phase avec les objectifs et les politiques de coopération en matière de développement. Encourager l'achèvement du cycle des négociations commerciales multilatérales de Doha, dont une réduction des obstacles aux échanges dans les secteurs manufacturier et agricole, porteurs d'avantages et de débouchés essentiels pour les pays en développement.
- Porter à son maximum le retentissement sur les PME locales des compétences et connaissances managériales dont disposent les multinationales. Le report sur les entreprises locales des compétences cognitives et managériales représente l'un des avantages les plus importants de l'investissement direct étranger pour les pays destinataires. Soutenir les cadres d'action et les actions des multinationales qui facilitent de tels retentissements, et étoffer l'information sur les cas réels afin de mieux faire comprendre au public la contribution de l'investissement direct étranger aux progrès du développement.

CHAPITRE 1

CARACTÉRISTIQUES ET IMPORTANCE DES PME

Introduction

Dans le monde entier, on s'accorde sur le fait que la vigueur de la croissance économique contribue au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté. Parallèlement, il est de plus en plus largement admis que l'incidence de la croissance sur la pauvreté dépend de la qualité de la croissance, c'est-à-dire de sa composition, de sa répartition et de son caractère plus ou moins durable¹.

Les études récentes portant sur la croissance convergent toutes sur un point qui est «le rythme de la croissance, dans un pays donné, est pour une large part fonction de : i) sa capacité de s'intégrer dans l'économie mondiale grâce aux échanges et à l'investissement ; ii) son aptitude à préserver l'équilibre des finances publiques et la stabilité de sa monnaie ; et iii) sa capacité de créer un environnement institutionnel garantissant l'exécution des contrats et le respect des droits de propriété »².

A l'heure de la mondialisation, les économies en transition et en développement, et les entreprises qui y ont leur siège, éprouvent des difficultés majeures lorsqu'elles cherchent à renforcer leurs capacités humaines et institutionnelles afin d'être en mesure d'exploiter les possibilités qui s'offrent à elles dans les domaines des échanges et de l'investissement. Ces difficultés ont acquis un rang élevé dans la hiérarchie des priorités du programme d'action pour le développement à l'échelle mondiale et figurent en bonne place dans les déclarations finales publiées à l'issue des grandes réunions internationales qui se sont tenues ces dernières années, dont la Déclaration de Doha et le Consensus de Monterrey.

Si ce sont certes les pouvoirs publics qui décident de l'action à mener dans les domaines des échanges et de l'investissement, ce sont bien les entreprises qui échangent et investissent. Dans les économies de marché, le secteur des entreprises est essentiellement privé ; il couvre toute la palette des activités économiques qui s'étend de l'agriculture aux services, et notamment au commerce, en passant par l'industrie manufacturière, et tend de plus en plus à élargir son rayon d'action aux secteurs d'infrastructure et aux services sociaux. Au sein du secteur privé, il existe différentes catégories d'acteurs intervenant sur le marché : des travailleurs indépendants, des micro-entreprises, des petites entreprises, des entreprises de taille moyenne, de grandes entreprises et des sociétés multinationales.

-
1. Voir notamment Banque mondiale (2000), ACDI (2003), DFID (2001), Sida (2003a) et PNUD (2003).
 2. Lawrence Summers (2003) : il y a lieu de remarquer à quel point M. Summers, Président de l'Université de Harvard, préfère insister sur les « aptitudes » et les « capacités » nécessaires à l'obtention de certains résultats en matière de croissance plutôt que de défendre telle ou telle politique. Rodrik (2003) estime pour sa part que ces « aptitudes » et « capacités » ne concordent pas exactement avec les axes que privilégient normalement les pouvoirs publics et qu'il existe de multiples moyens de les développer, p. 6.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

Les petites et moyennes entreprises (PME) privées dont le nombre total excède en règle générale 95 %, hors secteur agricole, sont une source essentielle d'emplois et génèrent des recettes considérables tant à l'intérieur qu'à l'exportation dans les pays de l'OCDE comme dans les pays en transition et en développement³. À l'évidence, une hausse de la compétitivité des PME pourrait contribuer au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté.

Le présent rapport examinera comment améliorer la compétitivité des PME dans les pays en développement et en transition à l'heure de la mondialisation et s'intéressera en particulier aux actions que les pouvoirs publics, les partenaires au développement (pays de l'OCDE et autres) et les PME doivent mener pour : i) améliorer la capacité des PME locales à échanger et à tirer parti de l'élargissement des perspectives commerciales qui s'offrent à elles au niveau régional et international, et ii) renforcer les interactions entre les PME et les investisseurs étrangers, et accroître ainsi les avantages que peut procurer l'IDE à l'économie locale.

Ce chapitre étudie brièvement les caractéristiques des PME et leur contribution au développement. Le chapitre 2 insiste sur la nécessité d'arrimer la stratégie de développement des PME à des cadres nationaux et met en regard des contraintes qui pèsent sur les PME, qu'elles soient liées à l'environnement juridique, réglementaire et administratif, aux difficultés d'accès au financement, aux mécanismes institutionnels d'aide aux entreprises ou à la qualité des infrastructures et des ressources humaines, les recommandations s'inspirant des bonnes pratiques qui ont pu être mises au jour. Le chapitre 3 étudie les mesures concrètes prises pour aider les PME à exporter et renforcer les interactions entre l'IDE et les PME. La conclusion examine brièvement comment on peut améliorer l'efficacité de l'aide, décrit les principaux axes autour desquels doit s'articuler toute stratégie en faveur des PME et énonce des recommandations à l'intention des pouvoirs publics. La conclusion examine brièvement comment on peut améliorer l'efficacité de l'aide et décrit les principaux axes autour desquels doit s'articuler toute stratégie en faveur des PME and provides policy recommendations.

Conclusions de la Conférence d'Istanbul

Ce document a en particulier contribué à alimenter le débat qui s'est engagé dans le cadre de l'atelier 4 de la Conférence d'Istanbul sur le thème « Renforcer le rôle des PME en faveur du développement », au cours duquel ont été abordées quatre questions fondamentales pour les responsables de l'action gouvernementale des pays en développement et en transition, à savoir : i) Comment relier le développement des PME à la réalisation des OMD ? ii) Quelles sont les caractéristiques propres aux PME des pays en développement et en transition ? iii) Quelles sont les pratiques exemplaires dont il convient de s'inspirer pour aider les PME à surmonter les difficultés et à mettre à profit les avantages inhérents aux nouvelles perspectives qui s'offrent à elles en matière d'échanges et d'investissement ? iv) Quel rôle les partenaires internationaux sont-ils appelés à jouer ? La section ci-après rend compte des conclusions de la discussion.

OMD et secteur des PME : les OMD ne pourront être atteints si les pays en développement ne peuvent s'appuyer sur un secteur privé rentable et dynamique, d'où l'importance qu'il convient d'accorder au secteur des PME

- La réalisation des OMD exige une croissance tirée par le secteur privé. Or, dans un grand nombre de pays en développement, qui dit secteur privé dit secteur des PME.

3. Voir OCDE (2002), CEAP (2000), FUNDES (2002).

- La croissance a des répercussions diverses sur la réduction de la pauvreté. Concentrer l'effort sur le secteur des PME contribuera à instaurer une croissance bénéfique pour les pauvres grâce à la création d'emplois et de revenus et par voie de conséquence, à l'accroissement des recettes publiques.
- Les PME concourent à enrayer la pauvreté à la source. L'une des caractéristiques distinctives des PME des pays en développement tient au fait qu'elles sont implantées dans les zones où vivent les populations pauvres, qu'elles emploient des pauvres et que leur production est destinée aux pauvres.
- Les PME peuvent favoriser le développement d'une classe moyenne et la création d'organisations représentatives des entreprises, capables de défendre un large éventail d'intérêts.

Quelles sont les caractéristiques propres aux PME des pays en développement et en transition ?

Les PME jouent un rôle particulièrement important dans les pays en développement et en transition. Elles constituent une source majeure d'emplois, de revenus et de recettes à l'exportation. Si elles ont à faire face aux mêmes difficultés que les PME du reste du monde, les PME des pays en développement pâtissent plus encore que les autres de la piètre qualité des capacités humaines et institutionnelles mises à leur disposition et tardent à recueillir tous les bénéfices qu'elles sont en droit d'attendre de la mondialisation. Les difficultés auxquelles elles se heurtent sont notamment :

- Leur faible capacité de faire entendre leur voix au stade de la formulation de l'action gouvernementale et l'absence de dialogue institutionnalisé entre les secteurs public et privé.
- Des préjugés défavorables à propos du secteur privé et une défiance réciproque entre les secteurs public et privé.
- L'absence de législation adéquate sur les droits de propriété et de moyens pour la faire respecter, qui compromet l'accès au crédit, en particulier pour les femmes.
- Le manque d'informations (sur les marchés, les normes, les barrières à l'entrée et à la sortie et les obstacles interdisant l'accès aux marchés), de données statistiques pertinentes et d'institutions de soutien.
- Le prépondérance des entreprises détenues par l'État et le rôle prédominant du secteur public dans la promotion des exportations et de l'investissement.
- Le pourcentage élevé de micro-entreprises/poids du secteur informel et la complexité des réglementations/l'absence d'incitations pour les entreprises du secteur informel à rejoindre le secteur formel.

Quelles sont les pratiques exemplaires dont il convient de s'inspirer pour aider les PME dans les économies en développement et en transition ?

Stratégie et dialogue

- L'observation met en évidence un certain nombre d'obstacles récurrents, mais les solutions sont spécifiques à chaque contexte.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

- Les responsables de l'action des pouvoirs publics et les représentants du secteur privé doivent mettre au point une stratégie cohérente à l'égard des PME qui s'inscrit dans le cadre d'une stratégie nationale de développement visant en priorité à surmonter les blocages et les insuffisances, et leurs décisions doivent prendre appui sur des analyses et des données statistiques.
- Toute stratégie de développement du secteur privé et des PME doit être ancrée dans une stratégie nationale plus globale de développement/de lutte contre la pauvreté si l'on veut être sûr que la croissance et la lutte contre la pauvreté sont appréhendées de manière cohérente et avec le souci de s'inscrire dans la durée.
- Le secteur privé doit être associé, au même titre que les pouvoirs publics et la société civile, à la définition des stratégies. Le dialogue est un paramètre capital pour bâtir la confiance et conforter le consensus autour d'une conception partagée des objectifs et des instruments de l'action gouvernementale.
- Les PME, qu'elles appartiennent au secteur formel ou informel, ne jouissent pas d'une position aussi privilégiée que les grandes entreprises solidement implantées pour être directement informées des décisions des pouvoirs publics et tenter de les infléchir. Les responsables gouvernementaux doivent impérativement prendre conscience de la nécessité de dialoguer avec les représentants des PME qui doivent pour leur part cesser de se considérer comme des « observateurs passifs » et se comporter enfin comme des « partenaires actifs ». Les organisations représentatives des PME peuvent également jouer le rôle de plate-forme d'échanges au service d'un dialogue ouvert à tous et œuvrer pour que les stratégies mises en œuvre par les pouvoirs publics soient plus adaptées aux besoins du secteur privé.

Conditions d'investissement et climat des affaires

- Les entreprises ont besoin d'une politique macro-économique se caractérisant par des orientations stables et doivent pouvoir bénéficier de conditions d'ensemble propres à stimuler l'esprit d'entreprise, l'innovation et la compétitivité. Dans les pays en développement et en transition en particulier, les pouvoirs publics doivent renforcer l'état de droit, lutter contre la bureaucratie, éliminer les préjugés sexistes, investir dans l'infrastructure, combattre la corruption, etc.
- Il est essentiel de développer une culture de l'entreprise axée sur l'innovation et l'évaluation. Pour y parvenir, il serait judicieux de recenser et diffuser les pratiques exemplaires mises au jour dans ce domaine sur le plan international.
- Les pouvoirs publics déploient d'ores et déjà des efforts sur tous les fronts qui viennent d'être cités, mais ils doivent mobiliser davantage de moyens, agir avec plus d'efficacité, de manière plus transparente et avec une volonté accrue de s'inscrire dans le long terme, ce qui, en soi, ne saurait suffire.

Stratégies d'aide

- L'expérience prouve que pour réussir, les PME doivent pouvoir bénéficier non seulement de conditions d'ensemble propices au développement de leurs activités, mais aussi de structures de soutien efficaces. Les organismes d'aide aux entreprises doivent fonctionner comme des entreprises commerciales accordant la priorité aux besoins de leur clientèle, dotées d'un

personnel compétent et digne de confiance et capables de s'adapter en permanence à la demande en constante évolution du secteur privé.

- Pour que les PME puissent être innovantes et compétitives, elles ont besoin de services de soutien capables de leur fournir une assistance dans les principaux domaines de la gestion d'entreprise [comptabilité, gestion, technologies de l'information et des communications (TIC), etc.], mais aussi dans les domaines de l'analyse et de la prospection de marchés, du développement et de l'amélioration des produits, de la mise en conformité avec les normes en vigueur, de l'assurance-qualité et de la certification.
- La constitution de pôles d'activité, de même que la mise en relation avec des investisseurs étrangers est un moyen d'aider les PME à surmonter leurs handicaps, à générer des économies grâce au regroupement géographique et à mieux s'intégrer dans les chaînes de l'offre au niveau mondial. C'est en encourageant la diffusion et la mise en commun de pratiques exemplaires que l'on peut espérer que celles-ci auront des retombées positives sur les entreprises locales en termes de transmission de compétences et de connaissances dans le domaine de la gestion.
- A terme, le secteur privé devrait jouer un rôle de plus en plus actif dans ce processus et devenir le principal prestataire de services dans ce domaine.

Quel rôle les partenaires internationaux sont-ils appelés à jouer ?

- Les donateurs doivent placer le développement des PME au coeur de leur stratégie pour pouvoir atteindre les OMD et appuyer activement le développement de l'investissement et des entreprises. Mais rien ne permet de savoir avec certitude si leurs efforts permettront d'éliminer les goulots d'étranglement dénoncés par le secteur privé, ni si leur action est suffisamment bien coordonnée pour que son efficacité soit garantie. Il convient que les donateurs adoptent une démarche plus stratégique vis-à-vis des PME, encouragent la participation du secteur privé à la conception et à la mise en oeuvre de l'action gouvernementale, donnent une ampleur supplémentaire à leur soutien et l'intègre dans les stratégies de développement du secteur privé définies au niveau national.
- Les pays de l'OCDE peuvent concourir à la diffusion des pratiques exemplaires et au renforcement des capacités (mise en place d'institutions, formulation et évaluation de stratégies, dialogue sur les politiques à suivre), mais aussi à l'instauration, au niveau international, d'un environnement propice au développement grâce à une mobilisation visant à améliorer la cohérence des politiques.
- Les partenaires internationaux ont intérêt à mener le cycle des négociations commerciales multilatérales de Doha à son terme de façon à insuffler un élan décisif à l'activité économique et à ouvrir plus largement les perspectives offertes aux PME.

Définition des PME

Les petites et moyennes entreprises (PME) constituent un groupe très hétérogène. Elles sont présentes dans des activités très diverses. On retrouve dans la catégorie des PME le petit artisan qui fabrique seul des outils agricoles vendus sur le marché du village, le café du coin de la rue, le café Internet d'une petite ville, mais aussi de petites entreprises d'ingénierie ou d'édition de logiciels commercialisant leurs produits à l'étranger et des entreprises de taille moyenne fabriquant des pièces détachées vendues sur le marché intérieur et à l'étranger à des constructeurs automobiles d'envergure

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

internationale. Ces entreprises appartiennent à des propriétaires, pauvres ou riches ; elles exercent leur activité sur des marchés très différents (dans des zones urbaines ou rurales, au niveau local, national, régional ou international) ; elles se distinguent par le niveau de compétences de leurs salariés, le montant de leur capital, leur technicité et leur vocation plus ou moins affirmée à se développer, et relèvent soit de l'économie officielle, soit de l'économie parallèle.

La définition statistique des PME varie selon les pays⁴ et tient généralement compte des effectifs, du montant du chiffre d'affaires et/ou de la valeur des actifs. Parce que les informations correspondantes sont faciles à recueillir, la variable la plus communément utilisée est le nombre de salariés. L'Union européenne et un grand nombre de pays de l'OCDE⁵ et de pays en transition et en développement fixent la limite supérieure à 200 ou 250 personnes. Rares sont les pays qui adoptent une autre règle : le Japon (300 salariés) et les États-Unis (500 salariés).

Un grand nombre de pays définissent en outre une catégorie regroupant les travailleurs indépendants et les micro-entreprises qui emploient moins de 10 salariés. Quel que soit le niveau de développement de l'économie, une forte proportion des micro-entreprises et, parfois, des petites entreprises relève de l'économie parallèle ou souterraine. Schneider (2003)⁶ a évalué le poids du secteur informel dans 22 économies en transition (de l'ex-Union soviétique et d'Europe centrale et orientale) et 21 pays de l'OCDE sur la période comprise entre 2000 et 2002 ; il est arrivé à la conclusion que le secteur informel représente en moyenne 16.7 % du produit intérieur brut (PIB) dans les pays de l'OCDE, 29.2 % dans les pays d'Europe centrale et orientale et 44.8 % dans les pays de l'ex-Union soviétique.

Contribution des PME au développement et nouveaux défis

La notion de développement des PME et de l'entrepreneuriat est apparue dans la réflexion sur la croissance et le développement dès la fin des années 40 où elle a trouvé son expression concrète dans l'adoption de mesures ciblées (aides, prêts bonifiés, régimes fiscaux préférentiels, etc.) et la création par les pouvoirs publics d'organismes de soutien aux petites entreprises ou aux PME (la mise en place d'organismes d'aide aux PME date de 1948 au Japon, 1953 aux États-Unis, 1954 en Inde, 1966 en Tanzanie et 1976 en Turquie).

Si elles sont depuis longtemps la cible d'actions destinées à promouvoir leur développement, les PME, y compris celles qui relèvent du secteur informel, n'en ont pas moins continué d'être considérées, surtout dans les années 80 et jusque vers la fin des années 90, comme une catégorie artificielle dont l'importance était avant tout « sociale et politique »⁷. Même si dans la plupart des pays en développement, les PME et l'économie parallèle étaient à l'origine de la majeure partie de ce que l'on pouvait alors assimiler, et que l'on peut encore assimiler, à la seule activité véritablement privée, les stratégies de développement du secteur privé prônées et mises en œuvre dans ces pays répondaient davantage aux besoins des entreprises de grande taille, dont les entreprises à capitaux étrangers. Le choix de cette orientation était en partie motivé par les résultats plutôt décevants⁸ obtenus grâce aux

4. Ayyagari, Beck et Demirgüç-Kunt (2003) énumèrent également les définitions officielles des PME en vigueur dans 74 pays de l'OCDE, en transition et en développement, complétées par des références aux sources des données correspondantes.

5. OCDE (2002), p. 4.

6. Schneider (2003).

7. Halberg (2001), p. 5.

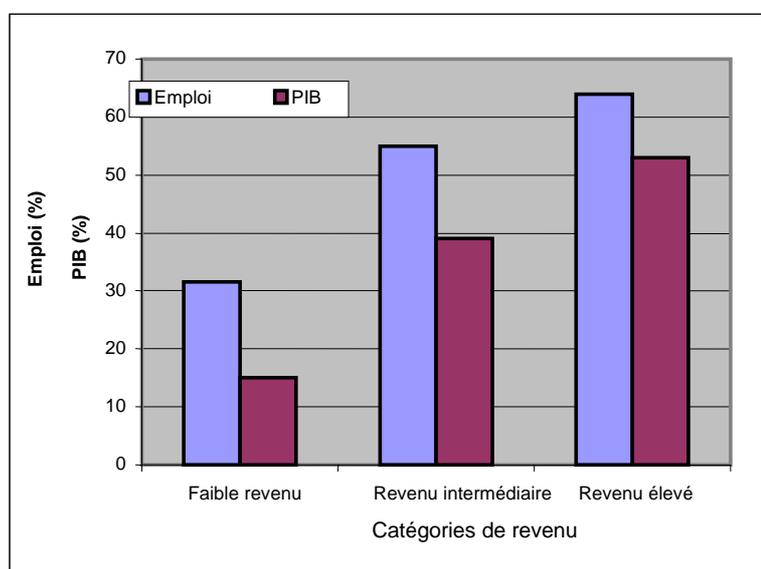
8. Voir notamment Meyer-Stamer, Jörg et Frank Waltering (2000).

systèmes de soutien aux PME d'envergure mis en place dans les pays développés depuis les années 70.

Selon des observations récentes, les PME génèrent plus de 55 % du PIB et plus de 65 % du nombre total d'emplois dans les pays à revenu élevé (voir figure 1). Les PME et les entreprises du secteur informel (voir figure 2) génèrent plus de 60 % du PIB et plus de 70 % du nombre total d'emplois dans les pays à faible revenu, et plus de 95 % du nombre total d'emplois et environ 70 % du PIB dans les pays à revenu intermédiaire. Les figures 1 et 2 font également apparaître que l'importance relative des PME et du secteur informel (de l'économie souterraine) est inversement proportionnelle au développement économique. Dans les pays à faible revenu, en particulier dans les économies les moins avancées, la contribution des PME à l'emploi et au PIB est inférieure à celle du secteur informel qui assure toutefois la subsistance de la grande majorité des plus pauvres parmi les pauvres. L'une des grandes priorités des pouvoirs publics des pays en développement doit donc être de réformer les mesures qui créent une dichotomie entre les secteurs formel et informel, afin de permettre aux pauvres d'accéder aux marchés et de se livrer à des activités commerciales à plus forte valeur ajoutée.

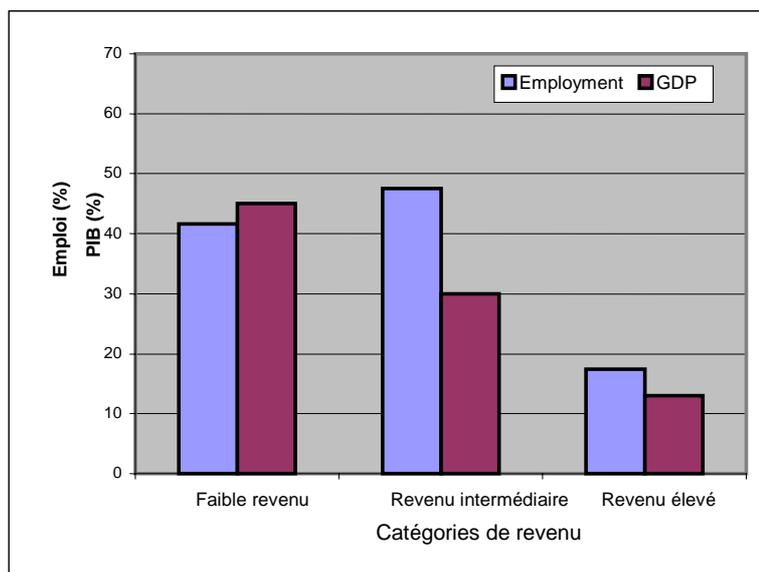
Dans les pays à revenu intermédiaire, la part de l'emploi et du PIB imputable aux PME du secteur formel est supérieure d'environ 20 % à celle qui revient au secteur informel. Dans ces pays, l'élimination des facteurs qui dissuadent les entreprises du secteur informel de rallier la sphère officielle serait donc également bénéfique sur le plan économique. Pour preuve, dans les pays à revenu élevé, la part des PME tant dans l'emploi total (environ 65 %) que dans le PIB (environ 55 %) est plus de trois fois supérieure à celle du secteur informel; en outre, ces pays prennent des mesures pour intégrer dans le secteur formel le plus grand nombre possible d'entreprises du secteur informel.

Figure 1. Contribution du secteur des PME à l'emploi et au PIB (valeurs médianes)



Source : Ayyagari, Beck and Demirgüç-Kunt (2003), pp. 27-28.

Figure 2. Contribution du secteur informel à l'emploi et au PIB



Source : Ayyagari, Beck and Demirgüç-Kunt (2003), p. 27-28.

Les PME sont une source majeure de recettes à l'exportation pour certains pays en développement. Le tableau 1 présente des données relatives à la part des PME dans les exportations de produits manufacturés de quelques pays en développement d'Asie de l'Est et d'Afrique et des pays de l'OCDE. Il est intéressant d'observer que les PME contribuent davantage aux exportations de produits manufacturés dans les économies d'Asie de l'Est les plus industrialisées (à hauteur de 56 % au Taipei chinois et de plus de 40 % en Chine) et en Inde (31,5 %) que dans les pays d'Afrique les moins industrialisés (moins de 1 % pour la Tanzanie et pour le Malawi). Le tableau 1 semble en outre confirmer l'hypothèse intuitive selon laquelle les entreprises de taille moyenne ont un potentiel à l'exportation supérieur à celui des petites entreprises employant moins de 50 salariés (voir les définitions des PME en vigueur en Tanzanie, au Malawi et à Maurice par comparaison avec celles retenues dans d'autres pays en développement et dans les pays de l'OCDE). Il ressort de ces observations qu'il convient de cibler les mesures visant à accroître le potentiel à l'exportation et les exportations des PME.

Les PME génèrent des emplois, des revenus et des recettes à l'exportation. Cependant, pour exploiter le potentiel qu'elles recèlent en termes de développement et de réduction de la pauvreté, les pouvoirs publics, les partenaires au développement et les PME elles-mêmes des pays en transition et en développement doivent relever un certain nombre de défis :

- Favoriser l'expansion du secteur privé/des PME résultant :
 - De la création d'entreprises innovantes.
 - De l'entrée dans le secteur formel du plus grand nombre possible d'entreprises relevant du secteur informel.
- Aider les PME à devenir plus compétitives et productives sur leur propre marché.
- Permettre à une partie au moins des PME compétitives sur le plan national d'atteindre un niveau de compétitivité suffisant pour pouvoir s'intégrer dans les chaînes de valeur à

l'échelle mondiale grâce aux échanges (exportations et internationalisation) et à l'investissement, notamment aux interactions entre l'IDE et leurs propres activités.

Relever ces défis se révèle de plus en plus complexe et difficile à mesure que l'économie se mondialise. D'un côté, la mondialisation peut ouvrir aux PME de nouveaux marchés et leur donner accès à des technologies, des compétences et des capitaux jusque là hors de leur portée. De l'autre, la poursuite de l'intégration économique entraîne une intensification spectaculaire de la concurrence due aux importations, à l'arrivée d'investisseurs étrangers et à la montée en puissance des grandes entreprises nationales qui commencent à s'emparer des marchés essentiellement locaux que se partageaient jusque là des PME.

Les défis qui viennent d'être évoqués ont plusieurs dimensions. Au fur et à mesure de l'abaissement des obstacles aux échanges et la diminution des coûts des transports et des communications, les PME se voient contraintes de miser davantage sur la valeur ajoutée à leurs produits pour conserver leur avantage et rivaliser avec des concurrents bénéficiant de moindres coûts. Du côté des consommateurs, la demande évolue rapidement du fait de la hausse des revenus et de l'élargissement des possibilités de choix lié à l'arrivée massive de produits importés sur le marché intérieur. Le progrès technologique donne naissance à de nouveaux produits et transforme pratiquement toutes les fonctions de l'entreprise, depuis la production jusqu'à la commercialisation, en passant par la gestion des approvisionnements et la logistique. Les nouvelles règles imposées par le système commercial multilatéral et par les acheteurs étrangers obligent les PME à se conformer à des normes plus strictes sur leur propre marché et à l'exportation, qu'il s'agisse de normes techniques (obstacles techniques aux échanges), environnementales (nécessité de respecter la norme ISO 14000 notamment) ou de normes du travail. Les entreprises multinationales en quête de nouveaux marchés et de nouvelles possibilités d'investissement offrent aux PME qui le peuvent une chance de s'insérer dans des chaînes de valeur au niveau mondial dans le cadre de relations de sous-traitance, celles qui n'ont pas les capacités requises étant en revanche de plus en plus menacées de perdre leurs marchés. On assiste également à une intensification de la concurrence, au sein du monde en développement, pour conquérir des marchés de l'exportation et attirer des investissements et des ressources provenant de l'étranger. Dans ce contexte de concurrence mondiale accrue, les PME, les organisations représentatives des PME, les organismes de soutien et les pouvoirs publics des pays en transition et en développement doivent s'adapter, revoir leurs méthodes et inventer de nouveaux modes de collaboration pour stimuler la compétitivité des PME.

Tableau 1. Part des PME dans les exportations de produits manufacturés de pays en développement et de pays de l'OCDE

Pays	Année	Définition d'une PME (a)	% des exportations de produits manufacturés imputable aux PME
Pays en développement			
Taipei chinois	Début des années 90	< 100 salariés	56
Chine	Début des années 90	< 100 salariés	40-60
Corée	1995	< 300 salariés	42.4
Viêt-Nam	Début des années 90	< 200 salariés	20
Inde	1991/1992	< 30 millions d'INR d'investissement en installations et équipements	31.5
Singapour	Début des années 90	< 100 salariés	16
Malaisie	Début des années 90	< 75 salariés	15
Indonésie	Début des années 90	< 100 salariés	11
Thaïlande	Début des années 90	< 100 salariés	10
Maurice	1997	< 50 salariés	2.2
Tanzanie	2002	< 50 salariés	<1.0
Malawi	2003	< 50 salariés	<1.0
OCDE			
Danemark	Début des années 90	< 500 salariés	46
France	1994	< 500 salariés	28.6
Suède	Début des années 90	< 200 salariés	24.1
Finlande	1991	< 500 salariés	23.3
Japon	1991	< 300 salariés	13.3
Etats-Unis	1994	< 500 salariés	11
Moyenne de 6 pays de l'OCDE			24.4
<i>Note : (a) Définition retenue dans chaque étude, qui peut être différente de la définition officielle de ce qu'est une PME.</i>			
Études : Corée (Kim et Nugent, 1999), Inde (Badrinath <i>et al.</i> , 1997), Maurice (Wignaraja et O'Neil, 1999), Tanzanie et Malawi (estimations reposant sur les travaux menés par Wignaraja sur le terrain), autres pays (OCDE, 1997).			

Source: Wignaraja, Ganesh (2003).

CHAPITRE 2

RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES PME DES PAYS EN TRANSITION ET EN DÉVELOPPEMENT

Metcalf, Ramlogan et Uyarra (2003) affirment que ce sont les caractéristiques de l'entreprise qui déterminent sa compétitivité, ces caractéristiques étant notamment :

- L'efficience et l'efficacité de l'utilisation des ressources.
- La détermination et l'aptitude à relier rentabilité et accroissement des capacités (c'est-à-dire la détermination à investir).
- La capacité d'innover pour améliorer la technologie et l'organisation de l'entreprise, et ainsi gagner en efficience et en efficacité.

Les auteurs indiquent que l'avantage compétitif, qui doit être mesuré en comparant les concurrents en présence sur les marchés, est fonction de l'efficience et l'efficacité des principaux marchés de produits, du marché du travail et des marchés de capitaux. Ils ajoutent que l'esprit d'entreprise, l'adoption de nouvelles combinaisons productives et l'innovation sont les facteurs qui permettent de générer en permanence des avantages compétitifs et d'élargir les perspectives d'expansion et de profits.

Meyer-Stamer (1995) souscrit à la thèse selon laquelle la compétitivité se joue au niveau de l'entreprise, mais est en partie déterminée par un contexte général et un jeu complexe d'interactions entre les pouvoirs publics, les entreprises et d'autres acteurs, ce qui explique pourquoi elle revêt des formes différentes selon les sociétés.

Une stratégie de développement des PME est nécessairement spécifique à un pays et à un contexte donné. Chaque pays doit relever des défis, saisir des opportunités et définir des priorités en matière de réforme qui lui sont propres. Les ressources disponibles pour assurer la mise en œuvre de l'action en faveur des PME varient selon le pays, et les résultats obtenus ne peuvent donc être identiques. Au cours des années 80 et de la majeure partie des années 90, les mesures prises par les pays européens à l'égard des entreprises étaient axées sur la création d'emplois et avaient principalement pour objet de favoriser la création d'entreprises. Par la suite, l'accent a été placé sur la compétitivité internationale, les programmes en faveur de l'expansion des entreprises et le soutien aux entreprises à vocation technologique, et le souci de développer une culture de l'entreprise au sein de la société a commencé à prendre de l'importance.

Cela étant, les enseignements de l'expérience acquise et des pratiques adoptées dans le passé ou plus récemment dans les pays développés, de même que les évaluations des résultats obtenus, ne sont pas sans intérêt, et offrent aux pays en transition et en développement un large éventail de réflexions et de pratiques exemplaires. A charge pour eux de choisir leur voie en s'appuyant sur des analyses sérieuses des conditions qui leur sont propres. L'OCDE et d'autres partenaires au développement peuvent aider les pays en développement à se doter des moyens de mener ces analyses et, une fois

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

leurs choix arrêtés, leur apporter une assistance au renforcement de leurs capacités pour la mise en œuvre des mesures prises.

À ce jour, il semble que les enseignements suivants méritent d'être retenus, indépendamment de la région et du niveau de développement du pays considéré :

- *La paix et la stabilité sont des conditions indispensables pour que les PME puissent se développer et pour que le pays parvienne à attirer des investissements étrangers. On observe que la guerre et la criminalité sont les principaux facteurs qui découragent les investisseurs privés, et en particulier les investisseurs étrangers.*
- *Pour œuvrer au développement des PME, il convient d'adopter une stratégie transversale (dont le succès dépend notamment de la capacité de la puissance publique à mettre en œuvre une politique macroéconomique saine, de la capacité des parties prenantes à instaurer des conditions d'ensemble propices au développement des entreprises, et de l'aptitude des PME à adopter des stratégies commerciales et des modes de fonctionnement compétitifs). Une bonne politique ne va jamais seule. Dans les pays en transition et en développement, toute stratégie de développement des PME doit en conséquence s'intégrer dans une stratégie nationale de développement et/ou de croissance et de lutte contre la pauvreté⁹.*
- *Le dialogue et les partenariats entre les parties prenantes (secteur public, secteur privé et société civile) sont primordiaux. Ils favorisent la prise en main des stratégies visant les PME par les intéressées, facilitent leur mise en œuvre (dans la mesure où elles répondent mieux aux besoins des PME) et leur confèrent une crédibilité politique tout en les inscrivant dans la durée.*
- *Les investissements dans les infrastructures matérielles et les services aux entreprises et dans le développement des capacités dont disposent les responsables de l'action gouvernementale, les administrations locales et les structures de soutien pour mettre en œuvre les mesures prises sont déterminants. L'accès et l'intégration des PME aux marchés locaux, nationaux, régionaux et mondiaux nécessitent des investissements massifs dans le déploiement d'infrastructures matérielles durables et dans la prestation de services aux PME dans toutes les régions, y compris dans les zones rurales et/ou reculées. Instaurer un dialogue soutenu et des partenariats solides entre les parties prenantes au service de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures de soutien, et singulièrement des mesures visant à renforcer les capacités des organismes d'exécution à tous les niveaux, permet d'améliorer les résultats obtenus.*
- *La nécessité d'accroître la capacité des femmes à contribuer au développement des PME doit être prise en compte à tous les stades et à tous les niveaux. Les femmes sont en effet à l'origine d'une part importante de l'activité du secteur privé et contribuent pour beaucoup à la réduction de la pauvreté. La questions de la parité doit être au centre de l'ensemble des stratégies et des programmes en faveur du développement des PME, et donner lieu à des initiatives spécifiques et ciblées pour remédier aux principaux blocages.*

9. On observe depuis quelque temps une tendance à faire figurer la croissance au nombre des objectifs des stratégies de lutte contre la pauvreté. La stratégie globale de lutte contre la pauvreté et de croissance approuvée par le gouvernement vietnamien en mai 2002 illustre bien cette tendance si l'on considère le rôle prééminent qu'elle attribue aux PME dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que les réformes en cours et celles qui sont envisagées pour promouvoir l'expansion des PME au service du développement.

Une stratégie transversale en faveur des PME ancrée dans le cadre national de développement

Les PME sont présentes dans tous les secteurs. Pour améliorer leur compétitivité, il convient de prendre des mesures visant les institutions économiques, politiques et sociales du pays, les marchés se développant dans ce cadre et les organismes qui réglementent, régulent et légitiment ces marchés. Toute stratégie de développement des PME doit donc par nature être axée en priorité sur les difficultés auxquelles se heurtent les PME en raison de leur taille, et avoir pour ambition de palier les insuffisances des structures institutionnelles et organisationnelles dans le but de dynamiser la compétitivité des PME. Il est souhaitable dans un premier temps d'avoir une vision globale des répercussions de la politique macroéconomique et des conditions microéconomiques (c'est-à-dire de l'environnement dans lequel les entreprises exercent leur activité) sur les PME auxquelles il revient en premier lieu de décider d'investir pour croître et asseoir leur avantage compétitif.

Une politique macroéconomique saine

Le caractère prévisible de l'environnement industriel et commercial est un élément crucial pour la prise de décisions. Les PME, mais les grandes entreprises aussi, y compris les entreprises à capitaux étrangers, sont tributaires des pouvoirs publics seuls à même de mettre en œuvre une politique macroéconomique saine et cohérente. Un déficit budgétaire maîtrisé, une inflation basse et un régime monétaire stable et transparent, assurant la compétitivité du taux de change, sont autant de facteurs qui contribuent à garantir la stabilité minimale dont les entreprises ont besoin pour prendre des décisions valables. Shiffer et Weder (2001) ont confirmé, à l'aide d'une étude de portée mondiale¹⁰, que l'inflation a des répercussions plus fortes sur la croissance des PME que sur celle des grandes entreprises et que l'évolution des taux de change a également davantage d'incidence sur les PME, les entreprises de petite taille ayant plus de difficultés à se couvrir contre le risque de change, mais que le manque de suivi dans l'action gouvernementale affecte également toutes les entreprises quelle que soit leur taille (voir tableau 2). Au niveau macroéconomique, les responsables de l'action des pouvoirs publics doivent être conscients de ces décalages s'ils veulent améliorer la compétitivité des PME.

Un environnement microéconomique propice au développement des entreprises

Améliorer la capacité des parties prenantes d'instituer un environnement microéconomique propice à l'expansion des entreprises est une ambition qui revêt de multiples facettes. Théoriquement, un environnement microéconomique propice à l'épanouissement de l'esprit d'entreprise exige notamment une simplification du cadre juridique et réglementaire, une bonne gestion des affaires publiques, une absence de corruption, une amélioration de l'accès au financement et un élargissement de l'offre de financement, des infrastructures adaptées, une main-d'œuvre nombreuse qui soit qualifiée, adaptable et en bonne santé, une valorisation de l'image de l'entreprise au sein de la société dans son ensemble et la possibilité qu'ont les entreprises de se procurer des facteurs de production autres que la main-d'œuvre à des prix compétitifs. Plus simplement, cet environnement est le lieu des interactions entre les PME et les institutions, les marchés et les organismes de soutien dont l'enjeu est l'amélioration de la compétitivité. Une multitude de parties prenantes, n'ayant pas toutes le même niveau de compétence, s'y retrouvent en contact et en relation les unes avec les autres.

10. Cette enquête couvre 80 pays ainsi que la Cisjordanie et la Bande de Gaza, et rassemble des informations recueillies auprès de 10 090 entreprises.

Tableau 2. Classement des obstacles auxquels se heurtent les entreprises en fonction du rang qu'elles leur ont attribué

Rang	Ensemble des entreprises		Petites entreprises		Entreprises moyennes		Grandes entreprises	
1	Financement	36.5	Financement	38.9	Financement	38.0	Manque de suivi dans l'action gouvernementale	29.8
2	Inflation	34.6	Inflation	36.9	Fiscalité et réglementation	37.2	Financement	27.9
3	Manque de suivi dans l'action gouvernementale	34.4	Fiscalité et réglementation	35.5	Inflation	36.1	Inflation	26.2
4	Fiscalité et réglementation	33.5	Manque de suivi dans l'action gouvernementale	35.0	Manque de suivi dans l'action gouvernementale	36.0	Criminalité ordinaire	23.9
5	Taux de change	28.0	Criminalité ordinaire	30.6	Taux de change	29.7	Corruption	23.4
6	Corruption	27.7	Corruption	30.1	Corruption	27.4	Taux de change	22.4
7	Criminalité ordinaire	27.2	Taux de change	28.9	Criminalité ordinaire	25.5	Criminalité organisée	21.7
8	Criminalité organisée	24.5	Criminalité organisée	26.9	Criminalité organisée	23.4	Fiscalité et réglementation	21.4
9	Pratiques anticoncurrentielles	21.9	Pratiques anticoncurrentielles	23.8	Pratiques anticoncurrentielles	21.9	Infrastructure	18.2
10	Infrastructure	17.0	Infrastructure	16.3	Infrastructure	17.2	Pratiques anticoncurrentielles	16.9
11	Législation	13.7	Législation	13.8	Législation	14.4	Législation	11.6

Note : (a) Les obstacles considérés comme majeurs sont ceux auxquels les entreprises ont attribué la note maximale, à savoir 4, la note 3 ayant été attribuée aux obstacles d'importance moyenne, la note 2 aux obstacles mineurs et la note 1 aux aspects qui ne constituent pas véritablement des obstacles à l'activité des entreprises.

Source: Shiffer et Weder (2001).

Shiffer et Weder (2001) mettent clairement en évidence que la taille pour les PME, et plus encore pour les toutes petites entreprises, est un handicap permanent perceptible dans tous les domaines : cadre juridique et réglementaire, problèmes de gouvernance, liés notamment aux lourdeurs administratives et à la corruption, accès au financement et droits de propriété. Il faut agir sur tous ces fronts en même temps. Les effets discriminants dont sont victimes les PME résultent en fait soit de dysfonctionnement du marché, soit de carences dans l'action gouvernementale, et sont étroitement liés aux capacités des parties prenantes. Les marchés corrigent parfois d'eux-mêmes ces anomalies. Il arrive toutefois qu'il faille recourir, pour les éliminer, à des démarches structuralistes (intervention sélective)¹¹ plutôt qu'à des méthodes respectueuses des mécanismes du marché lorsque l'action de ces

11. Lall (2001) affirme que les pays en développement dans lesquels les dysfonctionnements du marché sont particulièrement répandus et multiformes doivent parfois mettre en œuvre des stratégies coordonnées pour faire évoluer leur économie et passer d'activités à faible intensité technologique et employant une main d'œuvre peu qualifiée à des activités à plus forte valeur ajoutée ; il propose de recourir à des démarches

derniers ne suffit pas pour combler les déficits de capacités du système. Les choix sont alors de nature politiques, mais doivent toutefois reposer sur des analyses fiables.

Adoption de pratiques et de stratégies compétitives par les PME

C'est aux PME qu'il incombe d'adopter des stratégies commerciales et des modes de fonctionnement compétitifs. Cependant, les choix qui s'offrent à elles sont en outre étroitement liés à la qualité des institutions, des marchés et des organismes qui composent l'environnement dans lequel elles exercent leur activité. Ce sont l'efficacité et l'efficacite de ces institutions, marchés et organismes qui les aiguillonnent, ou au contraire freinent leurs efforts pour rester dans la course en se formant à de nouvelles méthodes, en s'étalonnant par rapport à la concurrence et en décidant d'investir, y compris pour intégrer l'innovation dans leurs stratégies commerciales. Si les conditions d'ensemble ne sont guère favorables, les PME sont d'autant moins à même de détecter les signaux que leur adresse le marché et de prendre des décisions concernant leur expansion et leurs investissements futurs.

Aujourd'hui, il semble que les pays en transition et en développement disposent d'un grand choix de politiques et de stratégies intéressant d'une manière ou d'une autre le secteur privé : stratégie de développement du secteur privé, stratégie de développement des PME, mesures et stratégies en matière d'échanges et d'investissement, stratégies d'exportation, etc. Pourtant, la responsabilité de la mise en œuvre de ces différents programmes et mesures/stratégies au niveau national se répartit entre de nombreuses institutions du secteur public qui n'ont guère les moyens, ni les compétences requis pour coordonner leur action. De surcroît, il convient d'établir un dialogue et des partenariats entre les pouvoirs publics, les PME, la société civile et les milieux universitaires afin d'évaluer et de hiérarchiser les difficultés des PME et de mettre en œuvre les actions qui s'imposent. En règle générale, lorsqu'ils définissent une politique, les pouvoirs publics mènent des consultations avec le secteur privé – même si le processus ne s'adresse la plupart du temps qu'aux grands investisseurs et aux investisseurs étrangers – car ils estiment que le dialogue entre les secteurs public et privé facilite la mise en œuvre des mesures prises, leur confère une crédibilité politique et les inscrit dans la durée. On observe toutefois également un manque de moyens du côté des organisations représentatives des PME en leur qualité d'interlocutrices des pouvoirs publics.

Comme cela a été démontré précédemment, il convient, pour améliorer la compétitivité des PME, de veiller à mener une action concertée et coordonnée à tous les niveaux, ce qui peut être fait en enracinant la stratégie de développement des PME dans la stratégie nationale de développement afin que les répercussions sur les PME des mesures pouvant avoir des effets sur elles soient réellement prises en compte à chaque stade et à tous les niveaux (grâce à la coordination au sein de l'administration, au renforcement des organisations représentatives du secteur privé), que la priorité soit accordée aux mesures nécessaires pour corriger les dysfonctionnements du marché et remédier aux carences de l'action gouvernementale, et que des actions soient engagées pour renforcer les capacités des parties prenantes. Le titre de la stratégie lancée par le Royaume-Uni en faveur des PME, « Think Small First », 2001, traduit parfaitement la volonté des pouvoirs publics d'intégrer systématiquement les questions concernant les PME dans les cadres nationaux de développement (voir encadré 2).

structuralistes (intervention sélective) plutôt qu'à des méthodes respectueuses des mécanismes du marché pour surmonter les obstacles qui freinent le développement.

**Encadré 2. Priorités de la politique gouvernementale à l'égard des PME au Royaume-Uni
Think Small First, 2001**

Axes prioritaires

Afin de relever les défis qui se profilent à l'horizon, le gouvernement entend concentrer son action sur les trois domaines prioritaires suivants :

1. La culture et l'environnement, et notamment la stabilité macroéconomique et le cadre d'action des pouvoirs publics.
2. Le cadre réglementaire régissant les activités des entreprises.
3. Le soutien aux entreprises à chaque étape de leur cycle de vie, en particulier dans les domaines des ressources humaines, des qualifications, du conseil, des conditions de travail, des technologies de l'information, des finances et du commerce international.

Source : www.sbs.org.uk.

Il doit être clair par ailleurs qu'on ne saurait se contenter d'introduire la dimension « PME » dans le cadre national de développement ou dans une stratégie de développement du secteur privé déjà en vigueur. Il y a lieu d'analyser en détail, dans le contexte propre à chaque pays, les effets discriminatoires dont sont victimes les PME, qu'ils soient liés au cadre juridique et réglementaire, aux pratiques administratives, à l'accès au financement, aux structures d'aide aux entreprises et aux infrastructures, et ce, sans perdre de vue que le souci d'utiliser efficacement les ressources humaines et naturelles doit être une préoccupation centrale.

Un environnement juridique, réglementaire et administratif propice

Le cadre juridique et réglementaire définit les « règles du jeu » auxquelles doit se plier une société et régit les interactions entre les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile. Ces règles influent sur les décisions d'investissement de même que sur les perspectives et les rémunérations promises aux acteurs économiques. Les pouvoirs publics les imposent afin de percevoir des recettes fiscales qui serviront à financer des investissements dans des biens publics dont la défense nationale, le respect du droit et le maintien de l'ordre, et de préserver la santé et la sécurité des consommateurs et de protéger l'environnement. Le respect de ces règles fait partie des obligations liées à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale. L'encadré 3 présente un certain nombre d'exemples de textes législatifs intéressant le secteur privé, donc les PME.

Bannock, Gamsler, Juhlin et McCann (2002) font valoir que si elle devient par trop contraignante ou si elle est mal appliquée, la réglementation divise l'économie en un secteur formel et un secteur informel, et érige entre ces deux sphères des barrières qui perpétuent la division. L'acceptation passive par les pouvoirs publics des pays en transition et en développement du fait qu'il est impossible de soumettre totalement le secteur informel à la réglementation sonne comme l'aveu que celle-ci atteint un niveau de complexité et impose des coûts tels qu'on ne peut l'appliquer à toutes les formes d'activité économique sous peine de risquer de priver une part importante de la population de ses moyens de subsistance.

Encadré 3. Exemples de textes législatifs intéressant les PME/le secteur privé

- Droit des sociétés, droit commercial et droit des contrats
- Régime foncier, notamment droits patrimoniaux
- Droit fiscal
- Règles comptables
- Législation sur les faillites
- Textes relatifs à l'indemnisation des dommages
- Textes relatifs à la protection des consommateurs
- Textes relatifs à la protection de l'environnement
- Droit du travail, textes relatifs au salaire minimum, textes régissant la sécurité au travail
- Droit locatif
- Droit associatif
- Législation en matière de crédit, textes régissant les activités bancaires et financières
- Réglementation boursière
- Droit des assurances
- Droit de la propriété intellectuelle
- Droit de la concurrence, notamment législation sur les ententes

Un environnement juridique, réglementaire et administratif « favorable » aux PME est un environnement dans lequel :

1. Les droits de propriété sont clairement établis.
2. L'exécution des contrats est assurée.
3. Le système fiscal en place est simple et transparent, n'oblige pas les contribuables à supporter des charges trop lourdes pour se conformer à leurs obligations et enfin, est considéré comme équitable.
4. Les formalités d'immatriculation sont simples et peu coûteuses et peuvent être effectuées, si les intéressés préfèrent, à distance, via Internet.
5. Le nombre d'autorisations obligatoires pour exercer une activité est réduit au minimum et celles qui restent en vigueur ont pour objet de préserver la santé et la sécurité des consommateurs et des travailleurs plutôt que d'assurer un apport de recettes à l'administration locale et/ou centrale.
6. La réglementation du travail est équilibrée et flexible et protège tout autant les droits des salariés que ceux des employeurs.
7. Les PME, qu'elles exportent ou qu'elles importent, ont affaire à une administration douanière dont le fonctionnement a été rationalisé et qui applique des procédures simplifiées, efficaces et transparentes.
8. La réglementation du secteur financier (banques, compagnies d'assurance, sociétés de crédit-bail) tient compte des contraintes spécifiques aux PME et prévoit des instruments juridiques et réglementaires adaptés leur permettant de remettre en garantie les éléments qui composent le plus souvent leur actif.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

9. A tous les niveaux, les agents des administrations publiques ont conscience que les entrepreneurs oeuvrent à la croissance économique, ils les traitent de façon équitable et s'efforcent d'endiguer le plus possible la corruption.
10. La législation et la réglementation s'appliquent sans distinction de sexe ; le droit et les règles du jeu s'imposent de la même manière aux femmes et aux hommes.
11. Il est facile de créer une PME et de l'affilier à une organisation professionnelle.
12. La législation sur les faillites n'impose pas de sanctions pécuniaires trop lourdes aux entrepreneurs ou aux PME.

Si des études récentes¹² insistent beaucoup sur le fait que la présence d'institutions efficaces et efficaces pour encadrer le marché a une influence prépondérante sur le développement économique, surpassant celles de l'intégration mondiale et des données géographiques, d'autres études¹³ en revanche apportent des éléments à l'appui de l'idée que le défi majeur est d'arriver à faire fonctionner toutes ces institutions dans des conditions optimales. En fait, il ressort de ces études que dans les pays industrialisés, il a fallu deux ou trois siècles au moins pour que la plupart des institutions que nous connaissons deviennent ce qu'elles sont aujourd'hui, ce qui veut dire qu'elles n'existaient pas lorsque les économies désormais industrialisées n'en étaient qu'aux balbutiements du processus d'industrialisation. En outre, les économies industrialisées d'aujourd'hui continuent de ne pas ménager leurs efforts pour adapter leurs institutions aux évolutions qui se font jour à l'échelle mondiale, ce qui exige d'elles des investissements colossaux. À l'évidence, ce sont les institutions qui régulent le développement économique. Compte tenu des limites que l'objet et le volume du présent rapport nous imposent, nous nous bornerons à examiner certaines de ces institutions dans le but de mettre en évidence l'incidence de leur action sur le développement des PME.

L'étude de la Banque mondiale intitulée *Doing Business* contient des indicateurs sur les coûts inhérents à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale dans 133 économies (chiffres arrêtés en mars 2004) : elle recense les réglementations qui ont pour effet de stimuler ou de freiner l'investissement, la productivité et la croissance. Ces indicateurs sont tirés d'enquêtes portant sur les réglementations en vigueur et d'estimations de coûts recueillies sur le terrain directement auprès des entreprises (petites entreprises, travailleurs indépendants, sociétés à responsabilité limitée employant entre 5 et 50 salariés), ainsi que d'entretiens avec des représentants d'organismes chargés de faire appliquer la réglementation au nom des institutions dont ils dépendent. La base de données de la Banque mondiale offre¹⁴ des effets que l'environnement dans lequel elles exercent leur activité peut avoir sur les entreprises une vision différente de celle qui ressort d'études antérieures dans la mesure où ces dernières reposaient sur des enquêtes d'opinion réalisées auprès d'entrepreneurs et sur des évaluations émanant d'experts.

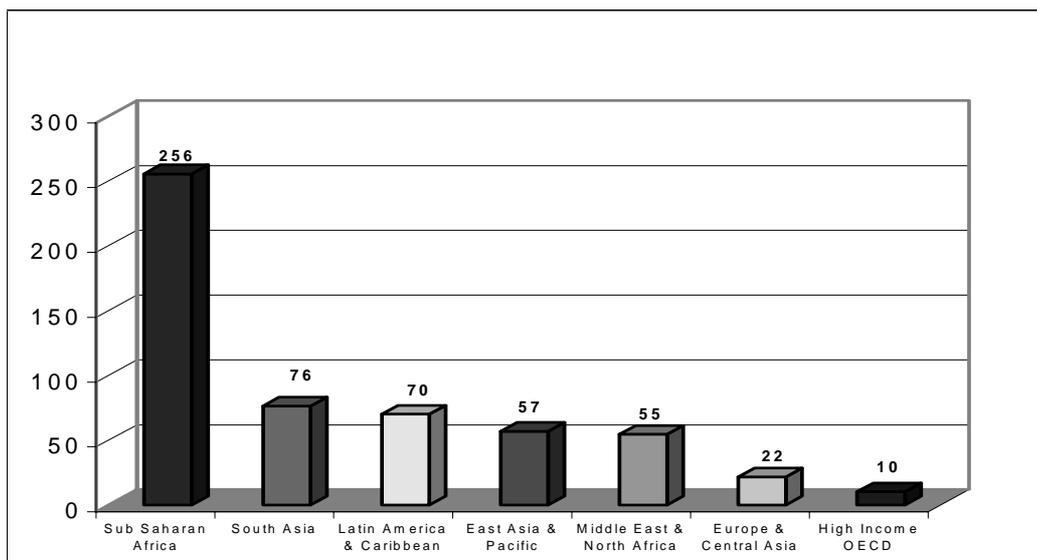
12. Voir Rodrik, Subramanian, Trebbi (2002) et Acemoglu (2003).

13. Voir Chang (2001) *et al.* (2002).

14. Voir par exemple Fries, Lysenko et Polanec (2003) pour une analyse de l'enquête de la BERD intitulée « Business Environment and Enterprise Performance Survey 2002 ».

La figure 3 illustre le fait que dans un pays d'Afrique subsaharienne, un entrepreneur doit supporter des frais de constitution pouvant atteindre 2,5 fois le RNB par tête alors que dans un pays à revenu élevé, une création d'entreprise ne coûte que l'équivalent de 10 % du RNB par tête. Si les coûts des formalités de constitution varient entre 22 et 76 % dans les pays en transition et en développement d'autres régions du monde, ils demeurent prohibitifs et risquent de décourager les entreprises de s'installer ou d'officialiser leur activité.

Figure 3. Frais de constitution d'une PME sur le marché intérieur (% du RNB par habitant)



Source : <http://rru.worldbank.org/doingbusiness>.

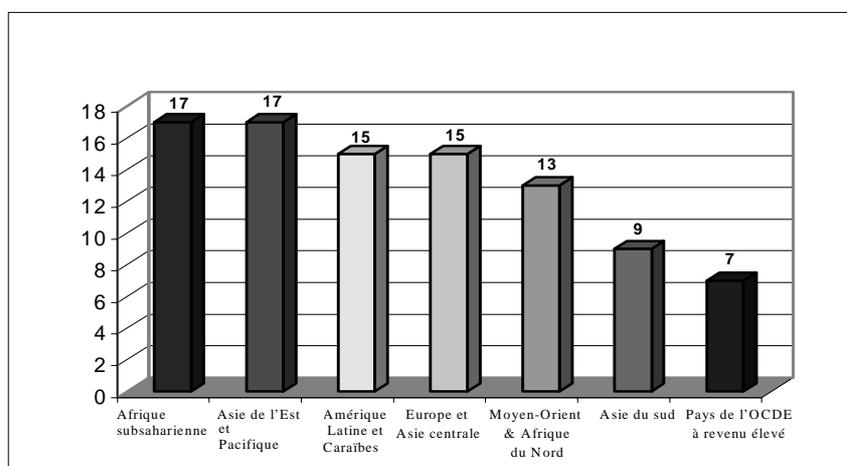
Il ressort de la figure 4 qu'en Asie de l'Est et dans la région du Pacifique, une entreprise qui ferme enregistre une perte équivalant à 17 % du montant de ses actifs, contre 7 % dans les pays à revenu élevé. Il est aussi intéressant de noter que les écarts sont faibles entre les pays en développement pour ce qui est des coûts d'une cessation d'activité. Ces coûts influent par ailleurs sur les décisions des candidats à la création d'entreprise : plus ils sont élevés, plus la décision de créer une entreprise sera difficile à prendre¹⁵.

Si l'un des objectifs de la stratégie de développement des PME est d'élargir le secteur des PME ayant une existence officielle, dont les petites entreprises innovantes, il convient de rationaliser les coûts imposés aux entreprises par les dispositifs juridiques et réglementaires. La révision de la loi sur les sociétés en vigueur au Viêt-Nam adoptée récemment est un bon exemple de ce qui peut être fait dans ce domaine. La nouvelle loi sur les sociétés est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Au cours des deux années qui ont suivi, plus de 26 000 entreprises ont officialisé leur activité. Près de 70 % d'entre elles étaient des entreprises nouvelles, les 30 % restants regroupant des entreprises familiales du secteur informel ayant décidé d'acquérir un statut officiel¹⁶.

15. La capacité d'adaptation d'une économie à des évolutions rapides grâce à des entrées et des sorties faciles d'entreprises, que l'on appelle parfois « destruction créatrice », semble accroître la productivité globale, et partant le potentiel de croissance.

16. PNUD (2002), p. 40.

Figure 4. Coût de la fermeture d'une PME sur le marché intérieur (% des actifs)



Source : <http://rru.worldbank.org/doingbusiness>.

Le secteur informel (l'économie souterraine) ne comprend pas seulement des travailleurs indépendants et des micro-entreprises. Il existe aussi des entreprises ayant une existence légale qui se livrent à des activités relevant, pour partie au moins, de l'économie parallèle afin d'échapper à l'augmentation des charges d'exploitation. Nombreuses sont les études factuelles¹⁷ qui attestent que dans une économie donnée, on observe une expansion de l'économie souterraine lorsque les prélèvements fiscaux et les cotisations sociales augmentent et lorsque la réglementation devient plus contraignante, et qu'à l'inverse l'économie parallèle recule lorsque les charges diminuent et lorsque la réglementation s'assouplit.

On ne peut évaluer ce que coûte aux entreprises l'obligation d'observer les textes qui leur sont applicables uniquement l'aune des frais et charges qu'elles doivent acquitter à l'occasion de certaines démarches. Il faut en outre tenir compte des coûts récurrents, du temps perdu à se mettre en conformité avec la réglementation qui n'est pas consacré à l'activité de l'entreprise, ou encore des frais indûment acquittés à cause de la corruption qui entache les pratiques administratives. Pour abaisser ces coûts, les pouvoirs publics peuvent suivre les principes auxquels doit obéir une « bonne réglementation » sachant que les caractéristiques d'une bonne réglementation sont: la proportionnalité, la transparence, la responsabilité et la cohérence (voir encadré 4). L'intervention des pouvoirs publics et la contribution du secteur privé sont toutes deux nécessaires pour garantir l'enracinement des principes auxquels doit obéir une bonne réglementation à l'égard des PME.

17. Schneider (2003) ; Djankov, Lieberman, Mukherjee et Nenova (2003) ; Schneider et Enste (2000) ; Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton (1998a, 1998b) ; Johnson, Kaufmann et Schleifer (1997) entre autres.

Encadré 4. Principes auxquels doit obéir une bonne réglementation à l'égard des PME

Proportionnalité

- L'impact de la réglementation sur les petites entreprises est mesuré, et assure un juste équilibre entre le risque et le coût.
- La réglementation n'impose pas de contraintes inutiles aux petites entreprises.

Transparence

- Les objectifs des pouvoirs publics, y compris ceux qui appellent l'adoption d'une réglementation, sont clairement définis et réellement annoncés aux parties concernées.
- Les intéressés comprennent les obligations que leur impose la réglementation et savent à quoi s'attendre de la part des instances chargées de la faire respecter.

Responsabilité

- Les propositions sont rendues publiques et toutes les parties sur lesquelles elles peuvent avoir un impact sont consultées avant toute prise de décision.

Cohérence

- Les réglementations nouvelles sont compatibles avec la réglementation en vigueur.
- La réglementation est appliquée de manière uniforme dans tout le pays.

Source : Conclusions de l'Atelier régional sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé en Asie, Phnom Penh, Cambodge, 2-3 décembre 2003.

Du côté des pouvoirs publics, il faut que la volonté politique de modifier le mode de fonctionnement de l'administration existe au plus haut niveau, c'est-à-dire que les objectifs de la réglementation soient clairement définis, que le coût imposé aux PME par l'adoption d'une nouvelle réglementation soit évalué, que les propositions concernant la nouvelle réglementation soient communiquées aux PME, que des instructions claires soient données sur la manière de s'y conformer et que, le cas échéant, les moyens dont dispose l'administration chargée de la faire respecter soient renforcés. Les PME, de leur côté, doivent s'efforcer de devenir pour l'administration des interlocuteurs informés et compétents s'exprimant par la voix des organisations qui les représentent, de comprendre la réglementation et de s'y conformer une fois qu'elle a été adoptée à l'issue d'un processus consultatif. La consultation est un mécanisme couramment utilisé dans un certain nombre de pays de l'OCDE où les pouvoirs publics réalisent des études d'impact de la réglementation (notamment le Royaume-Uni et l'Irlande) et des études d'impact sur les petites entreprises. Dans d'autres pays de l'OCDE, des lois ont été adoptées pour simplifier les formulaires à remplir et les formalités à accomplir (aux États-Unis, par exemple), autoriser le partage des informations recueillies sur les entreprises, de sorte que les PME n'aient pas à fournir les mêmes informations à plusieurs reprises à différents services administratifs (en Suède notamment) et instituer les déclarations fiscales en ligne (en Italie, par exemple).

Dans les économies les moins avancées, l'entrepreneuriat féminin apporte une contribution non négligeable à la production de revenus et à la réduction de la pauvreté¹⁸, et dans les économies les plus développées, comme les États-Unis et le Canada, le nombre d'entreprises détenues par des femmes

18 . Voir Ulusay de Groot (2000) et (2001).

augmente plus vite que le nombre d'entreprises détenues par des hommes¹⁹, Pourtant, les femmes qui participent aux activités économiques continuent de se heurter à des préjugés sexistes, et c'est là l'un des principaux défauts des cadres juridique, réglementaire et administratif en vigueur. Nombre de ces préjugés trouvent leur origine dans la tradition et le contexte socioculturel : la loi prive parfois les femmes du droit d'hériter, du droit de posséder la terre, du droit de créer une entreprise en son nom propre. Il arrive aussi que, même si la loi leur reconnaît des droits, les femmes ne puissent les faire valoir dans la pratique. C'est parce que rien ne peut justifier que la moitié de la population d'un pays reste exclue de l'économie déclarée qu'il faut faire davantage pour encourager le respect des droits reconnus aux femmes par le droit. De même que l'on évalue si une réglementation est conforme aux principes auxquels doit obéir une bonne réglementation, il convient d'évaluer de manière systématique si la législation et la réglementation en vigueur garantissent la parité entre les sexes, et de sensibiliser la fonction publique au problème au moyen d'évaluations régulières.

Tout effort visant à instituer un cadre juridique et réglementaire et des pratiques administratives propices au développement des entreprises doit s'accompagner d'une volonté de promouvoir l'image de l'entreprise et de l'entrepreneur au sein de la fonction publique. Dans la plupart des pays en transition et dans un petit nombre de pays en développement, l'ombre de l'économie planifiée continue de planer et l'image de l'entrepreneur est plutôt négative. En outre, le niveau peu élevé des traitements des fonctionnaires et la pression croissante qu'ils subissent en raison des réductions d'effectifs imposées par les programmes de réforme de l'administration publique ne font qu'encourager, dans les pays en transition comme dans les pays en développement, la recherche de rentes de situation. Enfin, si l'on veut généraliser la mise en place de conditions d'ensemble plus favorables aux PME, encore faut-il amener les fonctionnaires à prendre conscience de la contribution que les PME apportent au développement « économique » du pays. Sachant qu'il a fallu du temps pour que cette prise de conscience se dessine au niveau international et que les réformes sont très coûteuses et exigent une volonté au plus haut niveau s'inscrivant dans la durée (ce qui signifie que la stabilité politique est une condition préalable), on peut penser que les pays en transition et en développement ne rattraperont pas de sitôt leur retard sur les pays de l'OCDE. L'OCDE et d'autres partenaires au développement peuvent accélérer ce processus en apportant une assistance aux pays en développement certes pour les aider à concevoir les cadres dans lesquels l'action des pouvoirs publics doit se déployer, mais surtout pour les aider à renforcer leur capacité de gérer ces cadres améliorés. En fait, il convient de ne pas oublier qu'il est encore pire de ne pas appliquer une législation ou une réglementation existante que de ne pas avoir de réglementation du tout.

L'accès au financement

Les PME estiment que l'accès au financement, notamment à moyen et long terme, est le principal obstacle qui les empêchent de croître et d'investir. Le problème présente en fait deux facettes. Dans les économies les moins avancées, et dans certaines économies en transition et en développement, les difficultés surgissent à la fois au niveau macroéconomique et microéconomique : les déficits budgétaires, l'instabilité des taux de change et l'environnement juridique, réglementaire et administratif sont des écueils majeurs pour les PME en quête de financements. Dans certaines économies, il arrive parfois qu'il y ait tout simplement pénurie de capitaux²⁰, que le régime de

19. Voir OCDE (2000).

20. Il faut rapprocher les 100 millions de dollars des États-Unis que les pouvoirs publics indiens ont mis à la disposition des PME à vocation technologique sous forme d'apports de capitaux propres en 1999 de l'enveloppe de 5 milliards de dollars des États-Unis distribuée en Allemagne chaque année, Dossani et Kennedy (2002), p. 24.

propriété n'autorisent pas la propriété foncière, que les marchés d'actifs immobiliers soient très peu développés, que la législation applicable en matière de prêts et de garanties n'autorise pas la remise en garantie des éléments qui composent généralement l'actif des PME (par exemple, de biens en cours d'acquisition), que l'absence de registre des privilèges et hypothèques augmente les risques pour les prêteurs, et que l'exécution des contrats et la liquidation des actifs soient entravées par des carences de la législation et du système judiciaire.

L'autre facette de l'accès au financement est liée à des insuffisances au niveau des capacités organisationnelles. Dans les économies les moins avancées par exemple, il arrive que les marchés de services aux entreprises dans les domaines de la comptabilité, de la révision des comptes, de la gestion financière et du conseil juridique soient si peu développés que les PME se retrouvent dans l'incapacité matérielle ou financière de se procurer des services dont elles auraient pourtant grand besoin lorsqu'elles entreprennent des démarches auprès de banques ou d'autres bailleurs de fonds.

Dans les pays en développement les plus avancés, où des progrès notables ont déjà été enregistrés au niveau des grandes institutions, les PME rencontrent parfois encore des difficultés pour se procurer des financements par les voies classiques : prêts bancaires, garanties de prêts, apports de capital-risque, crédit-bail, etc. Bien que dans toutes les économies, les PME représentent de loin le groupe le plus nombreux de la clientèle des banques d'affaires, les prêts qui leur sont consentis sont souvent des prêts à très court terme, excluant toute possibilité de financer des investissements d'importance. De plus, parce que les prêts qui leur sont accordés sont jugés risqués, les PME ne peuvent guère espérer bénéficier de taux d'intérêt compétitifs. Enfin, dans de nombreuses économies en développement, les banques préfèrent prêter au secteur public afin de minimiser les risques encourus et d'obtenir de meilleurs rendements, ce qui a pour effet d'évincer le secteur privé du système financier .

Dans les pays industrialisés, il existe depuis longtemps des prêts bonifiés et des aides de toutes sortes destinés aux PME qui cherchent à améliorer leur compétitivité. Depuis quelque temps, les économies de l'OCDE ont tendance à axer leur effort sur les PME exportatrices et à vocation technologique, ce qui se traduit généralement par la suppression des aides au financement de l'acquisition d'actifs et du fonds de roulement, et par leur remplacement par des mesures visant à promouvoir les exportations et la modernisation technologique, par des formules de garanties de prêts et de change ou encore par des aides à l'amélioration de la qualité²¹. C'est dans cette optique que dans certains pays en développement, les pouvoirs publics ont également créé des banques spécialisées dans le financement des PME (notamment la *Small Industries Development Bank of India* en Inde, et la *Halkbank* en Turquie). Néanmoins, les programmes mis en œuvre sont généralement de portée plus modeste dans le monde en développement que dans les pays développés.

Les produits innovants proposés par les banques d'affaires dans les économies de l'OCDE ont fait la preuve de leur efficacité pour les PME. Cependant, l'infrastructure et les capacités requises pour faire bénéficier de ces innovations les pays en développement font encore défaut dans la plupart d'entre eux (voir encadré 5).

21. Voir par exemple, CNUCED (2001) et Dossani et Kennedy (2002).

Encadré 5. Difficultés d'accès au financement et aux innovations financières récentes

Difficultés auxquelles se heurtent les PME en quête de financements

- Les PME sont considérées par les prêteurs et les investisseurs comme des emprunteurs à haut risque en raison du faible montant de leurs actifs et de leur faible niveau de capitalisation, de leur fragilité face aux fluctuations du marché et du taux de mortalité élevé qui caractérise cette catégorie d'entreprises.
- L'asymétrie d'information découlant du fait que les documents comptables, les états financiers ou les plans de développement des PME ne sont pas suffisamment précis complique la tâche des prêteurs et des investisseurs qui doivent évaluer la réputation de solvabilité des PME leur soumettant un projet.
- Parce que le fait de prêter ou d'investir de faibles montants génère des coûts d'administration et de transaction élevés, le financement des PME n'est pas une activité rentable.

Solutions proposées par les banques

- Réduire l'asymétrie d'information et le niveau de risque en ayant recours à des systèmes de notation des dossiers de demande de prêts et à des sources d'informations externes, en proposant aux PME des méthodes d'autoévaluation des risques, en appliquant des tarifs en rapport avec le niveau de risque, en partageant les risques avec des tiers (garanties de prêts), en substituant des conventions de prêt aux formules de garanties de prêts ou encore en mettant en place des unités spécialisées dans les clients à haut risque, dont les entreprises en phase de démarrage.
- Réduire les coûts afférents aux opérations de prêt en employant les technologies de l'information les plus modernes, en rationalisant l'organisation interne et en simplifiant les procédures d'obtention d'un prêt.
- Élaborer des produits mieux adaptés aux besoins des PME.
- Améliorer les services financiers aux PME en formant le personnel bancaire et en segmentant le marché des PME.
- Coopérer avec des organisations représentatives des PME et d'autres prestataires de services d'aide aux entreprises afin de réduire les risques et les coûts et de compléter les services financiers par des services non financiers.

Source : CNUCED (2001).

En dehors du financement par l'emprunt, les PME ont la possibilité de se financer auprès d'investisseurs en capital-risque. Le capital-risque permet à une PME de financer ses investissements grâce à des apports de fonds propres ou de quasi-fonds propres qui ne sont pas négociables sur les marchés boursiers officiels. Il s'agit de placements à risque sur le long terme dont l'intérêt réside, pour l'investisseur, dans les plus-values escomptées plutôt que dans les dividendes. Soucieux de la réussite des entreprises qu'ils sélectionnent, les investisseurs en capital-risque participent activement à la conduite des affaires et jettent de préférence leur dévolu sur des PME appartenant à des secteurs à forte croissance (voir encadré 6).

Encadré 6. Precisionair (Fonds de capital-risque en Afrique)

Nom : Precision Air Services Ltd. (Precisionair)

Description : Compagnie aérienne privée de la République-Unie de Tanzanie

Date de création : 1993

Effectif : 145

Propriétaires : Michael N. Shirima, fondateur, et des fonds locaux de capital-risque

Financement : mobilisation de plus de 733 000 dollars des États-Unis de capital-risque pendant la phase initiale grâce au Service de promotion et de développement des investissements en Afrique (APDF).

L'exemple de Precisionair, première compagnie aérienne privée de l'histoire de la République-Unie de Tanzanie, montre à quel point le financement est le nerf de la croissance pour une PME.

Des débuts modestes : le fondateur de Precisionair, M. Shirima, est un entrepreneur exemplaire. C'est en 1987 qu'il a créé sa petite entreprise, dotée à l'époque de deux avions d'épandage agricole. Quelques années plus tard, il s'est vu contraint, à la suite d'une grave sécheresse, de changer d'activité et de se réorienter vers le transport de passagers. Il a décidé que les touristes constitueraient son cœur de cible. Pour cette nouvelle activité, M. Shirima avait besoin d'acquérir de nouveaux appareils, mais ne disposait pas des capitaux nécessaires. Il n'a pas pour autant renoncé à son projet et a créé Precision Air Services Ltd. en 1993.

La libéralisation récente des échanges et de l'investissement a favorisé un développement notable du tourisme dans la République-Unie de Tanzanie, pays pouvant s'enorgueillir de posséder une vie sauvage et des richesses naturelles réputées. Cependant, un grand nombre de sites importants demeuraient éloignés des principaux points d'arrivée des touristes étrangers. Aussi M. Shirima s'est-il donné pour objectif d'offrir aux touristes des solutions de transport adaptées pour rallier facilement les destinations les plus recherchées.

La recherche des capitaux : M. Shirima, ancien dirigeant de la compagnie East African Airways, disparue entre temps, savait que la création de la première compagnie aérienne privée de Tanzanie exigerait des apports de capitaux considérables. Il a donc décidé de prendre contact avec le Service de promotion et de développement des investissements en Afrique qui, après une étude de faisabilité approfondie, a confirmé la viabilité du projet et trouvé les investisseurs potentiels. Precisionair a ainsi été en mesure de lever 333 000 dollars des États-Unis sous forme de capitaux propres auprès du Tanzania Venture Capital Fund (TVCF). Ces fonds, utilisés pour acquérir de nouveaux avions, étaient absolument indispensables pour créer l'entreprise. Depuis lors, cette dernière s'est considérablement développée. En 1996, elle a de nouveau contacté le Service de promotion et de développement des investissements en Afrique car elle souhaitait remplacer ses avions par des appareils plus gros et plus rapides. Cette fois, elle est parvenue à obtenir de l'East African Development Bank 400 000 dollars des États-Unis. Aujourd'hui, Precisionair dispose de sept avions ayant chacun une capacité de 176 passagers.

Retombées : Precisionair a contribué de manière remarquable à l'essor récent du tourisme en Tanzanie en assurant des liaisons aériennes régulières permettant aux visiteurs d'atteindre les principaux pôles d'attraction touristiques. De ce fait, les entreprises locales bénéficient elles aussi de lignes aériennes intérieures fiables à des prix abordables.

Source : SME FACTS, www.ifc.org, janvier 2001.

Parmi les autres modes de financement importants pour les PME, on peut citer le crédit-bail²², les crédits commerciaux et les incitations fiscales prenant la forme d'allègements d'impôts. Dans les pays en développement, le crédit-bail et les crédits commerciaux ne peuvent se développer que s'il existe un cadre juridique et réglementaire adapté : le crédit-bail exige en effet une assise légale et pour que

22. Voir par exemple, www.orix-pak.com pour des informations sur les activités de crédit-bail de l'entreprise japonaise Orix au Pakistan.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

les formules de crédit-bail et les crédits commerciaux puissent fonctionner convenablement, encore faut-il que l'exécution de ses contrats soit garantie. Dans les pays en développement, les pouvoirs publics instaurent parfois des régimes fiscaux incitatifs à l'intention des PME qui, dans certains cas, se révèlent pourtant inadéquats ou trop coûteux à cause de la lourdeur des procédures appliquées par l'administration fiscale.

Dans les pays en développement, il existe une multitude de systèmes de microfinancement spécialement conçus pour les travailleurs indépendants et les micro-entreprises. Ces dispositifs permettent en général aux entrepreneurs de se procurer des sommes modestes destinées à financer leur fonds de roulement, la majorité des bénéficiaires étant des commerçants et de très petits exploitants agricoles (voir encadré 7). Les femmes qui dirigent des micro-entreprises dans des zones rurales font partie des groupes ciblés en priorité. Lorsqu'elles ne peuvent posséder la terre, les femmes se retrouvent exclues de la clientèle des institutions financières traditionnelles dans la plupart des pays les moins avancés. En outre, les attitudes sexistes qui prévalent au sein du personnel, majoritairement masculin, des banques, ainsi que le faible niveau d'instruction et de formation des femmes qui gèrent des entreprises, et la difficulté qu'elles ont à s'informer sur les sources de financement disponibles, sont autant d'obstacles difficiles à surmonter pour les femmes entrepreneurs²³.

L'accès au financement est l'une des clés de l'amélioration de la compétitivité des PME qui exige des investissements dans l'acquisition de technologies et de compétences nouvelles et d'innovations. Les problèmes d'accès au financement ne peuvent être résolus par la mise en place de dispositifs ou de programmes hors contexte. Depuis le niveau macroéconomique jusqu'au niveau microéconomique, on dénombre toutes sortes de problèmes institutionnels aggravés par un manque de moyens. Ces difficultés ne peuvent être surmontées que si l'on intègre systématiquement le développement des PME dans les cadres nationaux. Il convient également de noter que l'accès au financement n'est pas uniquement du ressort des pouvoirs publics. De leur côté, les PME ne doivent pas se contenter de désigner l'accès au financement comme le principal obstacle à leur expansion : elles doivent se mobiliser, en s'appuyant sur les organisations qui les représentent, pour engager des actions collectives de défense de leurs intérêts et élaborer des recommandations fondées sur des analyses sérieuses. Plus important encore, les PME doivent adopter des pratiques commerciales saines et investir sans cesse dans l'acquisition de systèmes de gestion interne performants, que ce soit dans les domaines de la comptabilité, de la planification stratégique, de la finance et de l'exploitation ou dans celui des ressources humaines.

Renforcer les structures institutionnelles de soutien

La stratégie de développement des PME doit être fédératrice et susciter un consensus entre les principales parties prenantes sur les défis que doivent relever les PME, ainsi que sur les objectifs et les grandes orientations de l'action gouvernementale. Elle appelle un effort de concertation et de coordination entre les structures institutionnelles qui définissent l'action menée ou influent sur les décisions prises (Parlement, assemblées régionales et partis politiques), les responsables de la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics (ministères techniques, collectivités locales et instances investies de compétences réglementaires) et les organismes publics de soutien (aux PME, à l'exportation, à l'investissement, au développement régional, aux établissements d'enseignement et de formation du secteur public et aux institutions financières)²⁴. Les missions et les responsabilités incombant au secteur privé doivent trouver leur place dans cette stratégie grâce à la présence

23. Ulusay de Groot (2001).

24. White and Chacaltana (2002), p. 19-21.

d'organisations représentatives des entreprises, d'organismes offrant des services d'aide au développement des entreprises, de prestataires privés de services financiers, d'organisations syndicales et d'organisations de la société civile (voir encadré 8).

Encadré 7. KUPEDES : Le programme de micro-crédits mis en place en Indonésie pourrait faire école

C'est en 1983, après des années de déficit chronique dû à de lourdes pertes et dans un contexte de restrictions budgétaires justifiant la suppression des subventions dont il bénéficiait, que le vaste réseau de banques villageoises de la Banque populaire indonésienne *Bank Rakyat Indonesia* s'est retrouvé au bord de la faillite. La fermeture des banques risquait de poser de graves problèmes d'emploi et signifiait la disparition d'un système important d'octroi de prêts. Les pouvoirs publics ont réagi par une démarche novatrice. Ils ont institué un nouveau mécanisme de prêts individuels destinés à des clients ruraux et obéissant aux règles du marché, baptisé KUPEDES (*Kredit Umum Pedesan*). Cette initiative avait pour objet de transformer les banques villageoises en entités financièrement autonomes proposant une gamme complète de services financiers. L'idée centrale était de procurer des fonds à de petits emprunteurs aux taux du marché et de mobiliser l'épargne rurale. Au moment où l'octroi d'un prêt de 102 millions de dollars des États-Unis en faveur de KUPEDES a été approuvé par la Banque mondiale en 1987, le dispositif avait déjà produit des bénéfices. Lorsque le prêt de la Banque mondiale est arrivé à échéance, en 1992, les actifs de KUPEDES avaient été multipliés par 21 par rapport au niveau de 1984. Les banques villageoises avaient accordé des prêts à 5 % des ménages à travers le pays et recueillaient les dépôts de 15 % d'entre eux.

Un audit effectué récemment par la Banque mondiale a permis de dégager de l'expérience KUPEDES deux enseignements majeurs. Premièrement, il est possible de créer un mécanisme de microcrédit à l'intention des pauvres qui génère des bénéfices et s'autofinance. Pour y parvenir, les banques villageoises doivent toutefois prêter aux taux du marché, utiliser leurs revenus pour financer leurs activités de prêt et concevoir des instruments attrayants pour les épargnants. Deuxièmement, il est au moins aussi important de mettre au point des instruments d'épargne pour les pauvres que de leur proposer des prêts. En Indonésie, le programme d'épargne villageoise SIMPEDES a séduit des milliers d'épargnants, et par la mobilisation de l'épargne rurale, il a non seulement assuré aux banques une source stable de ressources, mais aussi contribué à cantonner l'épargne dans les zones rurales, ce qui a facilité la poursuite du développement dans les campagnes.

L'audit met enfin en lumière les principales explications de la réussite des banques villageoises : la simplicité des prêts, qui a permis aux banques de contenir les coûts, une gestion efficace au niveau de chaque unité, facilitée par une surveillance et un suivi étroits de la part du siège, la formation du personnel et la mise en place d'incitations à améliorer les résultats. Ces facteurs n'auraient toutefois pas suffi en soi à assurer la réussite du programme. L'existence d'un réseau institutionnalisé de banques villageoises et le dynamisme économique qui avait gagné de nombreuses zones rurales ont aussi joué un rôle essentiel.

Source : Précis n° 104, Operations Evaluation Department, Banque mondiale, janvier 1996, www.worldbank.org/oed.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

Encadré 8. Structures institutionnelles avec lesquelles les PME sont en relation	
Niveau central	Niveau local
Parlement et partis politiques	Assemblées régionales
Ministères techniques	Instances régionales ou délégations régionales des administrations centrales
Pouvoir judiciaire	Tribunaux
Instances investies de compétences réglementaires <ul style="list-style-type: none"> • Impôts • Douanes • Immatriculation et autorisations • Organisme national de normalisation 	Antennes locales des instances investies de compétences réglementaires <ul style="list-style-type: none"> • Impôts • Douanes • Immatriculation et autorisations • Antennes locales de l'organisme national de normalisation
Établissements d'enseignement et de formation <ul style="list-style-type: none"> • Universités • Établissements d'enseignement technique et professionnel 	Établissements d'enseignement et de formation <ul style="list-style-type: none"> • Universités • Établissements d'enseignement technique et professionnel • Centres de formation professionnelle, centres d'enseignement pour adultes
Fédérations d'organisations représentatives des entreprises <ul style="list-style-type: none"> • A vocation généraliste • Sectorielles • Professionnelles 	Organisations représentatives des entreprises <ul style="list-style-type: none"> • A vocation généraliste • Sectorielles • Professionnelles
Prestataires de services financiers <ul style="list-style-type: none"> • Banques • Institutions de microfinancement • Sociétés de crédit-bail • Compagnies d'assurance 	Prestataires de services financiers <ul style="list-style-type: none"> • Banques • Institutions de microfinancement • Sociétés de crédit-bail • Compagnies d'assurance
Prestataires de services d'aide au développement des entreprises <ul style="list-style-type: none"> • Organismes publics centraux <ul style="list-style-type: none"> – Promotion des PME – Promotion des exportations – Promotion des investissements • Fédérations de prestataires privés de services d'aide aux entreprises 	Prestataires de services d'aide au développement des entreprises <ul style="list-style-type: none"> • Organismes publics – Centres locaux ou antennes locales <ul style="list-style-type: none"> – Promotion des PME – Promotion des exportations – Promotion des investissements • Prestataires de services d'aide aux entreprises relevant du secteur privé
Fédérations syndicales	Syndicats locaux
Organismes de la société civile	Organisations communautaires locales

Mécanismes de dialogue entre les secteurs public et privé

À l'évidence, les stratégies visant à accroître la compétitivité des PME nécessitent, parce qu'elles présentent par nature de multiples facettes et font intervenir un grand nombre de parties prenantes, des consultations permanentes entre les représentants des secteurs public et privé, d'où l'apparition de mécanismes de dialogue institutionnalisés. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, ces mécanismes sont soit pilotés par les plus hautes instances de l'État (en Thaïlande par exemple, c'est le Premier Ministre qui préside le Conseil pour le développement des PME), soit placés sous leur tutelle (celle du Premier Ministre au Royaume-Uni, celle du Congrès et du Président aux Philippines). Si certains mécanismes de dialogue entre les secteurs public et privé permettent de réunir des représentants des deux secteurs, d'autres structures en revanche font avant tout office de porte-voix du secteur privé, y compris des PME, organisant des rencontres formelles et régulières avec de hauts fonctionnaires. Lorsqu'une structure n'est pas spécifiquement dédiée aux PME, ce sont les intérêts des grandes entreprises, nationales ou à capitaux étrangers, qui prévalent. A Maurice, il existe depuis 1970 une structure de dialogue avec le secteur privé (voir encadré 9).

Encadré 9. Dialogue entre les secteurs public et privé : le *Joint Economic Council* à Maurice

À Maurice, le *Joint Economic Council* (JEC), créé en 1970, est un organisme de coordination qui regroupe neuf grandes institutions multisectorielles et organisations professionnelles (Chambre de commerce, Chambre d'agriculture, Fédération patronale, Association des producteurs sucriers, Syndicat de la zone franche, Association des banques, Association des assureurs, Syndicat des hôteliers et des restaurateurs).

Le JEC est administré par un conseil composé de 18 administrateurs (2 par membre), un président qui change tous les deux ans et un directeur à plein temps. Sa structure et son fonctionnement assurent une coordination renforcée entre les différentes institutions tout en favorisant un renforcement de l'expertise des institutions dans chaque branche d'activité représentée. Les questions sectorielles sont donc traitées avec l'organisation sectorielle concernée, tandis que les questions transversales telles que le budget national, les négociations salariales ou les négociations commerciales internationales sont débattues avec l'ensemble des membres du JEC. Le dialogue s'inscrit dans le cadre d'un calendrier défini à l'avance, mais des rencontres ponctuelles peuvent aussi être organisées. Le JEC est entièrement financé par ses membres.

Concertation avec le secteur privé

Rencontres formelles

1. Réunions gouvernement/JEC : présidées par le Premier Ministre, elles se tiennent habituellement deux fois par an, en présence de ministres de rang élevé et portent sur la politique économique générale.
2. Négociations salariales tripartites.
3. Présentation des propositions du secteur privé pour le budget national à l'occasion d'une réunion avec le ministre des Finances, une fois par an.
4. Représentation du JEC au sein d'un certain nombre de comités conjoints pouvoirs publics/secteur privé : par exemple le Comité national chargé des négociations de l'Après-Lomé, le Comité permanent auprès de l'OMC (le secteur privé a été représenté à toutes les conférences ministérielles de l'OMC), le Conseil de coopération régionale.

Rencontres informelles

5. Réunions régulières entre les organisations du secteur privé concernées et les ministères compétents sur des questions sectorielles.
6. Activités conjointes de promotion de Maurice (menées à l'étranger sous la houlette des pouvoirs publics).
7. Comités ad hoc.

Source : Laporte, Geert (2003); www.jec-mauritius.org.

Organisations représentatives du secteur privé/des PME

Les mécanismes de dialogue entre les secteurs public et privé pâtissent d'un manque de moyens que l'on peut observer de part et d'autre. Dans le passé, beaucoup de pays et de régions pauvres avaient du mal à considérer le secteur privé comme un véritable partenaire dans le processus de développement des PME. D'une part, la tendance des pouvoirs publics à imposer des décisions prises au sommet en mettant l'accent sur le contrôle de leur mise en œuvre réduisait le champ ouvert à la participation du secteur privé à la définition et à la mise en œuvre de l'action gouvernementale, d'autre part, les critiques peu constructives dont la politique menée faisait l'objet de la part du secteur privé contribuaient à durcir les positions des parties en présence et à entretenir un climat de méfiance réciproque. Cette situation évolue rapidement, notamment en Asie du Sud et du Sud-Est, comme en témoigne le dialogue qui s'amorce entre les secteurs public et privé dans le secteur agro-industriel et dans celui de l'habillement²⁵.

Les organisations représentatives des entreprises, en particulier les organisations sectorielles, se font l'écho auprès des pouvoirs publics des attentes et des préoccupations des PME, et exercent également des pressions pour faire valoir leurs intérêts ; elles facilitent la formation de réseaux et les partenariats entre leurs adhérents (entre entreprises) et avec des institutions homologues à l'étranger, et offrent en outre à leurs membres un grand nombre d'autres services.

Bien qu'elles contribuent grandement à favoriser la participation du secteur privé et des PME à la formulation de l'action gouvernementale et au processus de développement, les organisations représentatives des entreprises rencontrent des difficultés dans les pays en développement : problèmes de représentation des PME, de capacités et de financement. Même si elles sont très nombreuses au sein de l'économie et aussi au sein des organisations qui les représentent, les petites entreprises ne semblent pas peser d'un poids suffisant à l'intérieur de ces structures pour faire entendre leur voix.

Faute de financements suffisants, les organisations représentatives des entreprises ne peuvent généralement pas placer à leur tête des professionnels qualifiés et sont donc privées de toute possibilité de bénéficier des avis et travaux de recherche de spécialistes à même de fournir une assise aux efforts qu'elles déploient pour défendre leurs intérêts. Le manque de ressources et les comportements opportunistes restreignent également leurs capacités de concevoir et de fournir des services d'information, de soutien et de réseau adaptés aux besoins de leurs adhérents. Tous ces handicaps les entraînent en quelque sorte dans un cercle vicieux dans la mesure où moins leurs adhérents croient en leur faculté de répondre à leurs attentes, plus leurs problèmes de financement, de représentation et de capacités s'aggravent.

Le manque d'efficacité des mécanismes assurant un dialogue structuré entre les secteurs public et privé réduit d'autant la motivation des parties prenantes du côté des PME/du secteur privé, y compris des organismes professionnels, à se donner les moyens de prendre leur avenir en main. Il est de plus en plus largement admis que le dialogue entre les secteurs public et privé peut contribuer i) à améliorer la qualité de l'action gouvernementale et sa prise en main par les intéressés de façon générale, et plus particulièrement dans le domaine du développement des PME en particulier, ii) à consolider la légitimité démocratique des gouvernements, iii) à favoriser l'instauration de conditions d'ensemble favorables et à accroître la cohésion nationale, iv) à offrir un instrument de conciliation d'intérêts divergents et v) à améliorer l'offre de services. C'est pour cette raison que les organisations représentatives des entreprises doivent rechercher et exploiter toutes les possibilités qui se présentent

25. OCDE (2003), voir également www.oecd.org/dev/cambodia.

de jouer le rôle d'interlocuteurs dans le cadre d'un dialogue structuré entre les secteurs public et privé, et que les pouvoirs publics et les partenaires au développement doivent prévoir dans leurs plans d'action des programmes de renforcement des capacités à ce niveau.

Structures de coordination et de suivi des politiques

En toile de fond des activités des structures institutionnalisées par lesquelles passe le dialogue entre les secteurs public et privé et des mesures et programmes qui en sont la concrétisation, il existe des organismes puissants, indépendants ou semi-autonomes, de coordination et de suivi des politiques menées au niveau central à l'égard des PME (le *Small Business Service*, au Royaume-Uni ; la *Small Business Administration*, aux États-Unis ; le *Bureau of Small and Medium Business Development* aux Philippines ; et le *SME Office* en Thaïlande), se reporter à l'annexe A pour un bref descriptif de quelques structures institutionnelles de soutien aux PME.

Changement de cap dans le domaine du soutien aux PME

On a observé une évolution progressive et générale de la manière de concevoir le soutien aux PME par des voies institutionnelles. A l'origine, c'est-à-dire au début des années 50 si l'on se situe au niveau mondial, la vision qui prévalait était empreinte d'un certain paternalisme qui conduisait à considérer les PME comme *un secteur à protéger*. Les enseignements de l'expérience, le progrès, notamment dans les domaines des biotechnologies, des technologies de l'information et des communications et des technologies des matériaux, et les efforts de libéralisation qui ont été entrepris ont induit, à partir des années 80, un changement de cap et l'adoption d'une démarche centrée sur la *promotion des PME*. Cette évolution s'est traduite par un souci accru de concentrer l'effort sur des sous-secteurs ou des activités définis, et par une tendance à orienter une proportion beaucoup plus grande des aides et des subventions vers les entreprises manufacturières et les prestataires de services de haute technologie et vers le soutien au développement de l'entrepreneuriat. La mondialisation et la libéralisation des échanges ont à leur tour exigé une réorientation, la priorité étant désormais donnée aux actions visant à faciliter l'activité des PME dans le cadre *d'une approche globale de la compétitivité*. Parmi les pays en développement, l'Inde a fait figure de modèle dans le domaine du développement des PME : son vaste réseau de structures de soutien date de 1954 et l'Inde offre une brillante illustration de la manière dont le soutien institutionnel aux PME peut être appelé à évoluer au gré des priorités imposées par les circonstances²⁶.

Les structures institutionnelles de soutien aux PME remplissent en conséquence d'autres fonctions importantes : établir des données statistiques sur l'état et la santé du secteur des PME, en collaboration avec l'office national de la statistique, réaliser ou faire exécuter des travaux de recherche sur diverses questions intéressant les PME, assurer la coordination et le suivi de la réforme des réglementations ayant une incidence sur la compétitivité des PME et le respect des principes auxquels doit obéir « une bonne réglementation », élaborer des lignes directrices sur la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes en faveur des PME à l'intention des acteurs intervenant dans le processus, y compris au niveau local, faciliter la mise en œuvre des programmes de soutien aux PME en apportant une assistance financière et technique aux parties prenantes à l'échelon local, y compris à des organisations d'entreprises, coordonner les actions intéressant les PME des ministères techniques et des instances investies de compétences réglementaires, assurer la mise en œuvre et la coordination des programmes destinés à améliorer l'image de l'entreprise et des entrepreneurs au sein de la fonction publique, y compris au niveau local, centraliser les informations sur l'état d'avancement de la mise en

26. Jain, Pankaj (2003) et www.smallindustryindia.com.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

œuvre des programmes et mesures visant les PME en vigueur dans tout le pays, et coordonner l'assistance fournie par les partenaires au développement. À l'évidence, on peut considérer, au vu des fonctions qui viennent d'être énumérées que le secteur public a une double mission à remplir : celle de « *défenseur des PME* » militant en faveur de l'instauration de conditions propices à leur développement, et celle de « *promoteur* » de l'action en faveur des PME²⁷.

Dans un grand nombre de pays en développement, le changement de cap dans la manière de concevoir le soutien aux PME n'a pas encore eu lieu ou pose des problèmes. Dans certains cas, il n'existe pas de stratégie de développement des PME ; dans d'autres, les pouvoirs publics et les partenaires au développement ont décidé d'un commun accord qu'il suffit d'appliquer une stratégie de développement du secteur privé pour régler du même coup les problèmes qui se posent dans le domaine du développement des PME. On peut également avancer d'autres explications :

- Il arrive parfois que la stratégie de développement des PME soit uniquement axée sur la promotion des PME par des moyens relevant du secteur public, c'est-à-dire sur la conception de services d'aide au développement des entreprises acheminés par le canal d'un organisme national d'aide aux PME et de son réseau d'antennes locales, ce qui suppose la mobilisation d'un effectif nombreux de fonctionnaires ayant pour mission de jouer un rôle de conseil auprès des PME. Bien que ces expériences n'aient pas produit de résultats vraiment probants, la mise en place d'organismes d'aide aux PME de ce type a dans la plupart des cas largement bénéficié de l'assistance des partenaires au développement tout au long des années 80 et 90. L'expérience prouve qu'il est difficile de réformer ces dispositifs.
- Pour y parvenir, il est sans doute souhaitable d'adopter une démarche plus globale combinant des mesures destinées à améliorer les conditions d'ensemble, l'instauration d'un dialogue entre les secteurs public et privé et des actions en faveur des services d'aide aux entreprises. Néanmoins, il arrive que les structures en place résistent au changement, qu'elles soient inféodées à une mouvance politique et que les contraintes budgétaires soient telles que les pouvoirs publics se trouvent dans l'incapacité de mener à bien une réorganisation de grande ampleur.
- Si les pouvoirs publics du pays partenaire sont parfois prêts à jouer le rôle de chef de file et à réorganiser les structures existantes, il arrive que ce soit les partenaires au développement qui hésitent à s'associer à un programme d'assistance aux PME conduit par le secteur public et ce, à cause d'expériences antérieures peu concluantes dans le pays même ou dans d'autres. Dans une telle situation, on ne touche pas aux structures institutionnelles existantes, bien qu'elles soient inefficaces, et on continue à ponctionner le budget sans espoir d'en retirer un quelconque bénéfice.
- Les partenaires au développement, déçus dans le passé par les structures de soutien aux PME relevant du secteur public, ont quelquefois choisi de ne soutenir que des structures relevant du secteur privé, notamment des organisations représentatives des entreprises, des institutions de microfinancement, des banques d'affaires, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations de la société civile (OSC). Cette solution n'est

27. L'expression « action en faveur des PME » recouvre ici toutes sortes de programmes et dispositifs de soutien : programmes de modernisation technologique, de renforcement des capacités des organisations représentatives des entreprises, etc.

pas non plus très productive car elle néglige l'autre termes de l'équation, à savoir la nécessité de renforcer les capacités du secteur public.

Vers une cohérence des politiques

Il est du ressort des pouvoirs publics de mettre en œuvre une stratégie visant à accroître la compétitivité des PME. Et il est indispensable de veiller à la cohérence des politiques menées par des administrations agissant de manière coordonnée et en étroite collaboration avec les PME/le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement. Sans une structure nationale de coordination et de suivi des politiques forte d'une équipe resserrée mais compétente, c'est un objectif difficile à atteindre. On peut renforcer la cohérence des politiques en améliorant la capacité d'analyse du secteur public et des organisations représentatives des PME d'analyser les mesures gouvernementales à l'égard des PME, utilisant de données objectives, de mécanismes de partage de l'information et de coordination entre les diverses catégories d'acteurs et les multiples niveaux d'administration qui, au sein du secteur public, s'occupent de questions intéressant les PME, dont les partenaires au développement, ainsi qu'en renforçant leur capacité d'évaluer et de suivre les progrès réalisés au fur et à mesure de la mise en œuvre des mesures prises.

Dans les pays les moins avancés, la stratégie de lutte contre la pauvreté ou le cadre national de développement constituent des points d'ancrage de la cohérence des politiques. Ces pays n'ont toutefois pas encore réussi, à quelques exceptions près, dont le Viêt Nam, à intégrer la stratégie de croissance et, partant, la stratégie de développement des PME, dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. A un niveau plus opérationnel, les partenaires au développement, en collaboration avec la Banque mondiale, appuient les efforts déployés pour améliorer la capacité des pouvoirs publics d'élaborer un cadre de dépenses à moyen terme et de s'en servir comme d'un instrument de planification, de coordination et de suivi. Dans certains pays, les thèmes en rapport avec le développement des PME commencent à prendre place dans le cadre de dépenses à moyen terme ; cependant, si les capacités institutionnelles font défaut (c'est-à-dire s'il n'existe pas d'unité resserrée, au niveau national, pour assurer la coordination et le suivi des mesures prises en faveur du développement des PME) et les ressources (requis pour accélérer la mise en œuvre de ces mesures) également, il est impossible d'appréhender globalement les questions intéressant les PME .

Services d'aide au développement des entreprises spécialisés dans les PME

Pour saisir les opportunités qui s'offrent à elles en matière d'échanges et d'investissement et bénéficier des avantages procurés par le système commercial international, les PME doivent être en mesure de réagir rapidement et efficacement aux signaux du marché²⁸. Les services d'aide au développement des entreprises proposés aux PME ont donc notamment vocation de les guider sur la voie qui les conduira à adopter des pratiques et de stratégies commerciales compétitives. Le Comité des bailleurs de fonds pour le développement des petites entreprises englobe dans les services d'aide au développement des entreprises les prestations suivantes : formation, conseil, assistance dans le domaine de la commercialisation, information, développement et transferts de technologies, actions visant à créer des liens entre entreprises (voir encadré 10). Les résultats décevants obtenus grâce aux services d'aide au développement des entreprises acheminés par le canal d'organismes publics ont amené à s'orienter vers une nouvelle démarche axée sur le marché : jusque là, les programmes étaient placés sous le signe de l'offre, ils généraient un effet d'éviction au détriment d'éventuels prestataires du secteur privé en proposant des services gratuits ou subventionnés, ils avaient une portée limitée et

28. USAID (2003), p. 9.

péchaient par la qualité faute de capacités institutionnelles suffisantes (les conseillers issus de la fonction publique ne possédaient par exemple aucune expérience des affaires).

Encadré 10. Champ couvert par les services d'aide au développement (SAD) des entreprises

Les services d'aide au développement des entreprises recouvrent des prestations de formation, de conseil, d'aide à la commercialisation, d'information, de développement et de transferts de technologies, ainsi que des actions visant à créer des liens entre entreprises. On établit parfois une distinction entre les services « opérationnels » et les services « stratégiques ». Les services opérationnels sont utilisés dans le cadre de l'exploitation au jour le jour de l'entreprise : ils concernent l'information et la communication, la tenue de la comptabilité et les déclarations fiscales, le respect du droit du travail et l'observation des réglementations en vigueur. Les services stratégiques, en revanche ont vocation à aider l'entreprise à se pencher sur des questions concernant le moyen et le long terme afin d'améliorer ses performances et sa capacité de pénétrer des marchés et de soutenir la concurrence. Les services stratégiques facilitent par exemple toutes les activités destinées à recenser des marchés et à s'y implanter, à mettre au point des produits, à se doter d'installations nouvelles et à rechercher des financements. Il arrive qu'il existe déjà un marché des services opérationnels dans la mesure où les entreprises expriment souvent une demande et se montrent prêtes à payer le prix. Les marchés de services stratégiques destinés aux PME sont en revanche très peu développés et c'est sur cet aspect que la plupart des donateurs concentrent leur effort dans le domaine des services d'aide au développement des entreprises.

Source : Banque mondiale (2001), p. 1.

Le Comité des bailleurs de fonds a donné une description du système idéal d'aide au développement des entreprises : celui-ci ressemblerait à un véritable marché offrant un grand choix de services de qualité répondant aux besoins d'une grande partie des PME et vendus à prix raisonnable. Dans un tel système, le secteur public, et notamment les partenaires au développement, ne serait pas totalement exonéré de ses obligations, mais il se bornerait à oeuvrer au développement de marchés privés de services de soutien aux entreprises en jouant le rôle soit de « bailleur de fonds » des organismes ayant vocation à encourager le développement des services de soutien aux entreprises (qu'ils soient publics ou privés), soit de prestataires de services d'aide au développement des entreprises. Concrètement, l'une des principales caractéristiques de la conception des services de soutien aux entreprises qui se fait jour, axée sur le développement d'un marché pour ces services, est la réalisation d'analyses par sous-secteur et d'études du marché des services de soutien aux entreprises permettant d'évaluer les besoins des PME, la demande potentielle pour des services spécifiques et l'état du marché. La nouvelle orientation vise donc à mettre au point des services de soutien aux entreprises efficaces et adaptés selon les critères du marché, plus adaptés à la demande et de meilleure qualité. Elle appelle, le cas échéant, des interventions aussi bien du côté de l'offre que du côté de la demande ; elle suppose en outre que les services d'aide au développement des entreprises, les prestataires de services et les organismes ayant vocation à encourager le développement de ces services répondent à un certain nombre d'exigences d'ordre général (voir encadré 11).

Certains partenaires au développement ont commencé à revoir leur démarche et l'on note déjà des résultats intéressants. Selon une étude du marché des services d'aide au développement des entreprises²⁹ effectuée récemment dans une région de Tanzanie, les micro-entreprises et les petites entreprises considèrent par exemple que les services dont elles ont le plus besoin pour améliorer leur compétitivité sont les services de formation à la comptabilité (69,2 %), les services financiers (64,8 %), les conseils en marketing et promotion des ventes (62,9 %), les formations à l'analyse des

29. Swisscontact (2003).

coûts et des prix (54,9 %), les services de transport (49,5 %) et les formations aux nouvelles technologies de production (49,2 %). Il semble que les entreprises interrogées n'aient eu aucun problème pour régler les services dont elles avaient bénéficiés ; l'étude révèle par ailleurs que les prestataires, publics ou privés, sont très peu nombreux dans la région.

Les services d'aide au développement des entreprises sont l'un des domaines dans lesquels les partenaires au développement ont apporté le plus de soutien aux économies en développement et en transition. C'est une tendance qui doit être maintenue car ces services apportent une contribution notable à la valorisation du capital humain tout en favorisant la prise de décisions et l'adoption de pratiques commerciales saines dans les PME.

Encadré 11. Services d'aide au développement des PME, prestataires de services d'aide au développement des PME et organismes ayant vocation à stimuler l'offre de services d'aide au développement des PME

Un marché régi par la demande

- Le client doit payer, au moins en partie, les services d'aide qui lui sont fournis, de sorte que l'on peut vérifier objectivement qu'il existe une demande.
- Les institutions publiques qui proposent des services d'aide au développement des entreprises doivent intégrer des représentants du secteur privé au sein de leur conseil de direction ou créer des organismes consultatifs réunissant des représentants du secteur privé, etc.

Une offre diversifiée et adaptée aux besoins reposant sur :

- Des approches par sous-secteurs.
- Les conclusions d'études de marché réalisées par des professionnels pour évaluer la demande tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.
- Des méthodologies fondées sur la notion de chaîne de valeur et de chaîne de l'offre.
- Le déploiement de pôles d'activité et de réseaux d'entreprises.

Des prestations répondant aux critères du marché

- Les prestataires de services d'aide au développement des entreprises, même s'ils relèvent du secteur public, doivent être gérés selon les règles de l'économie marchande et non selon celles qui prévalent dans l'administration.
- La préférence doit être donnée à la mise au point et à la fourniture de services par des acteurs privés, même si 'on peut envisager l'octroi de subventions destinées à encourager la mise au point de nouveaux produits et à mieux faire connaître les services d'aide au développement.

Le souci de s'inscrire dans la durée

- La viabilité des institutionnelle et opérationnelle est liée à la qualité des pratiques de gestion.
- La viabilité financière est liée à la demande de services, à la volonté des administrations centrales et locales d'œuvrer au développement des PME et du secteur privé et aux priorités des partenaires au développement.

Valorisation des ressources humaines et naturelles

Les données d'observation montrent que le capital humain est un déterminant important de la croissance³⁰. Si les formations de courte durée destinées à des dirigeants d'entreprise (entrepreneurs et cadres employés dans des PME) et les formations ouvertes aux salariés représentent une large proportion des services d'aide au développement des entreprises, elles ne peuvent toutefois combler les lacunes du système d'enseignement et de formation. La capacité des PME de s'adapter aux contraintes, sur le plan de la compétitivité, qu'imposent la libéralisation des échanges et la mondialisation dépendra pour beaucoup du niveau de qualifications de la main-d'oeuvre des économies en transition et en développement.

Les pays en transition et en développement, et en particulier les pays les moins avancés, investissent massivement, dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la pauvreté, dans les systèmes d'enseignement (enseignement de base en priorité) et de formation. Pourtant, les stratégies en matière d'enseignement et de formation ne s'articulent pas encore très bien avec les stratégies de développement des PME/des entreprises, ce qui brouille en quelque sorte les signaux adressés par le marché aux responsables de la formulation et de la mise en œuvre de l'action gouvernementale. Si, dans les études de large portée, les entrepreneurs ne citent pas la qualité de l'enseignement et de la formation parmi les obstacles majeurs qui entravent l'expansion de leurs activités (voir tableau 2), peut-être faut-il en rechercher la raison dans la manière même dont ces études sont menées. Les problèmes d'articulation entre les stratégies en matière d'enseignement et de formation et les stratégies de développement des entreprises s'expliquent en premier lieu par le peu d'attention accordée au développement des PME dans les cadres nationaux de développement, y compris dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Il conviendrait dans un premier temps d'intégrer systématiquement le développement des PME dans les cadres nationaux de développement. Ces problèmes sont en second lieu imputables à l'absence de mécanismes efficaces de dialogue entre les secteurs public et privé dans les économies en développement. Il est rare en effet que l'on consulte les PME/le secteur privé pour évaluer les besoins au stade de l'élaboration des stratégies en matière d'enseignement et de formation ou de la définition des programmes d'enseignement. La formation technique et professionnelle pâtit de façon particulièrement aigüe de cette absence de concertation dans les pays les moins avancés où certains programmes d'enseignement professionnel sont mis en place à grand renfort de moyens pendant une certaine période pour être abandonnés au bout de quelque temps en raison du peu de succès qu'ils rencontrent auprès des étudiants, apparemment plus au fait que les responsables de l'action gouvernementale de la demande de l'économie en matière de qualifications.

Bien que les services d'aide au développement des entreprises ne puissent palier les insuffisances de l'enseignement de base, de la formation technique et professionnelle continue, ni de l'enseignement universitaire, il peut parfois se révéler bénéfique d'établir des passerelles entre les établissements d'enseignement et de formation et les prestataires de services d'aide au développement des PME. L'expérience de l'Université technologique de Ho Chi Minh Ville est instructive à cet égard : cette université a en effet bénéficié, dans le cadre d'un projet de l'ONUDI, d'une assistance au renforcement de ses capacités en sa qualité de prestataire, à titre ponctuel, de services de conseil et de

30. A l'aide d'une nouvelle base de données, Bassanini et Scarpetta (2001) apportent des éléments factuels confirmant le rôle du capital humain dans l'augmentation de la croissance dans les pays de l'OCDE. Il en ressort qu'une année de scolarité supplémentaire se traduit en moyenne par un accroissement d'environ 6 % du PIB à long terme. En Espagne, en Grèce, en Irlande et en Italie, l'amélioration du capital humain a été à l'origine d'un surcroît de croissance d'environ un demi point de pourcentage dans les années 90 par rapport aux années 80. Ces résultats contrastent avec ceux d'études antérieures qui avaient conclu à une incidence négligeable de l'éducation sur la croissance.

formation aux PME d'Ho Chi Minh Ville. Les responsables du projet ont indiqué que le fait de fournir des services d'aide au développement des PME leur avait permis d'enrichir leurs programmes d'enseignement en y intégrant les fruits de leur expérience de terrain³¹.

Les systèmes d'enseignement et de formation peuvent influencer sur l'intensité de l'activité entrepreneuriale dans les économies en transition et en développement où la création d'entreprises innovantes est une priorité. Il ressort d'une étude récente portant sur 14 pays de l'OCDE que 19 % des entrepreneurs interrogés attribuent le manque de dynamisme des entreprises de leur pays à la pénurie de financements, 17 % à l'absence d'enseignement et de formation dans les disciplines utiles aux entrepreneurs, 16 % à des attitudes culturelles et sociales hostiles, et 15 % au poids de la réglementation³². Valoriser l'image de l'entreprise dans l'inconscient collectif est un projet de longue haleine dont la pièce maîtresse est le système d'enseignement et de formation. Cependant, les tentatives pour intégrer dans les programmes scolaires l'enseignement de matières permettant d'éveiller les élèves au monde de l'entreprise sont rares, voire inexistantes. Les établissements d'enseignement professionnel et technique devraient par exemple produire des diplômés possédant des compétences professionnelles et techniques suffisantes pour envisager un avenir professionnel de salarié d'une entreprise ou de dirigeant d'entreprise. Dans un nombre non négligeable de pays en transition et en développement, aucune disposition n'est prise pour permettre à ces diplômés d'acquérir à l'école les compétences élémentaires dont les entreprises ont besoin. La plupart du temps, il semble que seules les formations pour adultes comportent des modules d'enseignement permettant d'acquérir ces compétences. La principale explication de cet état de fait tient à l'absence d'articulation entre les mesures prises à l'égard des PME et les stratégies suivies dans le domaine de l'enseignement et de la formation.

Intégrer la formation à l'entrepreneuriat dans les programmes d'enseignement du secondaire est peut-être aussi un moyen d'aider les femmes à combler les lacunes qui les handicapent tant lorsqu'elles se lancent dans les affaires. Le manque de formation à l'entrepreneuriat figure dans un grand nombre d'études parmi les principales carences des femmes qui entreprennent.

Dans certains pays en développement et en transition, en particulier d'Afrique subsaharienne, les maladies telles que le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose représentent une menace permanente pour la main-d'œuvre et pour le dynamisme de l'activité entrepreneuriale. Elles compromettent la compétitivité des PME en raison du renchérissement des coûts induit par l'absentéisme pour raisons de santé, de la réticence des chefs d'entreprises à faire bénéficier leurs employés de formations en cours d'emploi, du faible niveau de qualifications des candidats à l'embauche issus d'un système d'enseignement et de formation privé par la maladie d'une partie de ses enseignants, etc. Les stratégies de développement des PME doivent impérativement tenir compte de la nécessité de susciter une prise de conscience de ces problèmes sanitaires et de les faire figurer à l'ordre du jour des rencontres entre les secteurs public et privé consacrées aux mesures complémentaires à prendre.

Si les questions intéressant la valorisation des ressources humaines sont fondamentales pour l'amélioration de la compétitivité des PME, la stratégie de développement des PME doit aussi prendre en compte des aspects tels que l'utilisation durable des ressources naturelles. L'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, notamment l'exploitation des ressources forestières et marines, ainsi que le tourisme, figurent parmi les principaux secteurs d'activité dans lesquels les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif. Les stratégies de développement des PME, tout en mettant

31. Tas et van Oyen (2000), p. 22.

32. OCDE (2001), p. 75.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

l'accent sur la viabilité écologique au sens large, doivent également privilégier la promotion des bonnes pratiques de gestion auprès des petites entreprises, le but étant d'améliorer la productivité sans avoir à réaliser de lourds investissements et d'encourager le recours à des techniques de production moins polluantes pour abaisser les coûts de production et contribuer ainsi à l'amélioration de la compétitivité.

Infrastructures de soutien

Les investissements dans les infrastructures (transports, télécommunications, énergie, eau ou assainissement) peuvent contribuer à dynamiser l'activité du secteur des PME/du secteur privé et leur faciliter l'accès aux marchés locaux, régionaux et mondiaux. En outre, la qualité des infrastructures a un impact considérable sur la compétitivité des PME (notamment en raison des coûts induits par les dysfonctionnements des infrastructures), comme le montre la figure 5 pour un certain nombre d'économies en transition.

Il importe que les services d'infrastructure soient accessibles à toutes les couches de la société, y compris aux habitants des régions les plus pauvres et des zones rurales, pour que les PME puissent contribuer, indépendamment de leur taille et de leur lieu d'implantation, au dynamisme de l'économie, comme l'illustre un projet soutenu par la SFI qui a consisté à installer et exploiter un réseau cellulaire national au Bangladesh et à autoriser des femmes entrepreneurs installées dans des zones rurales à acquérir des unités de communication au prix de gros pour les revendre aux habitants de leur village, la Grameen Bank ayant pour sa part octroyé des microcrédits pour l'achat des téléphones portables. Une étude pilote a montré que les femmes gagnaient ainsi en moyenne 2 dollars des États-Unis par jour, soit 700 USD par an, sur les communications téléphoniques du village, soit environ deux fois le revenu annuel par habitant³³.

Les infrastructures concernent toutes les entreprises quelle que soit leur taille : les coupures d'électricité, les inondations qui emportent les routes, l'absence d'installations portuaires et ferroviaires touchent tout autant les PME que les entreprises de plus grande taille. Dans les pays en développement et en transition, le mauvais entretien des infrastructures, voire l'absence d'infrastructures, a toutefois des répercussions particulièrement graves sur les conditions de vie des pauvres vivant dans les zones rurales dans la mesure où ceux-ci sont très nombreux à travailler dans le secteur agricole ou agroalimentaires (y compris dans celui des pêcheries) et où le mauvais état des infrastructures compromet la commercialisation des produits élaborés dans les régions rurales. Il entrave en outre le développement de l'activité entrepreneuriale dans les zones rurales, d'où un fort exode rural qui à son tour met à rude épreuve les infrastructures urbaines, menace l'emploi dans les villes, etc. Depuis les années 70, on tente de créer des parcs industriels pour les PME ; dans un grand nombre de pays en développement, ces parcs sont utilisés pour insuffler une dynamique aux régions qui en ont besoin (voir encadré 12).

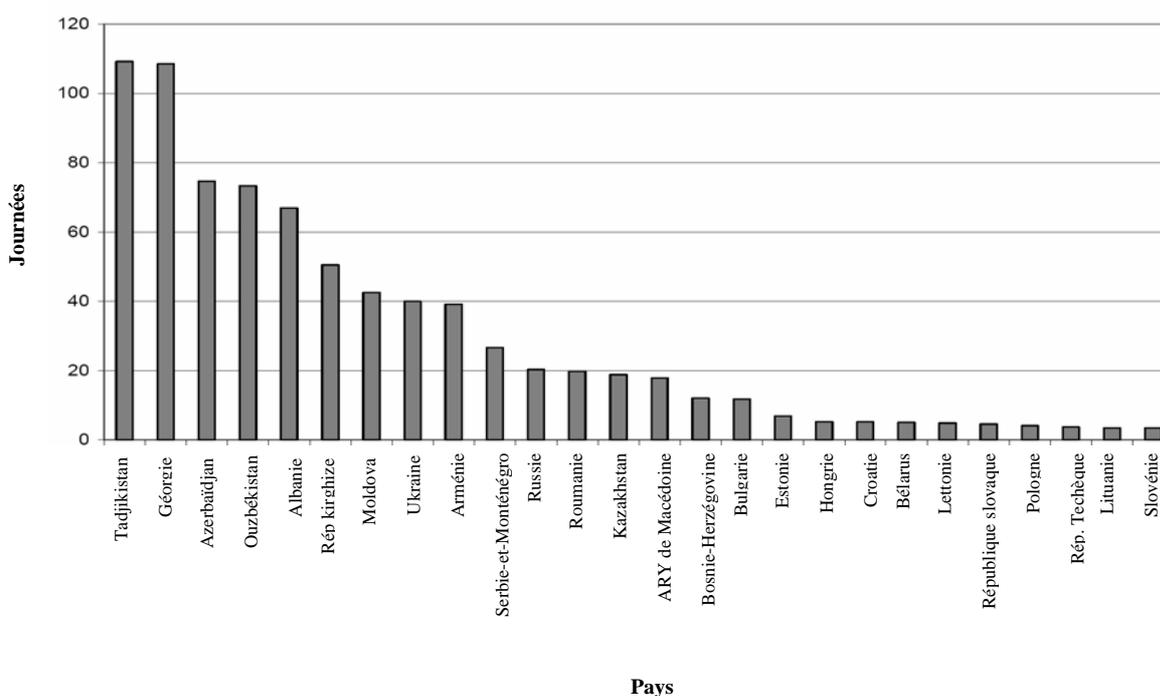
Un certain nombre de pays en développement, notamment la Corée, l'Inde et la Turquie, se sont affirmés au cours des dernières décennies comme les spécialistes de la création de parcs industriels pour les PME. Le regroupement géographique des entreprises, même s'il ne suffit pas en soi, peut les aider, notamment les plus petites d'entre elles, à s'affranchir des contraintes liées à leur taille, à avancer sur le plan technologique et à améliorer leur productivité, et enfin à renforcer leur aptitude à rivaliser avec leurs concurrents sur les marchés locaux et mondiaux (*pour de plus amples informations sur la création de pôles d'activité dans le cadre de stratégies de développement des exportations et de*

33 Banque mondiale (2002), p. 3.

modernisation technologique des PME, se reporter au chapitre 3). Parmi les pays de l'OCDE, l'Italie, qui a su doper la compétitivité de ses PME en les regroupant géographiquement, notamment dans le nord-est et dans le centre du pays, est souvent citée en exemple.

Les données d'observation montrent que dans les pays en développement, les investissements dans les infrastructures ne suffisent pas et que les problèmes de maintenance se traduisent par un délabrement des infrastructures avant même que l'on ait pu recueillir tous les bénéfices des investissements réalisés. La participation des PME locales au développement (notamment, dans certains pays les moins avancés, à la production d'électricité à l'échelon local dans des zones reculées) et à l'entretien des infrastructures s'est révélée très concluante sur la durée. Cependant, les investissements dans des infrastructures (qu'ils soient financés par des capitaux étrangers ou nationaux) ont considérablement baissé ; la prise de conscience des conséquences néfastes de ce recul commence toutefois à provoquer un retour de balancier. Le moment est donc venu de se pencher, comme le fait actuellement le CAD, sur les questions relatives à la fourniture d'infrastructures bénéficiant aux PME (et aux pauvres).

Figure 5. Nombre total de journées de travail perdues en raison d'incidents d'exploitation au niveau des infrastructures



Note :

1) Le nombre total de journées de travail perdues en raison d'incidents d'exploitation au niveau des infrastructures correspond pour chaque pays à la moyenne non pondérée du nombre total de journées de travail perdues par les entreprises à la suite de coupures de courant ou de surtensions sur le réseau public, de problèmes d'alimentation en eau et d'indisponibilité des lignes téléphoniques principales.

Source : Fries, Lysenko et Polanec (2003), p. 21.

Encadré 12. Le développement de la province du Cholla en Corée

Depuis près de trois décennies, la province du Cholla du sud vivait complètement en marge du miracle économique coréen. Tout au long des années 60, à une époque où le rythme de l'expansion économique du pays avoisinait les 10 % par an, les écarts de revenus n'ont cessé de se creuser entre Cholla et Séoul ou Kyungsang, les deux provinces les plus industrialisées. Au cours des années 70, malgré les mesures prises par les pouvoirs publics pour arriver à une meilleure répartition de la population et les emplois et réhabiliter les régions les moins développées, rares sont les activités qui se sont redéployées dans la région de Cholla, la plus pauvre du pays.

Entre 1975 et 1984, la Banque mondiale a approuvé trois projets visant à aider les pouvoirs publics à développer la région de Cholla et à réduire les inégalités entre les régions. Il s'agissait de projets très complexes, couvrant au total sept villes et cinq îles situées dans les deux provinces du Cholla du Sud et du Cholla du Nord, et 22 modules prévoyant notamment la création de parcs industriels, immobiliers et touristiques (y compris des parcs nationaux) et de marchés dans les villes, la construction de ponts pour relier des îles au continent, le développement des pêcheries et de infrastructures urbaines (approvisionnement en eau, assainissement et routes).

Ces projets ont eu des retombées directes dans deux domaines. Ils ont favorisé l'industrialisation de la région et offert aux responsables locaux la possibilité de mieux comprendre et de mieux gérer le processus de développement, dans un premier temps avec le concours d'organismes dépendant de l'administration centrale, puis par eux-mêmes, avec une forte participation du secteur privé.

L'industrialisation : un solide tissu industriel s'est développé. Dans le prolongement du premier projet de parc industriel, les administrations locales et provinciales ont réussi à attirer quelques grandes entreprises phares dans les nouveaux parcs industriels. Les petites entreprises et les entreprises de taille moyenne leur ont rapidement emboîté le pas en investissant dans de nouvelles installations et de nouveaux équipements. Les entreprises sous-traitantes se sont vite multipliées. La demande s'est envolée en si peu de temps qu'avant même que le premier parc industriel créé avec le concours de la Banque mondiale arrive à saturation, c'est-à-dire en 1984, il était devenu évident qu'une extension serait nécessaire.

Les infrastructures industrielles : elles se sont développées à un rythme plus de cinq fois supérieur à ce qui était prévu dans le projet initial d'investissement dans le parc industriel de Kwangju. On a pu constater que la fourniture d'électricité était mieux assurée à l'intérieur de la zone du projet qu'ailleurs. Les entreprises ont également constaté une amélioration des services publics et autres services d'infrastructure dans l'enceinte du parc. Les chefs d'entreprises privées interrogés ont tous insisté sur le rôle de catalyseur du processus de développement de la région joué par la Banque mondiale, ainsi que sur la contribution du projet au rapprochement entre les secteurs public et privé.

L'apprentissage par les institutions : les compétences très larges acquises en peu de temps par les administrations locales chargées d'exploiter les installations et de les développer rapidement pour satisfaire un surcroît de demande sont l'une des retombées les plus remarquables quoique inattendues du projet. Les projets mis en œuvre par les fonctionnaires des administrations nationales et locales leur ont fourni une occasion sans précédent de se familiariser avec les méthodes d'élaboration et de mise en œuvre de projets au service du développement de la région. Ils ont en outre offert pour la première fois aux responsables locaux la possibilité de travailler main dans la main avec des fonctionnaires de l'administration centrale.

Source : Précis n° 145, Operations Evaluation Department, Banque mondiale, avril 1997, www.worldbank.org/oed.

CHAPITRE 3

RENFORCER LES CAPACITÉS DES PME DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES ET DE L'INVESTISSEMENT

Comme nous avons tenté de le montrer jusqu'ici, figurent au nombre des conditions d'ensemble de nature à favoriser le renforcement de la compétitivité des PME : l'instauration d'un cadre juridique, réglementaire et administratif propice au développement des PME, l'amélioration de l'accès au financement pour les PME, la mise en place d'une structure institutionnelle d'aide aux PME, la mise à disposition des compétences et des infrastructures de soutien nécessaires, autant de lignes d'action devant être intégrées dans le cadre national de développement. Ce chapitre s'intéressera en priorité à une catégorie particulière de PME qui exportent ou possèdent un potentiel à l'exportation, ainsi qu'à celles qui ont les moyens de s'insérer dans la chaîne de l'offre des entreprises réalisant des IDE.

Aide au développement des exportations des PME³⁴

La mondialisation a ouvert aux PME des perspectives inédites. Progressivement, elle a, en une vingtaine d'années environ, créé sur le plan international un nouvel environnement qui s'impose aux PME exportatrices des pays en développement. Ce processus d'intégration économique à l'échelle mondiale est à l'origine d'une diversification et d'une intensification des interactions entre les échanges internationaux et les flux d'investissements étrangers. Divers facteurs – abaissement des obstacles aux échanges, accélération du progrès technologique, mouvements migratoires de la main-d'œuvre technique et intellectuelle et scientifique, et très grande mobilité des sociétés multinationales en quête de nouvelles possibilités d'investissement – se sont conjugués pour donner une impulsion à la mondialisation. Ce processus a finalement abouti à la création d'un marché international des biens et des services qui semble ignorer les frontières nationales tout autant que les réglementations imposées par les États.

La mondialisation est toutefois également porteuse de nouveaux défis. Les conditions qui se font jour au niveau international offrent des perspectives inédites aux PME exportatrices des pays en développement. Elles ouvrent aux PME des pays en développement l'accès au patrimoine mondial de nouvelles technologies, de compétences, de capitaux et de marchés, insufflant ainsi une dynamique sans précédent à la croissance des exportations et des bénéfices. Parallèlement, la mondialisation est toutefois synonyme de nombreux défis commerciaux et s'accompagne d'une intensification brutale de la concurrence due à l'accroissement des importations et à l'arrivée de nouveaux investisseurs étrangers sur les marchés intérieurs. Les PME des pays en développement sont contraintes de s'adapter aux stratégies commerciales des sociétés multinationales de différents pays, aux évolutions des tendances, des prix et de la concurrence au niveau international, et à la prolifération des mesures

34. À partir de Wignaraja (2003), Smallbone (2003) et OCDE (2004) : Actes de l'atelier régional sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé en Asie. Deux secteurs, l'agriculture industrielle et l'habillement, seront au cœur du débat dans ce chapitre car il s'agit de secteurs qui ont bénéficié d'une proportion élevée des recettes d'exportation enregistrées par les pays en développement et dans lesquels la majeure partie des entreprises sont des PME.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

« au-delà de la frontière » (notamment des obstacles aux échanges de nature technique et des mesures sanitaires et phytosanitaires institués dans les accords de l'OMC).

La Déclaration ministérielle de Doha prend acte de ces nouvelles difficultés. Lors de la réunion ministérielle de Doha qui a eu lieu en novembre 2001, les Ministres des pays de l'OMC ont reconnu les problèmes que le nouveau contexte économique mondial impose aux pouvoirs publics et aux entreprises des pays en développement de résoudre, et ils se sont engagés à leur offrir *un meilleur accès au marché, des règles équilibrées, ainsi que des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités bien ciblés et disposant d'un financement durable*, et à permettre aux pays en développement de s'adjuger une part de la croissance des échanges mondiaux en rapport avec leurs besoins en termes de développement économique.

Sur le plan macroéconomique, la mise en œuvre de stratégies gouvernementales saines et la stabilisation du taux de change réel à un niveau compétitif sont les piliers de la promotion des exportations. Un taux de change compétitif en termes réels agit en effet comme un stimulant sur les exportations. En outre, l'application d'un régime des échanges tourné vers l'extérieur et respectueux des mécanismes du marché, privilégiant le démantèlement des contrôles et des droits de douane à l'importation (autorisant l'entrée de facteurs de production aux prix en vigueur sur le marché mondial), la rationalisation des formalités administratives, à l'exportation comme à l'importation, la modernisation de l'administration des douanes et une gestion efficace de la taxe sur la valeur ajoutée sont autant de facteurs propres à faciliter les exportations, y compris pour les PME.

Wignaraja (2003)³⁵ suggère que la mondialisation ouvre de nouvelles perspectives d'expansion et de croissance des exportations à environ 5 à 10 % des PME de pays en développement. Ces PME dynamiques ont mis au point des stratégies de commercialisation adaptées et investi dans des capacités de production grâce auxquelles elles peuvent s'aligner sur les normes qui prévalent au niveau mondial en termes de prix, de qualité et de modalités de livraison (ce qui signifie qu'elles sont à même de se conformer aux nouvelles normes techniques et environnementales, ainsi qu'aux nouvelles normes du travail en vigueur sur les marchés à l'exportation). Certaines d'entre elles ont formé des réseaux ou des pôles d'activité avec d'autres PME ou des sociétés multinationales afin de favoriser l'émergence de réseaux de production entre entreprises et d'accroître la valeur ajoutée générée. Ces PME ont gagné des parts du marché intérieur, elles ont conquis de nouveaux marchés à l'exportation et n'ont cessé d'améliorer la qualité de leurs produits et de leurs procédés. L'observation des PME exportatrices des pays en développement atteste que celles-ci se sont mobilisées pour devenir plus performantes (voir encadré 13).

Les stratégies conduites au niveau de l'entreprise sont capitales pour l'essor des exportations des PME. La mise en œuvre d'une panoplie de mesures vigoureuses destinées à permettre aux PME de se hisser à un meilleur niveau, telles que celles qui sont décrites dans l'encadré 13, exige toutefois entre autres choses un accès facile et peu onéreux à l'information sur les attentes des consommateurs et aux nouvelles technologies, à des services de conseil et de formation pour moderniser les méthodes de gestion, à un vivier de main-d'œuvre qualifiée dans lequel les organismes d'essai, d'homologation et d'assurance-qualité puissent puiser, et surtout à des moyens financiers susceptibles d'être consacrés à la modernisation technologique.

Afin de donner une idée des défis à relever, notons que les pays en développement, et plus particulièrement les pays les moins avancés, n'ont pas encore cueilli tous les fruits de la généralisation

35. Les estimations de Wignaraja sont fondées sur une étude de l'OCDE datant de 1997 portant sur 18 pays de l'OCDE et 8 économies d'Asie de l'Est.

des Technologies de l'information et des communications (TIC). Pour les PME qui exportent et qui sont en meilleure posture que d'autres sur le plan financier, le problème n'est pas tant l'accès aux TIC que la fiabilité et le coût des services connexes dont dépend l'accès à l'information et qui ne sont pas toujours satisfaisants.

Encadré 13. Stratégies anticipatives menées au niveau de l'entreprise

Stratégie commerciale :

- Savoir ce que veulent les consommateurs et décrire le marché ciblé
- Être adaptable et concevoir de nouveaux produits
- Coopérer avec d'autres entreprises
- S'améliorer en permanence

C'est-à-dire :

- Acquérir systématiquement de nouvelles capacités en matière de production et de conception de produits
- Améliorer les méthodes, les normes, la qualité et la productivité
- Recruter du personnel qualifié et assurer sa formation
- Nouer des relations de sous-traitance avec d'autres entreprises
- Faire appel aux organismes de diffusion des technologies et autres services aux entreprises
- Organiser une prospection active pour trouver des acheteurs et des agents commerciaux à l'étranger

Source : Wignaraja (2003) et autres.

L'assistance technique dans les domaines de la gestion de la qualité, de l'amélioration de la productivité et de la métrologie est une nécessité pour pouvoir aider les PME à se conformer aux normes et aux réglementations applicables aux produits sur les marchés à l'exportation. Si les progrès de la libéralisation des échanges se traduisent par un abaissement des droits de douane et des restrictions quantitatives, l'apparition de nouveaux obstacles aux échanges, notamment d'obstacles techniques au commerce (OTC) et de normes sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS)³⁶, oblige les

36. Nombreux sont les pays pauvres qui se heurtent à de multiples difficultés face aux OTC et aux mesures SPS : faute de pouvoir appréhender les fondements « scientifiques » sur lesquels reposent ces normes, ils se trouvent dans l'incapacité d'investir dans l'infrastructure matérielle voulue pour pouvoir satisfaire aux exigences qui s'imposent à eux en matière de contrôle, d'assurance et de certification de la qualité, d'investir suffisamment vite dans le développement des ressources humaines, organisationnelles et institutionnelles nécessaires pour suivre l'évolution, et parfois, ils ne peuvent faire le poids face aux nouvelles dispositions qui sont prises compte tenu du déséquilibre entre les forces en présence, même s'il leur est possible de faire la preuve que ces dispositifs sont utilisés à des fins protectionnistes. Le problème

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

pays en développement à déployer des efforts hors de leur portée, et elle est donc perçue comme une pratique discriminatoire et souvent injuste de la part des pays développés. De fait, on observe par exemple que l'accès aux marchés pour les produits de l'agriculture industrielle des pays en développement (qui rapportent d'importantes recettes à l'exportation) devient de plus en plus difficile à cause des OTC (notamment des réglementations, normes de produit, procédures d'essai et d'homologation) et des mesures SPS (notamment des normes de sécurité alimentaire et de santé animale et végétale).

Dans les pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés, les services de conseil et d'assistance technique sont peu répandus en raison du faible niveau des investissements consacrés à l'acquisition de compétences en matière d'ingénierie. Bien que les services de conseil en gestion commencent à faire leur apparition, l'accès à ce type de prestations demeure très problématique, en particulier pour les candidats à l'exportation. L'offre de services de certification selon la norme ISO 9000/ISO 14000 provient pour l'essentiel de sociétés de conseil à capitaux étrangers qui pratiquent des tarifs élevés. Les laboratoires d'essai sont pour la plupart aux mains d'organismes nationaux de normalisation, qui n'offrent pas les services de conseil nécessaires pour permettre aux PME ayant un potentiel à l'exportation de mieux appréhender les normes de produits et de procédés en vigueur à l'étranger. Les structures d'essai privées sont quasi-inexistantes ou cantonnées à l'intérieur de grandes entreprises et exclusivement réservées à leur usage interne, ce qui signifie qu'elles ne sont pas accessibles au grand public/aux PME. Les organisations sectorielles apparues depuis quelque temps ne disposent pas de moyens financiers propres pour investir dans des services d'aide aux PME en matière de modernisation technologique.

Figurent au nombre des mesures à prendre pour préserver et améliorer la compétitivité des PME et amener d'autres PME à se lancer à l'exportation l'octroi d'aides aux PME pour l'obtention de la certification selon la norme ISO 9000/14000, la mise en place de mécanismes d'accréditation et la création de centres d'aide à l'amélioration de la productivité et à la conception de produits ayant vocation à permettre aux PME de s'aligner sur les normes internationales, et enfin les mesures destinées à encourager les organisations représentatives des PME, en particulier au niveau sectoriel, à créer des structures techniques au service de leurs adhérents et des centres spécialisés dans l'aide aux PME.

On peut offrir aux PME des financements à des taux d'intérêt compétitifs pour développer leurs activités à l'exportation en mettant à leur disposition des mécanismes de garantie de prêts à l'exportation et des prêts assortis de faibles taux d'intérêt et de modalités de remboursement souples. Les pouvoirs publics devraient encourager les banques détenues par l'État (notamment, s'il en existe, les banques spécialisées dans le développement des PME), ainsi que les entreprises privées (banques d'affaires, fonds de placement en capital-risque) à proposer des services financiers adaptés aux besoins des PME exportatrices.

Le secteur agro-industriel est un secteur qui compte dans quasiment tous les pays en développement, y compris dans les plus développés d'entre eux, comme la Pologne qui est entrée dans l'union européenne en mai 2004. Il se caractérise par la présence de PME entretenant des liens très forts en amont avec le reste de l'économie et apporte une contribution remarquable à la réduction de la pauvreté, à la création d'emplois et à l'amélioration de la santé et de la nutrition. La stabilité de ce secteur repose sur la diversité des produits et des marchés et exige que l'on veille avant tout à la pérennité des ressources.

appelle une action concertée des pays en développement visant à accroître leurs capacités de se conformer aux conditions imposées par l'instauration d'OTC et de mesures SPS.

Le secteur agro-industriel peut créer, sur le plan intérieur, les conditions d'un redimensionnement à la hausse des entreprises jusqu'au stade où elles seront en mesure d'exporter. Concrètement, créer une entreprise dans ce secteur en ambitionnant dès le départ un déploiement à l'exportation ne va pas sans difficultés. Dans bien des cas, le marché intérieur et le marché régional servent de tremplin aux PME qui peuvent tirer d'une expérience à ces deux niveaux des enseignements fondamentaux concernant la qualité des produits, le respect des délais de livraison et la gestion des risques inhérents à l'internationalisation des activités. Si le marché intérieur ne peut faire office de banc d'essai ou si les produits ne s'adressent qu'à l'exportation, chaque entreprise devra, afin de minimiser le risque d'échec, déployer des efforts considérables pour définir un positionnement stratégique et produire dans des conditions inspirant la confiance. Ces efforts auront évidemment un coût et exigeront un renforcement des capacités des PME et des organismes d'aide à l'exportation, mais aussi des organisations sectorielles qui en sont membres.

Les OTC, et plus particulièrement les normes sanitaires et phytosanitaires, compliquent de plus en plus l'accès aux marchés pour les produits du secteur agro-industriel en provenance de pays en développement³⁷. En outre, l'évolution de ces obstacles non tarifaires dans ce secteur peut être à l'origine de fluctuations notables du rendement des investissements.

Les organisations professionnelles peuvent contribuer utilement à aider les entreprises à faire face à des contraintes telles que les mesures SPS, à développer des liens verticaux et horizontaux et à encourager l'amélioration de la qualité tout au long de la chaîne de valeur. Dans certains sous-secteurs du secteur agro-industriel, elles jouent donc un rôle pivot dans la prise en compte des problèmes des PME sur le front de l'exportation qui constituent la justification première des aides consenties par les pouvoirs publics et les partenaires au développement. S'il arrive parfois que les intérêts d'une entreprise en particulier l'emportent sur l'intérêt de l'ensemble du secteur pendant la période où une organisation professionnelle fait ses premières armes, celle-ci parvient toujours, avec le temps, à démontrer sa capacité d'avoir une vision stratégique et de contribuer au développement du secteur tout entier³⁸. Il convient en outre d'accepter dès le départ que le fait d'accorder un soutien financier à des organisations professionnelles naissantes n'implique pas qu'elles épouseront toutes les positions du gouvernement ou du partenaire au développement qui les aident financièrement. L'exemple du Viêt-Nam, qui s'affirme depuis peu comme un exportateur de fruits de mer ayant le vent en poupe sur les marchés des pays de l'OCDE, est riche d'enseignements en ce qui concerne le rôle que peuvent jouer les organisations sectorielles (voir encadré 14).

37. Otsuki, Wilson et Sewadeh (2001) chiffrent l'impact des normes relatives aux aflatoxines appliquées par l'Union européenne aux exportations de denrées alimentaires en provenance de pays d'Afrique. Ils estiment l'incidence des variations des niveaux de protection sur la période comprise entre 1989 et 1998 en prenant comme référence la norme en vigueur dans l'UE et les chiffres avancés dans les normes internationales : leur étude porte sur 15 pays européens et 9 pays d'Afrique. Les résultats de cet exercice donnent à penser que l'application de la nouvelle norme européenne relative aux aflatoxines (2 ppb) aura une incidence négative notable sur les exportations de céréales, de fruits secs et de noisettes en provenance d'Afrique à destination de l'Europe. La norme européenne, qui réduirait le risque pour la santé d'approximativement 1.4 décès par milliard d'habitants par an, induirait un recul des exportations en provenance d'Afrique de 64 %, représentant un montant de 670 millions de dollars des États-Unis, par rapport à ce qui se passerait si l'Union européenne se bornait à appliquer la réglementation qui sert de norme internationale (soit 9 ppb selon les directives du CODEX), p. 18.

38. Dengate (2003).

Encadré 14. Association vietnamienne des producteurs et exportateurs de fruits de mer (VASEP)

L'Association vietnamienne de producteurs et exportateurs de fruits de mer a été créée en 1998 et compte aujourd'hui 176 adhérents. Elle représente et défend les droits et les intérêts du secteur de la production de fruits de mer au Viêt-Nam.

Elle procure à ses adhérents divers avantages :

- Elle leur fournit des informations sur les marchés à l'exportation et sur les prix pratiqués (au moyen de bulletins hebdomadaires et mensuels sur le commerce des fruits de mer et de rapports affichés sur son site Internet, etc.).
- Elle leur dispense des conseils sur la stratégie à suivre pour surmonter les obstacles non tarifaires. L'Association appelle de ses voeux un contrôle plus rigoureux de la qualité et un suivi plus strict des fournisseurs, l'action de groupes de pression pour inciter les pouvoirs publics à investir davantage dans des structures d'essai ; elle fournit en outre à ses adhérents des renseignements sur les conditions imposées par les mesures SPS, et représente les producteurs et exportateurs de fruits de mer en cas de litige.
- Elle pratique le conseil en gestion d'entreprise.
- Elle participe à des manifestations internationales (notamment des foires-expositions)

Source : Nguyen (2003) ; www.vasep.org.

Ont également contribué au succès des exportateurs de fruits de mer vietnamiens la présence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée à un coût compétitif, l'existence de structures d'essai relativement bien cotées et d'un réseau serré de ressortissants vietnamiens installés dans des pays de l'OCDE et pouvant jouer le rôle de fournisseurs d'informations sur les marchés et les consommateurs étrangers, ainsi que sur les acheteurs étrangers, et enfin la rationalisation précoce de procédures d'importation et d'exportation et la modernisation des services douaniers engagée par les pouvoirs publics vietnamiens.

Dans le secteur agro-industriel, il est capital de prendre très tôt des dispositions garantissant le respect de normes très strictes en matière de traçabilité et de surveillance des risques tout au long de la chaîne de valeur. Comme une telle exigence ne saurait être imposée après coup, une forte proportion de l'assistance technique liée au commerce doit être consacrée dans le secteur agro-industriel à l'amélioration des capacités de surmonter les OTC et de répondre aux normes sanitaires et phytosanitaires. Former une co-entreprise avec des entreprises étrangères ou entretenir des relations commerciales avec des acheteurs, des supermarchés par exemple, peut quelquefois aider une entreprise à se conformer aux normes de qualité et de sécurité en vigueur dans d'autres pays. (C'est ainsi que les entreprises thaïlandaises qui ont formé des co-entreprises avec des acheteurs japonais ont réussi à accroître leur capacité de satisfaire aux exigences de qualité très strictes qui prévalent sur le marché japonais ; cette démarche a toutefois renforcé leur dépendance vis-à-vis de leurs partenaires dans les domaines de la commercialisation et de la distribution.)³⁹

Dans un nombre non négligeable d'économies en développement, le secteur de l'habillement assure la majeure partie de la production et plus de 50% des exportations de l'industrie légère. En observant plus attentivement la situation de certaines économies du Sud et d'Asie du Sud, on s'aperçoit par exemple que l'habillement représente 50% des exportations du Laos, 52% de celles du

39. Nikomboriak (2003).

Sri Lanka, 85% de celles du Cambodge, 75% de celles du Bangladesh et 67% des exportations du Pakistan. D'autres secteurs de l'industrie légère, comme la chaussure et les équipements électroniques, assurent également une part importante des exportations de la Thaïlande et du Viêt-Nam.

La mondialisation avance à grands pas. Malheureusement, les pouvoirs publics et les entreprises des pays en développement ont mis du temps à réagir aux évolutions qui s'annoncent, comme le démantèlement progressif des contingents à l'importation à compter du 1^{er} janvier 2005 prévue par l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV). L'ATV prévoyait une période de transition de dix ans pour l'élimination des contingents en vigueur lorsque l'Arrangement multifibres (AMF) est arrivé à expiration en 1994. Les pays en développement se sont démenés pour s'adapter à un contexte d'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale dans le secteur du textile et de l'habillement en cherchant à obtenir l'accès en franchise de droits aux grands marchés des pays de l'OCDE grâce à des accords commerciaux bilatéraux. Certains sont parvenus à leurs fins tandis que d'autres n'ont pas encore obtenu gain de cause. La coexistence d'intérêts divergents a empêché la mise au point de démarches collectives au niveau des régions. Cependant, on peut assister, sur le plan national, à la mise en place, motivée par le sentiment qu'il y a urgence, de comités de haut niveau composés de représentants des secteurs public et privé (et quelquefois présidés par le Premier Ministre) qui se réunissent à intervalles réguliers et rapprochés pour tenter de trouver des solutions aux difficultés qui se profilent dans le domaine des échanges de produits du textile et de l'habillement.

La perspective d'une concurrence âpre a également insufflé un élan aux parties prenantes, qui se sont appliquées à évaluer les atouts et les faiblesses du secteur de l'habillement dans leurs pays respectifs. Les pays en développement ayant su diversifier leurs gammes de produits, notamment en s'intéressant aux produits et aux marchés haut de gamme (par exemple aux sous-vêtements de marque comme le Sri Lanka), ceux qui ont investi dans l'établissement de liens en amont (notamment pour maîtriser certains moyens de production, comme le Bangladesh) ou qui ont commencé à développer des liens en aval se trouvent dans une position plus favorable. Il semble que les stratégies de nature à favoriser la diversification, la différenciation et la spécialisation tant au sein des économies et des secteurs qu'au niveau des entreprises portent leurs fruits, et qu'elles méritent de retenir l'attention lorsqu'on cherche à définir les modalités d'acheminement de l'assistance technique liée au commerce. Il serait peut-être souhaitable d'adopter une vision fondée sur la notion de chaîne de valeur afin de recenser les goulets d'étranglement et de déceler les créneaux dans lesquels il y a lieu d'élaborer des stratégies visant à renforcer l'avantage compétitif des entreprises.

Les codes de conduite et les pratiques commerciales des acheteurs, en particulier dans les secteurs du textile et de l'habillement, jouent désormais un rôle accru dans les décisions des acheteurs des pays de l'OCDE. Dans certains cas, les exigences ne portent que sur le respect des droits des travailleurs reconnus au niveau international et de prescriptions imposant l'adoption de procédés sans danger pour l'environnement, mais dans d'autres, elles intègrent en plus entre autres choses des normes détaillées et strictes concernant les spécifications techniques pour le stockage, ainsi que la réalisation d'audits pour confirmer l'observation des normes. Exiger l'adhésion à des normes et des codes sur la responsabilité sociale des entreprises est en fait une arme à double tranchant. D'un côté, il arrive que ces normes et codes imposent aux entreprises un fardeau trop lourd, chaque acheteur pouvant exiger le respect de normes différentes ; d'un autre côté, ils peuvent conduire à des améliorations dans les secteurs concernés, stimuler la compétitivité, favoriser une gestion conforme à l'éthique des approvisionnements et des achats et permettre de répondre à une demande très ciblée moins élastique par rapport aux prix.

Les pouvoirs publics des pays en développement et en transition ont assurément la possibilité de choisir de relever le défi que représente l'amélioration de la compétitivité de leurs PME à l'exportation. Pour remporter ce pari, ils peuvent définir une stratégie nationale de promotion et de

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

développement des exportations, sous la houlette du ministère compétent, mais en veillant à y associer l'ensemble des principales parties prenantes, comme le préconise le chapitre 2. Globalement, l'objectif doit être d'accroître le volume et la valeur des exportations, ainsi que le nombre d'entreprises exportatrices, y compris parmi les PME. La stratégie suivie doit avoir pour but de répondre aux besoins des entreprises aux différents stades de développement de leurs marchés à l'exportation. Elle doit également viser à intégrer les actions de promotion et de soutien des exportations dans un système d'aide aux entreprises perfectionné et efficace.

Il importe que l'infrastructure institutionnelle destinée à soutenir les exportations, qui a déjà fait l'objet d'une analyse au début de ce chapitre, soit solidement ancrée dans le cadre institutionnel de soutien aux PME décrit au chapitre 2. Par ailleurs, il convient de confier à un organisme unique de promotion et de développement des exportations la mise en œuvre de la stratégie nationale d'expansion des exportations et, dès la création de cet organisme, de séparer, en s'inspirant des pratiques exemplaires recensées dans les économies de marché matures, la formulation et l'exécution de l'action qu'il est chargées de mener. Dans son fonctionnement, cet organisme doit obéir aux principes suivants :

- Être géré selon les règles de l'économie marchande.
- Privilégier les résultats par rapport aux méthodes.
- Être doté d'un personnel qualifié possédant une expérience concrète des affaires.
- S'efforcer de privilégier la notion de service au client.
- Prévoir une représentation du secteur privé au sein de son conseil de direction.
- Bénéficier de ressources financières en rapport avec les objectifs qu'il se donne.

Les missions de l'organisme de promotion et de développement des exportations, auxquelles on pourrait adjoindre des attributions dans le domaine de l'IDE, devraient consister à déployer une offre de services d'aide à l'exportation recouvrant :

- La fourniture d'informations sur des marchés définis et des clients potentiels.
- Des dispositifs destinés à faciliter la prise de contact avec des clients potentiels ou des intermédiaires et prestataires de services aux entreprises publics ou privés.
- Des mécanismes d'aide à la réalisation de missions de prospection commerciale.

Les stratégies de développement de pôles d'activité suscitent un intérêt grandissant à mesure que les PME locales s'insèrent dans les chaînes de valeur au niveau mondial grâce à des initiatives ciblées (voir encadré 15).

Encadré 15. Création d'un consortium de commercialisation et d'exportation dans le centre technologique de Bangalore avec le soutien de l'ONUDI

L'objectif de l'intervention de l'ONUDI dans ce projet était de faciliter la conquête de nouveaux marchés aux plus petites entreprises installées dans le centre en leur offrant des services collectifs dans le domaine de la commercialisation. Les promoteurs du projet espéraient que celui-ci aurait pour effet secondaire d'améliorer la compréhension réciproque et de ce fait, d'élargir les possibilités de coopération entre les entreprises. Pour atteindre cet objectif, une analyse détaillée des problèmes rencontrés dans le domaine de la commercialisation a été conduite dans un premier temps ; un réseau pilote dont les membres composait une équipe idéale pour espérer bâtir des relations de confiance entre des entreprises dans le cadre de leurs activités de production a ensuite été créé. Les résultats obtenus ont fait l'objet d'une publicité active par le responsable du centre technologique de façon à que l'expérience fasse des émules à l'intérieur du centre.

L'étude ayant permis d'établir un diagnostic et les deux ateliers organisés par la suite pour en valider les résultats (l'un ayant réuni des producteurs et l'autre des représentants d'unités de soutien aux entreprises) ont fait apparaître que la commercialisation est le principal point faible des entreprises du centre. Il est par ailleurs ressorti de visites sur place et de rencontres informelles ayant eu lieu ultérieurement que la mise en œuvre d'une stratégie de commercialisation axée sur l'anticipation était considérée comme une option très coûteuse. Dans le cadre de réunions en petits groupes, certaines entreprises ont toutefois admis que l'adoption d'une stratégie commerciale commune pouvait être considérée comme une solution valable.

On a pu observer, au sein de l'un des groupes informels qui se sont constitués, un changement d'attitude rapide devant les avantages procurés par le centre technologique ; le groupe a en effet décidé de former un réseau informel réunissant huit fournisseurs de produits complémentaires pour machines-outils. Sous la houlette du responsable du centre, la confiance s'est établie entre les membres du réseau qui ont finalement accepté de donner une existence officielle au consortium sous la dénomination *Bangalore Machine Tool Manufacturers' Association*. C'est alors qu'ils se sont entendus pour faire appel conjointement aux services d'un cabinet de conseil pour les aider à améliorer leur système de gestion de la qualité (selon la norme ISO-9001). Même si ce n'était pas un sujet de préoccupation urgent, ils sont convenus d'engager, à titre expérimental, une action commune sur ce front, considérant qu'une telle initiative ne nécessiterait guère d'échanges d'« informations sensibles » et qu'on pouvait être quasiment certain qu'elle aurait des retombées considérables. A l'origine, aucun des entrepreneurs n'était d'accord pour rencontrer d'autres membres du consortium dans ses propres locaux, mais petit à petit, les inhibitions sont tombées et tous ont proposé aux autres des visites groupées de leurs ateliers.

Tandis que les travaux sur l'amélioration de la qualité se poursuivaient, les membres du réseau ont décidé de publier en commun une brochure destinée à les aider à repérer leurs clients potentiels dans le cadre de leur tentative pour mettre en œuvre une politique commerciale anticipative. Ils ont ensuite participé conjointement à des foires-expositions. Les succès remportés grâce à ces nouvelles méthodes leur ont donné confiance et les ont encouragés à explorer les possibilités d'exporter vers de nouvelles destinations, à savoir la Chine et le Brésil. C'est à ce stade que les entreprises ont commencé à se partager les commandes avec d'autres membres du consortium.

La nouvelle du succès de cette expérience s'est rapidement répandue à l'intérieur du centre et un autre groupe de petites entreprises fabricant des produits complémentaires s'est constitué spontanément pour élaborer une brochure commune et organiser des participations conjointes à des foires-expositions. Elles ont décidé très rapidement de recruter un agent commercial basé à Bangalore. La confiance grandissant, les deux consortiums n'ont pas hésité à inviter de grandes entreprises à visiter les usines de leurs membres pour leur permettre d'évaluer leurs capacités de production. De nouvelles commandes ont été passées grâce à ces méthodes novatrices. Six nouveaux réseaux ont vu le jour dans les mois qui ont suivi pour tenter de trouver de nouveaux débouchés commerciaux grâce à l'ouverture d'un site commun sur l'Internet, au recrutement d'agents commerciaux communs et à des actions publicitaires conjointes.

A l'origine, 50 % des coûts des initiatives lancées par les consortiums étaient pris en charge dans le cadre du projet, mais cette proportion a été réduite progressivement jusqu'à ce que les adhérents assument la totalité des dépenses dédiées à l'effort déployé dans le domaine de la commercialisation.

A l'heure actuelle, 45 entreprises installées dans le centre (soit près du tiers du nombre total d'entreprises hébergées) sont rassemblées au sein de 5 consortiums qui avaient permis de générer un surcroît de chiffre d'affaires de près d'1 million de dollars au moment où le projet a pris fin en décembre 2002 (les commandes supplémentaires espérées sur la base des demandes d'informations reçues par les consortiums étant cependant évaluées à 10 millions de dollars des États-Unis). D'intenses travaux de prospection ont été menés en vue de pénétrer trois nouveaux marchés en Inde et deux nouveaux marchés à l'exportation : ils ont débouché sur l'enregistrement de commandes. Les membres de consortiums ont publié conjointement pas moins de huit nouvelles brochures, monté de concert quatre opérations commerciales, ouvert deux antennes commerciales en Inde, et créé ensemble deux sites sur l'Internet.

Source : UNIDO (2004), p.20.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

La liste de huit axes de travail et orientations élaborée par Nadvi (voir encadré 16) semble encore valable : elle souligne à quel point il importe d'instaurer des conditions favorables au niveau macroéconomique, mésoéconomique et microéconomique en appliquant une politique macroéconomique saine, en renforçant les capacités des structures de soutien et en privilégiant des stratégies commerciales axées sur la différenciation et le positionnement sur des niches étroites, le but étant d'accéder à une compétitivité fondée sur la qualité et la connaissance des préférences des consommateurs plutôt que sur le faible niveau des coûts. À cet égard, les stratégies de développement de pôles d'activité visent d'une part à améliorer la compétitivité, et d'autre part à renforcer la capacité des PME locales à s'intégrer dans des chaînes de valeur de dimension planétaire en s'appuyant sur l'IDE, et elles peuvent peut-être s'imposer comme un instrument utile pour un organisme ayant vocation à promouvoir et développer les exportations des PME, que les interactions entre cette mission et l'IDE relèvent ou non de ses attributions.

Encadré 16. Huit axes de travail et orientations à suivre pour appuyer le développement des PME au sein de pôles industriels

1. Recenser les pôles d'activité et les réseaux de PME existants, même à l'état embryonnaire. Ces formes d'organisation de la production permettent aux petits producteurs de réaliser des économies substantielles, encouragent la formation de liens en amont et en aval et ouvrent des perspectives pour la mise en œuvre d'actions collectives. Il convient de noter que les expériences consistant à créer, sur simple décision administrative, des pôles d'activité et des réseaux sont rarement couronnées de succès.
2. Veiller à ce que l'action des pouvoirs public vise des groupes de producteurs, et non de petites entreprises considérées isolément, et à ce qu'elle soit en outre ciblée, sectorielle et stratégique. Les programmes de soutien de portée trop générale ont généralement un impact limité.
3. Se concentrer sur des marchés de produits animés par la demande et sur les impératifs qui en découlent, à savoir la nécessité d'améliorer la compétitivité en mettant l'accent sur le souci de la qualité, l'attention à la mode, la fiabilité, la brièveté des délais de livraison, et non seulement sur les prix.
4. S'appuyer en priorité sur les institutions et les instruments assurant l'interface entre les producteurs et le marché, notamment les foires-expositions, les missions de prospection à l'étranger et les rencontres d'acheteurs, de façon à faciliter l'accès aux informations de nature commerciale, la connaissance de l'évolution des produits et des tendances de la mode, ainsi que l'acquisition d'un savoir-faire technique.
5. Appuyer l'action des institutions locales et sectorielles qui offrent des services aux producteurs, notamment dans les domaines de la formation technique, du soutien technologique et de l'information sur les marchés. Se servir pour mettre en pratique ces actions de soutien des services administratifs implantés à l'échelon local et travailler en étroite collaboration avec les organisations professionnelles et les institutions locales d'entraide.
6. Faire des grandes entreprises des vecteurs de changement importants en promouvant l'adoption de programmes visant à améliorer la qualité des approvisionnements, y compris dans le cadre de stratégies de restructuration industrielle des grands producteurs.
7. Œuvrer à l'instauration d'un cadre macroéconomique qui garantisse l'application des mêmes règles à tous et d'une structure incitative donnant aux PME les moyens d'exercer leur activité dans des conditions équitables.
8. Enfin, ne pas étouffer l'initiative privée. Les efforts déployés semblent de loin plus productifs lorsque les organismes chargés de mettre en œuvre l'action gouvernementale jouent le rôle d'auxiliaire ou de catalyseur, laissant l'initiative privée s'exprimer et le dynamisme entrepreneurial se manifester et insuffler un élan au développement des pôles d'activité et des réseaux.

Source : Nadvi (1995), p. 74.

Renforcer les interactions entre l'IDE et les PME⁴⁰

Les tendances de l'IDE dans les économies en développement et en transition

L'IDE provient en majeure partie du monde développé, 30 pays étant à l'origine de 95% du montant total de l'IDE en 2002 (CNUCED, 2003). Les pays développés demeurent également les principaux destinataires de l'IDE puisqu'ils reçoivent les trois quarts des flux mondiaux. Cependant, les entrées d'IDE représentent dans certains cas des sommes non négligeables pour les pays en développement, dont plusieurs affichent des chiffres records, d'autant plus élevés une fois rapportés à l'échelle de leur économie (OCDE, 2002a). On observe par ailleurs une répartition très inégale de l'IDE entre les économies en développement et en transition. Des données récentes indiquent par exemple que, même s'il a augmenté en volume, l'IDE à destination de l'Afrique et de l'Amérique latine représente une proportion du montant des flux mondiaux plus faible aujourd'hui que vers le milieu des années 90 (Morisset, 2000).

On note en outre qu'il existe dans les économies de marché matures des entreprises de taille moyenne qui investissent à l'étranger : il en résulte des flux d'IDE réalisés par des PME (c'est le cas par exemple lorsque des PME japonaises emboîtent le pas, en leur qualité de fournisseurs de premier rang, à de plus grandes entreprises japonaises ayant réalisé des IDE dans des pays en transition ou en développement, ou lorsque des PME du Taipei chinois cherchent à élargir leur marché en s'implantant là où les coûts de main-d'œuvre sont plus faibles) (voir encadré 17). Une telle évolution représente à la fois une chance et une menace pour les PME locales : la chance de décrocher des contrats de sous-traitance en tant que fournisseurs de second rang des PME ayant réalisé des IDE, et la menace de voir les sociétés multinationales, en amenant leurs propres fournisseurs, ériger, du moins sur le court terme, des barrières à l'entrée à leur détriment.

Encadré 17. Flux d'IDE imputables aux PME au Taipei chinois

Parce que son économie est à la fois ouverte et de dimensions modestes, le Taipei chinois est très dépendant pour son développement des échanges internationaux. En dépit de leur manque d'expérience et de ressources, les PME apportent une contribution majeure et croissante aux flux d'IDE quittant le pays. Il ressort de l'analyse des motivations des PME qui s'implantent à l'étranger que leurs investissements se caractérisent par une faible intensité capitalistique (ce qui s'explique par le fait qu'elles ont tendance à exporter les productions qui consomment le plus de main-d'œuvre vers des lieux où ce facteur coûte moins cher, notamment vers la Chine), qu'à l'intérieur de la catégorie PME, ce sont les plus grandes entreprises qui sont les plus actives, mais aussi celles qui exportent le plus et qui investissent le plus dans la R-D. Les principaux facteurs qui incitent les PME du Taipei chinois à investir à l'étranger sont le désir de recourir à la main-d'œuvre locale, de se rapprocher de marchés en expansion et de suivre leurs principaux clients, ce qui peut leur permettre de réduire les risques d'exploitation liés à leur présence à l'étranger.

Source : Kuo, et Yang, 2001.

Interactions entre l'IDE et les PME et retombées

De nombreuses études mettent en exergue les avantages que les pays d'accueil peuvent espérer retirer de l'IDE. L'IDE peut notamment être une source de capitaux extérieurs, de transferts de technologie et de savoir, de création d'emplois, d'amélioration des compétences et de valorisation du capital humain, et aussi de dynamisation du secteur des entreprises grâce aux effets d'émulation et

40. À partir de Smallbone (2003).

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

d'entraînement qu'il peut générer. Il favorise en outre une accélération de l'intégration commerciale internationale.

On peut regrouper les retombées bénéfiques potentielles de l'IDE sur les pays d'accueil et les PME locales en cinq grandes catégories :⁴¹

1. *Établissement de liens en amont avec des fournisseurs* : ces liens déterminent dans quelle mesure une entreprise se procure les composants, matériaux et services dont elle a besoin auprès de fournisseurs du pays d'accueil et partant, les nouvelles perspectives qui peuvent se dessiner pour les entreprises locales. La gamme des modalités par lesquelles ces liens peuvent se concrétiser va de la réalisation de transactions dans des conditions de pleine concurrence à l'établissement de relations entre entreprises solides et inscrites dans la durée. Ce type de liens peut contribuer à améliorer la productivité et l'efficacité des fournisseurs locaux dans la mesure où il induit des transferts de savoir directs, un relèvement des exigences de qualité et une hausse du niveau de la demande. Les liens en amont avec les fournisseurs sont depuis toujours considérés comme le principal moteur de la diffusion des technologies des sociétés multinationales vers les pays d'accueil.
2. *Établissement de liens en aval avec des clients* : il peut s'agir de liens avec des points de vente, éventuellement dans le cadre d'une externalisation. À titre d'exemples, on peut citer les stations-service et les chaînes de restaurants, ainsi que les relations avec des acheteurs industriels prenant notamment la forme de services après-vente à forte valeur ajoutée.
3. *Établissement de liens avec des concurrents* : les investisseurs étrangers imposent parfois de nouvelles normes, sur lesquelles les entreprises locales cherchent à s'aligner. Même s'il arrive que les sociétés multinationales soient en position de force sur le marché par rapport aux entreprises locales, il convient de noter que les relations avec les concurrents font parfois référence aux relations avec des fournisseurs de deuxième et troisième rang qui approvisionnent une entreprise à capitaux étrangers de premier plan, et non seulement à des fournisseurs de premier rang approvisionnant directement une société multinationale.
4. *Établissement de liens avec des partenaires dans le domaine technologique* : certaines sociétés multinationales lancent parfois des projets conjoints en partenariat avec des PME locales, notamment sous la forme de co-entreprises, d'accords de licence et d'alliances stratégiques, qui constituent une source potentielle importante de technologie et de savoir-faire pour les entreprises du pays d'accueil. Si ce type de coopération est peut-être plus répandu dans les économies de marché matures, le nombre d'accords entre entreprises à vocation technologique auxquels sont parties des partenaires de pays en développement a davantage progressé dans les années 90 qu'au cours de la décennie précédente⁴².
5. *Autres retombées* : cette catégorie recouvre notamment l'effet d'émulation né du fait que les entreprises locales découvrent, grâce aux investisseurs étrangers, des moyens nouveaux et plus efficaces de fonctionner, et trouvent en eux à la fois une source d'inspiration pour innover et une incitation à innover. Elle englobe en outre les retombées de l'IDE sur le capital humain lorsque, par exemple, des salariés qualifiés quittent l'investisseur étranger pour travailler pour une entreprise locale et/ou pour créer leur propre entreprise.

41. Dunning, J. (1992).

42. CNUCED (1998).

Renforcer les interactions entre l'IDE et les PME dans les économies en développement et en transition

Le fait de comprendre la logique qui anime les clients (les sociétés multinationales) décidant d'externaliser leur approvisionnement en certains produits et services (en s'adressant à des PME capables de satisfaire les exigences de qualité et de respecter les normes très strictes en matière de coûts et de livraison imposées par les sociétés multinationales) permettrait d'avoir une idée plus claire des répercussions sur les PME et leur développement du renforcement des interactions entre l'IDE et les PME. Il ressort des études disponibles que l'externalisation des approvisionnements répond à quatre finalités :

- *Réaliser des gains de productivité* : lorsque ses fournisseurs sont en mesure de produire des intrants spécifiques, la PME partenaire de l'investisseur étranger dispose d'un certain pouvoir de négociation. Les relations sont alors fondées sur la spécialisation et vont en principe au-delà de celles qui s'établissent entre des entreprises effectuant des transactions dans des conditions de pleine concurrence. Elles supposent parfois un engagement à long terme de la part du client et donnent lieu à d'importants transferts de savoir et de technologie. Parallèlement, certains ont avancé l'idée que pour que l'IDE ait un impact positif, le « fossé technologique » entre les entreprises nationales et étrangères doit être relativement étroit⁴³.
- *Permettre de bénéficier d'avantages en termes de coût des facteurs* : notamment en bénéficiant de coûts salariaux plus faibles. Dans ce cas, le fournisseur est potentiellement beaucoup plus vulnérable que lorsque la principale finalité est la réalisation de gains de productivité car la concurrence sur les prix est alors naturellement âpre et crée une pression permanente à la baisse des prix et des coûts.
- *Autoriser une flexibilité quantitative* : le principe est alors de recourir à la sous-traitance ponctuellement ou en cas de nécessité lorsque la demande atteint des pics, auquel cas les fournisseurs se voient contraints d'accepter des contrats à court terme qui ne leur garantissent guère de sécurité ou de stabilité.
- *Autoriser une flexibilité fonctionnelle* : l'idée est également de répondre aux fluctuations de la demande, mais cette fois par une flexibilité active, fonctionnelle, qui repose sur la présence d'une main-d'œuvre polyvalente et d'équipements adaptables. Ce cas de figure est plus favorable au fournisseur que la situation précédente, où l'objectif visé est la flexibilité quantitative, bien que les conditions requises du côté de l'offre soient moins fréquemment réunies dans des pays en développement/en transition.

En supposant que la stabilité politique et l'application d'une politique macroéconomique saine président aux conditions dans lesquelles les entreprises exercent leur activité (sachant que ces conditions d'ensemble correspondent au minimum requis pour pouvoir attirer des IDE), l'enjeu du renforcement des interactions entre l'IDE et les PME réside alors dans la mise en œuvre de mesures d'accompagnement destinées à améliorer la compétitivité des PME locales. Comme il en a été question au chapitre 2, pour que les PME puissent développer leurs exportations, il convient de les placer dans un contexte institutionnel de nature à les encourager à acquérir des connaissances, à

43. OCDE (2002a).

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

innover et à entreprendre des investissements pour se moderniser. Le renforcement des capacités des PME locales exige des actions d'accompagnement menées à bien par des intermédiaires.

Les programmes visant à créer des liens entre des sociétés multinationales et des PME, ou à renforcer les liens existants, doivent comporter des mesures en faveur de la modernisation technologique et de l'amélioration de la qualité. Quoiqu'il en soit, il convient de cibler, au sein de la population des PME, celles qui ont le potentiel pour devenir des fournisseurs qualifiés car ces programmes sont onéreux, tant pour les organismes bailleurs de fonds que pour les PME. Une des solutions viables consiste peut-être à viser les PME qui ont déjà pour clients des entreprises de grande taille implantées dans le pays, ainsi que celles qui ont obtenu des contrats pour des marchés publics ; en effet, leurs clients leur imposent généralement des conditions plus contraignantes que la moyenne.

Un programme destiné à favoriser le renforcement des interactions entre l'IDE et les PME doit impérativement s'articuler autour de deux axes : a) le déploiement d'une gamme de services favorisant les interactions entre l'IDE et les PME, et b) le déploiement d'une offre de services en faveur de la modernisation technique et de l'amélioration de la gestion, dont des services de conseil et de formation ayant vocation à permettre aux PME locales de faire leurs les exigences des sociétés multinationales, complétés par des dispositifs d'accès à des ressources affectées au financement de l'intégration de nouvelles technologies dans le processus de production existant.

Un programme en faveur du renforcement des interactions entre l'IDE et les PME peut s'organiser autour de certains des objectifs suivants, voire les concilier :

- Améliorer l'information des sociétés multinationales sur les fournisseurs locaux potentiels et sur les possibilités d'approvisionnement qu'ils sont en mesure de leur offrir en créant un site national sur l'Internet et/ou des annuaires professionnels,
- Organiser des manifestations favorisant les prises de contact avec des acheteurs potentiels, notamment des visites de sites de production de sociétés multinationales, des séminaires durant lesquels des sociétés multinationales décrivent leurs systèmes de passation de marchés, leurs exigences de qualité, etc.

Les Bourses de sous-traitance et de partenariat (BSTP) créées par l'ONUDI dans les pays en développement et en transition constituent une illustration de ce qui peut être fait pour promouvoir les interactions entre l'IDE et les PME (voir encadré 18). Elles ont en principe vocation à compiler des informations techniques détaillées communiquées par les PME (types de machines et d'équipements, marque, modèle, puissance, capacité, état, etc.), qui sont ensuite codées pour alimenter une base de données. Le recueil des données s'effectue au moyen d'un formulaire détaillé qui est rempli dans les locaux des PME par des ingénieurs hautement qualifiés ou, le cas échéant, des ingénieurs de diverses disciplines. Le fournisseur de son côté doit réunir, coder et intégrer dans la base de données des spécifications techniques détaillées concernant ses commandes/offres. La base est ensuite utilisée pour informer clients et fournisseurs sur la manière dont les besoins et exigences des uns sont satisfaits par les autres. Cette base doit être maintenue à jour pour que le système fonctionne efficacement. Les opérations de collecte d'informations proprement dites sont complétées par des séminaires et des manifestations destinées à favoriser les rencontres avec des acheteurs potentiels.

Encadré18. Programme de l'ONUDI sur la sous-traitance industrielle et la gestion de la chaîne de l'offre

L'ONUDI fournit aux pays en développement une assistance technique pour la création et la gestion de bourses de sous-traitance et de partenariat (BSTP) nationales. À cette fin, elle aide à établir un fichier des sous-traitants, fournisseurs et donneurs d'ordres. Le site de l'ONUDI présente un annuaire des BSTP existant dans chacun des pays participant au programme (soit 32 pays en développement/transition. Le principe qui a inspiré ce programme est potentiellement transposable à d'autres contextes et secteurs.

Source : Informations sur le programme BSTP fournies par l'ONUDI à l'adresse suivante : <http://www.unido.org/doc/4547>.

La mise en œuvre d'un programme de renforcement des capacités visant à relever le niveau de compétence des techniciens et des gestionnaires coûte très cher et suppose un engagement sur le long terme de la part des PME, des sociétés multinationales et du bailleur de fonds. Si une société multinationale s'est fait accompagner de ses fournisseurs de premier rang (ce qui est généralement le cas), ces derniers doivent être considérés dans un premier temps comme des partenaires. Pendant la première phase du programme, il s'agira notamment :

- De travailler en étroite collaboration avec les sociétés multinationales/ou leurs fournisseurs en les invitant à aider les PME ayant le potentiel pour devenir fournisseurs (a) à mieux comprendre leurs exigences en termes d'approvisionnement (b) à recenser les domaines dans lesquels elles ont de bonnes chances d'obtenir des contrats, et (c) à porter leurs regards sur les faiblesses auxquelles elles doivent remédier pour connaître le succès. C'est en facilitant les contacts entre eux que l'on peut espérer améliorer la compréhension et la confiance mutuelles entre les sociétés multinationales et des fournisseurs potentiels. Cependant, les sociétés multinationales et/ou leurs fournisseurs ne seront guère enclins à participer à ce type de programme, à moins qu'ils n'y soient encouragés par des mesures incitatives : contribution à la prise en charge des coûts salariaux que supporte la société multinationale lorsque des ingénieurs et des cadres faisant partie de son personnel consacrent du temps aux fournisseurs pour les aider à se moderniser (Singapour), aides financières directes octroyées aux fournisseurs prometteurs pour les aider à financer le coût de l'investissement initial (Irlande) et subventionnement des services de conseil et de formation requis pour améliorer les capacités des fournisseurs (Taïpei chinois), l'un des problèmes majeurs à résoudre étant que la plus grande partie de ces dépenses doit être financée par des fonds publics provenant soit de l'État, soit d'un partenaire au développement.
- D'aider les PME/fournisseurs à formuler leurs attentes⁴⁴ et à se procurer les services de soutien publics ou privés dont ils ont besoin. Une fois encore, il faudra assurer le financement à moyen, voire à long terme, des dépenses affectées aux prestations de conseil et de formation, car les PME ne seront vraisemblablement pas en mesure de prendre en charge ces dépenses pendant toute la période que durera le renforcement de leurs capacités.

44. Pour évaluer les besoins, il faut également faire appel à des consultants extérieurs compétents. L'évaluation porte généralement sur le processus de production, les systèmes de maintenance, l'ingénierie et les qualifications de la main-d'œuvre disponible. Il faut ensuite combler, au moins partiellement, les lacunes mises au jour par des actions de formation et des investissements consacrés à la modernisation des équipements. Il convient en outre de mettre en place des systèmes d'assurance-qualité et de nouvelles méthodes de gestion, passant notamment par l'application d'une comptabilité analytique et l'instauration de mesures incitatives destinées à motiver le personnel.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

Il faudra également prévoir des possibilités d'accès à des financements (à moyen et long terme) pour que les investissements nécessaires à la modernisation technologique puissent être réalisés.

- D'élaborer des programmes de renforcement des capacités comportant des initiatives portant sur la chaîne de l'offre et les pôles d'activité qui tiennent compte du fait qu'il est possible de constituer des chaînes de fournisseurs afin d'optimiser les retombées de l'IDE, y compris sur les micro-entreprises en leur qualité de fournisseurs de rang inférieur.

La pépinière d'entreprises créée à Bakou (voir encadré 19) est un bon exemple d'initiative lancée avec le concours d'une multinationale pour nouer des liens entre des entreprises. L'industrie gazière et pétrolière a depuis longtemps (40 ans) des accords avec le gouvernement de l'Azerbaïdjan, et eu égard à la nature de ses activités, le groupe pétrolier bénéficie d'avantages considérables en termes de coûts grâce à son ancrage local. L'Azerbaïdjan possède un avantage comparatif dans le secteur des industries manufacturières liées aux activités gazières et pétrolières puisqu'il compte un grand nombre d'instituts de recherche et d'universités spécialisés dans des domaines liés à ce champ d'activité. Le niveau des qualifications est élevé ; celui des salaires est relativement bas. Comme le démontre l'exemple présenté dans l'encadré, un programme bien conçu peut produire des résultats satisfaisants lorsque les besoins en termes de renforcement des capacités (pas tellement dans les domaines techniques, mais plutôt dans celui de la gestion) sont relativement modestes. Dans ce cas, le principal atout est la qualité de l'infrastructure humaine et matérielle.

Encadré 19. Une pépinière d'entreprises à Bakou

La pépinière d'entreprises de Bakou est une bonne illustration de ce que peut être une structure dédiée au développement de l'entreprise et à la formation de pôles d'entreprises mise en place par une entreprise multinationale au service des fournisseurs locaux travaillant à l'intérieur d'un même secteur. Cette pépinière a ouvert ses portes en 2002, grâce au concours de partenaires étrangers ; sa création répondait au souci d'aider des sociétés locales à développer leurs activités en liaison avec le développement de l'industrie gazière et pétrolière en Azerbaïdjan. Le premier objectif commercial déclaré de cette structure était d'accroître le contenu local des projets dans l'espoir de réaliser des économies considérables et de renforcer les capacités des fournisseurs locaux.

La pépinière de Bakou est dirigée par un homme d'affaires azéri hautement qualifié ; elle alimente une base de données sur les entreprises azéris aptes à devenir des fournisseurs qualifiés, et diffuse des informations sur les normes imposées par BP en matière de santé et de sécurité, ainsi que sur les pratiques du groupe pétrolier. En outre, elle organise régulièrement des sessions de formation de haut niveau à l'intention des dirigeants d'entreprises azéris pour les aider à se familiariser avec les systèmes d'assurance-qualité répondant à la norme ISO 9000, les sensibiliser à la responsabilité sociale des entreprises et leur permettre d'acquérir des aptitudes à la négociation, etc. Elle publie sur Internet un bulletin quotidien dans lequel sont annoncés les appels d'offres, les noms des entreprises azéris ayant obtenu la certification pour la qualité, l'ouverture de nouvelles structures d'essai à Bakou, etc. Elle propose également des services de conseil sur les exigences propres à l'industrie pétrolière.

Les relations qui se sont établies entre McDermott Caspian Contractors Inc. (société internationale produisant des intrants pour des compagnies pétrolières) et des fournisseurs et sous-traitants locaux figurent parmi les réalisations à mettre à l'actif du projet de création de la pépinière. Pour illustrer les interactions entre l'IDE et les PME ayant résulté de ce projet, notons qu'entre juin 2002 et mai 2003, les entreprises locales ont réussi à s'adjuger près de 70 % de l'ensemble des achats effectués par MCCI en liaison avec le contrat qui la liait à BP.

Source : Enterprise Center News (www.ecbaku.com/news).

Améliorer l'efficacité de l'aide

À l'évidence, la cohérence des politiques et la coordination au sein des administrations des pays en développement et en transition sont des facteurs essentiels pour pouvoir gérer l'aide efficacement. En fait, la mise en œuvre d'une stratégie de développement des PME et son arrimage à des cadres nationaux répondent à ce double objectif de cohérence des politiques et de coordination au sein des administrations. Les pays en développement et en transition ont donc besoin d'une aide au renforcement des capacités à un stade précoce de la formulation de leurs stratégies de développement des PME.

L'aide au développement des PME n'a cessé d'évoluer depuis de nombreuses années dans pratiquement tous les pays donateurs, et prend des formes différentes selon les donateurs et selon les pays avec lesquels ils collaborent. On observe en outre des différences fondamentales dans la manière dont les donateurs abordent le développement des PME, et même dans les démarches suivies par les experts internationaux de haut niveau envoyés sur le terrain par les donateurs pour contribuer au renforcement des capacités. Les PME représentent un vaste champ d'action dans lequel se déploient de multiples initiatives. C'est pour cette raison que la confusion risque de se répandre du côté des partenaires qui reçoivent des avis parfois contradictoires, plutôt que complémentaires, de la part de différents donateurs, avis qui se traduisent de surcroît par des actions discordantes. La coordination entre les donateurs est primordiale pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des ressources, tant du côté des partenaires que du côté des donateurs. Elle doit prendre appui sur un effort d'analyse destiné à évaluer conjointement les besoins et à définir des priorités.

La mise en œuvre d'une stratégie de développement des PME nécessite la participation et la collaboration d'un grand nombre de parties prenantes. Faire en sorte que les cadres juridique, réglementaire et administratif présentent les caractéristiques fondamentales voulues est, dans la plupart des situations, le meilleur moyen d'agir avec un maximum d'impact sur le développement des PME. Cependant, les conseils sur l'action à mener ne doivent pas porter uniquement sur l'élaboration des stratégies gouvernementales, de la législation et de la réglementation. Faute de capacités administratives, en particulier à l'échelon local puisque c'est à ce niveau que les contacts avec les entrepreneurs se nouent à l'intérieur de cadres réformés, il est difficile d'obtenir des résultats. Aussi convient-il de consacrer au renforcement des capacités de « mise en œuvre », tant au niveau central que local, une part plus importante des ressources provenant des donateurs, voire de prévoir des enveloppes supplémentaires.

L'existence d'instruments de dialogue entre les secteurs public et privé contribue grandement à accroître la confiance et les chances d'atteindre un consensus entre les parties prenantes, en même temps qu'elle favorise la prise en main par la population locale. Bien qu'utiles, les relations sont toutefois difficiles à établir ; il faut du temps pour y parvenir. Aussi les initiatives assorties de calendriers irréalistes sont-elles vouées à l'échec et présentent-elles en outre le risque de provoquer un découragement généralisé. L'action d'intervenants nationaux et internationaux chargés de dynamiser le dialogue lui confère généralement une légitimité supplémentaire tandis que les dispositions encourageant la réalisation de voyages d'étude dans d'autres pays pour permettre d'observer les bonnes et les moins bonnes pratiques en vigueur à l'étranger donnent généralement au processus une valeur ajoutée supplémentaire.

Faire en sorte que le personnel des donateurs en poste sur le terrain soit davantage au fait des questions en rapport avec le développement des PME est aussi un moyen d'accroître l'efficacité de l'aide et de renforcer en outre la coordination entre les différents donateurs.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

La diffusion de pratiques exemplaires, en particulier de celles recensées dans les pays de l'OCDE, devrait toujours être éclairée par une connaissance des données contextuelles, notamment historiques. Ce qui a produit des résultats dans un pays risque fort de ne pas être concluant dans un autre. Les recommandations adressées aux parties prenantes d'un pays devraient toujours comporter des informations sur les coûts. Il importe de veiller tout particulièrement à ne pas mettre en place de nouvelles structures institutionnelles dont la pérennité ne pourra être assurée, lorsque l'aide des donateurs prendra fin, faute des ressources nécessaires pour financer les coûts de fonctionnement.

Le développement des PME n'est pas la solution à tous les problèmes et, compte tenu des sommes considérables à investir pour renforcer les institutions/capacités, il s'agit d'un projet coûteux qui doit être envisagé dans le long terme. Si l'on ne dispose pas de ressources suffisantes, il est impossible d'obtenir les résultats escomptés. Par ailleurs, le renforcement des capacités du côté de l'offre doit aller de pair avec l'accès aux marchés. Les membres du CAD devraient intégrer de façon systématique la dimension PME dans la réflexion engagée par le Réseau sur la réduction de la pauvreté (POVNET) sur les moyens à mettre en œuvre pour renforcer la contribution du secteur privé à l'instauration d'une croissance bénéficiant aux pauvres.

CONCLUSIONS

Le développement des PME est un thème qui recouvre de multiples secteurs, intéresse une large palette de parties prenantes et nécessite des actions concertées de la part du secteur public et du secteur privé. C'est une dimension qui doit donc être intégrée de façon systématique dans le cadre national de développement. La mise en place d'institutions obéissant aux règles du marché doit de plus s'accompagner d'un renforcement des capacités des structures institutionnelles concernées.

Bien que la compétitivité se gère au niveau de l'entreprise, les conditions macroéconomiques et microéconomiques ont une influence sur les signaux émanant du marché. Pour améliorer la compétitivité des PME, il convient donc d'instaurer un environnement juridique, réglementaire et administratif propice au développement des PME, de faciliter l'accès des PME au financement, de mettre à leur disposition des structures institutionnelles compétentes et, plus important encore, de leur offrir le capital humain et la stabilité dont elles ont besoin.

L'élimination des entraves aux échanges et à l'investissement du côté de l'offre contraint les entreprises à acquérir des avantages concurrentiels. Cependant, un avantage concurrentiel se mesure par rapport aux concurrents avec lesquels l'entreprise doit rivaliser sur le marché. S'intégrer dans des réseaux d'échanges et d'investissement régionaux et mondiaux exigera de toute entreprise un effort considérable qui n'est toutefois pas hors de portée. Dans les pays en développement et en transition, les secteurs public et privé doivent œuvrer de concert à l'amélioration du fonctionnement des marchés intérieurs tout en intensifiant l'effort d'intégration à l'économie mondiale.

Les donateurs (de l'OCDE et d'autres pays) peuvent faire beaucoup pour accélérer ce processus. Ils peuvent contribuer à stimuler l'apprentissage par l'échange de bonnes pratiques, ils peuvent aider techniquement et financièrement les pays en développement et en transition à surmonter les obstacles auxquels ils heurtent et, surtout, ils ont les moyens de veiller à ce que l'amélioration de l'accès aux marchés vienne étayer l'amélioration de la compétitivité des PME.

Améliorer les conditions d'investissement pour les PME et renforcer leurs capacités de saisir les possibilités qui s'offrent à elles dans le domaine des échanges et de l'investissement est assurément un moyen de les aider à être plus performantes sur le plan économique, et par ce truchement, d'agir positivement sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Une étude réalisée à la demande du DFID⁴⁵ et portant sur l'Europe centrale et l'Afrique a montré que les pays ayant procédé à des réformes afin d'offrir aux PME des conditions plus favorables sont aussi ceux qui ont enregistré les plus fortes hausses du PIB par habitant.

Il n'existe évidemment pas qu'une seule méthode pour favoriser et accroître la compétitivité des PME dans une économie mondialisée. Chaque pays doit trouver sa propre voie pour améliorer les conditions juridiques, administratives et institutionnelles dans lesquelles les PME exercent leur activité

45. Bannock, Gamsler, Juhlin et McCann (2002).

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

et qui définissent la propension de ce cadre général à favoriser leur développement. On peut dégager des études de cas dont nous disposons un certain nombre d'enseignements :⁴⁶

- Les réformes visant à améliorer les conditions d'investissement doivent tenir compte du contexte national/local et être mises en œuvre en concertation avec le secteur privé et tous les niveaux d'administration.
- Il importe que les réformes visant à améliorer les conditions d'investissement obéissent à des priorités et à un calendrier définis, en particulier à cause du grave déficit de capacités dont pâtissent les pouvoirs publics dans la plupart des pays en développement.
- Les réformes et les stratégies mises en œuvre devraient viser en priorité à aider de façon générale le secteur privé à s'aider lui-même (en éliminant les obstacles auxquels il se heurte) plutôt qu'à octroyer un soutien aux entreprises et des aides financières directes.
- Il convient de se préoccuper davantage d'instaurer un environnement plus propice au développement du secteur privé (et en particulier des micro-entreprises et des PME) et par le fait, plus attrayant pour les investisseurs étrangers.
- Ce qui est bien pour le secteur privé en général ne l'est pas nécessairement pour les petites entreprises qui, proportionnellement, supportent des contraintes et des charges plus lourdes que les plus grandes.
- Les six principaux obstacles à l'investissement et au développement de leurs activités auxquels se heurtent les entreprises nationales et étrangères, quelle que soit leur taille, sont : la corruption, la médiocrité de l'infrastructure, le manque de cohérence et de suivi dans l'action gouvernementale, une réglementation complexe et imprévisible, des cadres juridiques inadaptés (notamment des droits de propriété mal définis) et des problèmes de main-d'œuvre.
- Un excès de réglementation (dans des domaines tels que les formalités d'immatriculation des entreprises et autorisations diverses, les régimes de propriété, la législation du travail et la fiscalité) renchérit le coût supporté par les entreprises pour s'y conformer, et c'est sur les plus petites d'entre elles que pèse le plus lourdement ce fardeau.
- Les investisseurs étrangers préfèrent trouver des conditions d'ensemble favorables au développement des activités industrielles et commerciales que des incitations élaborées mises en place à leur intention.
- La coordination au niveau régional des stratégies des différents pays en matière d'IDE peut se révéler bénéfique.

46. Voir par exemple la contribution du DFID au Rapport 2005 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde.

Il ressort des analyses et conclusions présentées dans ce document qu'une stratégie en faveur des PME doit notamment s'articuler autour des grands axes suivants :

- *Ancrer les stratégies nationales en faveur du développement du secteur privé/des PME dans la stratégie globale de croissance et de lutte contre la pauvreté et/ou de développement national à l'aide de dispositifs institutionnalisés à caractère participatif*, sachant que le développement des PME passe par l'amélioration i) de la capacité des pouvoirs publics d'appliquer des politiques macroéconomiques saines, ii) de l'aptitude des parties prenantes à instaurer des conditions microéconomiques propices à l'expansion de l'activité entrepreneuriale, et iii) de la propension des PME à adopter des stratégies commerciales et modes de fonctionnement compétitifs. Il est indispensable, pour intensifier le dialogue entre les secteurs public et privé et multiplier les partenariats avec les parties prenantes (du secteur public, du secteur privé, de la société civile et du monde universitaire), de recenser les obstacles, de concevoir des mesures de soutien efficaces et adaptées aux besoins et d'établir une hiérarchie des priorités, et enfin de réaliser des investissements judicieux dans les infrastructures et les institutions nécessaires. Par ailleurs, l'institutionnalisation du dialogue et des partenariats entre les secteurs public et privé concourt à la crédibilité politique et à la viabilité des stratégies de développement des PME et en facilite la mise en œuvre. Les donateurs et les organisations multilatérales (l'OCDE, mais d'autres aussi) peuvent apporter une contribution importante à la dynamisation du dialogue et des partenariats.
- *Intensifier les efforts visant à instituer un cadre juridique, réglementaire et administratif au niveau local, régional et national ou à renforcer le cadre existant*, pour faire en sorte que les droits de propriété soient dûment reconnus, que les contrats soient exécutés sans heurts, que les coûts de transaction liés à la création et à l'exploitation d'une entreprise soient réduits au minimum grâce à l'adoption de systèmes et de procédures équitables, simples et moins onéreux dans les domaines de la fiscalité, des douanes, des formalités d'immatriculation et autres démarches visant à obtenir les autorisations obligatoires, ainsi que dans les domaines financier et judiciaire et dans celui du gouvernement d'entreprise. L'uniformité dans l'application du droit à tous et à tous les niveaux, la détermination dans la lutte contre la corruption et la diminution des coûts inhérents à la création et à l'exploitation d'une entreprise devraient également inciter les entrepreneurs à sortir de l'économie souterraine.
- *Favoriser la mobilisation de financements utilisables par les entreprises sous forme d'emprunts ou de capitaux propres et améliorer les conditions d'accès à ces ressources, en jouant en particulier sur les perspectives d'accroissement à moyen et long terme des capacités des PME en matière d'échanges et d'investissement*. Sans perdre de vue que préserver la bonne santé des finances publiques est un moyen de ménager un volant de ressources susceptibles d'être employées au service du développement, on peut envisager d'améliorer l'accès au financement en veillant i) à ce que les contrats soient exécutables sans heurts (notamment grâce à la sécurisation des transactions et au bon fonctionnement de la réglementation et des institutions compétentes en matière de faillite), ii) à ce que les problèmes de garanties et de cautions soient correctement gérés (formules de garanties des prêts aux PME, systèmes d'inscription informatisés pour les engagements, hypothèques et crédits-bails, acquisition d'actifs susceptibles d'être utilisés en garantie), iii) à ce que les institutions financières soient gérées selon des critères de prudence et à ce que les déposants leur fassent confiance, iv) à ce que les cadres juridiques autorisent le déploiement d'une gamme suffisamment large et diversifiée d'instruments financiers (instruments et effets négociables tels les chèques, lettres de change, billets à ordre, etc.), v) à ce qu'il existe des institutions financières autres que les banques (notamment des compagnies d'assurance et des fonds de placement en capital-risque), vi) à ce que les PME soient encouragées à tenir

convenablement leur comptabilité. Si elles ne peuvent se procurer les capitaux à moyen et long terme dont elles ont besoin, les PME se trouvent dans l'impossibilité de réaliser les investissements dans les innovations et technologies nouvelles qui peuvent leur permettre de renforcer leur capacité commerciale et de devenir des partenaires dignes d'intérêt pour les entreprises effectuant des investissements directs dans leur pays.

- *Améliorer l'offre d'infrastructures afin de faciliter l'accès aux marchés et de réduire les coûts que doivent supporter les entreprises.* Il faut investir plus dans des secteurs fondamentaux comme l'énergie, les transports et les communications en veillant avec une attention particulière à gérer l'infrastructure dans un souci de pérennité, à réduire les coûts de l'énergie, des transports (routiers, aériens et maritimes) et des communications (notamment le coût des appels téléphoniques internationaux et de l'utilisation d'Internet) tout en améliorant la fiabilité de ces services. Encourager les partenariats entre les secteurs public et privé et attirer l'IDE au service du développement de l'infrastructure de base, et créer des pôles d'activité industriels (et, si possible, des pépinières d'entreprises) sont des solutions qui méritent de retenir l'attention.
- *Renforcer les structures d'aide au développement du secteur privé/des PME, en particulier le soutien institutionnel.* Toute stratégie de développement des PME doit être coordonnée et faire l'objet d'un suivi au niveau central, ce qui suppose l'existence d'une institution aux effectifs resserrés mais de haut niveau, et il est souhaitable que les progrès accomplis soient évalués conjointement par des représentants des secteurs public et privé (dans le cadre d'un dispositif assurant l'interface entre l'un et l'autre). Les PME doivent bénéficier de services destinés à les aider à progresser sur le front de la compétitivité (notamment de services d'information, de conseil et de formation, et singulièrement de conseil en comptabilité, en droit, en communication et messagerie et en marketing, de conseils techniques et technologiques, y compris sur les essais à pratiquer pour vérifier que les normes et les exigences pour la certification en vigueur à l'étranger sont respectées, sur l'amélioration des produits, etc.). Les structures de soutien aux entreprises qui dispensent ce type de services peuvent être publiques ou privées, mais avec le temps, on s'aperçoit que la tendance qui se dessine va dans le sens d'une diversification de l'offre privée (assortie d'aides en cas de besoin), autorisant une adaptation à l'évolution rapide des attentes des PME. Les programmes destinés à renforcer les interactions entre l'IDE et les PME (et notamment à encourager la conclusion d'accords de sous-traitance) devraient obéir au principe selon lequel les PME locales aspirent à devenir des fournisseurs potentiels et bénéficier du soutien des partenaires au développement. Il faut que les organisations sectorielles et les organisations professionnelles en général soient plus fortes pour être en mesure d'offrir des services plus performants dans le domaine de l'accès aux marchés (mise en rapport d'entreprises, participation à des foires-expositions, etc). Les initiatives destinées à encourager le développement de pôles d'activité peuvent stimuler l'essor des exportations des PME et en même temps donner de la vigueur aux interactions entre l'IDE et les PME.
- *Axer davantage l'action en faveur du développement des PME sur l'égalité homme-femme, l'environnement et la santé (VIH/sida, paludisme notamment).* Les aspects ayant trait à l'égalité homme-femme, à l'environnement et, le cas échéant, aux problèmes de santé (notamment à la lutte contre le VIH/sida) devraient être systématiquement pris en compte dans les stratégies en faveur du développement du secteur privé/des PME. Certains enjeux cruciaux comme l'accès des femmes à la propriété et à des mécanismes de garantie de prêt, à l'éducation et à la formation méritent peut-être de faire l'objet d'initiatives spécifiques. La nécessité de mener une gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement (notamment dans des secteurs comme l'agriculture, les pêcheries et le tourisme), et

l'accélération du phénomène de perte d'une main-d'œuvre productive sur le plan économique due à la prévalence du VIH/sida et d'autres maladies sont des données qui devraient également être intégrées, le cas échéant, dans les stratégies en faveur des PME.

- *Améliorer la cohérence des politiques au niveau régional, national et international et œuvrer activement à l'efficacité de l'aide* i) en veillant à la coordination au sein des administrations nationales, ii) en veillant à la coordination entre les donateurs et à la mise en commun des ressources techniques et financières aux échelons qui conviennent, iii) en complétant l'aide publique au développement (APD) allouée aux pays en développement et en transition au titre du renforcement des capacités dans les domaines des échanges et de l'investissement par l'ouverture d'un accès aux marchés.

ANNEXE A. STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DE SOUTIEN AUX PME

Figure A.1. Structures institutionnelles de soutien aux PME (États-Unis et Philippines)

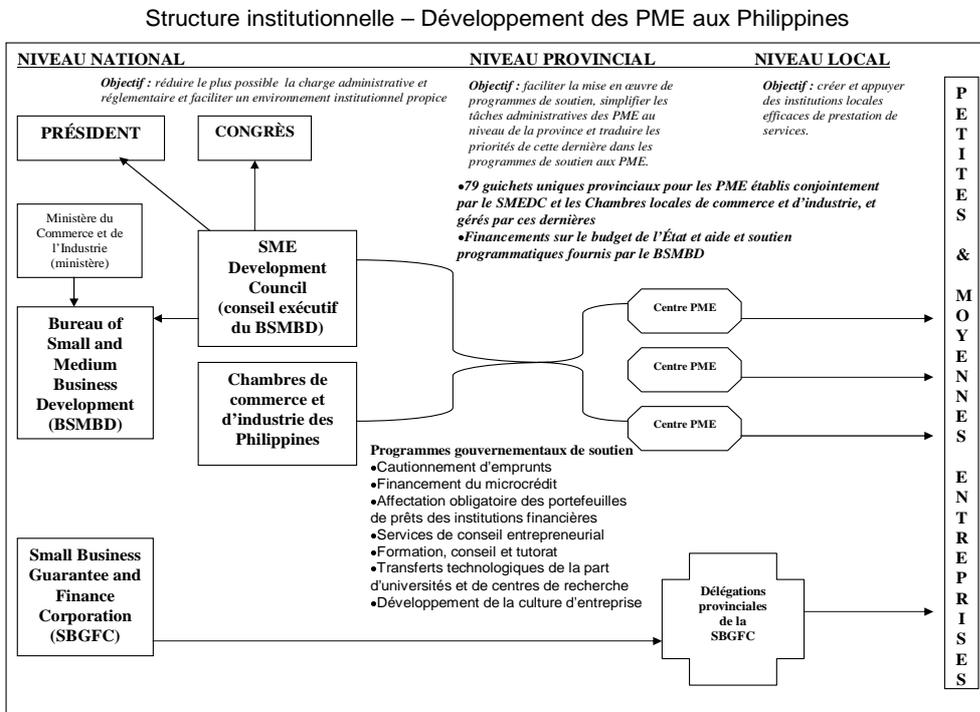
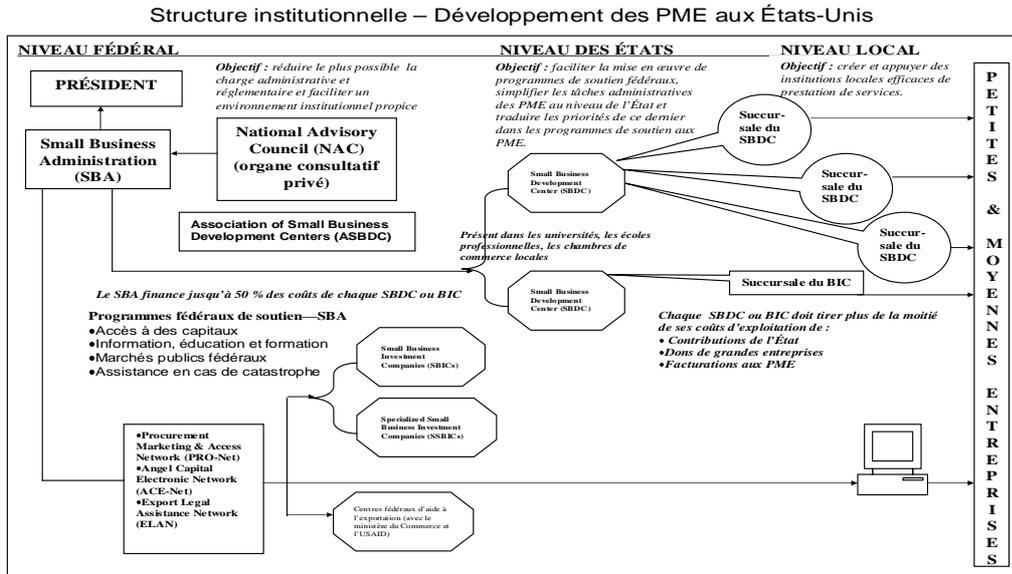
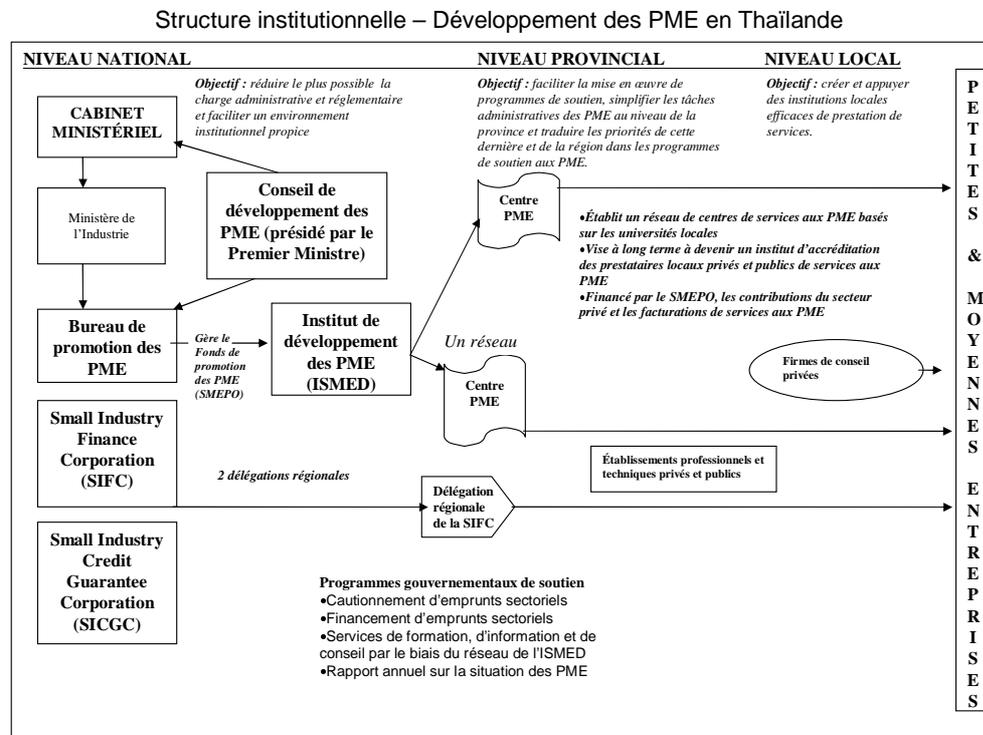
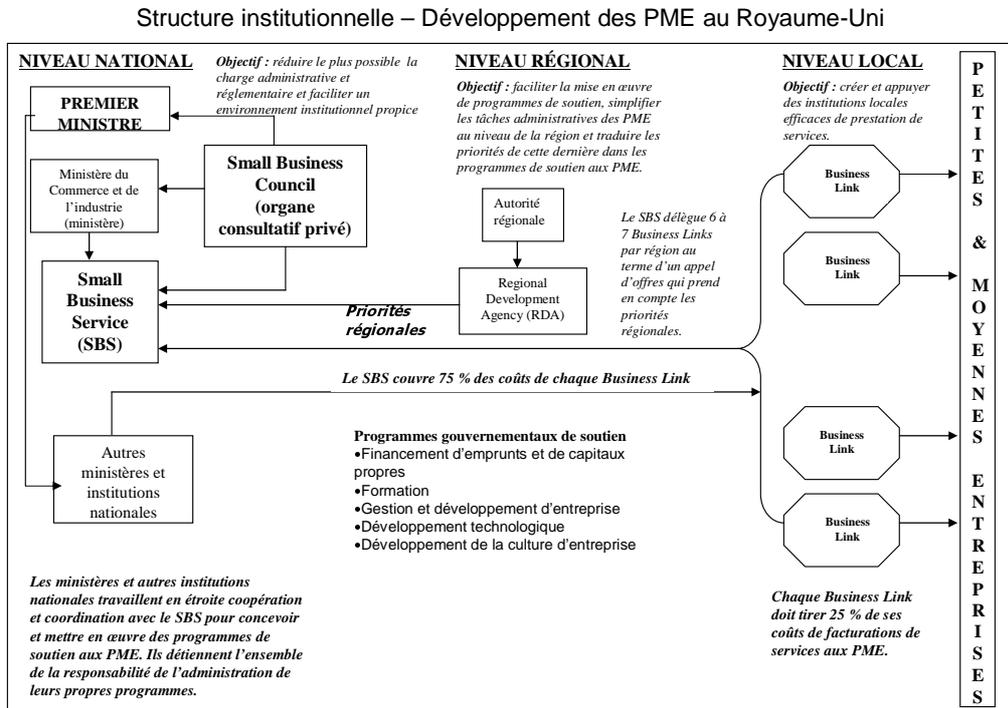


Figure A.2. Structures institutionnelles de soutien aux PME (Royaume-Uni et Thaïlande)



Source : Tas, Nilgün (2002) ; les structures institutionnelles reflètent la situation de 2000-2001.

BIBLIOGRAPHIE

- ACDI (2003), « Multiplier les possibilités grâce au développement du secteur privé : le Canada contribue à un monde meilleur », juillet.
- Acemoglu, Daron (2003), « Causes profondes de la pauvreté : une perspective historique pour évaluer le rôle des institutions dans le développement économique », *Finances et développement*, juin, p. 27-30.
- Ayyagari, M., T. Beck, A. Demirgüç-Kunt (2003), « Small and Medium Enterprises Across the Globe », document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques n° 3127, août, Washington D.C.
- Badrinath *et al.* (1997), « The SME and the Global Market Place: An Analysis of Competitiveness Constraints », International Trade Center (CNUCED/OMC), Genève.
- Bannock, G. *et al.*, (2002), « Indigenous Private Sector Development and Regulation in Africa and Central Europe: A 10 Country Study », Bannock Consultants, Londres, août.
- Banque mondiale (1996), « KUPEDES: Indonesia's Model Small Credit Program », *Précis n° 104*, Banque mondiale, janvier.
- Banque mondiale (1997), « The Development of Korea's Cholla Region », *Précis n° 145*, Banque mondiale, avril.
- Banque mondiale (2000), « The Quality of Growth », Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2001), « Business Development Services for Small Enterprises: Guiding Principles for Donor Intervention », *Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development*, Édition 2001, février, Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2002), « Connecting with the Information Revolution », *Précis n° 210*, hiver, Banque mondiale, Washington D.C., p. 3.
- Banque mondiale (2004), Base de données *Doing Business*, <http://rru.worldbank.org/doingbusiness>, mars, Banque mondiale, Washington D.C.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001), « Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean group estimates », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 289*, OCDE, Paris.
- CEAP (2000), « SME Guide », Deuxième édition, www.apecsec.org.sg.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

- Chang, Ha-Joon (2001), « Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective. Lessons from Developed Countries in Earlier Times », document présenté devant la European Association of Evolutionary Political Economy, www.grc-exchange.org, Sienne, 8-11 novembre.
- CNUCED (1998), « Handbook on Foreign Direct Investment by Small and Medium-sized Enterprises: Lessons from Asia », New York et Genève.
- CNUCED (2001), « Best Practices in Financial Innovations for SMEs », document de référence présenté à une réunion intergouvernementale d'experts intitulée *Improving the Competitiveness of SMEs in Developing Countries: the Role of Finance to Enhance Enterprise Development*, CNUCED/ITE/TEB/Misc. 3, Genève, 22-24 octobre.
- CNUCED (2003), « World Investment Report 2003, FDI Policies for Development: National and International Perspectives », New York et Genève.
- Dengate, Howard (2003), « Experience with Agribusiness SME Export Development in Australia's Northern Territory », document présenté à l'Atelier régional sur le renforcement des capacités et le développement du secteur privé en Asie, OCDE et Gouvernement du Cambodge, Phnom Penh, 2-3 décembre.
- DFID (2001), « Trade Matters: Eliminating World Poverty », Londres.
- Djankov, Simeon *et al.* (2003), « Going Informal: Benefits and Costs », dans Boyan Belev, dir., *The Informal Economy in the EU Access Countries: Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*, Center for Study of Democracy, Sofia. p. 63-79.
- Dossani, Rafiq et Martin F. Kennedy (2002), « Providing Financing for Technology-based SMEs », document de référence présenté à la Réunion d'experts sur l'amélioration de la compétitivité des PME de la CNUCED intitulé *Financement de la technologie pour le renforcement des capacités productives*, CNUCED/ITE/TEB/Misc. 8, Genève, 28-30 octobre.
- Dunning, J. (1992), « Multinational Enterprises and the Global Economy », Addison-Wesley, Redding, MA.
- Fries, Steven, Tatiana Lysenko et Saso Polanec (2003), « The 2002 Business Environment and Enterprise Performance Survey: Results from a survey of 6,100 firms », *document de travail de la BERD n° 84*, novembre.
- FUNDES (2002), « Small and Medium-sized Enterprises in the Fundes Region » (Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Salvador, Guatemala, Mexique, Panama et Venezuela), www.fundes.org.
- Gouvernement de la République socialiste du Viêt-Nam (2002), *The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy*, document n° 2685/VPCP-QHQT, 21 mai, Hanoi.
- Jain, Pankaj (2003), « Strengthening Support Structures - The Indian Experience », document présenté à l'Atelier régional sur le renforcement des capacités et le développement du secteur privé en Asie, OCDE et Gouvernement du Cambodge, Phnom Penh, 2-3 décembre.

- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann et Pablo Zoido-Lobaton (1998a), « Regulatory Discretion and the Unofficial Economy », *The American Economic Review*, 88/2, p. 387-392.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann et Pablo Zoido-Lobaton (1998b), « Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy », document de synthèse de la Banque mondiale, Washington, D.C.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, et Andrei Shleifer (1997), « The Unofficial Economy in Transition », *Brookings Papers on Economic Activity*, 27/2, p. 159-221.
- Kim, L. et J.B. Nugent (1999), « Korean SMEs and their Support Mechanisms », dans B. Levy, A. Berry, et J.B. Nugent (1999), *Fulfilling the Export Potential of Small and Medium Firms*, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA.
- Lall, S., (2001), « Competitiveness Indices and Developing Countries: An Evaluation of the Global Competitiveness Report », *World Development*, vol. 29, n° 9, p. 1501-1525.
- Metcalf, J. S., R. Ramlogan et E. Uyarra (2003), « Economic Development and the Competitive Process », document produit pour la *Conferência Internacional sobre Sistemas de Inovação e Estratégias de Desenvolvimento para o Terceiro Milênio*, novembre, p. 1-31.
- Meyer-Stamer, J., (1995), « Micro-Level Innovations and Competitiveness », *World Development*, vol. 23, p. 143-148.
- Meyer-Stamer, Jörg et Frank Waltring (2000), « Behind the Myth of the Mittelstand Economy. The Institutional Environment Supporting SMEs in Germany », Institute for Development and Peace at the Gerhard-Mercator-University Duisburg, Rapport n° 46/2000, Duisburg.
- Moriset, J. (2000), « Foreign Direct Investment in Africa: Policies Also Matter », *Policy Research Working Paper n° 2481*, document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques, Banque Mondiale, Washington D.C.
- Nadvi, Khalid (1995), « Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth and Innovation », *ONUDI*, Vienne, octobre.
- Nikomborirak, Deunden (2003), « The Agro-Industry : Thailand Case Study »; document présenté à l'Atelier régional sur le renforcement des capacités et le développement du secteur privé en Asie, OCDE et Gouvernement du Cambodge, Phnom Penh, 2-3 décembre.
- Nguyen Huu Dzung (2003), « Vietnam Association of Seafood Exporters and Producers: A Case Study » document présenté à l'Atelier régional sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé en Asie, OCDE et Gouvernement du Cambodge, Phnom Penh, 2-3 décembre.
- OCDE (1997), *PME et mondialisation*, vol. 1 : Rapport de synthèse, OCDE, Paris.
- OCDE (2000), « Les petites et moyennes entreprises : force locale, action mondiale », *Synthèses*, juin, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), « La nouvelle économie : mythe ou réalité ? », *Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, OCDE, Paris.

Promouvoir les PME pour oeuvrer au développement

OCDE (2002), Perspectives de l'OCDE sur les PME, OCDE, Paris.

OCDE (2002a), « L'investissement direct étranger au service du développement. Optimiser les avantages, minimiser les coûts », OCDE, Paris.

OCDE (2003), Actes de l'Atelier régional sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé en Asie, OCDE et Gouvernement du Cambodge, Phnom Penh, 2-3 décembre, www.oecd.org/dev/cambodia.

ONUDI (2004), « Supporting Underperforming SME Clusters in Developing Countries : Lessons and Policy Recommendations from the UNIDO Cluster Programme in India », document rédigé pour la deuxième Conférence ministérielle de l'OCDE sur les petites et moyennes entreprises, mars, Vienne.

Otsuki, Tsunehiro, John S. Wilson et Mirvat Sewadeh (2001), « A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports », *Development Research Group*, Banque mondiale, février, Washington D.C.

PNUD (2002), Vietnam Development Report, Hanoi.

PNUD (2003), Rapport sur le développement humain, New York.

Schneider, Friedrich (2003), « The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 22 Transition and 21 OECD Countries: What Do We Really Know? », dans Boyan Belev, dir., *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges to the Process of EU Enlargement*, Center for the Study of Democracy, Sofia, p. 23-61.

Schneider, Friedrich et Dominik Enste (2000), « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences », *The Journal of Economic Literature*, 38/1, p. 77-114.

Sida (2003a), « Policy Guidelines for Sida's Support to Private Sector Development », octobre.

Sida (2003b), « Making Markets Work for the Poor », octobre.

Summers, Lawrence H. (2003), « Godkin Lectures », John F. Kennedy School of Government, Université de Harvard, 7 avril.

Swisscontact (2003), « Baseline Survey of MSEs and MSFs in the Uhuru Corridor, Tanzania », Rapport final, *Swisscontact Tanzania*, Dar es Salaam, mai.

Tas, Nilgün (2002), « International Experience in SME Promotion », document présenté à un atelier sur le développement des PME, ONUDI Center for Industrial Research and Development, Vientiane, 25 avril.

Tas, Nilgün et Leny van Oyen (2000), « Assistance to Industrial SMEs in Vietnam: Moving towards a conducive policy framework and improved business development services », *ONUDI PSD Technical Working Paper n° 5*, mars.

Ulusay de Groot, T. (2000), « Improving Women Entrepreneurs' Access to International Markets: Networking and Enhanced Competitiveness through Technology », présenté à la

2^{ème} Conférence de l'OCDE sur Les femmes entrepreneurs à la tête de PME : Pour une participation dynamique à la mondialisation et à l'économie fondée sur le savoir, Paris, 29-30 novembre.

Ulusay de Groot, T. (2001), « Women Entrepreneurship Development in Selected African Countries », *ONUDI PSD Technical Working Paper Series, Working Paper n° 7*, février.

USAID (2003), « Building Trade Capacity in the Developing World », *USAID Strategy No. PD-ABX-241*, mars, Washington D.C.

White, Simon et Juan Chacaltana (2002), « Enabling Small Enterprise Development through a Better Business Environment : Donor Experiences in Supporting Reforms in the Business Environment », Comité des Agences de Bailleurs de Fonds pour le Développement des Petites Entreprises, Groupe de travail sur l'instauration d'un environnement favorable, version 2, novembre, Washington D.C.

Wignaraja, G. et S. O'Neil (1999), « SME Exports and Public Policies in Mauritius », *Commonwealth Trade and Enterprise Paper n° 1*, York Publishing Services, Londres.

Wignaraja, G. (2003), « Promoting SME Exports from Developing Countries », document présenté à l'Atelier régional sur le renforcement des capacités commerciales et le développement du secteur privé en Asie, OCDE et Gouvernement du Cambodge, Phnom Penh, 2-3 décembre.

Partie III

Examen du CAD par les pairs : Japon

12 décembre 2003

Résumé : Cet examen contient les principales conclusions et recommandations du Comité d'aide au développement ainsi que le rapport établi par le Secrétariat. Ce dernier a été élaboré en collaboration avec des représentants des membres qui avaient été désignés examinateurs pour l'examen par les pairs, tenu le 12 décembre 2003, à savoir les Etats-Unis et la Commission européenne. Les principaux sujets abordés à cette occasion ont été les suivants : adoption d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration à l'égard des objectifs de la coopération pour le développement, en particulier la lutte contre la pauvreté ; mobilisation d'un large soutien public à l'appui d'une augmentation continue de l'APD ; adaptation de la structure du budget aux priorités définies dans la Charte de l'APD ; élaboration d'une déclaration de principe sur la cohérence des politiques et renforcement de la capacité de l'administration d'analyser les questions de cohérence; renoncement à un système de coopération structuré autour d'instruments au profit d'un système s'articulant autour d'axes géographiques, avec notamment un élargissement de la place faite à la décentralisation opérationnelle de l'aide ; accroissement de l'effectif et des compétences des agents travaillant sur les questions de développement ; recherche de mesures concrètes de nature à entraîner un plus grand déliement de l'aide. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Remerciements : Le présent document a été élaboré par Kaori Miyamoto, Sean Conlin et James Hradsky, de la Division Examen et évaluation de la Direction de la coopération pour le développement, avec le concours de Shiho Baba, Sayoko Uesu, Naomichi Murooka, Chihiro Fujita, Ruriko Minami, Sayuri Shirai et Lyndsay McLean-Hilker. Il a également bénéficié de la collaboration des agents de la Division Statistiques et suivi de la DCD. Les éventuelles observations ou questions sont à adresser à dac.contact@oecd.org.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section du rapport intitulée "Principales conclusions et recommandations".

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISES

AASP	Autres apports du secteur public
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APCI	Association pour la promotion de la coopération internationale
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BAaD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté européenne
CEAP	Coopération économique Asie-Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPRGS*	Stratégie globale pour la réduction de la pauvreté et la croissance (Viêt-nam)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ECB*	Bureau de la coopération économique
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
FILP*	Programme budgétaire japonais d'investissements et de prêts
FMI	Fonds monétaire international
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDE	Investissement direct étranger
IDEA*	Initiative pour le développement de l'Asie de l'Est
IFI	Institutions financières internationales
JANIC*	Association japonaise des ONG spécialisées dans la coopération internationale
JATAN*	Réseau d'action japonais sur les forêts tropicales
JBIC*	Banque japonaise de coopération internationale
JCCI*	Chambre japonaise de commerce et d'industrie
JETRO*	Organisation japonaise pour le commerce extérieur
JEXIM*	Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations
JICA*	Agence japonaise de coopération internationale
MAFF*	Ministère japonais de l'Agriculture, de la Sylviculture et de la Pêche
METI*	Ministère japonais de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie
MGS	Mesure globale du soutien
MOF*	Ministère japonais des Finances
MOFA*	Ministère japonais des Affaires étrangères
NEPAD*	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NEXI*	Société nippone d'assurance pour l'exportation et l'investissement

Examen par les pairs : Japon

OECD*	Fonds japonais de coopération économique extérieure
OECD*	Centre japonais pour les opérations de coopération économique extérieure
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
SGP	Système généralisé de préférences
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
TICAD*	Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique
UNESCO*	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ONU	Université des Nations Unies
USAID*	United States Agency for International Development

* Sigle dans la langue originale

Taux de change (yen pour un USD) :

1999	2000	2001	2002	2003
113.9	107.8	121.5	125.2	120

Signes utilisés :

()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Néant
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)
P	Chiffre provisoire

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes, les chiffres ayant été arrondis.

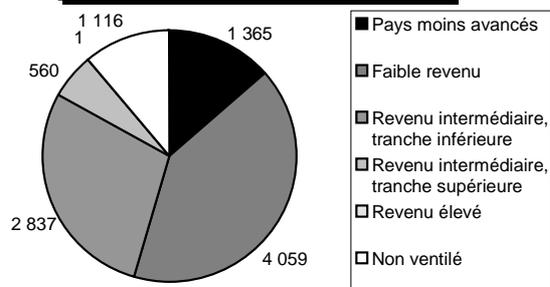
L'aide du Japon : aperçu synthétique

JAPON

APD bilatérale brute, moyenne 2001-02, sauf indication contraire

APD nette	2001	2002	Variation 2001/02
Prix courants (millions de \$)	9 847	9 283	-5.7%
Prix constants (millions de \$ 2001)	9 847	9 732	-1.2%
In Yen (billion)	1 196	1 162	-2.9%
APD/RNB	0.23%	0.23%	
Aide bilatérale (%)	76%	72%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	84	99	17.8%

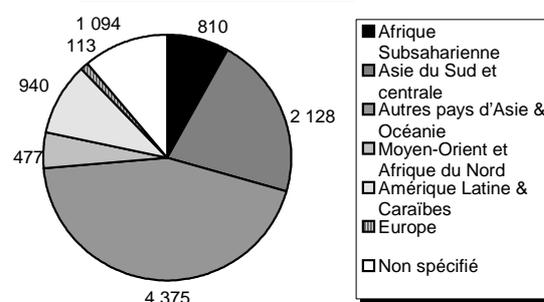
Par groupe de revenu (millions de \$)



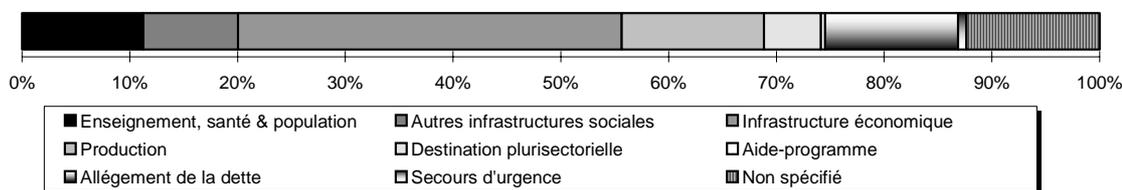
Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)

1 Chine	1 202
2 Inde	841
3 Thaïlande	758
4 Indonésie	748
5 Philippines	666
6 Viêt-nam	429
7 Bangladesh	309
8 Pakistan	256
9 Sri Lanka	244
10 Brésil	171

Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

Principales Conclusions et Recommandations du CAD.....	119
---	------------

Chapitre 1

Evolutions Récentes et Cadre Général

Evolutions récentes	125
Structure générale de l'administration de l'aide	126
La nouvelle Charte de l'APD	126
La Diète et les autres instances consultatives	129
L'opinion publique	129
Information et sensibilisation aux questions de développement.....	130
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	131

Chapitre 2

Volume, Canaux d'Acheminement et Répartition de l'Aide

Volume de l'aide publique au développement et situation économique	133
Aide bilatérale.....	134
Prêts.....	134
Allègement de la dette.....	135
Ventilation par région et par groupe de revenu.....	137
Répartition par secteur	138
Aide multilatérale.....	139
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	140

Chapitre 3

Priorités Sectorielles et Réduction de la Pauvreté

Priorités sectorielles	143
L'approche japonaise de la réduction de la pauvreté	146
Transférabilité du modèle de développement japonais	147
Avantage comparatif du Japon au regard du modèle fondé sur les infrastructures et l'IDE	148
Charges récurrentes, coût d'opportunité et viabilité de l'endettement	149
Enseignements à dégager de l'expérience concernant le développement des infrastructures, la croissance économique et la crise asiatique	149
Un modèle différent de croissance économique, fondé sur le développement agricole.....	151
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	151

Chapitre 4

Cohérence des Politiques

Nécessité de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement	153
Choix d'exemples illustrant les efforts accomplis par le Japon pour améliorer la cohérence de ses politiques au service du développement.....	153
Investissement direct étranger	153
La politique japonaise dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture et les importations en provenance des pays en développement	158

Examen par les pairs : Japon

Enjeux et perspectives dans le domaine de l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement	161
Action des pouvoirs publics	161
Coordination.....	161
Analyse.....	162
Mobilisation à une grande échelle.....	162
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	163

Chapitre 5 **Organisation et Gestion**

Un mandat pour le changement	165
Un réseau d'institutions de coopération pour le développement	165
La réforme des systèmes de gestion.....	169
Questions intéressant la souplesse du système.....	169
Vers une gestion stratégique	173
Gestion de l'évaluation.....	174
Gestion des ressources humaines	175
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	177

Chapitre 6 **Activités sur le Terrain**

Stratégies-pays et organisation	179
Différences régionales et stratégies-pays	179
Le programme-pays.....	179
Organisation et effectifs sur le terrain	182
Mise en œuvre : de nouvelles approches à l'horizon	183
Coordination décentralisée dans le cadre des CSLP	183
Modalités de mise en œuvre.....	183
Stratégie de suivi et d'évaluation sur le terrain	184
Harmonisation et efficacité de l'aide vues du terrain	184
Questions à prendre en considérations pour l'avenir	186

Liste des Annexes

Annexe A Mesures Prises par le Japon depuis l'Examen de 1999	187
Annexe B Charte Japonaise de l'aide Publique au Développement.....	189
Annexe C Statistiques OCDE/CAD sur les Apports de l'aide	199
Annexe D Organigrammes	207
Annexe E Répartition Institutionnelle du Budget d'APD	211
Communiqué de Presse du Président du CAD	213
Definitions des Principaux Termes	215

Liste des Tableaux

Tableau 1.	Principales institutions de coopération pour le développement.....	166
Tableau 2.	Coordination interministérielle.....	171
Tableau 3.	Évolution estimative des ressources en personnel d'APD au Japon	176
Tableau C.1	Apports financiers totaux.....	199
Tableau C.2.	APD par grandes catégories	200
Tableau C.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	201
Tableau C.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	202
Tableau C.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal aux prix et taux de change courants	203
Tableau C.6.	Panorama comparatif.....	204

Liste des Figures

Figure 1.	Système japonais de coopération.....	126
Figure 2.	Organigramme - Bureau de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères.....	167
Figure C.1	APD nette des pays du CAD en 2002.....	205

Listes des Organigrammes

Organigramme D.1.	Ministère des Affaires étrangères (MOFA).....	207
Organigramme D.2.	Agence japonaise de coopération internationale (JICA)	208
Organigramme D.3.	Ministère des finances (MOF)	209

Liste des Encadrés

Encadré 1.	L'enquête de l'APCI.....	130
Encadré 2.	Initiatives et conférences récentes à mettre à l'actif du Japon – Quelques exemples	138
Encadré 3.	Deux initiatives de premier plan.....	144
Encadré 4.	JICA : Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté	145
Encadré 5.	Etude de l'impact des projets concernant les infrastructures de transport au Viêt-nam, réalisée par la JBIC	150
Encadré 6.	Renforcer les contrôles relatifs aux aspects environnementaux des investissements réalisés par le Japon dans la filière bois.....	157
Encadré 7.	Préférences tarifaires accordées par le Japon aux produits agricoles en provenance des PMA	160
Encadré 8.	L'équipe spéciale sur l'APD au Viêt-nam.....	173
Encadré 9.	Enveloppes par pays	174
Encadré 10.	Mission sur le terrain au Viêt-nam – Un modèle pour l'organisation future de l'APD japonaise ?.....	180
Encadré 11.	Mission sur le terrain en Tanzanie – L'Afrique, un autre contexte	181
Encadré 12.	L'harmonisation des prêts au Viêt-nam : Le « groupe des cinq banques de développement »	185
Encadré 13.	Sous-traitance et déliement de l'aide sous forme de dons : le cas particulier du Japon	186

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Évolutions nouvelles, stratégie d'ensemble et opinion publique

Le programme japonais de coopération pour le développement a subi des réformes d'importance et une restructuration en profondeur depuis le précédent examen par les pairs en 1999. La Charte japonaise de l'aide publique au développement (APD), en particulier, a été révisée pour tenir compte des changements intervenus au plan intérieur et sur la scène internationale. Le statut juridique de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) a en outre été modifié en 2003 afin d'accroître l'autonomie de cette dernière, tandis qu'en 1999 la fusion du Fonds japonais de coopération économique extérieure (OECE) et de la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations (JEXIM) avait donné naissance à la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC). Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères s'est vu investir *de jure* d'une mission de coordination des diverses institutions intervenant dans l'exécution de l'APD. Sur la scène internationale, le Japon a joué un rôle de premier plan, encourageant des initiatives nouvelles et accueillant de grandes conférences sur des questions de développement.

La Charte de l'APD, parue en 1992 et révisée en 2003, définit les orientations de base de la coopération japonaise pour le développement. En vertu de l'édition 2003, l'APD a pour objectif ultime de « contribuer à la paix et au développement à l'échelle mondiale, et partant à assurer la sécurité et la prospérité du Japon lui-même ». Comme les autres membres du CAD, le Japon considère l'APD comme faisant partie intégrante de sa politique étrangère. Dans ces conditions, il est essentiel que des intérêts nationaux plus étroits ne priment pas sur l'objectif premier de l'APD, à savoir le développement.

La lutte contre la pauvreté constitue, dans la Charte, une priorité parmi quatre autres. Dans la pratique, le Japon doit encore intégrer plus complètement le souci de combattre la pauvreté et de contribuer au règlement d'autres problèmes transversaux dans toutes les composantes de son système de coopération pour le développement même si des interventions sont menées dans divers secteurs en vue de faire reculer la pauvreté. L'accent a été mis dans le passé sur la croissance économique mais sans qu'il soit pleinement tenu compte des considérations de lutte contre la pauvreté, et le Japon pourrait utilement exploiter les enseignements de son expérience pour creuser plus avant la relation entre croissance économique et réduction de la pauvreté. La Charte de l'APD reconnaît les objectifs communs de développement poursuivis par la communauté internationale, mais l'action qu'appelle la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pourrait être précisée dans un exposé de la stratégie japonaise.

Le public japonais manifeste incontestablement une certaine lassitude à l'égard de l'aide. Si celle-ci tient en partie à l'atonie actuelle de l'économie japonaise, les critiques concernant l'efficacité du programme d'aide ne s'en multiplient pas moins et le soutien du secteur commercial tend à s'effriter. Parallèlement, les Japonais sont favorables à l'apport de secours face aux crises, humanitaires ou autres. Bien que les pouvoirs publics déploient des efforts considérables pour diffuser des informations concernant le développement, celles-ci n'exercent guère d'influence sur l'opinion publique et les Japonais sont en général assez peu au fait des questions relatives à l'APD et se font des idées fausses

Examen par les pairs : Japon

sur le programme d'aide bilatérale. La récente décision d'incorporer dans les programmes scolaires des cours de sensibilisation aux questions de développement pourrait en conséquence se révéler utile pour mobiliser un plus large soutien public. Forts des connaissances qu'ils auront ainsi acquises au cours de leur scolarité antérieure, il faut espérer que les étudiants deviendront de futurs défenseurs de la coopération internationale et s'associeront aux efforts déployés par le Japon dans ce domaine.

Recommandations

- Dans la mise en œuvre de sa Charte de l'APD, le Japon devrait montrer que l'objectif premier de son APD est de contribuer au développement des pays bénéficiaires et veiller à ce que des intérêts nationaux plus étroits ne surpassent pas cet objectif.
- Le Japon devrait adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration garantissant la prise en compte systématique des questions transversales au lieu de traiter ces dernières comme des domaines d'intervention distincts, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, par laquelle passe la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Volume et répartition de l'aide

En 2002, l'APD nette du Japon s'est chiffrée à 9.3 milliards USD, ce qui classe ce pays au deuxième rang, parmi les membres du CAD, par le volume de son aide. En 2001, le Japon a cédé aux États-Unis la place de donneur bilatéral le plus généreux qu'il occupait depuis une décennie. Son rapport APD/RNB ne s'établit toutefois qu'à 0.23 %. La diminution progressive de l'enveloppe financière qu'il affecte à l'APD n'est pas sans rapport avec la persistance de la récession que traverse son économie. A la Conférence de Monterrey, en 2002, le Japon a été un des rares membres du CAD à ne pas être en mesure de s'engager à maintenir ou accroître le volume de son APD. Les remboursements de prêts qu'il reçoit de la part de pays en développement ne cessant d'augmenter, le Japon pourrait être obligé de rallonger son budget d'APD pour simplement maintenir à leur niveau actuel ses apports nets.

Une caractéristique distinctive de l'aide bilatérale japonaise est la part importante qu'y occupent les prêts, lesquels ont absorbé 55 % de l'APD bilatérale totale en 2002. Ce pays est sans conteste, de tous les membres du CAD, celui qui a le plus recours aux prêts. Cette place privilégiée que le Japon accorde aux prêts est avant tout un reflet de sa propre expérience, lui-même ayant dû emprunter auprès de la Banque mondiale pour assurer sa reconstruction après la guerre. Les prêts d'APD sont normalement non liés, à l'exception, récemment (1999-2002), de ceux consentis dans le cadre du programme spécial de prêts en yen liés à court terme mis en place pour aider les pays affectés par la crise asiatique. Du fait des sommes importantes qu'il consacre aux prêts, le Japon est le pays qui détient le plus de créances bilatérales, et de loin, sur les pays en développement, y compris les pays les moins avancés (PMA). Sous l'effet de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'autres efforts déployés au niveau international, le Japon commence à multiplier les opérations d'allègement de dette. Le Japon continuant de consentir des prêts à des pays en développement à faible revenu lourdement endettés, une attention accrue devrait être portée aux questions de durabilité de la dette.

Dans la répartition de son APD, le Japon privilégie incontestablement l'Asie, à laquelle vont quelque 74 % de son APD bilatérale. Les dix principaux bénéficiaires de l'APD japonaise en 2001-2002 ont été la Chine, l'Inde, la Thaïlande, l'Indonésie, les Philippines, le Viêt-nam, le Bangladesh, le Pakistan, le Sri Lanka, et le Brésil. Six de ces bénéficiaires sont des pays à faible revenu et les cinq pays qui comptent le plus de pauvres en termes absolus figurent dans cette liste. Le Japon est aussi le

donneur le plus important pour plusieurs pays d'Afrique. Il semblerait donc utile que le Japon entreprenne de préciser comment il entend cibler son aide sur les pays pauvres ou sur les populations pauvres au sein d'un pays.

Pour ce qui est de la répartition sectorielle, seule une fraction réduite des ressources allouées par le Japon aux secteurs sociaux va effectivement aux services sociaux de base. Comme on l'avait déjà noté dans l'examen de 1999, les dotations affectées par le Japon aux secteurs sociaux bénéficient plutôt à des établissements d'enseignement tertiaire, notamment des universités, à des instituts de recherche, et aux systèmes d'approvisionnement en eau ou des hôpitaux des zones urbaines.

Recommandations

- Le Japon devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour accroître le niveau de son APD à mesure de l'amélioration de sa situation économique, évolution que devrait faciliter une plus large mobilisation du public.
- Le Japon devrait tenir compte dans sa politique de prêt future des enseignements de son expérience passée, laquelle montre que prêter à des pays pauvres déjà endettés oblige ensuite à d'importantes opérations d'allègement de la dette.
- Le Japon devrait envisager de préciser comment il entend cibler son action sur les pays pauvres, ou les populations pauvres à l'intérieur d'un pays.
- Le Japon devrait s'appliquer à mieux équilibrer la répartition sectorielle de son aide, dans le respect des grandes orientations fournies dans la Charte de l'APD, en investissant davantage dans les services de santé et d'éducation de base afin d'œuvrer à la réduction de la pauvreté.

Cohérence des politiques

A la réunion 2002 du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, les ministres des pays de l'OCDE ont reconnu la nécessité d'une plus grande cohérence des politiques suivies dans tout un éventail de domaines ayant des retombées pour les pays en développement. Parmi ces dernières, c'est au niveau des politiques commerciales et agricoles qu'il est le plus urgent d'agir en vertu du Programme de Doha pour le développement établi dans le cadre des négociations de l'OMC. Le Japon a encouragé l'IDE en Asie, partant du principe que la croissance économique est le moteur essentiel du développement. A cet effet, il a mis en place à l'intention du secteur privé des dispositifs d'incitation utilisant des fonds d'APD et d'autres sources de financement. Le gouvernement japonais a en outre entrepris de négocier des accords de coopération économique régionale et des accords de libre-échange, dont le Japon et ses partenaires devraient mutuellement tirer avantage. Le Japon mène également des activités de renforcement des capacités, dans les pays de la CEAP en particulier. Par ailleurs, la JBIC a récemment élaboré, à l'intention des emprunteurs ayant recours à des prêts d'APD ou des crédits à l'exportation, des directives environnementales visant à rehausser la cohérence entre les deux instruments. Cela dit, le Japon doit encore se doter d'un système permettant un suivi du respect de ces codes de conduite par le secteur privé, couvrant les questions sociales, environnementales et de gouvernance.

Le Japon, qui importe 60 % de ses denrées alimentaires (valeur calorique), est le premier importateur net de produits alimentaires en provenance des pays en développement. Les produits agricoles ne bénéficient, au Japon, d'aucune subvention à l'exportation. Afin d'empêcher le déclin de son agriculture, le Japon s'applique, par sa politique agricole, à promouvoir le développement rural, préserver le paysage et garantir ses approvisionnements alimentaires en vertu de son principe de

Examen par les pairs : Japon

« multifonctionnalité de l'agriculture ». Les importations de produits agricoles se heurtent encore à des barrières : droits de douane élevés dans le cas du riz, progressivité des droits de douane sur les produits transformés et divers obstacles non tarifaires tels que des règles sanitaires et phytosanitaires, et gestion par l'État de certains produits agricoles. Au vu de l'édition 2002 de *Politique agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation*, le Japon est un des pays de l'OCDE qui soutiennent le plus leur agriculture et les mesures qu'il emploie à cette fin figurent parmi celles qui exercent le plus d'effets de distorsion sur la production et les échanges. En raison de ces barrières et restrictions, il est difficile pour les produits des pays en développement et autres d'accéder au marché japonais. Afin d'atténuer les problèmes rencontrés par les PMA, le Japon a toutefois élargi son système généralisé de préférences, en vertu duquel sont désormais acceptés en franchise de droits et de contingents 2 287 produits en provenance de 47 PMA, dont 436 produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. Cela dit, l'accès au marché japonais n'en reste pas moins très difficile pour certains produits qui ne sont pas couverts par ce système, en particulier le riz et le sucre.

La Charte de l'APD et les dispositifs institutionnels mis en place pour assurer une coordination entre les institutions ayant à connaître de l'APD constituent autant de cadres dans lesquels œuvrer à l'amélioration de la cohérence des politiques, mais il manque un document faisant expressément état d'une volonté de l'ensemble de l'administration de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement afin de susciter dans le public une meilleure prise de conscience des problèmes qui se posent dans ce domaine. Le risque d'incohérence vient du fait que les responsables peuvent faire passer l'intérêt national avant le développement des pays en développement. Le Japon semble mener relativement peu de travaux d'analyse sur les questions de cohérence des politiques au service du développement (à l'exception, notable, d'un programme de recherche avec l'OCDE sur l'Asie de l'Est) et il serait donc bienvenu de se pencher sur le sujet. Dans cette perspective, le MOFA, étant donné sa mission de coordonnateur, pourrait montrer la voie à suivre pour renforcer la capacité du système japonais d'analyser les problèmes de cohérence des politiques. Au lieu de se faire le défenseur d'intérêts particuliers, il pourrait encourager un débat sur la cohérence des politiques au service du développement, et notamment sur les avantages respectifs que peuvent en escompter à long terme les consommateurs et les contribuables japonais comme les pays en développement.

Recommandations

- Le gouvernement japonais devrait faire paraître une déclaration montrant son attachement à la cohérence des politiques au service du développement et s'appliquer à sensibiliser le public à cette question.
- Le Japon devrait prendre des mesures pour renforcer ses capacités d'analyse des questions de cohérence des politiques au service du développement afin d'améliorer son aptitude à prendre des décisions éclairées.
- Le Japon devrait se doter d'un système de suivi des répercussions sociales, environnementales et au niveau de la gouvernance de l'IDE et des accords de coopération économique régionale.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Des initiatives importantes ont été lancées en 2002, qui tendent à réorganiser le fonctionnement de l'APD et ont conduit à tester diverses options nouvelles pour l'avenir en matière de coopération pour le développement, avec la mise en place d'expériences pilotes sur le terrain en Tanzanie et au Viêt-nam. Actuellement, la gestion de l'APD japonaise relève en fait de tout un ensemble d'instances qui se coordonnent entre elles à l'échelon local. Le MOFA occupe une place de premier plan dans la

hiérarchie organisationnelle des institutions intervenant dans l'APD, dont il assure *de jure* la coordination depuis 2001, mission à laquelle s'ajoutent celles de la formulation des politiques et de la distribution de l'aide sous forme de dons. Les organismes d'exécution sont au nombre de deux : la JICA, à l'origine de la moitié à peu près des activités japonaises de coopération technique, et la JBIC, née en 1999 de la fusion de l'OECF et de la JEXIM. Cette dernière a érigé un coupe-feu administratif entre ses activités de prêt d'APD d'une part et de crédit à l'exportation d'autre part, les entités chargées des deux fonctions rendant compte par des canaux différents et appliquant des procédures différentes. Le ministère des Finances intervient lui aussi dans l'APD, où son rôle consiste essentiellement à fournir des fonds à la JBIC et à assurer la liaison avec les IFI. Une dizaine d'autres ministères participent également à l'APD, par des activités de coopération technique principalement.

Au sein du MOFA, c'est le Bureau de la coopération économique qui se charge de formuler la politique d'APD, d'opérer la coordination entre les diverses instances et d'assurer la gestion des dons. Ses opérations sont organisées pour l'essentiel autour d'instruments (acheminement des dons et supervision des prêts et des activités de coopération technique) et non par pays, ce qui conduit à s'interroger sur l'interaction qu'il peut établir avec les bureaux géographiques, les organismes d'exécution et les représentations sur le terrain. Le Japon met actuellement en place un système de stratégies-pays et d'équipes-pays qui devrait accélérer la décentralisation des modes opératoires du MOFA. Une autre question qui mérite tout particulièrement de retenir l'attention du point de vue de l'efficacité future de la gestion de l'APD japonaise est la dissociation opérée entre les dons et les activités de coopération technique, laquelle semble souvent artificielle tant, dans la pratique, le lien entre les deux est étroit. Au niveau opérationnel, l'administration séparée des dons du MOFA et des activités de coopération technique de la JICA risque d'induire des coûts de transaction et de rendre difficile la concordance entre la stratégie et la mise en œuvre, sans parler de la confusion qu'elle sème chez les partenaires en développement. Dans un souci de complémentarité et de synergie, la totalité des phases de planification et de mise en œuvre des projets, que cette dernière passe par des dons ou des activités de coopération technique, pourrait être confiée à un organisme de développement aussi expérimenté que l'est la JICA. Un tel arrangement aurait l'avantage de libérer le MOFA des tâches opérationnelles et de lui permettre de recentrer ses ressources limitées sur ses missions prioritaires, à savoir la coordination, la stratégie et l'élaboration des politiques.

Actuellement, le Japon s'appuie sur un effectif de quelque 2 097 professionnels du développement, dont 668 postés sur le terrain selon les estimations, pour assurer la gestion de son portefeuille mondial, se chiffrant à 9 milliards USD. Le Japon reste un des membres du CAD dont le système d'aide repose sur des dotations en personnel des plus restreintes. Le fait que les agents du MOFA et ceux détachés d'autres ministères affectés à la coopération pour développement n'exercent pas très longtemps dans cette sphère réduit encore les ressources humaines globalement disponibles pour faire tourner le système d'aide. Sans compter que les agents du MOFA travaillant dans le domaine de la coopération pour le développement ne sont actuellement pas tenus de justifier d'une quelconque expérience ou d'une formation structurée. Le MOFA est encouragé à envisager d'instituer une filière « développement » offrant de bonnes perspectives de carrière, de façon à attirer et conserver les compétences dont il a besoin pour mener à bien sa mission actuelle de coordination stratégique et d'élaboration des politiques.

Le caractère hautement centralisé de l'administration japonaise et le fait que les différentes institutions intervenant dans l'APD ont chacune leurs centres d'intérêt particuliers constituent autant d'obstacles bureaucratiques à la décentralisation des opérations. Le Japon n'en commence pas moins à s'orienter lentement dans la voie d'une plus grande décentralisation avec la mise en place d'équipes spéciales sur l'APD. Celles-ci font office d'instances de coordination entre tous les organismes japonais présents sur le terrain, ce qui permet de les rassembler autour d'un projet commun et de susciter une synergie entre les dons, les activités de coopération technique et les prêts. Le Japon teste

Examen par les pairs : Japon

actuellement cette formule en Tanzanie et au Viêt-nam en vue de mettre au point des stratégies-pays compatibles avec la démarche retenue au niveau national, telle qu'elle ressort du CSLP par exemple. Le Japon ne procède actuellement à aucune ventilation par pays de son budget d'aide ; cela lui permettrait pourtant d'agir plus efficacement et d'être mieux compris de ses partenaires. Il faudra néanmoins veiller à préserver la flexibilité actuelle de réponse à des besoins urgents. Si le Japon continue d'organiser ses activités autour de projets, il reste néanmoins ouvert à d'autres modalités, y compris la participation à des programmes sectoriels, dès lors que celles-ci semblent plus appropriées.

D'une façon générale, le Japon est favorable à une harmonisation de ses procédures de mise en œuvre avec celle des autres partenaires ; il a d'ailleurs joué un rôle de premier plan dans des exercices pilotes d'harmonisation engagés au Viêt-nam et dans d'autres pays concernant les prêts, et c'est lui qui coordonne le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs. D'un autre côté, la pratique consistant à lier les dons d'APD à la passation de contrats avec des maîtres d'œuvre japonais, même si ceux-ci font ensuite largement appel à ses sous-traitants non japonais, demeure un sujet de débat dans le contexte de la Recommandation formulée en 2001 par le CAD sur le déliement de l'APD aux PMA.

Recommandations

- Le Japon devrait envisager d'organiser son système de coopération selon des axes géographiques, et non plus en fonction des instruments utilisés, ainsi que de créer des enveloppes budgétaires par pays. Il devrait généraliser ses efforts de décentralisation en étendant à d'autres pays les exercices pilotes menés en Tanzanie et au Viêt-nam, où l'accent a été mis sur l'utilisation d'équipes-pays et de stratégies-pays associant l'ensemble des acteurs japonais.
- Le ministère des Affaires étrangères devrait envisager de déléguer l'essentiel de la gestion des dons à l'Agence japonaise de coopération internationale afin de concentrer son énergie sur la stratégie, l'élaboration des politiques et la coordination du système d'aide.
- Un renforcement des effectifs travaillant dans le domaine de la coopération pour le développement paraît indispensable à l'échelle du système dans son ensemble, faute de quoi la décentralisation risque fort d'échouer. Il conviendrait d'élaborer une politique intégrée de gestion du personnel affecté à l'APD, associée à une analyse et une planification du volume des ressources humaines et de l'éventail des compétences.
- Le Japon devrait s'appliquer, en concertation avec le CAD, à trouver des moyens concrets de délier progressivement ses dons de la passation de contrats à des maîtres d'œuvre japonais, afin de mieux respecter l'esprit de la Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés.

CHAPITRE 1

EVOLUTIONS RECENTES ET CADRE GENERAL

Evolutions récentes

Depuis le dernier examen par les pairs réalisé en 1999, le programme de coopération pour le développement du Japon a subi des réformes d'importance et une restructuration en profondeur (voir l'annexe A). Peut-être plus important encore, la Charte japonaise de l'aide publique au développement (APD) a été révisée pour tenir compte des changements intervenus au plan intérieur et sur la scène internationale (voir l'annexe B). En outre, le statut juridique de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), responsable de la coopération technique, a été modifié en octobre 2003 afin d'accroître l'autonomie de cette dernière. L'ancien Fonds japonais de coopération économique extérieure (OECF), chargé de la gestion des prêts d'APD, et la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations (JEXIM), ont fait l'objet d'une fusion qui a donné naissance en 1999 à la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC). Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères (MOFA) s'est vu investir de droit d'une mission de coordination des différentes institutions intervenant dans l'exécution de l'APD, les autres mécanismes de coordination ont été renforcés, un processus de décentralisation a été engagé et, dans un souci de transparence, un effort a été fait pour faciliter la participation du public et des organisations non gouvernementales (voir les chapitres 5 et 6).

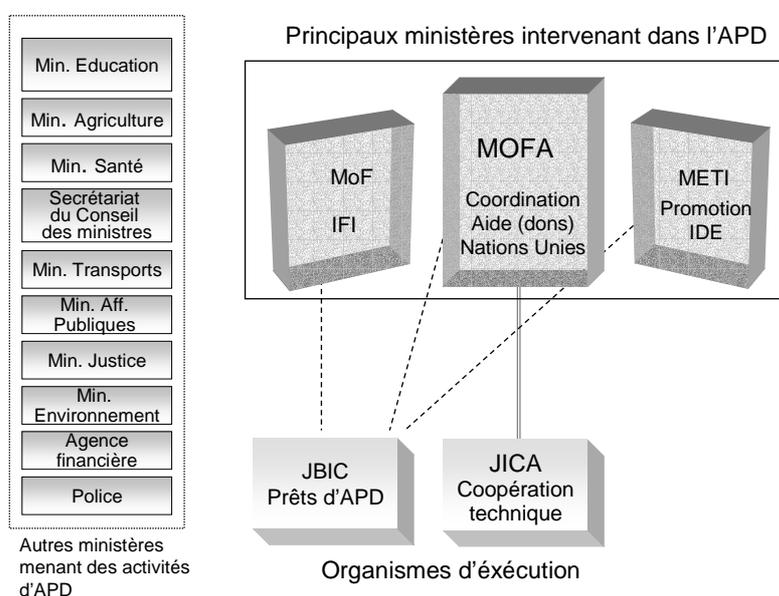
Sur la scène internationale, le Japon a joué depuis 1999 un rôle de premier plan, encourageant des initiatives nouvelles et accueillant de grandes conférences sur des questions de développement, notamment les initiatives pour la sécurité humaine et pour la consolidation de la paix (voir le chapitre 3), l'Initiative pour le développement de l'Asie de l'Est – IDEA – et la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD) (voir le chapitre 2). Le volontarisme affiché par le Japon en ces diverses occasions a été salué par l'ensemble des membres du Comité d'aide au développement (CAD).

Les réformes de l'aide japonaise, et en particulier la révision de la Charte de l'APD, sont le reflet non seulement l'intérêt grandissant que porte l'opinion publique à l'efficacité de l'aide consentie, notamment après les critiques formulées à l'encontre du MOFA sur ce point, mais également de la récession économique, de l'ampleur du déficit des finances publiques et de la hausse du chômage. Autant de facteurs qui ont entraîné un fléchissement du soutien de l'opinion japonaise en faveur de l'APD, ainsi que des réductions spécifiques de l'enveloppe allouée à l'APD. C'est ainsi que le Japon a perdu en 2001 son rang de premier donneur bilatéral en volume, qu'il occupait depuis 1992, pour venir se placer en deuxième position derrière les États-unis. Le Japon est également l'un des rares pays membres du CAD à ne pas s'être engagé à maintenir ou augmenter son APD à la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002. D'un autre côté, l'investissement direct étranger (IDE), notamment en direction de l'Asie de l'Est, s'est accru, sous l'effet, indirectement, du Programme spécial de prêts en yen (voir le chapitre 2).

Structure générale de l'administration de l'aide

La structure générale de l'administration de l'APD japonaise n'est guère différente de ce qu'elle était lors du dernier examen de l'aide¹. Le MOFA a désormais de droit et de fait un rôle de coordination, bien qu'il consulte le ministère des Finances (MOF) et le ministère de l'Economie, du commerce et de l'industrie (METI) pour les décisions qui concernent les prêts d'APD. Il conserve la tutelle de la JICA et coordonne les efforts de la dizaine au moins d'autres ministères et organismes qui mènent des programmes d'APD (voir la figure 1). A cet égard, le système d'aide japonais demeure l'un des plus éclatés et des plus complexes parmi les membres du CAD, ce qui pose de sérieuses difficultés du point de vue de la coordination. Par ailleurs, les prêts d'APD, les dons et la coopération technique font l'objet de trois programmes distincts. Certaines options allant dans le sens d'une redistribution des rôles au sein de l'architecture de l'APD sont étudiées dans le présent examen de l'aide (voir les chapitres 3 et 5).

Figure 1. Système japonais de coopération



Source : OCDE

La nouvelle Charte de l'APD

En août 2003, le Japon a révisé et actualisé sa Charte de l'APD, dont la précédente version datait de 1992. Bien qu'elle n'ait pas encore été votée par la Diète et n'ait donc pas force de loi, cette Charte, qui définit les grands axes de l'APD du Japon, a été approuvée en Conseil des ministres. L'objet de la révision était de répondre aux nouveaux défis en matière de développement, ainsi que de mobiliser un soutien accru en faveur de l'APD et d'en renforcer le caractère stratégique, l'efficacité et la transparence. Il s'est agi d'un processus de révision participatif et consultatif qui s'est poursuivi toute une année, et qui a fait intervenir des organismes d'aide, les milieux universitaires, la société civile et

1. A ceci près que l'Agence de planification économique est désormais intégrée au tout nouveau Secrétariat du Conseil des ministres.

des citoyens ordinaires. Un Conseil pour une stratégie globale concernant l'APD² a été mis en place, et des commentaires ont été officiellement présentés par le Parti libéral-démocrate, la Fédération japonaise des organisations économiques (Keidanren) et des groupes d'organisations non gouvernementales (ONG).

La Charte assigne notamment comme objectif à l'APD de “contribuer à la paix et au développement à l'échelle mondiale et, partant, à assurer la sécurité et la prospérité du Japon lui-même”. L'APD consentie par le Japon doit en outre, entre autres avantages, “promouvoir le bien-être de ses citoyens”, “favoriser l'instauration de relations amicales et d'échanges avec les peuples d'autres pays”, “affermir la position du Japon sur la scène internationale” et “rallier le soutien et la sympathie de la communauté internationale au point de vue du Japon”. Pour le Japon, comme pour les autres membres du AD, l'APD est une composante à part entière de la politique étrangère. L'Asie demeurera la région prioritaire étant donné “l'impact majeur que la situation de ces pays peut avoir” sur la stabilité et la prospérité du Japon. S'il n'est pas expressément fait référence aux “intérêts nationaux” dans la Charte, cette notion tient une place importante dans le programme d'aide japonais, pas nécessairement du fait de ses retombées directes sur l'économie nationale, mais aussi pour le partage de l'expérience et des connaissances acquises par le Japon, au profit d'une visibilité accrue de la présence japonaise (“montrer le visage du Japon”) et par souci de la protection et de la sécurité environnementales du pays.

A certains moments de son histoire, il est arrivé au Japon d'utiliser son APD à des fins autres qu'une action visant directement à favoriser le développement. Or, d'après la définition qu'en donne le CAD – à laquelle le Japon a souscrit – l'objectif premier de l'APD est de favoriser le développement des pays partenaires. En outre, le souci que pourrait manifester le Japon d'en retirer un avantage ne semble pas refléter le sentiment général du public qui estime que l'objectif essentiel de l'APD doit être d'apporter des bienfaits aux pays en développement (voir l'encadré 1). Les gouvernements de tous les pays du CAD, y compris du Japon, doivent veiller à ce que leurs intérêts nationaux ne l'emportent pas sur l'objectif de développement des pays bénéficiaires.

Les principes énoncés dans la Charte en ce qui concerne la mise en œuvre de l'APD, à savoir la protection de l'environnement, l'utilisation à des fins non militaires, l'attention portée aux activités militaires des pays bénéficiaires, les valeurs démocratiques et le respect des droits de l'homme, restent fondamentalement les mêmes que ceux qui figuraient dans la version de 1992. En même temps, l'ancienne Charte a été interprétée de telle manière qu'elle autorisait le Japon à offrir une aide substantielle à des puissances nucléaires telles que l'Inde et le Pakistan (aide qui a toutefois été suspendue en 1998 lorsque ces deux pays ont entrepris de tester des armes nucléaires), à des pays à parti unique comme la Chine et le Viêt-nam, ou encore à des régimes militaires comme le Myanmar (encore qu'il paraîtrait que le Japon n'ait plus financé aucun nouveau projet d'APD au Myanmar à partir de mai 2003 en raison de la situation des droits de l'homme dans ce pays). En 2001-2002, plus d'un tiers de l'APD bilatérale brute ventilable a pris le chemin de tels pays. Il reste à voir quelle sera l'incidence de la nouvelle charte sur les niveaux de financement accordés à ces derniers.

Les idées forces de la nouvelle Charte s'articulent autour de notions telles que la “sécurité humaine”, laquelle renvoie essentiellement à la protection de l'individu et l'amélioration de ses moyens d'action, et “l'équité”, aspect qui recouvre la question de l'égalité homme-femme et celle du

2. Créé en juin 2002, ce Conseil a pour but de renforcer le rôle du MOFA en tant qu'instance coordinatrice des différents organismes en présence et de garantir la transparence des activités relevant de l'APD. Il est composé de 18 membres : le Ministre des affaires étrangères, qui en assure la présidence, et 17 représentants du monde universitaire, des ONG, de la presse, des sphères spécialisées dans le développement et du secteur financier.

fossé entre riches et pauvres. Le Japon s'était jusque là montré assez réticent à intégrer ces deux notions dans son programme d'aide et il sera intéressant de voir comment sera concrètement opérée leur prise en compte systématique. La nouvelle Charte est également l'expression d'une plus ferme volonté de coopérer avec la communauté internationale, à savoir les organisations multilatérales, les autres donateurs, les ONG et le secteur privé. Si la position du Japon vis-à-vis des efforts d'auto-assistance et de l'appropriation par les pays partenaires, qui est relayée par une approche consistant à formuler des propositions en réponse à des demandes, reste inchangée, la nouvelle Charte établit la nécessité d'un engagement plus actif dans le cadre de consultations sur les politiques à suivre, en préalable à formulation de leurs demandes par les pays en développement. Cela pourrait modifier quelque peu l'approche actuelle qui fonde les décisions prises quant aux projets essentiellement sur les demandes émanant du pays bénéficiaire (voir le chapitre 3).

La Charte appelle également à engager un dialogue actif sur les politiques à suivre, renforcer les missions sur le terrain, élargir la participation de la société civile et du public en général, étoffer les compétences en matière de développement, accroître le patrimoine intellectuel dans le domaine du développement, améliorer la sensibilisation aux questions de développement et renforcer la transparence. Ce sont autant d'axes de nature à rehausser considérablement la qualité de l'aide japonaise. Parallèlement, si la Charte préconise l'optimisation des synergies et de la coopération au sein du système d'aide (dans un cadre dit "cohérent"), le terme de "cohérent" ne renvoie pas ici à la "cohérence au service du développement des politiques" suivies dans des domaines autres que l'aide. Le Japon pourrait faire davantage sur ce dernier plan, à commencer par publier une déclaration d'orientation sur la cohérence des politiques au service du développement, mettre en place un système propre à renforcer les capacités d'analyse autour de la question de la cohérence et créer un dispositif de surveillance du respect des principes régissant l'IDE sur les plans environnemental, social et de la gouvernance (voir le chapitre 4).

La lutte contre la pauvreté figure, au même titre que l'instauration d'une croissance durable, les problèmes d'envergure mondiale et la construction de la paix, parmi les quatre domaines d'intervention prioritaires recensés dans la Charte. Elle n'y est pas explicitement définie comme une question à caractère transversal, mais se traduira principalement par des interventions directes dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'eau, l'assainissement et l'agriculture. Tout en précisant qu'une croissance économique durable est indispensable à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté, la Charte fait de l'instauration d'une croissance durable un axe prioritaire à part entière, sans lien de causalité systématique avec l'objectif de réduction de la pauvreté.

Dans la pratique, le Japon doit encore trouver un moyen de faire de la réduction de la pauvreté une constante de son action de coopération pour le développement, même si les solutions retenues diffèrent grandement selon les organismes d'exécution (voir le chapitre 3), disparités qui font l'objet d'échanges de vues entre les trois principaux organismes concernés. Les responsables japonais estiment que la croissance économique est un vecteur important de réduction de la pauvreté. L'aspect réduction de la pauvreté n'a pas toujours été pleinement pris en compte dans l'attention portée dans le passé à la croissance économique, et le Japon pourrait utilement contribuer à l'amélioration des connaissances sur les liens entre croissance économique et recul de la pauvreté. Le souci du Japon de promouvoir la croissance économique a son importance dans le débat international, mais ses liens avec la pauvreté pourraient être précisés. Si la Charte reconnaît bien que la communauté internationale poursuit des objectifs identiques en matière de développement, une stratégie propre à assurer la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pourrait cependant y être exposée.

La Diète et les autres instances consultatives

Quoiqu'inscrite dans les textes, l'influence de la Diète (Parlement japonais) sur les questions d'aide se limite généralement à l'approbation du budget global de l'APD. On note cependant un intérêt grandissant des sphères politiques pour les questions relatives à l'APD. La Diète pose en effet de plus en plus de questions, en particulier depuis les récentes révélations faisant état de mésutilisation des crédits d'aide de la part de fonctionnaires du MOFA et de certains responsables politiques. Elle se montre par ailleurs plus critique à l'égard de l'ampleur de l'aide consentie à la Chine par le Japon (voir le chapitre 2), du fait notamment de l'essor de l'économie chinoise et de ses répercussions sur l'industrie japonaise. En outre, la Diète souhaite être consultée par le MOF à propos de questions telles que le montant des contributions versées aux banques multilatérales de développement (BMD). De son côté, le Conseil des ministres approuve, plusieurs fois dans l'année, la liste des projets d'APD, même s'il ne s'agit plus ou moins que d'une formalité.

A un niveau moins général, la Commission des affaires étrangères et de la défense de la Diète, qui s'occupe des questions relatives à l'APD, a par exemple encouragé l'acheminement de fournitures médicales par l'intermédiaire d'ONG aux réfugiés kurdes ainsi que l'envoi en Irak de la Force d'auto-défense du Japon pour des opérations de secours humanitaire. L'Equipe de travail sur la réforme de l'APD du Parti libéral-démocrate a quant à elle présenté une recommandation concernant la nouvelle Charte de l'APD avant sa finalisation. En outre, certains responsables politiques pressent le MOFA d'intervenir dans la sélection des projets en faveur des pays ou secteurs qui ont leur préférence ou avec lesquels ils ont des liens particuliers. Des groupes de pression tels celui de l'industrie du bâtiment s'efforcent également de mobiliser des parlementaires afin qu'ils défendent leurs intérêts.

Le Japon a créé plusieurs groupes ad hoc, rassemblant des représentants d'un vaste éventail d'organismes d'aide, d'institutions universitaires, d'ONG et d'établissements du secteur privé, chargés de prodiguer des conseils sur diverses questions relatives à l'APD, dont la deuxième Commission consultative sur la réforme de l'APD³ et le Conseil pour une stratégie globale concernant l'APD. Parmi les autres groupes consultatifs spécialisés figurent ceux consacrés, respectivement, à la stratégie d'assistance aux pays bénéficiant de l'APD, qui s'occupe des stratégies-pays du Japon, et à l'aide consentie sous forme de dons, qui examine toutes les propositions de dons avant leur soumission au Conseil des ministres. Une large participation et une plus grande transparence présentent bien des aspects positifs, y compris une meilleure compréhension des questions relatives à l'APD et l'obligation de rendre des comptes. Du côté des inconvénients, on ne peut négliger la charge que représente la gestion du processus consultatif par des organismes d'aide déjà en sous-effectifs (voir le chapitre 5). En outre, une représentation aussi large risque d'entraîner les débats vers une "ambiguïté constructive".

L'opinion publique

Le public japonais manifeste incontestablement une certaine lassitude à l'égard de l'aide. D'après des sondages d'opinion réalisés pour le Secrétariat du Conseil des ministres tous les ans depuis 1977, la proportion d'individus estimant que l'APD devrait être accrue a sensiblement baissé (41 % en 1991 contre 19 % en 2002) alors que celle des personnes pensant qu'elle devrait être réduite, voire supprimée, a augmenté parallèlement (respectivement 8 % à 24 % et 1 % à 5 %). Même si la

3. Pour prolonger les débats au sein de la première Commission consultative sur la réforme de l'APD, le MOFA a mis sur pied une seconde commission externe où des intellectuels réfléchissent sur les changements qui s'imposent dans le système de l'APD pour assurer une meilleure utilisation des ressources limitées. Cette commission est composée d'universitaires, de journalistes et de spécialistes de la finance.

proportion d'individus répondant que "l'APD doit être maintenue à son niveau actuel" est restée relativement constante aux alentours de 45 %, la tendance observée aux deux extrêmes est préoccupante. Le soutien accordé à l'APD avait légèrement progressé en 2001, en réaction aux événements du 11 septembre, mais cette évolution ne s'est pas poursuivie en 2002.

Parmi ceux qui étaient favorables à une réduction ou une suppression de l'APD, 75 % motivaient leur réponse par la détérioration de la situation économique du Japon⁴ et 44 % invoquaient le déficit des finances publiques – ce qui représente dans les deux cas une légère augmentation par rapport à 2001. Les réponses ont mis en évidence un accroissement notable du nombre de personnes déplorant le manque de transparence (27 % en 2001 contre 41 % en 2002), des résultats non satisfaisants (24 % contre 31 %) et un manque d'efficacité (11 % contre 17 %), ce qui montre que le public est déçu et critique quant à l'efficacité du programme d'aide. En revanche, une autre enquête a révélé que le public semblait mieux disposé à l'égard des efforts d'aide humanitaire et de l'apport de secours dans des situations de crise (voir l'encadré 1), ce qui laisse supposer un possible décalage avec la nouvelle Charte de l'APD. Les enquêtes menées par le ministère de l'Agriculture, de la sylviculture et de la pêche (MAFF) mettent par ailleurs en évidence un intérêt grandissant du public pour les questions d'environnement.

Encadré 1. L'enquête de l'APCI

En 2002, l'Association pour la promotion de la coopération internationale (APCI) a mené une enquête sur l'APD qui a montré que le public semblait plus ouvert aux questions humanitaires et moins motivé par le seul intérêt national. Sur ceux qui étaient favorables à l'APD, seulement 15 % (voir note 4) ont répondu qu'elle devait être avantageuse pour le Japon, en ce qu'elle resserrerait les liens d'amitié avec les pays en développement, améliorerait la perception qu'ont les pays en développement du Japon ou garantirait au pays des sources d'approvisionnement en produits alimentaires et en énergie. Plus de 56 % jugeaient l'APD nécessaire pour des raisons humanitaires, 50 % pour aider au développement économique des pays en développement, 31 % pour contribuer à la paix dans le monde et 15 % en tant qu'obligation de la part d'une grande puissance économique. S'agissant de la destination géographique de l'APD, 43 % privilégiaient l'Asie et 24 % l'Afrique – en pratique, 75 % des versements d'aide bilatérale vont à l'Asie et 10 % à l'Afrique. La préférence exprimée pour l'Afrique est très probablement due à des raisons humanitaires.

L'enquête a également montré que les efforts de sensibilisation aux questions de développement ne semblaient pas toucher une large audience : 55 % des personnes interrogées ont déclaré ne pas être très au fait de l'APD contre 44 % qui considéraient être bien informées. Même celles qui se jugeaient bien informées pensaient à tort que l'APD concernait essentiellement l'action de l'Association des coopérants japonais, le soutien aux ONG et diverses activités relatives aux soins de santé et à l'éducation de base, qui ne sont que des composantes mineures du programme japonais d'aide. En règle générale, les informations que détient le public sur l'APD lui viennent des médias, en particulier de la presse et de la télévision.

Information et sensibilisation aux questions de développement

Nombreux sont les organismes publics d'aide qui continuent à œuvrer activement à sensibiliser l'opinion aux questions de développement. L'APCI, association subventionnée par le MOFA, gère un centre d'information qui propose de la documentation sur la coopération pour le développement à Tokyo et collabore avec quarante administrations locales sur l'ensemble du territoire japonais. Le rapport annuel du MOFA sur l'APD reste le plus complet de tous ceux que présentent les membres du CAD⁵. Néanmoins, l'enquête de l'APCI montre que le public n'est généralement pas très

4. Les personnes interrogées pouvaient retenir plusieurs des réponses proposées.

5. Il constitue un recueil de pratiques exemplaires, comprenant une multitude de données et de précisions sur le budget général de l'APD et sur le détail des versements, un descriptif des activités menées dans

au fait des questions relatives à l'APD, a de fausses idées sur le programme d'aide bilatérale et ne tire pas les informations qu'il peut posséder sur les questions de développement de ces documents de source publique (voir l'encadré 1). Le Japon pourrait procéder à un bilan complet de ses activités d'information sur les questions de développement de façon à favoriser une meilleure compréhension de l'APD par le public et à mobiliser de ce fait un soutien accru.

Le Japon n'a pas une longue tradition d'aide humanitaire ou d'activités philanthropiques privées en faveur d'autres pays (comparé aux 50 ans du programme d'aide publique). Le secteur des ONG est encore jeune et peu développé (voir le chapitre 5). C'est dans le secteur commercial que l'on trouve les plus ardents défenseurs de l'APD, dont le soutien a toutefois commencé à s'effriter lorsque le Japon a entrepris de délier son aide dans les années 80. Selon certains observateurs, les pouvoirs publics n'ont jamais vraiment réussi à mobiliser l'opinion publique autour des questions relatives à l'APD pour compenser cet effritement⁶.

D'un autre côté, depuis une dizaine d'années, de nombreux cours sur la coopération pour le développement ont été créés dans les universités au niveau des 2^e et 3^e cycles. Cette évolution vient répondre en partie à l'attention croissante portée aux questions de développement par les adolescents japonais qui ont grandi dans la période relativement prospère des années 70 à 90, et qui s'intéressent de plus en plus au devenir des régions moins bien loties. Le tremblement de terre de Kobe en 1995 a certainement aussi contribué à sensibiliser les jeunes au sort des personnes en situation de crise ou dans le besoin. La décision du Japon d'incorporer dans les programmes du primaire au secondaire des cours de sensibilisation aux questions de développement, qui était une recommandation de la deuxième Commission consultative sur la réforme de l'APD, a été une avancée décisive à cet égard. Du fait qu'ils auront acquis une meilleure connaissance des problèmes de développement et des grandes questions de dimension planétaire dans leurs années de formation, on peut espérer que les élèves et étudiants auront plus tard à cœur de défendre la coopération internationale et de s'associer aux efforts déployés par le Japon dans ce domaine.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Dans la mise en œuvre de sa Charte de l'APD, le Japon devrait faire ressortir le fait que l'objectif premier de son APD est de contribuer au développement des pays bénéficiaires et veiller à ce que la poursuite d'intérêts nationaux étroits ne surpasse pas cet objectif.
- Le Japon pourrait envisager de mettre en place une stratégie d'information du public japonais sur les conséquences sur les plans opérationnel et stratégique de la nouvelle Charte de l'APD, compte tenu notamment de l'intérêt que suscite l'amélioration de l'efficacité de l'aide.
- Le Japon devrait dresser un bilan de ses activités d'information sur les questions de développement de façon à favoriser une meilleure compréhension de l'APD par le public et, partant, une plus forte mobilisation.

les divers secteurs, pays et régions, une chronologie des événements, des données sur le CAD ainsi qu'un aperçu de l'APD consentie par d'autres membres du CAD. La JICA et la JBIC publient également des rapports et divers documents d'information.

6. Mitsuya Araki, "Qui s'intéresse à l'APD ? : Réflexions sur le soutien dont pourra bénéficier l'APD dans l'avenir" (en japonais ; traduction du titre par l'OCDE), *International Development Journal*, février 2003, p. 6-7.

CHAPITRE 2

VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

Volume de l'aide publique au développement et situation économique

En 2002, l'APD nette du Japon s'est chiffrée à 9.3 milliards USD en volume, ce qui classe ce pays au deuxième rang parmi les 22 pays membres du CAD. Depuis le dernier examen de l'aide, en 2001, le Japon a cédé aux Etats-Unis la place de premier donneur bilatéral qu'il détenait depuis 1992. La part de l'APD nette du Japon dans l'APD totale du CAD, qui était de 25 % en 2000 (année où elle a été la plus élevée), n'est plus que de 16 %. L'APD japonaise représente 0.23 % du revenu national brut (RNB), ce qui est le cinquième plus bas pourcentage des pays du CAD (voir graphique C-1). En revanche, en 2000-2001, sa contribution par habitant au titre de l'APD le classait, avec 97 USD, au septième rang, et en tête des pays du G7.

La récession persistante qui a suivi l'éclatement de la bulle économique en 1990 s'est répercutée sur le budget de l'APD et sur le montant des versements nets d'APD, qui ont progressivement fléchi. La morosité de la conjoncture économique a inévitablement des conséquences aussi sur les ressources organisationnelles, qui touchent notamment aux frais administratifs, aux effectifs et à la décentralisation. La tendance à la baisse s'est toutefois interrompue entre 1997 et 2000, période au cours de laquelle le Japon a gonflé son APD en réaction à la crise asiatique (voir le graphique du tableau C-1). Cette hausse de courte durée s'est trouvée partiellement annulée en 2001 après la restitution au Japon par la Banque asiatique de développement (BASD) de 3 milliards USD environ d'un fonds spécial inutilisé⁷ que le Japon alimentait depuis 1999, somme qui a en conséquence été déduite de ses apports d'APD.

Bien que le Japon ait souscrit en 1970 à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations Unies pour le rapport APD/RNB, celui-ci est depuis longtemps mis de côté. Le pourcentage le plus élevé jamais atteint par le Japon a été 0.34 %, en 1984. A la Conférence de Monterrey, en 2002, le Japon a été l'un des rares membres du CAD à ne pas s'engager à maintenir ou accroître le volume de son APD et son rapport APD/RNB. Compte tenu de la régulière augmentation des remboursements de prêts en provenance des pays en développement, qui ont atteint 2.9 milliards USD en 2002, le Japon pourrait être obligé de rallonger son budget d'APD pour simplement maintenir à leur niveau actuel ses apports nets. Aujourd'hui, rien ne laisse penser que les budgets d'APD prennent en compte le montant des remboursements attendus des pays en développement et les pouvoirs publics ne rendent pas publiques les projections relatives aux remboursements. Selon les prévisions du MOFA à l'horizon 2006, le rapport APD/RNB pourrait tomber à un chiffre compris entre 0.14 % et 0.21 %, ce qui ferait reculer le Japon au quatrième ou cinquième rang, parmi les membres du CAD, pour ce qui est du volume de son APD⁸. D'après le sondage d'opinion de l'APCI évoqué plus haut (voir l'encadré 1), le public juge

7. Le mécanisme de soutien des monnaies asiatiques touchées par la crise.

8. Suivant des scénarios misant respectivement sur a) une augmentation nulle, voire une baisse, b) une baisse de 5 % par an, et c) une baisse de 10 % par an, le rapport APD/RNB se situerait respectivement à a) 0.21 %, b) 0.17 %, ou c) 0.14 % en 2006. A supposer que les autres membres du CAD respectent les engagements qu'ils ont pris dans divers cadres concernant l'accroissement de leur APD, le MOFA

Examen par les pairs : Japon

satisfaisant le volume actuel de l'APD en pourcentage du RNB et le classement du Japon au regard de cet indicateur et ne voit pas la nécessité pour le Japon de faire partie du peloton de tête des donateurs, comme les Etats-Unis et certains pays européens⁹.

L'économie du Japon, qui est encore en pleine déflation, reprend timidement en s'appuyant surtout sur les exportations et des ajustements de stocks. Le marché de l'emploi reste morose, ce qui limite la croissance de la consommation. Encore négative à la fin 2002, la croissance économique repart et pourrait atteindre 2 % en 2003 à en croire les signaux convergents du marché. En outre, si les ressources budgétaires ont été réduites de 4.4 % entre 2000 et 2002 pour résorber le lourd déficit, le budget 2003 reste inchangé par rapport à 2002. Etant donné la situation de son économie et de ses finances publiques, le Japon devrait donc pouvoir au moins maintenir le niveau actuel de son APD.

Aide bilatérale

Prêts

L'aide bilatérale du Japon se caractérise par la part importante qu'y tiennent les prêts, assortis de conditions libérales et gérés par la JBIC. En 2002, l'APD bilatérale se répartissait comme suit : prêts¹⁰ 55 % (voir tableau C-2, encore que les pourcentages fournis dans ce tableau renvoient à l'APD totale et non à l'APD bilatérale), coopération technique 19 % et dons ne s'inscrivant pas dans la coopération technique 27 %. Parmi les pays membres du CAD, c'est au Japon que la part de prêts dans l'APD est de loin la plus élevée – la proportion de prêts dans l'APD de l'ensemble des membres du CAD, de 19 %, ne serait plus que de 8 % sans le Japon. Si cette part n'a guère fléchi depuis le dernier examen de l'aide du Japon (56 % en 1998), elle n'en suit pas moins une tendance à la baisse sur longue période au vu des 82 % qu'elle atteignait en 1975. Le nombre de pays bénéficiant de ces prêts a également diminué puisqu'il est revenu de 62 en 1989 (son maximum) à 52 en 2002. La part des prêts dans l'APD bilatérale varie selon les régions : en 2001, elle représentait 71 % dans le cas de l'Asie contre seulement 10 % dans celui de l'Afrique subsaharienne. Pour ce qui est de cette dernière, la proportion de prêts était beaucoup plus importante en 1975, avec 81 % de l'APD. Le pourcentage des prêts diffère également selon le niveau de revenu des pays bénéficiaires. En 2001, la part des prêts dans l'APD bilatérale se situait respectivement à 75 % pour la catégorie des Autres pays à faible revenu, 57 % pour les pays à revenu intermédiaire, 10 % pour les pays les moins avancés (PMA) et 0 % pour les pays à revenu élevé. La JBIC a mis un terme à ses prêts aux PMA d'Afrique en 1997.

Cette place privilégiée que le Japon accorde aux prêts est avant tout un reflet de sa propre expérience puisqu'il a lui-même emprunté à la Banque mondiale pour assurer sa reconstruction après la guerre. Il considère en effet que les prêts favorisent les "efforts d'auto-assistance" et respectent davantage le principe de l'appropriation par le pays bénéficiaire que les dons, qui ne doivent pas être remboursés. Les prêts peuvent également financer de grands projets d'infrastructure, qui seraient plus difficiles à justifier s'ils étaient financés par des dons. En outre, même si les prêts sont assortis de

prévoit que le Japon reviendrait au quatrième rang du CAD pour ce qui est du volume de son APD avec les scénarios a) et b) et au cinquième rang avec le scénario c). Source : document du MOFA présenté au Conseil pour une stratégie globale concernant l'APD.

9. Au sujet du pourcentage de l'APD, qui était égal à 0.23 % du RNB en 2001 et plaçait le Japon au dix-huitième rang des 22 pays industrialisés donateurs, 48 % des personnes interrogées l'ont jugé satisfaisant, 19 % trop faible, 10 % trop élevé et 23 % n'avaient pas d'opinion sur la question. Quant au rang que devrait occuper le Japon pour ce qui est du volume de l'APD, 31 % ont répondu 4^e, 17 % 3^e, 12 % 1^{er}, et 35 % ne savaient pas.
10. Regroupés sous la catégorie "APD bilatérale hors dons".

conditions très libérales (élément de libéralité supérieur à 70 %), ils représentent une moindre charge pour le contribuable japonais. Les projets financés par des prêts respectent généralement les priorités des pays bénéficiaires étant donné qu'ils sont sélectionnés avec soin. A titre d'exemple, en Indonésie, il est demandé au Parlement d'approuver les prêts, ce qui n'est pas le cas pour les dons.

Les prêts au titre de l'APD sont normalement non liés, ce qu'il faut saluer étant donné que l'aide non liée est généralement jugée d'un meilleur rapport coût-efficacité, permet une meilleure appropriation par le pays partenaire et favorise l'harmonisation des procédures des donneurs. Entre 1999 et 2002, toutefois, le Japon avait mis en place un Programme spécial de prêts liés en yen afin d'aider les pays touchés par la crise asiatique tout en soutenant une économie japonaise en perte de vitesse. Ces prêts ont été destinés à trois secteurs prioritaires : la mise en place d'une infrastructure permettant une meilleure circulation des biens (routes, ports, aéroports, ponts et chemins de fer), le renforcement de l'appareil de production (centrales, ouvrages d'irrigation, gazoducs, réseaux d'adduction d'eau) et l'adoption de mesures pour faire face aux grandes catastrophes. En conséquence, les prêts liés ou partiellement liés d'APD ont représenté 27 % en 1999, 34 % en 2000 et 41 % en 2001, puis leur part est retombée à 4 % en 2002, sur la base des engagements¹¹.

Allègement de la dette

Compte tenu du montant élevé des prêts consentis par le Japon, jusqu'à la fin de 2002, la dette contractée envers ce pays au titre de l'APD par l'ensemble des pays en développement atteignait 97 milliards USD (dont 8 milliards par les PMA). Ce chiffre est plus de quatre fois plus élevé que celui des créances d'APD de l'Allemagne (22 milliards USD), pays qui arrive en deuxième position. D'une façon générale, les responsables japonais attendent des pays bénéficiaires de prêts qu'ils remboursent en temps opportun, comme le Japon l'a fait avec la Banque mondiale, et considèrent l'allègement sans condition de la dette comme un facteur de "risque moral". Étant donné que la plupart des prêts proviennent d'une source distincte du budget général de l'APD, en l'espèce du Programme budgétaire japonais d'investissements et de prêts, qui est essentiellement alimenté par l'épargne postale, les opérations d'allègement de la dette sont rendues un peu difficiles en raison des complications administratives et comptables qu'implique la compensation des remboursements non perçus. Néanmoins, sous l'effet de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de la pression internationale, le Japon a tenu ses engagements en ce qui concerne l'allègement de la dette des pays pauvres.

Le Japon est de plus en plus actif sur ce front. En 2001-02, ses opérations d'allègement de la dette se sont élevées à 1.3 milliard USD, soit 13 % de l'APD bilatérale, contre 4 % en 1991-1992 (voir le tableau C-5). Entre 1999 et 2002, le Japon a pris des engagements à cet égard (y compris pour des opérations de restructuration de la dette) vis-à-vis de 37 pays, et en particulier des suivants : Indonésie (1.3 milliard USD), Pakistan (1.0 milliard), Bangladesh (660 millions), Tanzanie (405 millions) et Bolivie (334 millions). Au cours de la même période, il a continué de verser à la plupart de ces pays des prêts à hauteur des montants suivants : Indonésie 4.1 milliards USD, Pakistan 804 millions, Bangladesh 435 millions et Bolivie 21 millions.

Le Japon s'est engagé à effacer l'intégralité de ses créances sur les PPTE lorsque les pays débiteurs auront atteint le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée. Il a également contribué à hauteur de 256 millions USD au Fonds fiduciaire PPTE de la Banque mondiale. Hormis la dette au titre de l'APD, les PPTE ont contracté auprès du Japon des dettes au titre des Autres apports du secteur public (AASP), qui englobent des dettes commerciales. Dans le cadre de

11. *Source* : MOFA.

L'Initiative PPTE, le Japon a annulé depuis quelques années l'ensemble de ses créances commerciales, même s'il ne notifie pas séparément au CAD les opérations d'annulation de dettes au titre de l'APD et au titre des AASP. A titre d'exemple, ces opérations se sont chiffrées à 360 millions USD pour la Tanzanie en 2000 et 2001, qui correspondent à des prêts commerciaux consentis par le Japon entre le milieu des années 80 et le début des années 90 et assurés par le METI [maintenant par la Société nipponne d'assurance pour l'exportation et l'investissement (NEXI)] (voir les chapitres 4 et 6). Les contrats initiaux assurés par le METI portaient essentiellement sur l'exportation de véhicules automobiles, de produits sidérurgiques et de machines par des entreprises japonaises vers l'Etat tanzanien ou une entreprise d'Etat. Alors même qu'il s'agissait de contrats commerciaux, les opérations d'allègement de la dette sont financées par le contribuable et sont comptabilisées en tant qu'APD. Dans le même temps, même si la Charte de l'APD appelle à plus de transparence, le gouvernement japonais ne publie pas d'informations détaillées sur les entreprises contractantes pour des raisons de confidentialité commerciale. Le Japon est invité à tirer des enseignements de l'obligation dans laquelle il s'est trouvé de recourir à des fonds publics pour alléger la dette de pays pauvres auxquels avaient été consentis des prêts et des crédits ne relevant pas de l'APD.

Certains responsables de l'aide sont conscients qu'il importe de surveiller de plus près la viabilité de l'endettement des pays pauvres. Si le Japon se fonde en la matière sur sa propre expérience de reconstruction après la guerre, il faut savoir qu'à cette époque le ratio du service de sa dette extérieure sur les exportations ne dépassait pas 4 %¹². Ce même ratio était également peu élevé dans d'autres pays membres du CAD¹³. Le Japon, lui, continue de prêter à des pays dont le ratio de service de la dette se situe entre 8 % et 27 % [ex. : Viêt-nam (8 %), Bangladesh (9 %), Sri Lanka (10 %), Inde (13 %), Philippines (14 %), Thaïlande (16 %), Indonésie (25 %), Ouzbékistan (26 %) et Pakistan (27 %)]¹⁴. Cela dit, certains pays qui ont bénéficié de prêts du Japon ont connu un développement rapide et sont parvenus à s'affranchir de l'aide malgré des ratios de service de la dette élevés ; tel en particulier le cas de la Corée avec un ratio de 32 % (en 1987) et de la Malaisie avec un ratio de 25 % (en 1988). La position du Japon est qu'il consent des prêts d'APD à des pays en développement dont il ne pense pas qu'ils se heurteront à des difficultés de remboursement, et que si ce type de difficultés survenait, des solutions pourraient être trouvées dans le cadre du Club de Paris pour alléger leur dette.

Comme on l'expliquait dans le dernier examen de l'aide, pour ses opérations d'allègement de la dette visant des PPTE et certains pays pauvres éligibles, le Japon demandait d'abord au pays débiteur de rembourser les sommes dues, puis lui accordait un don de même montant. Cette formule visait à donner au pays bénéficiaire les moyens de préserver son intégrité et à réduire autant que possible le risque moral. Elle a toutefois suscité des critiques, liées à la lourdeur de la procédure pour le pays bénéficiaire – notamment dans la mise à disposition des devises – pour ce qui revenait au bout du compte à une équivalence financière. Face à ces critiques, le Japon a décidé, à compter d'avril 2003, de modifier ses modalités au profit d'un effacement pur et simple de la dette, à l'instar d'autres membres du CAD. Les responsables japonais comme la population ont dû admettre que nombre de pays en développement n'avaient pas la même capacité et la même volonté que le Japon de

12. Estimation de l'OCDE. Les autres données fournies dans cette section émanent du MOFA.

13. En 1951, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il fut demandé à l'Allemagne d'affecter 10 % de ses recettes d'exportation au remboursement de ses dettes, ce qu'elle n'accepta pas au motif qu'un tel ratio était excessif. En définitive, les Alliés transigèrent sur un ratio de 3.5 %. De même, les remboursements du Royaume-Uni au titre des dettes contractées auprès des Etats-Unis à l'issue de la Seconde guerre mondiale furent plafonnés à 4 % des recettes d'exportation. *Source* : Jubilee Research, <http://www.jubilee2000uk.org/opinion/archive/ghana.htm>.

14. *Rapport sur le développement dans le monde 2002*.

rembourser leurs dettes pour diverses raisons liées à des facteurs allant de l'instabilité politique à la survenue de catastrophes naturelles en passant par l'existence de conflits ethniques et la baisse des prix des produits de base. D'une manière générale, bien que la JBIC applique les critères du FMI pour analyser la viabilité de l'endettement, il sera déterminant pour le Japon de tirer les leçons de son expérience de prêt aux pays pauvres et d'en tenir compte dans sa politique de prêt future dans le cadre de la coopération.

Ventilation par région et par groupe de revenu

Sur le principe, le Japon adopte une perspective régionale et a, dans cette optique, mené à bien diverses initiatives en faveur de l'Afrique et de l'Asie (voir l'encadré 2). Du point de vue quantitatif, la répartition des versements d'aide bilatérale par région et par niveau de revenu des pays bénéficiaires est restée à peu près inchangée par rapport à ce qu'elle était au moment du dernier examen de l'aide. Comme le suggère la Charte de l'APD, la majorité de ces versements sont allés à l'Asie (70 % en 2001 contre 39 % pour le CAD), 11 % à l'Amérique (15 % pour le CAD), et 14 % à l'Afrique (33 % pour le CAD) dont 10 % pour l'Afrique subsaharienne (26 % pour le CAD). En 2002, les versements en faveur de l'Asie ont été portés à 74 %, dont l'essentiel est allé aux pays d'Extrême Orient (voir le tableau C-3). Sur la durée, on observe nonobstant un fléchissement par rapport aux 83 % de 1976. Avec une aide de l'ordre de 6.7 milliards USD en faveur de l'Asie, le Japon est encore de loin le donneur le plus généreux puisqu'il est à l'origine de près de la moitié de l'APD totale du CAD à la région. Même si la part allouée à l'Afrique subsaharienne est relativement faible en valeur réelle, et n'a pas augmenté en dépit des réunions de la TICAD, le Japon, avec une contribution de 722 millions USD, était le quatrième donneur bilatéral à cette sous-région en 2001.

En vertu de la déclaration de la réunion 2001 à haut niveau du CAD "priorité sera donnée aux pays à faible revenu. Une aide ciblée pourra également être accordée à d'autres pays dont une forte proportion de la population est pauvre". S'il ne fait aucun doute que le Japon entend privilégier l'Asie, pour des raisons géographiques, économiques, historiques et culturelles, il lui reste à définir une stratégie à l'égard des pays pauvres ou plus spécifiquement des populations pauvres. En 2001, sur le total de l'APD bilatérale du Japon, 16 % sont allés aux PMA (26 % pour le CAD), 45 % aux Autres pays à faible revenu (33 % pour le CAD), et 34 % aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (35 % pour le CAD). Les versements du Japon aux PMA en pourcentage de l'APD bilatérale sont parmi les plus bas du CAD (au quatrième rang dans le peloton de queue). Les dix premiers bénéficiaires de l'APD japonaise pour 2001-2002 sont les suivants : Chine, Inde, Thaïlande, Indonésie, Philippines, Viêt-nam, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka et Brésil (voir le tableau C-4). Parmi ces pays, seul le Bangladesh est un PMA. Par contre, six entrent dans la catégorie des Pays à faible revenu et les cinq pays qui comptent le plus de pauvres au monde en termes absolus figurent dans cette liste. En outre, le Japon vient au premier rang des donneurs dans 54 pays et au deuxième dans 27 pays. En Afrique, il représente le donneur le plus généreux pour sept pays. Il semblerait donc utile que le Japon précise comment il entend cibler son aide sur les pays pauvres ou sur les populations pauvres à l'intérieur de chaque pays.

Encadré 2. Initiatives et conférences récentes à mettre à l'actif du Japon – Quelques exemples

TICAD : Le Japon a accueilli la troisième TICAD (TICAD III) en septembre 2003, dix ans après la première conférence. La TICAD I avait contribué à alerter la communauté internationale sur les graves difficultés auxquelles se heurtait le développement de l'Afrique, au moment où, avec la fin de la Guerre froide, de nombreux donateurs réorientaient leur aide vers les pays d'Europe orientale. La TICAD II vit l'adoption du "Programme d'action de Tokyo", une stratégie d'ensemble s'appuyant sur la prise en main du processus de développement par les pays africains et sur le partenariat international, et s'articulant autour des axes suivants : i) développement social (ex. : éducation, santé) et lutte contre la pauvreté, ii) développement économique (ex. : agriculture et secteur privé) et iii) bonne gouvernance et redressement après un conflit. La TICAD III a été l'occasion de faire le point sur les suites données aux deux premières conférences, et notamment de voir les mesures concrètes prises pour soutenir le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Au fil de ces trois conférences, le Japon s'est tout particulièrement appliqué à promouvoir la "coopération Asie-Afrique" de façon à renforcer les liens et le partage des connaissances entre les deux régions.

IDEA : En 2002, le Japon a lancé une nouvelle initiative pour assurer la mise en commun des connaissances pratiques et théoriques accumulées grâce à la rapide croissance économique des pays d'Asie de l'Est. Une réunion a eu lieu à Tokyo avec les ministres des Affaires étrangères et du développement de dix pays de l'ANASE, plus la Chine et la Corée du Sud. Une déclaration ministérielle conjointe a été diffusée, dans laquelle il était rappelé que l'APD agit comme un catalyseur de l'investissement et des échanges. A été jugée particulièrement utile l'utilisation conjuguée ou séquencée de divers instruments d'APD, dont la coopération Sud-Sud et l'aide macro-économique. Il a été entrepris d'étudier les synergies possibles entre l'IDEA et la TICAD III en vue de renforcer la coopération entre l'Asie et l'Afrique. La deuxième réunion de l'Initiative IDEA devrait avoir lieu prochainement.

En 2001-02, le Japon apportait une aide à 144 pays bénéficiaires, soit légèrement moins qu'en 1991-92 où ils étaient 152. Les cinq bénéficiaires qui reçoivent le plus¹⁵ n'ont pas changé depuis 10 ans et absorbent au total près de la moitié de l'APD bilatérale ventilable, ce qui signifie que la répartition par pays de l'aide du Japon est relativement concentrée et stable. En 2000, le Japon était le principal donneur pour 54 pays (20 en Asie, 15 en Amérique latine, 7 en Afrique, 6 au Moyen-Orient, 5 en Océanie et 1 en Europe) en termes de versements nets. De ce point de vue, une plus forte concentration géographique ne se justifie guère dans le cas du Japon, mais dans une optique de gestion – et en particulier compte tenu du manque d'effectifs (voir le chapitre 5) – la nécessité d'une présence japonaise dans les pays recevant un faible montant d'APD pourrait être réexaminée.

L'APD destinée à la seule Chine s'est élevée à 1.2 milliard USD en 2001-2002, soit 14 % de l'APD ventilable. Comme on l'a vu au chapitre 1, l'aide à la Chine fait l'objet depuis quelque temps de plus en plus de critiques étant donné la croissance rapide du pays. Certaines industries japonaises ont en effet eu à souffrir de la concurrence chinoise, que la population considère comme un facteur aggravant la récession. En conséquence, le gouvernement a annoncé en 2001 une réduction d'environ 25 % de l'aide à la Chine pour 2002 ainsi qu'un recentrage de cette aide des régions côtières vers les régions plus pauvres de l'intérieur – cela dit, cette évolution avait déjà été évoquée à l'occasion du dernier examen de l'aide (voir le Rapport sur la Chine dans l'Examen de 1999).

Répartition par secteur

La répartition sectorielle de l'APD bilatérale du Japon se caractérise depuis toujours par la part relativement élevée allouée à l'infrastructure économique, qui a représenté 37 % (sous forme de prêts essentiellement) en 2001-2002, contre 15 % en 2001 pour l'ensemble du CAD (voir le tableau C-5) et une moyenne non pondérée de 8 %. La différence est plus visible encore si on compare

15. Chine, Inde, Thaïlande, Indonésie et Philippines.

ce pourcentage au chiffre du CAD hors Japon, lequel se situe à 10 %, pour une moyenne non pondérée de 7 %. Ce sont les secteurs routier d'abord, et énergétique ensuite, qui se taillent la part du lion.

Les infrastructures et services sociaux, qui absorbent 21 % (33 % pour le CAD), viennent en deuxième position, l'enseignement – principalement tertiaire – recevant la part la plus élevée (8 %). En 2000-2001, l'enveloppe allouée par le Japon aux services sociaux de base était la quatrième plus basse parmi les membres du CAD (7 % contre 15 % pour l'ensemble du CAD). Ce pourcentage est également à mettre en regard de l'objectif de 20 % fixé au Sommet mondial sur le développement durable (SMDD). Si une croissance économique axée sur les plus démunis est nécessaire à la réduction de la pauvreté, il y a également une forte corrélation entre une action efficace en faveur des services sociaux de base et la réalisation de six des OMD, ce qui requiert l'affectation de ressources spécifiques.

Le Japon pourrait utilement repenser sa politique qui fait que seulement une fraction des ressources allouées au secteur social bénéficie aux services sociaux de base¹⁶, les seuls pris en compte dans l'Initiative 20/20 du SMDD. Comme il était indiqué dans le dernier examen de l'aide, les ressources que le Japon alloue au secteur social sont généralement destinées au niveau tertiaire – universités, instituts de recherche, réseaux urbains d'adduction d'eau, hôpitaux, etc. Il ne peut y avoir de développement durable si les pauvres n'ont pas accès à des services adaptés dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement. Le MOFA pourrait revoir sa position quant aux engagements du Japon dans le cadre de l'Initiative 20/20 de Copenhague, et envisager de rééquilibrer son portefeuille d'activités au sein du programme d'aide. En particulier, les systèmes solides que le Japon a su mettre en place dans les domaines de l'enseignement de base et des soins de santé de base pourraient l'inciter à s'impliquer davantage dans les aspects immatériels de ces domaines.

Aide multilatérale

Même si la Charte de l'APD fait référence à des priorités, le Japon n'a pas encore défini de véritable politique officielle concernant l'aide multilatérale. Pourtant, en tant que contributeur de premier plan aux organisations internationales, le Japon cherche à prendre davantage d'initiatives et à exercer plus d'influence sur la gestion de ces organisations afin notamment, en vertu de ses principes fondamentaux, d'en améliorer l'efficacité et d'en renforcer l'intégrité financière. Le Japon entretient également des liens de coopération avec des organisations possédant une expérience particulière ou un avantage comparatif précis, par exemple la capacité d'aider des pays que le Japon peut difficilement atteindre. Le MOFA explique que les décisions relatives aux budgets alloués aux organisations multilatérales obéissent, mais pas exclusivement, aux critères suivants: gestion efficace, rôle et visibilité, mise en application des politiques préconisées par le Japon dans leur stratégie, effort en vue d'accroître les effectifs japonais¹⁷ et utilisation efficace des contributions du Japon.

Le Japon vient au deuxième rang des donateurs par le montant de son aide multilatérale, laquelle s'est chiffrée à 2.7 milliards USD en 2002. Parallèlement, la part de l'aide multilatérale dans l'APD brute totale du Japon est inférieure à la moyenne du CAD. En fait, de tous les pays membres du

16. L'affirmation, à la page 228 du rapport annuel 2002 sur l'APD (en japonais), selon laquelle le Japon a tenu les engagements pris dans le cadre de l'Initiative 20/20 entre 1993 et 1998 est donc en contradiction avec les données communiquées au CAD.

17. Le Japon est l'un des pays les plus sous-représentés dans les effectifs des organisations internationales eu égard au niveau de ses financements.

Examen par les pairs : Japon

CAD, c'est celui dont l'aide multilatérale était proportionnellement la moins élevée en 2001 – 19 % contre une moyenne non pondérée de 34 % pour l'ensemble des membres du CAD.

Le Japon apporte un soutien relativement important à des institutions des Nations Unies comme l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). En 2001, le Japon était le premier contributeur à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Université des Nations Unies (UNU), l'OMPI et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Le Directeur de l'UNESCO est un ressortissant japonais et l'UNU est installée à Tokyo. L'OMPI est une organisation importante pour le Japon car elle aide les pays en développement à respecter la propriété intellectuelle, ce qui est vital pour le secteur commercial japonais. L'ONUDI est également une organisation clé pour le Japon dans la mesure où elle a pour objet de promouvoir le développement de l'industrie et du secteur privé, les transferts de technologie et l'investissement direct étranger.

S'agissant des institutions financières internationales (IFI), le Japon leur voit des avantages du point de vue de la coordination entre donneurs et des conseils sur les politiques à suivre étant donné la richesse de leur expérience et de leurs compétences techniques, ainsi que leur neutralité sur le plan politique. Le Japon s'efforce de contribuer activement à leur action, de mettre à profit leurs fonctions de dialogue sur les mesures à prendre et de coordination de l'aide dans le cadre de son programme bilatéral, tout en veillant à ce que les orientations du Japon en ce qui concerne l'APD et sa philosophie du développement se reflètent dans leurs activités. La collaboration entre le Japon et ces organisations s'est notamment illustrée à l'occasion de la crise financière asiatique, de la reconstruction de l'Afghanistan et autour du rapport sur le miracle économique de l'Asie de l'Est. Quant aux banques régionales, si le Japon marque une préférence manifeste pour la Banque asiatique de développement (BAsD), il apporte aussi des contributions à la Banque africaine de développement (BAfD) et à la Banque interaméricaine de développement (BID) (la part du Japon dans les contributions reçues par les banques régionales se situe respectivement à 15.8 % pour la BAsD, 8.5 % pour la BERD, 5.5 % pour la BAfD et 5.0 % pour la BID).

La coordination nationale sur les questions relatives à l'aide multilatérale s'améliore. Le MOF, qui assure en première ligne la liaison avec les IFI, se consulte avec le MOFA sur la position à adopter aux réunions des conseils d'administration. Il organise par ailleurs régulièrement des rencontres avec les ONG pour débattre, par exemple, de la position du Japon sur les politiques et les projets des IFI et sur d'autres questions macro-économiques. Des agents du MOFA et de la JBIC sont détachés aux conseils d'administration des IFI, en vue d'apporter un soutien technique au directeur exécutif envoyé par le MOF. Pour ce qui est de la coordination avec les autres membres du CAD concernant l'aide multilatérale, il semble qu'il y ait encore des efforts à faire, dans la mesure où le Japon a tendance à rester indépendant. Il pourrait essayer d'unir ses forces à celles d'autres membres partageant les mêmes convictions sur des questions comme la croissance économique, le développement des infrastructures et l'action en faveur du secteur privé afin de contribuer à orienter les débats futurs.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Japon devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour augmenter le niveau de son APD à mesure que sa situation économique s'améliorera, en mobilisant pour ce faire le soutien massif du public.

- Le Japon devrait tenir compte dans sa politique de prêt future des enseignements de son expérience passée, laquelle montre que prêter à des pays pauvres déjà endettés oblige ensuite à d'importantes opérations d'allègement de la dette.
- Le Japon devrait envisager de préciser comment il entend cibler son action sur les pays pauvres, ou les populations pauvres à l'intérieur d'un pays.
- Le Japon devrait revoir sa définition des services sociaux de base, qui recouvrent les soins de santé de base, l'éducation de base et les réseaux d'adduction d'eau axés sur les plus démunis, par opposition aux services tertiaires et aux réseaux urbains qui reçoivent la plus grande part de l'aide du Japon aux secteurs sociaux, et repenser ses pratiques en la matière.

CHAPITRE 3

PRIORITES SECTORIELLES ET REDUCTION DE LA PAUVRETE

Priorités sectorielles

Les priorités sectorielles du Japon sont essentiellement définies par la Charte de l'APD, dont découle toute une série de stratégies qui déterminent jusqu'au détail de la conception des projets, en passant par les orientations à moyen terme, la programmation par pays et les initiatives destinées à des secteurs déterminés (voir le chapitre 5). La Charte articule la nouvelle démarche du Japon en matière sectorielle autour des domaines de préoccupation suivants :

- Lutte contre la pauvreté (éducation, santé, eau et assainissement, agriculture).
- Instauration d'une croissance durable (infrastructures, commerce et investissement).
- Problèmes d'envergure mondiale (environnement, maladies infectieuses, démographie, alimentation, énergie, catastrophes naturelles, terrorisme, drogue, crime organisé).
- Construction de la paix (prévention des conflits, aide d'urgence).

Les orientations à moyen terme en vigueur concernant l'APD (1999-2004) regroupent quant à elles les priorités sectorielles en sept grands axes qui vont de la réduction de la pauvreté à l'allègement de la dette. Au cours de ces dernières années, le Japon a également tenté d'utiliser son APD pour traiter avec souplesse des défis qui se font jour à l'échelle mondiale et des sujets de préoccupation de caractère national, ce qui nécessite en règle générale une action dans plusieurs secteurs. Parmi les efforts qu'il a déployés dans ce sens figurent l'initiative Koizumi sur le développement durable, l'initiative pour la consolidation de la paix, les actions de promotion de la sécurité humaine (voir l'encadré 3), l'initiative Okinawa sur les maladies infectieuses, l'initiative en faveur de la protection de l'environnement pour un développement durable, l'initiative concernant l'APD japonaise dans le domaine de l'eau et le dispositif global de coopération pour la réduction de la fracture numérique. Cette multiplication des thèmes sectoriels et des initiatives organisées par les autorités de Tokyo a aussi eu pour effet de disperser encore les centres d'intérêt opérationnels des organismes japonais chargés de l'APD.

Comme il est indiqué au chapitre 1, la Diète préconise aujourd'hui avec de plus en plus d'insistance une refonte de l'APD japonaise qui tienne compte de certaines priorités. Si dans la nouvelle Charte la direction à imprimer dans l'avenir à l'APD a un caractère plus stratégique que dans celle de 1992, il faudrait, pour qu'il en soit ainsi dans les faits, définir les priorités sectorielles de façon plus fine et plus cohérente lors de l'élaboration des orientations à moyen terme et des stratégies-pays et de la conception au niveau du secteur et du projet. Afin de pouvoir suivre cette nouvelle voie, le Japon devrait aussi revoir les priorités qui déterminent l'utilisation de son budget d'APD, lequel, comme il a déjà été signalé, fait actuellement une place importante aux infrastructures économiques et à d'autres formes d'intervention qui ne reflètent peut-être pas correctement l'esprit nouveau dans lequel ont été fixées les priorités énoncées dans la Charte (voir les chapitres 1 et 2).

Encadré 3. Deux initiatives de premier plan

Sécurité humaine : la notion de sécurité humaine recouvre la nécessité d'éliminer divers facteurs qui constituent une menace pour la survie des êtres humains, leurs moyens d'existence et leur dignité, afin qu'ils puissent vivre librement en exerçant leur créativité. Depuis 1998, le Japon fait de la sécurité humaine l'un des axes majeurs de sa coopération pour le développement, en mettant tout particulièrement l'accent sur des problèmes tels que la pauvreté, la santé, les réfugiés, l'environnement ou la construction de la paix. Il a joué un rôle de premier plan dans la mise en place de la Commission de la sécurité humaine en 2001. Il est également à l'initiative de la création d'un fonds d'affectation spéciale pour la sécurité humaine, en vue de l'exécution des projets définis par les institutions des Nations Unies dans ce domaine, fonds auquel il a versé une contribution de 170 millions USD. Du point de vue stratégique, la notion de sécurité humaine englobe de nombreux secteurs et questions ayant des liens entre eux, qui recourent dans une large mesure les priorités adoptées par le Japon. Le gouvernement nippon doit encore élaborer un plan qui permette d'assurer la prise en compte systématique de ce principe dans ses efforts d'APD bilatérale.

Consolidation de la paix : en mai 2002, le Premier Ministre a annoncé que le Japon avait l'intention d'accroître ses efforts de coopération en faveur de la consolidation de la paix et du renforcement de la cohésion nationale dans les pays en proie à des conflits. La politique adoptée pour donner corps à ce projet est devenue un nouveau pilier de la coopération pour le développement, ce qui s'est déjà traduit par des apports au titre de la sécurité, de l'aide humanitaire et de l'aide à la reconstruction au profit du Timor Oriental, de l'Afghanistan, du Sri Lanka, de la province d'Aceh (Indonésie), de Mindanao (Philippines) et de l'Irak. Témoignage de l'importance qu'il attache à la consolidation de la paix, le Japon a affecté 450 millions USD à l'Afghanistan après la Conférence internationale sur l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan qui s'est tenue à Tokyo en 2002. Les fonds destinés à ce pays servent à financer surtout des infrastructures, mais aussi des activités concernant le désarmement, la réinsertion des anciens combattants, l'éducation, la santé, l'eau, la réinstallation des réfugiés et la problématique homme-femme. Les ONG japonaises ont reçu quelque 4 millions USD du gouvernement nippon pour la mise en œuvre d'activités d'aide humanitaire d'urgence. Le Japon a également assuré l'organisation de la Conférence des donateurs sur la reconstruction et le développement du Sri Lanka. En juillet 2003, la Diète a adopté un projet de loi visant à autoriser l'envoi de membres des forces armées nippones en Irak en vue de contribuer au relèvement de ce pays dans le cadre de l'aide humanitaire et de l'aide à la reconstruction. Ce texte a suscité une vive opposition au Japon et dans ses anciennes colonies asiatiques qui craignent de le voir reconstituer progressivement sa puissance militaire.

Dans la pratique, le Japon considère des sujets de préoccupation tels que la lutte contre la pauvreté, les inégalités entre hommes et femmes, l'environnement et le VIH/sida comme des domaines distincts et non comme des questions transversales. La JICA fait exception à cette règle puisqu'elle a élaboré, par exemple sur la réduction de la pauvreté (voir l'encadré 4), des lignes directrices qui visent à permettre à ses propres services de prendre en compte dans la pratique le caractère transversal de ces problèmes. En revanche, la JIBC les assimile davantage à des secteurs¹⁸.

18. Le domaine que la JIBC classe au premier rang de ses priorités (d'après l'importance du financement dont il fait l'objet) est celui des infrastructures utiles à la croissance économique, mais elle s'intéresse également à la lutte contre la pauvreté, à la protection de l'environnement, aux questions de portée mondiale, à la mise en valeur des ressources humaines, aux technologies de l'information et au développement provincial. La JIBC élabore des projets ayant pour objectif direct de faire reculer la pauvreté lorsque a) la proportion de pauvres dans le groupe cible du projet est plus importante que la proportion de pauvres au niveau national, ou b) plus de la moitié du groupe cible est constituée de pauvres. En 2002, 13 % des projets (selon les engagements en volume) entraient dans cette catégorie. La JIBC a récemment publié un manuel sur les considérations d'ordre social qui traite de problèmes tels que la lutte contre la pauvreté, la santé, l'environnement social, les inégalités entre hommes et femmes, etc., mais le respect des lignes directrices n'est pas obligatoire. Il y aurait lieu d'approfondir la question de savoir comment elle va pouvoir aller plus loin que la simple publication d'un manuel pour assurer la prise en compte systématique de ces problèmes dans toutes les composantes de son programme de prêts d'APD. Tout dernièrement, il a été annoncé que les directives de la JIBC allaient être remaniées afin d'inciter davantage à agir en faveur des groupes vulnérables, notamment les plus démunis, les femmes et les minorités.

Le MOFA, qui assure l'administration des dons, en est toujours à l'étude des modalités possibles de son intervention à cet égard (création d'unités spéciales et définition de lignes directrices). En d'autres termes, le Japon doit encore élaborer des dispositifs de suivi qui embrassent l'ensemble de l'administration, afin d'assurer l'intégration des questions transversales – en particulier la réduction de la pauvreté – dans la totalité de son système d'aide. D'un point de vue général, le Japon pourrait mieux traiter ces questions en s'appuyant sur le nouveau mécanisme de coordination interministérielle dont une description est donnée au chapitre 5. C'est principalement au MOFA qu'il incombe, en tant que coordinateur de l'APD au niveau institutionnel, de veiller à ce que tous les acteurs de l'APD collaborent selon une démarche cohérente.

Encadré 4. JICA : Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté

Conformément à l'évolution qui se produit au niveau mondial vers une prise en compte plus marquée de la nécessité de faire reculer la pauvreté, la JICA a commencé à mettre davantage l'accent sur les efforts permettant d'agir directement sur elle. S'inspirant des « Lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté », elle a élaboré en 2002 des lignes directrices sur ce sujet (il existait auparavant un manuel) qui exposent en détail l'approche fondamentale qu'elle préconise dans ce domaine. Y sont présentés des données factuelles sur la pauvreté et une définition de celle-ci, des principes et une stratégie à suivre pour la faire reculer, ainsi que les dispositions à respecter et les éléments à prendre en compte lors de la mise en œuvre des projets visant cet objectif.

Les lignes directrices décrivent les multiples facettes de la pauvreté en s'appuyant sur les débats qui ont récemment eu lieu sur ce sujet au niveau international. Elles distinguent trois catégories d'interventions pour lutter contre la pauvreté : l'aide directe aux pauvres (niveau microéconomique), l'aide à la région (niveau intermédiaire) et l'adoption de politiques précises (niveau macroéconomique). Elles signalent également qu'il est important de soutenir non seulement les infrastructures économiques, mais aussi l'éducation, les soins de santé et la stabilité politique et sociale. Elles indiquent clairement que la JICA participera activement au processus d'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et qu'elle s'y conformera. Les lignes directrices soulignent aussi qu'il y a intérêt à faire en sorte que les écarts de revenu se réduisent. En outre, elles présentent en détail des approches et autres méthodes à appliquer sur le terrain en fonction du cycle des projets pour lutter contre la pauvreté, ainsi que les principales considérations à prendre en compte pour faire face à ce problème respectivement dans les zones rurales et urbaines, ainsi qu'à ceux du VIH/sida, des inégalités entre hommes et femmes et de la protection de l'environnement.

Outre la lutte contre la pauvreté, la question transversale du VIH/sida retient particulièrement l'attention. Si le Japon a pris d'importants engagements au titre de l'Initiative globale concernant la population et le sida (3 milliards USD sur sept ans) et de l'initiative d'Okinawa sur les maladies infectieuses (3 milliards USD sur cinq ans), il considère toujours le sida comme un problème de développement distinct qui relève du domaine de la santé et dont le financement doit par conséquent porter, par exemple, sur la recherche, la fourniture d'équipements, les consultations et l'élaboration de matériel éducatif. Le Japon ne voit donc pas encore dans le VIH/sida un obstacle au développement qui touche bien d'autres domaines que la santé, comme l'agriculture, le développement rural, l'éducation, l'administration publique, le tourisme, le développement des entreprises, etc., et qui doit par conséquent être systématiquement pris en compte dans chacun d'entre eux. En particulier, compte tenu de l'importance de ses activités de construction routière et de promotion des transports, il est indispensable que le Japon analyse la situation et évalue l'impact du VIH/sida dès les premiers stades de la conception des projets, et veille à ce qu'y soient intégrées des dispositions propres à atténuer la propagation de l'infection. La JIBC a participé à la définition de lignes directrices pour la réduction des risques liés au VIH/sida dans le cadre d'un projet de construction d'un pont au Viêt-nam : l'application de mesures de cette nature devrait être systématiquement envisagée pour tous les projets qui s'y prêtent. Le Japon est vivement encouragé à mettre en place un mécanisme qui permette d'intégrer réellement le problème transversal du VIH/sida dans l'action de tous les secteurs de l'administration.

L'approche japonaise de la réduction de la pauvreté

Lors de la réunion à haut niveau que le CAD a tenue en 2001, les membres, dont le Japon, ont affirmé être « déterminés à faire de la réduction durable de la pauvreté l'axe essentiel de [leur] action de coopération pour le développement, en particulier à l'échelon local ». Le Japon fait partie des promoteurs de la stratégie intitulée « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^{ème} siècle », et s'est aussi officiellement engagé à œuvrer pour la réalisation des OMD. Toutefois, il n'a pas encore fait de la réduction de la pauvreté un objectif de premier plan de son programme d'aide, et s'il cite parfois les OMD, il n'établit guère de relation entre eux et les projets et programmes. Dans la précédente version de la Charte, la pauvreté était présentée comme un défi pour les pays en développement, mais sa réduction ne constituait ni un objectif clair ni une priorité. Elle compte en revanche désormais parmi les quatre priorités qui sont énoncées dans la nouvelle version.

Certains fonctionnaires du MOFA affirment que la lutte contre la pauvreté et les OMD ne sont pas les seuls domaines de préoccupation de la coopération pour le développement. Le ministère pourrait donc préciser quels sont les autres problèmes importants pour les pays en développement (en temps de paix), et ce que signifie pour le Japon « s'engager » à œuvrer pour la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD. Il pourrait également donner une définition du développement – notamment indiquer comment le mesurer – et expliquer comment il pourra être durable s'il continue d'exister une forte proportion de personnes pauvres, en mauvaise santé et sans instruction. Le MOFA fait en outre état de la nécessité pour les pays de « passer dans la catégorie supérieure », mais il pourrait préciser ce que cela veut dire, surtout eu égard au fait que le Japon dispense toujours d'importants montants d'aide publique à des pays et territoires qui n'ont plus le statut de bénéficiaire de l'APD, tels que Brunei, Hong Kong, Macao, Singapour et, en particulier, la Corée qui a fait l'objet d'un apport de 206 millions USD en 2000-02.

Le MOFA met davantage l'accent sur la « croissance économique » ou le « développement » que sur la réduction de la pauvreté. Les fonctionnaires nippons se disent souvent fiers que le Japon ait joué un rôle dans l'essor des pays d'Asie, mais précisent rarement s'il a contribué à y faire reculer la pauvreté. Les Lignes directrices établies par le CAD sur ce sujet indiquent que la croissance économique est importante, mais qu'elle « ne suffit pas », et qu'« une croissance favorable aux pauvres » et « les aspects qualitatifs de la croissance – durabilité, composition et équité – sont également importants ». Cela signifie que la croissance économique est une condition nécessaire mais non suffisante, et qu'il y a des mesures supplémentaires à prendre et d'autres exigences à respecter au préalable si l'on tient raisonnablement à atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté. Etant donné que certains fonctionnaires du MOFA et, en particulier, des agents de la JIBC et de la JICA, commencent à parler de « croissance économique favorable aux pauvres », cette notion pourrait être définie de façon claire et faire l'objet d'une prise en compte systématique. Comme le Japon occupe la vice-présidence du Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET), il pourrait aussi lui consacrer un examen attentif avec d'autres membres du Comité.

Les pays membres du CAD et les pays partenaires se rendent peu à peu compte du rôle que la croissance économique peut jouer dans la lutte contre la pauvreté, et les arguments que le Japon avance pour en souligner l'importance apportent donc une contribution essentielle au débat qui a lieu sur cette question au niveau mondial. Par exemple, le gouvernement de la Tanzanie et celui du Viêt-nam ont tous deux reconnu que la croissance économique était nécessaire, et leur stratégie de lutte contre la pauvreté tient compte de ce constat. Le MOFA pourrait faire sensiblement progresser la réflexion sur cette question dans le contexte de la coopération pour le développement en portant tout particulièrement son attention sur la lutte contre la pauvreté et en la reliant clairement à la croissance, ainsi qu'en élaborant des définitions, des concepts et des stratégies concernant les formes de croissance propices au recul de la pauvreté, en réalisant davantage d'analyses économétriques, en

diffusant les enseignements dégagés de la riche expérience qu'il a acquise en Asie, et en mettant en lumière les actions efficaces et celles qui ne le sont pas. En particulier, les organismes d'exécution, les milieux universitaires et les établissements de recherche japonais mènent un nombre grandissant d'études et autres débats dans lesquels le MOFA pourrait puiser des informations utiles. Puisque le Japon souhaite jouer un rôle plus actif au sein de la communauté internationale de l'aide et affermir sa position sur la scène internationale – comme l'indique la nouvelle Charte – il pourrait accroître son influence en faisant preuve d'un plus grand dynamisme sur le plan théorique. Les paragraphes qui suivent recensent quelques questions que le Japon aurait peut-être intérêt à examiner pour pouvoir conduire sa réflexion sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique.

Transférabilité du modèle de développement japonais

Comme il a été indiqué lors du dernier examen par les pairs, la façon dont le MOFA conçoit le développement découle de l'expérience vécue par le Japon après la seconde guerre mondiale. Le MOFA a ainsi coutume de faire observer que la nation doit son développement rapide aux infrastructures construites grâce à des prêts de la Banque mondiale, dont le remboursement a été assuré en temps et en heure. Il applique donc à son programme d'aide un principe analogue, en particulier dans le cas des pays d'Asie, en soutenant le développement des infrastructures essentiellement au moyen de prêts d'APD et en encourageant l'investissement direct étranger (IDE)¹⁹. Or, peu de pays d'Asie se trouvent aujourd'hui dans une situation semblable à celle que connaissait le Japon après la guerre²⁰. En témoigne notamment le fait qu'à cette époque, le ratio du service de la dette du Japon à ses recettes d'exportation ne dépassait pas 4 %, alors qu'actuellement, chez certains des principaux bénéficiaires des prêts japonais, ce coefficient peut atteindre 27 %, comme on l'a vu au chapitre 2. En outre, le Japon n'a lui-même jamais été tributaire de l'IDE, étant donné qu'il avait des moyens financiers et d'autres ressources qui lui étaient propres. Dans la mesure où le Japon s'inspire de l'expérience qu'il a acquise après la guerre à travers sa reconstruction, il semblerait souhaitable de définir des critères plus clairs pour déterminer les conditions qui doivent exister au préalable dans les pays bénéficiaires et les approches qui s'imposent lorsque celles-ci sont absentes.

Le principe de l'intervention sur demande qu'applique le gouvernement japonais dans le cas des projets – ceux-ci sont proposés par les pays bénéficiaires au lieu d'être imposés par le Japon – est digne d'éloges car il est respectueux de la souveraineté des bénéficiaires et de leur volonté de prendre en charge leur développement. Comme on l'a vu lors du dernier examen par les pairs, ce principe découle aussi en partie des enseignements que le Japon a tirés de ses efforts de reconstruction. Or, dans beaucoup de pays en développement, son application est tributaire dans une large mesure de la qualité de la gestion des affaires publiques. Par conséquent, un grand nombre d'observateurs ont fait remarquer que les propositions de projets émanant de certains ministères de pays bénéficiaires étaient souvent soumises à l'influence de sociétés commerciales, d'industriels, de conseillers en coopération technique ou de personnalités politiques japonais animés par des motivations qui n'étaient pas nécessairement conformes aux priorités nationales de ces pays et qui risquaient de susciter la réalisation de projets isolés peu susceptibles de donner des résultats durables. Il faut certes aller encore

19. Dont il est souvent question dans les rapports annuels sur l'APD du Japon.

20. Après la Seconde Guerre mondiale, le Japon avait déjà une population dont le niveau d'instruction était relativement élevé, de solides systèmes et structures d'administration et de gestion, ainsi qu'un secteur privé florissant. En particulier, l'administration nipponne disposait de moyens suffisants pour pouvoir déterminer clairement ce dont elle avait besoin pour assurer la reconstruction du pays. En outre, sous l'occupation des Etats-Unis, le Japon avait entrepris une réforme agraire qui avait permis aux petits paysans de devenir propriétaires de leurs terres et leur avait donné des moyens directs d'atténuer leur dénuement.

Examen par les pairs : Japon

plus loin, mais le Japon tient avec les pays partenaires des consultations, que la nouvelle Charte vise à renforcer, afin de promouvoir l'appropriation locale et le partenariat et d'éviter de tels dérapages.

Le dernier rapport d'examen par les pairs indiquait que le Japon était en train de revoir ce principe de l'intervention sur demande. La nouvelle Charte en donne confirmation et précise que « des consultations seront engagées avant la formulation par les pays en développement de leurs demandes » et que, dans ce cadre, le Japon présentera sa stratégie d'aide à ces pays. La Charte recommande que le Japon appuie les efforts déployés par les pays en développement pour améliorer leurs politiques et procédures, « notamment leur capacité de construire un dossier pour étayer un projet d'aide et d'assurer l'exécution de ce dernier », et que, dans la mise en œuvre de son APD, il tienne compte « de l'ampleur des efforts déployés par les pays en développement dans ce sens ». Cette démarche active est certes susceptible de mieux adapter la sélection des projets aux besoins de la lutte contre la pauvreté, mais le MOFA pourrait préciser comment il envisage de concilier respect du principe d'appropriation locale, souci de l'intérêt national et réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Avantage comparatif du Japon au regard du modèle fondé sur les infrastructures et l'IDE

Le Japon affiche le taux d'investissement intérieur par habitant dans le domaine de la construction générale de loin le plus élevé de tous les pays industrialisés²¹. Cela semble avoir influé sur la conception du rôle que doivent jouer les infrastructures dans le développement, et sur la part de l'APD nipponne qui est consacrée à ces dernières. De plus, le volume de son aide fournit au Japon la surface financière nécessaire pour pouvoir soutenir de façon efficace l'investissement dans les infrastructures. Compte tenu de la forte proportion de l'APD bilatérale ventilable dont bénéficie ce dernier (37 %), la question de l'avantage comparatif que possède le Japon pour ce qui est de la promotion des infrastructures dans les pays en développement, revêt une importance majeure. En définitive, la réussite des efforts consacrés aux infrastructures dans ces pays ne dépend pas uniquement des équipements mis en place et de la qualité de la conception technique ; elle est aussi tributaire de facteurs non matériels et de considérations d'ordre financier, dont les possibilités de recouvrement des coûts, l'accessibilité aux ressources requises pour financer les dépenses courantes et d'entretien, l'application de redevances d'utilisation tenant compte des moyens des pauvres, ainsi que le respect des normes sociales et environnementales à travers, par exemple, le choix de modalités satisfaisantes de réinstallation des populations, la prise en compte des effets exercés sur l'environnement et le renforcement des capacités. Il importe de savoir comment le Japon intègre ces facteurs dans l'action qu'il mène dans le domaine des infrastructures, afin de pouvoir, d'une part, en apprécier l'efficacité et, d'autre part, en dégager des enseignements et des bonnes pratiques utiles aux autres donateurs, surtout en raison du regain d'intérêt observé pour le rôle que peuvent jouer les infrastructures dans le développement.

En raison de leur visibilité, les grands projets d'infrastructure sont naturellement exposés à la critique lorsque des difficultés se présentent ; ainsi, le gouvernement japonais est actuellement poursuivi en justice par les habitants de la région de Kotapanjung, en Indonésie, à cause d'un projet de construction d'une centrale hydroélectrique financé par un prêt d'APD. Cela dit, la JIBC a récemment défini des lignes directrices sur les questions environnementales et sociales qui passent pour figurer parmi les plus rigoureuses que les membres du CAD aient élaborées. Ces lignes directrices valent également pour les activités de crédit à l'exportation de la JIBC, ce qui constitue un bon exemple de recherche de la cohérence des politiques (voir le chapitre 4). S'agissant de l'IDE, des méthodes nipponnes de gestion des entreprises telles que le système de livraison juste à temps ont également été

21. En 1998, l'investissement par habitant représentait au Japon, 4 975 USD, contre 3 838 USD pour l'Allemagne et 2 411 USD pour les Etats-Unis.

prises comme modèle dans beaucoup de sociétés de l'Asie du Sud-Est. Le recours à des lignes directrices pourrait être poussé plus loin : le MOFA pourrait par exemple préciser comment assurer l'application des règles d'ordre éthique dans le secteur privé, comme celles qui concernent le travail des enfants, les populations autochtones, l'égalité entre hommes et femmes, les normes en matière de sécurité et de santé et la lutte contre la corruption. Le ministère pourrait expliquer plus en détail en quoi le Japon montre l'exemple dans ces domaines et l'avantage comparatif que cela lui confère pour ce qui est de la promotion du modèle fondé sur les infrastructures et l'IDE (voir le chapitre 4).

Charges récurrentes, coût d'opportunité et viabilité de l'endettement

Que les infrastructures économiques soient financées par des dons ou par des prêts assortis de conditions libérales, elles imposent des coûts aux pays partenaires. Ces derniers doivent en effet produire les ressources financières nécessaires à la prise en charge des dépenses récurrentes et d'entretien, ainsi que les ressources humaines requises pour assurer la gestion du système mis en place. Les pays pauvres ont souvent de la peine à satisfaire à ces exigences. Au Viêt-nam, la JIBC soutient maintenant, avec la Banque mondiale et la BAsD, la mise en place de mécanismes qui permettent de développer les moyens nécessaires à l'entretien des infrastructures et de dégager les budgets requis. Les ressources étant fongibles, les obligations auxquelles les pays partenaires doivent ainsi faire face pour leurs infrastructures ont en outre un coût d'opportunité important, lié à la renonciation à des dépenses en faveur d'autres domaines importants. Par conséquent, le rendement économique, fiscal et social escompté du développement des infrastructures doit être suffisamment élevé pour que ce dernier se justifie²². Lorsque des prêts importants sont consentis – y compris pour la construction d'infrastructures – il est indispensable de procéder à une analyse approfondie de la viabilité de l'endettement (voir le chapitre 2). Les agents de la JIBC travaillent déjà en collaboration étroite avec les institutions de Bretton Woods, mais le MOFA pourrait aussi renforcer ses capacités en matière d'analyse économique. Le Japon étant aujourd'hui conduit à procéder à un allègement important de la dette de nombreux pays, parmi lesquels les PPTE, le ministère pourrait creuser les enseignements à tirer de l'expérience acquise à travers le programme de prêts qu'il a mis en œuvre dans le passé, avec les importantes opérations d'allègement de la dette qui en ont ensuite résulté, et prévoir de prendre des dispositions pour éviter aux pays pauvres d'avoir dans l'avenir à supporter un lourd endettement et à manquer de ressources financières pour faire face aux coûts récurrents et aux dépenses d'entretien.

Enseignements à dégager de l'expérience concernant le développement des infrastructures, la croissance économique et la crise asiatique

L'aide visant à stimuler la croissance économique par le développement des infrastructures fait partie des principales activités des membres du CAD depuis les années 1960. Le Japon a fait d'ailleurs état à maintes reprises du rôle essentiel de la croissance économique dans la lutte contre la pauvreté, mais la croissance de l'économie dans son ensemble n'entraîne pas nécessairement un recul effectif de la pauvreté. A cet égard, le MOFA pourrait expliquer point par point en quoi les prêts importants que la JIBC a accordés pour financer, par exemple, le métro (1.6 milliard USD) et l'aéroport (277 millions USD) de Bangkok, l'électrification des chemins de fer d'Indonésie (338 millions USD) et la remise en état des routes dans l'ouest de la Turquie (243 millions USD) ont réellement contribué à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD. La JIBC, elle, a récemment tenté d'évaluer l'impact de ses projets d'infrastructure sur la pauvreté (voir l'encadré 5). Elle a en outre entrepris, conjointement avec la BAsD et la Banque mondiale, d'étudier, entre autres, l'importance du

22. La JIBC procède actuellement à la mise en place d'un système d'évaluation *ex ante* du rendement probable des projets destinés à être financés par des prêts d'APD, exercice dont les résultats seront rendus publics.

développement des infrastructures pour la croissance économique et la lutte contre la pauvreté. Qui plus est, le Japon joue un rôle de premier plan dans l'exécution du nouveau programme de travail du CAD sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, en particulier de la composante consacrée aux infrastructures.

Encadré 5. Etude de l'impact des projets concernant les infrastructures de transport au Viêt-nam, réalisée par la JBIC

Bien que l'étude de l'impact des projets soit un exercice très difficile, la JBIC a tenté d'effectuer une évaluation rétrospective externe d'un caractère unique en son genre, dont l'objet était de déterminer les effets exercés par deux projets consacrés aux infrastructures de transport au Viêt-nam, notamment sur la pauvreté. Ces projets étaient les suivants : a) remise en état de la route nationale reliant Hanoi à Haiphong (1994-2002, coût total de 175 millions USD) et b) rénovation du port de Haiphong (1994-2000, phase I terminée, coût total de 33 millions USD). Cette étude a essentiellement consisté en des comparaisons longitudinales et transversales portant, par exemple, sur le volume du fret par rapport à celui qui était enregistré dix ans plus tôt, le taux de croissance du produit régional brut par rapport à celui de régions non concernées par les projets, l'accroissement de l'IDE, la création d'emplois, etc. Pour ce qui est des effets sur la pauvreté, les taux de réduction du nombre de ménages pauvres relevés entre 1998 et 2000 ont été comparés à partir des statistiques du gouvernement vietnamien, exercice qui a fait apparaître une diminution du nombre de ces ménages parmi ceux qui vivaient le long de la route nationale, en particulier dans la province où se trouve Hanoi. Une enquête a également été réalisée auprès des ménages, qui a montré que le revenu moyen par habitant avait augmenté dans les communes, et que les sources de revenu s'étaient diversifiées. En outre, l'évaluation a permis d'analyser des interventions que le gouvernement vietnamien avait menées de façon parallèle et qui ont contribué aux résultats auxquels les projets ont abouti, comme la révision de la loi sur l'investissement étranger, la refonte de la politique agricole (Doi Moi) et l'expansion du crédit destiné à la vulgarisation agricole et autres services à l'agriculture.

La JBIC est bien consciente des grandes difficultés que soulèvent l'attribution des résultats et la conception des évaluations, mais elle estime néanmoins que cette expérience a été riche d'enseignements et qu'elle offre un exemple dont il y a lieu de s'inspirer, surtout en prêtant davantage attention aux effets exercés sur la pauvreté.

L'Asie a certes connu une croissance économique remarquable, mais les autorités japonaises pourraient réfléchir à l'orientation qu'il faudrait donner aux programmes dans l'avenir pour y faire reculer la pauvreté. Cette croissance rapide a fait apparaître des problèmes nouveaux qui touchent avec une acuité particulière un grand nombre de capitales asiatiques, lesquelles sont actuellement confrontées à d'énormes difficultés en raison d'une urbanisation massive, de la pollution, des embouteillages, de l'extension désordonnée de l'habitat insalubre et d'autres facteurs de détérioration de l'environnement et de la santé. Le Japon tente de remédier à certains de ces problèmes en apportant une aide pour la réalisation de projets concernant le milieu urbain et les transports dans les villes, mais il serait également utile d'examiner si ce type d'action permet réellement de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté. La Charte de 1992 stipulait que les moyens de combler le fossé séparant les riches et les pauvres et l'écart existant entre différentes régions des pays en développement allaient être étudiés. Des universitaires japonais²³ ont encouragé leur pays à mieux tenir compte de ces disparités dans la mise en œuvre de son aide²⁴. La nouvelle Charte réaffirme la nécessité de « veiller à l'équité », qu'elle fait apparaître comme un aspect important des efforts actuels du Japon en matière de coopération pour le développement. Il incombe donc au Japon de rassembler les enseignements à dégager de l'expérience acquise dans ce domaine. Le Japon participe, avec le Secrétariat de l'OCDE, à la conduite d'un projet dont l'objet est d'étudier les questions touchant à la cohérence des politiques suivies dans la région de l'Asie de l'Est. Ces travaux permettront de dégager des enseignements au

23. Hiroshi Nemoto, *Journal of JBIC Institute*, N° 16, juin 2003.

24. Entre 1996 et 2002, la croissance du PIB s'est ralentie au Laos, en Thaïlande, à Singapour, en Indonésie, au Viêt-nam, aux Philippines et en Malaisie, mais pas au Cambodge, et le PIB par habitant a diminué dans l'ensemble de ces pays, Viêt-nam excepté. Source : Banque mondiale, FMI et BAsD.

sujet des facteurs de succès et d'échec de la croissance économique, de ses déterminants et du rôle de l'aide, et d'analyser plus avant les causes profondes de la crise asiatique et les mesures à prendre pour réduire au minimum le risque qu'un tel phénomène se reproduise ainsi que pour répondre plus directement aux exigences liées à une croissance propice à la réduction de la pauvreté et à des préoccupations comme la viabilité écologique. Le risque de dépendance à l'égard de l'IDE, et non plus de l'aide, pourrait aussi être étudié, eu égard à l'instabilité du contexte mondial de l'IDE.

Un modèle différent de croissance économique, fondé sur le développement agricole

L'une des principales caractéristiques des OMD est que chacune des cibles est assortie d'une date butoir. Les donateurs et les pays partenaires sont donc tenus de prendre des mesures qui permettent d'atteindre le but visé, par exemple la réduction de moitié du nombre de pauvres, dans les meilleurs délais et de façon très durable. Si le MOFA s'attache à promouvoir le modèle fondé sur les infrastructures et l'IDE, en particulier en Asie, il montre par contre une certaine réticence devant l'idée de faire reposer la croissance sur l'expansion de l'agriculture, alors que la majorité des pauvres des pays en développement, y compris ceux d'Asie, sont des paysans. Le MAFF n'en est pas moins associé à la sélection des projets, afin de déterminer ceux qui conviendront le mieux mais aussi de s'assurer que les activités envisagées ne nuiront pas au secteur agricole national. Même dans le cas de l'Afrique, pour laquelle l'approche du Japon, exposée dans le programme d'action de Tokyo adopté lors de la TICAD, consiste à encourager la croissance économique à travers le développement agricole, la part de l'APD bilatérale qui est effectivement attribuée à l'agriculture, tout en étant la plus élevée de tous les membres du CAD, demeure inférieure à celle dont bénéficient les infrastructures économiques.

Cela dit, le Japon mène des actions très importantes dans le domaine de l'agriculture et son aide à ce secteur est la plus élevée de tous les membres du CAD. Par exemple, en Tanzanie, la JICA a engagé un vaste effort de renforcement des capacités nécessaires à la culture du riz irrigué, et en Afrique de l'Ouest, elle a encouragé la mise au point d'une nouvelle variété de riz, le NERICA (Nouveau Riz pour l'Afrique), adaptée aux conditions qui prévalent dans la région. La JBIC considère elle aussi l'agriculture comme un moteur de croissance et apporte à ce secteur un soutien assez considérable. Par ailleurs, le Japon a ouvert son marché ou l'a rendu plus accessible aux produits des PMA, dont 436 produits issus de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, ce qui pourrait être profitable à un grand nombre de pays d'Afrique. Si le MOFA souhaite œuvrer à l'application du principe de croissance économique favorable aux pauvres, il pourrait aussi étudier plus avant les possibilités offertes par le développement de l'agriculture en tant que vecteur efficace de recul de la pauvreté, et se pencher notamment à cette occasion sur le problème de la cohérence des politiques (voir le chapitre 4).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Japon devrait adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration garantissant la prise en compte systématique des questions transversales, au lieu de traiter ces dernières comme des domaines d'intervention distincts, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, dans le cadre de l'effort déployé pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement.
- Le Japon devrait veiller à ce que la réduction de la pauvreté occupe une place centrale dans ses programmes, et renforcer encore son influence au sein de la communauté mondiale en élaborant des stratégies sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté, en effectuant davantage d'études économétriques, en diffusant les enseignements tirés de son expérience, et en mettant nettement en lumière les actions efficaces et celles qui ne le sont pas.

CHAPITRE 4

COHERENCE DES POLITIQUES

Nécessité de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement

Les documents du CAD insistent sur le fait que, dans de nombreux domaines, les stratégies des pays industrialisés peuvent appuyer, ou au contraire contrecarrer, les efforts déployés en faveur du développement²⁵, et l'on a pu observer, dans le cadre des discussions à haut niveau qui se sont déroulées dans l'enceinte de l'OCDE, un ralliement de plus en plus large à la notion de cohérence entre les diverses sphères de l'action des pouvoirs publics²⁶. Lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel qui s'est tenue en 2002, les Ministres ont reconnu la nécessité de parvenir à une plus grande cohérence de l'action menée par les pouvoirs publics dans un large éventail de domaines où elle a des répercussions sur les pays en développement et au nombre desquels on peut citer, à titre d'exemples, les échanges, l'investissement, l'agriculture, la santé, l'éducation, l'environnement, la pêche et la sécurité. Parmi ceux-ci, le Programme de Doha pour le développement classe le dossier des politiques agricoles et commerciales parmi les plus urgents à traiter dans le cadre des négociations qui se poursuivent sous l'égide de l'OMC, mais l'échec des pourparlers de Cancún, qui n'ont pas permis de résoudre les conflits d'intérêts entre pays développés et pays en développement, donnent la mesure des difficultés à surmonter. Tout l'enjeu consiste à définir et mettre en œuvre des stratégies favorisant le renforcement mutuel des actions engagées pour que celles-ci aient un impact positif sur le développement. Pourtant, les gouvernements des pays Membres de l'OCDE sont conscients que leurs stratégies sont nécessairement différentes et qu'il ne peut en être autrement.

Choix d'exemples illustrant les efforts accomplis par le Japon pour améliorer la cohérence de ses politiques au service du développement

Investissement direct étranger

L'OCDE considère l'IDE comme un moteur essentiel du développement et estime que les pays développés sont à même de contribuer à multiplier les avantages qui peuvent en découler en prenant appui sur l'APD pour dynamiser l'investissement. Elle plaide en outre en faveur de la cohérence des politiques au service du développement de façon plus générale, en encourageant par exemple les actions visant à faciliter aux pays en développement l'accès aux marchés et à promouvoir les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales²⁷. Afin d'œuvrer à l'expansion de l'IDE à destination de l'Asie, le Japon a mis au point un modèle de stimulation de la croissance économique reposant sur les échanges, l'investissement et la coopération pour le développement. Ce modèle s'enracine dans la conviction qu'à le Japon que la croissance économique est le principal moteur du développement. Les autres grands principes qui sous-tendent le modèle japonais, et s'inspirent des pratiques en vigueur dans l'industrie japonaise, privilégient les relations de

25. *La coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle* (OCDE/CAD, 1996), p. 18

26. *Lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté* (2001).

27. *L'investissement direct étranger au service du développement : Optimiser les avantages, minimiser les coûts* (OCDE, 2002).

partenariat à long terme, les regroupements régionaux de fournisseurs, la recherche et le souci d'améliorer sans cesse la qualité, l'initiative personnelle et la notion d'avantage mutuel.

Si la courroie d'entraînement de l'IDE est bien le secteur privé, les pouvoirs publics ont également apporté une contribution non négligeable à l'expansion de l'IDE en utilisant à la fois des fonds d'APD et d'autres sources de financement. Plusieurs organismes publics, tous placés sous la tutelle du METI, participent à la promotion de l'IDE. L'Organisation japonaise pour le commerce extérieur (JETRO) a vocation à promouvoir la coopération économique et commerciale entre le Japon et d'autres pays. Parmi les activités qu'elle poursuit avec les pays en développement, on peut citer la promotion de l'industrialisation dans certains pays, d'Asie en particulier, en contribuant à l'essor des "branches de soutien", autrement dit des industries productrices de pièces détachées et composants, l'organisation de foires-expositions destinées à aider les fournisseurs locaux à entrer en contact avec des sociétés japonaises en quête de sources d'approvisionnement et la valorisation des ressources humaines. La NEXI s'occupe d'assurer les échanges et les investissements nippons, et assure à ce titre les investissements financés par l'APD comme ceux financés par d'autres apports de façon à réduire les risques auxquels s'exposent les entreprises japonaises qui réalisent des transactions à l'étranger et à répondre à toute la gamme de leurs besoins en matière de financement à l'échelle mondiale.

Les pouvoirs publics japonais estiment que les sorties d'IDE ont des retombées bénéfiques sur les pays en développement de la région en raison de leur impact sur la croissance économique régionale. Les études réalisées tant par l'OCDE que par le Japon montrent que ces effets positifs résultent des créations d'emplois induites par l'atténuation des contraintes financières, de l'amélioration de l'accès au marché, nippon et d'autres pays, du fait des échanges intra-groupe, des retombées directes de la croissance sur la concurrence et le développement des entreprises aux niveaux national et régional, ainsi que des transferts de technologies et de compétences au pays d'accueil. Les observateurs japonais mentionnent en outre la "progression" des pays partenaires dans la chaîne de valeur²⁸.

La notion d'avantage mutuel est l'une des clés de la réussite de la politique des échanges et de l'investissement menée par le Japon en Asie de l'Est depuis quelques années. Son importance a été réaffirmée en 1998 lorsque, en dépit de sa décision de réduire son APD, le Japon a approuvé l'affectation, d'une aide d'urgence aux pays touchés par la crise financière, marquant ainsi combien il était conscient de l'imbrication étroite qui existe entre l'économie japonaise et l'économie de la région d'Asie de l'est. Cette aide recouvrait des prêts spéciaux en yen d'APD liée, destinés pour partie à encourager l'IDE japonais dans cette région (voir le chapitre 2). Dans le prolongement de cet effort, on a assisté à un redressement des flux d'IDE en provenance du Japon vers l'Asie, même si la relation de cause à effet n'a été qu'indirecte. Il existe néanmoins un risque non négligeable d'assister à un effritement de la notion d'avantage mutuel dans l'hypothèse où la nouvelle Charte japonaise de l'APD conduirait à privilégier une conception étroite de "l'intérêt national".

Les pays d'Asie de l'Est sont pourtant des partenaires commerciaux essentiels pour le Japon bien que pour le moment, les droits simples moyens soient élevés (10 % pour la Chine, 15 % pour la Malaisie, 16 % pour la Corée, 26 % pour les Philippines et la Thaïlande et 38 % pour l'Indonésie). Les pouvoirs publics nippons cherchent, avec le soutien du secteur privé, à multiplier les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux. Pour le Japon, la priorité consiste maintenant à évoluer vers un

28. Voir JBIC Institute (2002) "Foreign Direct Investment and Development: Where do we stand?", Research Paper 15; A. Kuchiki (2003), "Changing Industrialization Policy of East Asia under Globalization", Nagoya University Discussion Paper 113; M. Kagami et M. Tsuji (2003), "Industrial Agglomeration: Facts and Lessons for Developing Countries", Institute of Developing Economies, JETRO; et Kenichi Ohno (2002), "Development with Alternative Strategic Options."

système de partenariat économique global avec les pays de l'ANASE. Les accords envisagés concernent le climat des échanges dans sa globalité, et sont supposés se révéler mutuellement avantageux pour le Japon et ses partenaires. Le gouvernement japonais estime que les bénéfices escomptés de l'intensification de la concurrence qui résultera de la conclusion de ces accords de libre-échange devraient en contrebalancer les effets négatifs sur l'industrie nationale, lesquels pourront être atténués au moyen de réformes économiques. Il est intéressant de noter qu'à cet égard, la Chine fait figure d'exception en ce sens que si la notion d'avantage mutuel est patente lorsqu'on évoque les relations entre le Japon et les pays de l'ANASE, il apparaît en revanche que la croissance chinoise est regardée par le Japon comme une menace.

Certains observateurs internationaux se sont interrogés sur la compatibilité entre les accords de coopération économique régionale et les règles de discipline de l'OMC, mais le Japon affirme être pleinement conscient de la nécessité de rester cohérent avec les engagements qu'il a souscrits dans le cadre de l'OMC. Par ailleurs, il manifeste une attitude dans l'ensemble favorable à l'égard des accords et négociations de l'OMC, et souhaiterait que soit trouvé un arrangement multilatéral qui abaisserait encore les droits de douane applicables aux produits non agricoles. Le Japon s'est associé à d'autres pays pour faire valoir ces idées lors de la Conférence de Cancún. L'échec des pourparlers engagés à l'échelon multilatéral à cette occasion est encore trop récent pour que l'on puisse en tirer des conclusions. Le Japon pourrait indiquer s'il entend désormais s'employer avec encore plus de détermination à conclure des accords de coopération économique et de libre-échange au niveau bilatéral et régional.

Ces dernières années, les pays ont été invités, à l'occasion de plusieurs conférences des Nations Unies (Assemblée du Millénaire, conférences de Doha, Monterrey et Johannesburg), à s'appuyer sur les échanges pour promouvoir le développement. A cet égard, il a été reproché aux pays développés de ne pas apporter une assistance technique suffisante aux pays en développement pour les aider à faire face aux défis d'ordre institutionnel et réglementaire que soulève pour eux leur intégration dans le système commercial multilatéral. Le programme de Doha pour le développement, en particulier, trouve son fondement dans cette analyse négative, que l'échec des négociations de Cancún n'a fait que confirmer. En 2002, le Japon a consacré 16 millions USD à l'assistance technique et au renforcement des capacités dans le domaine du commerce, en concentrant son effort sur les politiques et les réglementations commerciales. Son objectif était d'aider les pays en développement à s'adapter aux nouveaux enjeux mentionnés dans le programme de Doha (notamment dans les domaines de l'investissement, de la concurrence, de la facilitation des échanges, de la transparence des marchés publics et de la prise en compte systématique de la question des échanges dans les CSLP). Le Japon s'est ainsi placé au troisième rang des membres du CAD pour sa contribution en volume aux efforts déployés dans ce domaine²⁹. Sur le total annoncé plus haut, les versements effectués par le Japon au profit des PMA et affectés à des actions portant sur les politiques et les réglementations commerciales (Doha) représentent 400 000 USD. Le Japon a également versé une somme de 1.5 million USD au Fonds global d'affectation spéciale pour le programme de Doha pour le développement, et quelque 500 000 USD au bénéfice du Cadre intégré pour les PMA.

D'après le MOFA, plusieurs pays en développement éprouvent des difficultés à honorer les engagements qu'ils ont pris en vertu des Accords de l'OMC³⁰. C'est pourquoi le Japon a lancé son

29. L'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine du commerce recouvrent également les travaux sur le développement des échanges, auxquels le Japon a consacré 35 millions USD, ce qui le place au sixième rang des donateurs bilatéraux en volume pour cette catégorie d'assistance technique. La contribution versée par le Japon aux PMA au titre de l'assistance et du renforcement des capacités pour le développement des échanges se chiffre à 2 millions USD.

30. Voir à l'adresse suivante : <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2002/policy-f.html>.

“Plan stratégique” pour le renforcement des capacités afin d’aider certains pays de la CEAP (notamment l’Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande) à mettre en œuvre les Accords de l’OMC et à tirer profit de leur participation au système commercial multilatéral. La Thaïlande, par exemple, se heurte à de sérieuses difficultés pour adapter son cadre juridique afin d’y faire place aux besoins du secteur privé. Le soutien fourni par le Japon au titre de l’assistance technique et du renforcement des capacités dans le domaine du commerce, qui transite par la JICA et d’autres organismes, aura concerné quelque 4 500 personnes au terme d’une période de cinq ans qui a commencé en 2000. Ce soutien vient compléter les activités de la JETRO dans le domaine de la formation dont bénéficient les pays en développement. Parallèlement, le METI est encouragé, par le biais de la JETRO, d’une part à renforcer son appui à la prise en compte systématique de la question des échanges dans les politiques de développement des pays en développement et dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, et d’autre part, à compléter son action en faveur du renforcement des capacités par d’autres activités destinées à aider les pays en développement à surmonter leurs handicaps du côté de l’offre, par exemple en les aidant à relever le niveau des normes auxquelles leurs produits répondent.

Le Japon a mené à bien des études sur ce qui s’est passé en Asie de l’Est et fait valoir, à l’occasion de diverses réunions internationales, que l’expérience de ces pays pouvait être riche d’enseignements pour d’autres régions, tout en reconnaissant que l’application du modèle fondé sur l’IDE n’irait peut-être pas sans difficultés dans d’autres parties du monde. Le MOFA est encouragé, ainsi que la JBIC, le MOF et le METI, à entreprendre une analyse complète des enseignements tirés de l’expérience acquise par le Japon dans ce domaine et à réfléchir, avec d’autres membres du CAD, sur la manière de les transposer dans d’autres contextes. Une telle analyse pourrait porter notamment sur le risque de dépendance des pays concernés vis-à-vis de l’IDE.

Les études relatives à l’impact de l’IDE devraient également englober les aspects sociaux et environnementaux, qui ne sont généralement pas traités dans les accords de coopération économique régionale (l’accord signé entre le Japon et Singapour pouvant peut-être être considéré comme une exception à cet égard)³¹. Certaines ONG japonaises ont fait valoir que les investissements réalisés par le Japon dans la filière bois ont eu des répercussions négatives, mais le Japon a pris des mesures pour remédier au problème (voir l’encadré 6). Désireuse de mettre en évidence d’éventuels effets négatifs de l’IDE sur le plan social et environnemental, la JBIC s’est appliquée à déterminer si les entreprises ayant leur siège dans des pays de l’OCDE ont tendance à délocaliser leur production vers des pays où les normes environnementales sont moins strictes et où les normes fondamentales du travail ne sont guère respectées. Bien qu’elle soit parvenue à la conclusion que les données d’observation ne confirment pas cette thèse, elle a récemment élaboré des lignes directrices pour la prise en compte des aspects sociaux et environnementaux. Celles-ci sont censées s’appliquer aux prêts d’APD comme aux crédits à l’exportation, ce qui favorise la cohérence entre les deux formes de soutien. De leur côté, l’emprunteur et les parties intéressées sont tenus de fournir les renseignements nécessaires pour que la JBIC puisse suivre la mise en œuvre des lignes directrices. Une procédure d’opposition a été mise en place pour les tiers et une Commission d’examen créée. Au besoin, la JBIC procède elle-même à des enquêtes. Bien que les problèmes rencontrés dans un projet puissent influencer sur les demandes à venir de prêts ou de crédits à l’exportation, il est nécessaire de mettre en place un système de suivi plus rigoureux.

31. Ce point a été abordé lors d’un exposé présenté en septembre 2003 à l’OCDE par Shujiro Urata sur le thème “New Partnership Agreements and Development Strategy in East Asia”.

Encadré 6. Renforcer les contrôles relatifs aux aspects environnementaux des investissements réalisés par le Japon dans la filière bois

Le Japon est le premier importateur au monde de bois, de pâte à papier et d'articles en papier. En 1999, ses importations totales de bois tropicaux – grumes, bois de sciage, contre-plaqué, etc. (calculées en équivalents bois rond) – représentaient 25 % des échanges mondiaux. Le bois tropical importé par le Japon provient à plus de 80 % de Malaisie et d'Indonésie.

Dans le passé, de nombreuses plaintes ont été déposées contre des sociétés japonaises d'exploitation et de commerce du bois, mais aussi contre la JBIC et la JICA, car elles avaient eu recours à des fonds d'APD pour permettre la création de plantations et d'usines de pâtes et papiers en Malaisie, en Indonésie et dans d'autres pays. Le Réseau d'action japonais sur les forêts tropicales (JATAN), Greenpeace Japon et les Amis de la Terre-Japon ont dénoncé des corrélations entre ces activités et la déforestation, l'exploitation illicite des forêts, la pollution de l'environnement et la perte de ses moyens de subsistance par la population locale qui ont été observées dans ces pays. Le JATAN a également montré comment, depuis les années 50, le Japon avait su renouveler ses sources d'approvisionnement en bois à chaque fois que, dans les pays qui le fournissaient, les ressources forestières s'épuisaient ou des mesures étaient prises pour freiner l'exploitation forestière.

En 2002, les pouvoirs publics nippons ont annoncé leur soutien à la certification des pays producteurs de bois par l'Organisation internationale des bois tropicaux. Divers importateurs, négociants et utilisateurs de bois tropicaux ont également exprimé leur intérêt pour une écocertification des forêts. Le groupe Mitsubishi par exemple (ainsi d'ailleurs que d'autres grandes sociétés) adhère à un mécanisme de certification du Forest Stewardship Council, qui vérifie les pratiques suivies en matière d'exploitation forestière et accorde une certification aux zones forestières « convenablement gérées ». En juin 2003, les gouvernements japonais et indonésien ont signé une Déclaration conjointe scellant leur volonté de coopérer dans le cadre de la lutte contre l'exploitation illicite des forêts et le commerce illicite du bois et des produits du bois. Le Japon a également apporté son concours aux efforts déployés au niveau international pour combattre l'abattage illicite, notamment à l'occasion du Sommet du G8 qui s'est tenu à Evian.

La gouvernance est également un sujet de préoccupation dans le domaine de l'IDE pour l'ensemble des pays Membres de l'OCDE. Le Japon a signé la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales qui oblige les pays signataires à prendre les mesures pour que tout acte de corruption d'un agent public étranger constitue une infraction pénale et pour faire en sorte de disposer de moyens fiables permettant de détecter ce type d'infraction et d'imposer et de faire appliquer les sanctions appropriées. Le MOFA et le METI n'ont pas pour autant édicté de lignes directrices concernant les problèmes de gouvernance dans le cadre des transactions financées par des crédits à l'exportation, domaine où, semble-t-il, le secteur privé fixe ses propres règles de discipline³². A cet égard, la Fédération des entreprises japonaises (Keidanren) a mis au point une Charte sur le comportement des entreprises, qui insiste sur les aspects sociaux et environnementaux, ainsi que sur les problèmes de gouvernance. Le secteur privé porte intérêt à ces questions dans la mesure où elles peuvent avoir des incidences sur l'image des sociétés japonaises, et en conséquence des répercussions sur l'avenir de leurs activités. La gouvernance est souvent abordée dans les accords de coopération économique régionale, mais elle est généralement envisagée sous l'angle de la gouvernance dans le pays partenaire.

Sur toutes ces questions ayant trait aux aspects sociaux et environnementaux et à la gouvernance, l'OCDE recommande de se reporter aux Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, qui font référence pour la définition du comportement d'une entreprise responsable. Aussi le Japon est-il encouragé à tenir compte de ces différents points dans les accords de coopération économique régionale qu'il signe. Le CAD exhorte en particulier le Japon à mettre en place un

32. Afin d'assurer la bonne gestion des prêts consentis au titre de l'APD, la JBIC a défini des Règles d'application de sanctions à l'encontre de toute partie ayant participé à un acte de corruption ou à des pratiques frauduleuses dans le cadre d'un marché financé par des prêts d'APD accordés par ses soins.

système probant de suivi du respect de ce code de conduite, durant les phases de définition et de mise en œuvre de chaque projet, couvrant les aspects sociaux et environnementaux, ainsi que les questions de gouvernance. Ce système devrait être élaboré en collaboration avec les organismes d'exécution et les entreprises japonaises et clarifier le cadre régissant les sanctions applicables en cas de non-respect des règles énoncées.

La politique japonaise dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture et les importations en provenance des pays en développement

Les examens de l'aide réalisés ces derniers temps par le CAD ont comporté des critiques vis-à-vis d'autres membres du CAD qui accordent des aides à l'exportation à leurs agriculteurs, critiques motivées par le fait que ce genre de pratique peut avoir des effets dommageables pour l'agriculture des pays en développement. Le Japon n'octroie pas d'aide à l'exportation pour les produits agricoles et il n'est pas dans ses intentions de le faire.³³ Cependant, à l'instar d'autres membres du CAD, il tente de protéger son marché agricole intérieur, protection qui passe par l'application de prix administrés et par des achats effectués par l'Etat, mais aussi par des mesures de restriction des échanges et de contingentement de la production. Or une telle attitude a des conséquences sur les importations en provenance des pays en développement.

La politique agricole du Japon vise à empêcher le déclin de l'agriculture japonaise par des mesures propres à favoriser le développement rural, à assurer la préservation des paysages et à garantir les approvisionnements alimentaires. Le Japon résume ses divers objectifs sous la formule "multifonctionnalité de l'agriculture". Par ailleurs, la politique du Japon sur le plan alimentaire s'articule autour des axes suivants : disposer d'approvisionnements alimentaires stables, assurer la sécurité alimentaire et faciliter le choix du consommateur en lui fournissant des informations. La loi de 1999 sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales trace le cadre à l'intérieur duquel le Japon entend garantir des approvisionnements alimentaires stables par la gestion de la production intérieure et des importations de denrées alimentaires, son ambition affichée étant de produire 45 % de la consommation alimentaire totale en valeur calorique d'ici 2010. Le soutien à l'agriculture japonaise prend essentiellement la forme de mesures de soutien des prix et de prix administrés, assortis de restrictions à l'importation et de mécanismes d'encadrement de l'offre. Le nombre de produits agricoles faisant l'objet de prix administrés a certes diminué mais pour ceux qui le font encore, ces prix ont été abaissés ou gelés depuis 2000.

Le Japon importe 60 % des denrées alimentaires qu'il consomme (valeur calorique). En 1999, 45 % de ses importations de produits agricoles et de produits de la pêche provenaient de pays en développement, contre 40 % en 1990. Le Japon est le premier importateur net du monde de denrées alimentaires en provenance des pays en développement (15 milliards USD)³⁴, ses importations se chiffrant à 135 USD par habitant en 1999. Les produits de la pêche constituent la principale catégorie de produits importés des pays en développement. A contrario, les pays dont proviennent les principaux produits de base (riz, blé et sucre) importés par le Japon sont essentiellement des pays développés. Néanmoins, la libéralisation des marchés de produits agricoles japonais pourraient ouvrir des perspectives à

33. En principe, le Japon n'exporte pas de denrées alimentaires, si ce n'est dans le cadre de son dispositif d'aide alimentaire. Pour cette aide alimentaire, qui est accordée à la demande d'organisations internationales, par exemple le PAM, le Japon puise dans ses stocks de riz importé, mais aussi de riz d'origine locale. Le Japon exporte quelques denrées alimentaires transformées, mais dans des quantités minimes.

34. L'UE et les Etats-Unis sont de plus gros importateurs bruts, avec respectivement 34 milliards USD et 21 milliards USD, mais leurs exportations à destination des pays en développement atteignent également des montants considérables.

plusieurs pays et territoires en développement d'Asie – en particulier la Chine, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines, Taïwan, la Thaïlande et le Viêt-nam – même si elle risque de profiter avant tout à des pays à revenu élevé. L'Afrique du Sud et différents pays d'Amérique du Sud et de la région du Pacifique devraient eux aussi en tirer avantage au vu de la structure actuelle de leurs échanges, et d'autres également, dont la production se trouvera stimulée par la perspective d'un accès élargi au marché japonais.

L'examen de l'aide effectué en 1999 examinait les obstacles aux importations de produits agricoles, au nombre desquels les droits de douane élevés pour le riz, la progressivité des droits de douane pour les denrées alimentaires transformées, les obstacles non tarifaires, comme les règles sanitaires et phytosanitaires, ou encore l'administration par l'Etat des marchés de certains produits agricoles tels le riz, les produits laitiers et la soie grège. Ces entraves subsistent, notamment en ce qui concerne certains produits de base importants. Le résultat en est que les consommateurs japonais doivent payer ces produits de base, en particulier le riz, au prix fort.

Ces dernières années, on a assisté à une évolution de la politique japonaise visant à préparer le terrain en vue des négociations sur les échanges de produits agricoles prévues dans le cadre de l'OMC. Les quotas à l'importation pour le riz ont été abolis, le Japon les ayant convertis en équivalents tarifaires. Le Japon a mis en place pour les importations un régime à deux vitesses qui prévoit l'application de droits de douane très faibles en dessous d'un seuil quantitatif et de droits beaucoup plus élevés au dessus de ce seuil. Dans le cas du riz, le Japon applique les règles d'accès minimal fixées dans le cadre de l'OMC afin de susciter l'ajustement de la production intérieure. Cela dit, les importations de riz ont à peine dépassé le seuil déclenchement de la surtaxe, ce qui donne à penser que cette dernière agit comme un verrou. Pour défendre sa politique au regard des règles de l'OMC relatives à la libéralisation des marchés de produits agricoles, le Japon invoque la multifonctionnalité de l'agriculture et sa sécurité alimentaire, de même que les avantages de cette politique pour les pays en développement comme pour les consommateurs.

Pour contribuer à résoudre les difficultés des PMA, le Japon a proposé une initiative ciblée visant à renforcer son système généralisé de préférences (SGP). Soucieux d'offrir aux PMA un meilleur accès à son marché, le Japon a élargi le champ d'application de son régime d'accès en franchise de droits et de contingents aux produits en provenance des PMA et ce, depuis avril 2003 (voir l'encadré 7). Cette décision relève d'une démarche analogue à celles suivies par l'UE (avec l'initiative "Tout sauf les armes") et les Etats-Unis (avec l'African Growth and Opportunity Act), et on ne peut que se féliciter des mesures prises par le Japon pour aider les pays en développement. Cela dit, comme avec les deux autres dispositifs, des difficultés d'accès au marché subsistent pour certains produits de base, qui en sont exclus, notamment le riz et le sucre. Ces exclusions portent préjudice aux pays en développement dont l'économie se caractérise par une forte proportion d'emplois faiblement rémunérés dans le secteur agricole. Il existe en outre des dispositions prévoyant la suspension de l'application du dispositif en cas de crise et l'exclusion de certains produits provenant de certains pays, ce qui donne au système un caractère assez imprévisible. Le Japon a fait jouer ces mécanismes au cours des dernières années en invoquant des raisons de sécurité alimentaire, mais il a à cœur d'éviter toute accusation éventuelle d'y avoir eu recours pour des motifs protectionnistes. Il est donc invité à revoir les anomalies constatées dans son SGP et à mettre au point des mesures pour aider les pays en développement à en exploiter toutes les possibilités (notamment pour contribuer à renforcer leur capacités en matière de production et de commercialisation de façon à satisfaire aux normes en vigueur au Japon et pour promouvoir l'adoption de réglementations de qualité dans les domaines sociaux et environnementaux et dans celui de la sécurité)³⁵.

35. L'OCDE prône une libéralisation totale des échanges, considérée comme un moyen plus efficace que le SGP d'aider les PMA sur la durée.

**Encadré 7. Préférences tarifaires accordées par le Japon
aux produits agricoles en provenance des PMA**

Depuis avril 2003, le Japon a élargi son SGP en faveur des PMA. Celui-ci couvre désormais 2 287 produits en provenance de 47 PMA dont 436 produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, qui sont acceptés en franchise de droits et de contingents, parmi lesquels des produits, des graisses et des huiles d'origine végétale, ainsi que des produits d'origine animale et des produits de la mer. Le Japon estime que 93 % (au lieu de 83 %) en valeur des importations totales, tant agricoles qu'industriels, en provenance des PMA entreront dans le champ d'application du nouveau régime. Pour les produits agricoles, forestiers et halieutiques en particulier, la couverture du régime devrait passer de 56 % à 83 % des importations en provenance des PMA. Les produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche qui demeurent exclus du champ d'application du système sont notamment le riz, certains produits forestiers, le sucre, les haricots et la viande de bœuf. Ces exclusions trouvent leur justification dans le fait que l'application du régime préférentiel aux produits concernés aurait des effets néfastes notables sur la production intérieure en concurrence avec ces importations³⁶.

Aux termes de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, le Japon s'est par ailleurs engagé à réduire de 20 % (par rapport au niveau de la période 1986-88) sa mesure globale de soutien (MGS). A l'issue d'une première série d'efforts, les aides pour certains produits essentiels ont suivi un mouvement de recul jusqu'en 1999, date à laquelle elles sont revenues à leur niveau d'avant 1986 (soit 88 % pour le riz, 88 % pour le blé et 67 % pour le sucre). En 1999, 65 % des recettes des agriculteurs provenaient d'aides gouvernementales.³⁷ L'OCDE estime que l'aide à l'agriculture japonaise se chiffrait à 59 milliards USD en 2001 (soit 1.4 % du PIB japonais, équivalant à 59 % de la valeur de la production agricole)³⁸. Elle est en outre arrivée à la conclusion que le Japon est l'un des pays de l'OCDE qui soutiennent le plus leur agriculture et que les mesures qu'il emploie à cette fin figurent parmi celles qui entraînent le plus d'effets de distorsion sur la production et les échanges. Dans une étude précédente, l'OCDE avait calculé que l'estimation du soutien aux producteurs (ESP)³⁹ était de 63 % pour l'agriculture japonaise sur la période 1998-2000, et que les prix à la production étaient environ trois fois supérieurs aux cours mondiaux en 2000 en dépit de l'abaissement des prix administrés. En revanche, le Japon a sensiblement réduit ses aides à la production et ses droits de douane pour la viande de bœuf : en 2000, l'équivalent tarifaire pour la viande de bœuf était de l'ordre de 39 % (contre 50 % en 1993). Cette évolution a eu pour conséquence une chute des prix à la consommation et une hausse notable de cette dernière. Face à l'envolée des importations, le Japon s'est maintenant déclaré en situation de crise et a imposé des restrictions qui ont porté le taux consolidé à 20 % et qui resteront en vigueur jusqu'en mars 2004. Cela dit, la majeure partie des importations de viande de bœuf provient des Etats-Unis et d'Australie, et non de pays en développement.

Le gouvernement nippon affirme que la libéralisation générale des marchés japonais sera surtout bénéfique aux pays développés et non aux pays en développement. D'après lui, parmi les pays en développement, c'est la Chine qui en tirera vraisemblablement le plus de profit, les autres pays en

36. MAFF 2000, Loi sur l'alimentation, l'agriculture et les zones rurales, article 18 (mesures relatives aux importations/exportations de produits agricoles).

37. La moyenne pour les pays de l'OCDE est de 40 %.

38. Les chiffres correspondants enregistrés en 2001 étaient, respectivement, de 95 milliards USD pour les Etats-Unis (soit 0.9 % du PIB et 21 % de la production en valeur) et de 106 milliards USD pour les Etats membres de l'UE (soit 1.4 % de leur PIB cumulé et 35 % de leur production en valeur). Source : OCDE (2002), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*.

39. L'ESP mesure le niveau du soutien aux producteurs indépendamment de la nature ou de l'impact des dispositifs mis en place. L'ESP est une mesure plus complète que la MGS retenue par l'OMC, qui ne tient compte que des formes de soutien reconnues pour fausser le plus les échanges.

développement risquant eux de perdre le bénéfice des accords commerciaux préférentiels qui les aident à être concurrentiels. Les PMA n'ont pas grand avantage à escompter de la libéralisation et ce, parce que les capacités dont ils auraient besoin pour répondre aux exigences de l'économie japonaise leur font défaut. L'inquiétude suscitée par la forte dépendance du Japon vis-à-vis des importations de denrées alimentaires et son désir de préserver la multifonctionnalité de son agriculture constituent autant de contraintes supplémentaires. Les pouvoirs publics font également référence à l'adhésion de l'opinion publique aux stratégies qu'ils mènent dans ces domaines. La population japonaise est par exemple très soucieuse des dommages causés à l'environnement par l'utilisation intensive de pesticides sur les cultures dans certains pays en développement et entend veiller à la qualité et à la fraîcheur des aliments qu'elle consomme. Le Japon est encouragé à entreprendre des analyses plus poussées sur ces différents thèmes et, le cas échéant, à étudier des solutions de substitution mutuellement avantageuses pour les pays en développement comme pour les consommateurs et les régions rurales du Japon.

Enjeux et perspectives dans le domaine de l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement

Action des pouvoirs publics

Certains membres du CAD, conscients de l'impact que les politiques qu'ils mènent, tant sur le plan intérieur que sur le front extérieur, peuvent avoir sur le développement, ont commencé à rédiger des déclarations d'orientation qui replacent la politique de coopération pour le développement parmi un large éventail de stratégies gouvernementales. Ils ont en outre entrepris de mettre en place des dispositifs institutionnels pour traiter les problèmes ayant trait à la cohérence des politiques au service du développement. Le Japon, pour sa part, n'a rédigé aucun document évoquant explicitement la cohérence des politiques au service du développement dans une optique embrassant l'ensemble des sphères d'intervention des pouvoirs publics. La cohérence des politiques au service du développement ne trouve pas davantage sa place dans la nouvelle Charte japonaise de l'APD (voir le chapitre 1). Par ailleurs, on n'observe au Japon aucun effort manifeste pour sensibiliser à la notion de cohérence des politiques une opinion publique qui semble sceptique sur l'utilité de l'APD et peu au fait de ce genre de préoccupation. Néanmoins, la Charte adoptée par le Japon reconnaît le caractère pluridimensionnel du développement, soulignant que la croissance économique, la salubrité de l'environnement et la sécurité au Japon sont tributaires d'événements de portée planétaire et d'évolutions d'ampleur régionale, ce dont l'opinion publique japonaise est, elle aussi, consciente. Le Japon devrait faire expressément ressortir les liens entre la coopération pour le développement et les politiques menées, tant sur le plan intérieur que sur le front extérieur, dans d'autres domaines, en mettant l'accent sur le caractère pluridimensionnel du développement, notamment le fait qu'il appelle une croissance économique favorable aux pauvres et ses aspects sociaux et environnementaux, ainsi que sur les justifications d'une conception aussi large et sur les avantages qui peuvent en découler.

Coordination

On recense un grand nombre d'organisations publiques, privées et à but non lucratif qui participent à des activités destinées à promouvoir les échanges et l'investissement en provenance du Japon dans les pays en développement, en particulier la Chine et les pays de la CEAP. Depuis 2000, un conseil formé de représentants de ces organisations se réunit sous la houlette du Chef du Secrétariat du Conseil des ministres. La nouvelle Charte japonaise de l'APD vise également à resserrer la collaboration entre les ministères et organismes intervenant dans l'APD grâce au processus de consultation que constitue la conférence interministérielle sur l'APD. Par conséquent, les dispositifs institutionnels de coordination entre les instances concernées par l'APD offrent autant de possibilités de renforcer la cohérence des politiques. Ce constat vaut en particulier pour trois ministères : le

Examen par les pairs : Japon

MOFA, le METI et le MAFF. Bien que le MOFA soit chargé au premier chef d'assurer la coordination entre les organisations concernées par l'APD, le METI joue lui aussi un rôle fondamental au sein du système de coopération économique du Japon dans la mesure où il préside à la formulation de l'action gouvernementale dans les domaines des échanges et de l'investissement. Le MAFF en revanche n'est que l'une des nombreuses organisations qui traitent de questions ayant trait à l'APD puisqu'il a en charge la politique intérieure dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation et peut affecter des experts techniques à des activités en faveur du développement. Il est consulté sur les articulations existant entre les projets de développement et les intérêts stratégiques nationaux, la priorité étant accordée à ces derniers. Il semble qu'il existe, dans le système japonais, un risque d'incohérence des politiques au service du développement si les fonctionnaires du MAFF font passer les intérêts de leur pays avant le développement. Il convient donc de veiller à instaurer des mécanismes permettant de gérer ce risque, par exemple en demandant au MOFA de défendre la cause des pays en développement.

Analyse

Par comparaison avec la masse d'informations dont on dispose sur l'accès des pays en développement aux marchés de l'UE et des États-Unis, le Japon semble n'avoir consacré que peu de travaux d'analyse (à l'exception, notable, d'un programme de recherche mené en collaboration avec l'OCDE sur l'Asie de l'Est) à l'impact de l'ouverture de ses marchés et de la libéralisation de son agriculture sur les pays en développement et sur les consommateurs japonais. Le manque de maîtrise des différents aspects de cette question est peut-être tout autant un obstacle à l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement que l'absence de volonté politique. Le Conseil chargé de la coordination serait éventuellement à même de se pencher sur la cohérence des politiques au service du développement, mais les capacités de collecte et d'analyse des informations dont il dispose sont insuffisantes et il ne se réunit pas souvent. Le Japon devrait de toute urgence se doter des capacités requises pour pouvoir analyser les problèmes de cohérence des politiques et sensibiliser à ces problèmes l'ensemble du système japonais. Il serait peut-être également possible d'accroître la faculté du système japonais d'analyser les incohérences éventuelles en créant des réseaux entre les services ministériels existants. D'autres membres du CAD tentent de régler ces problèmes d'ordre institutionnel en mettant en place des unités spécialisées dans l'analyse de la cohérence des politiques. Eu égard au rôle de coordination qui lui est assigné, le MOFA pourrait également débattre avec ces membres des démarches qu'ils ont suivies et des leçons qu'ils ont tirées de leur expérience, de façon à définir sa propre stratégie institutionnelle à la lumière des enseignements ainsi partagés⁴⁰.

Mobilisation à une grande échelle

Les améliorations observées dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement dépendront de l'avantage que les dirigeants politiques y trouveront pour leur pays. On perçoit distinctement à certains signes qu'une interprétation très large est donnée de l'intérêt national dans certains segments du secteur privé, favorables à un renforcement des capacités des pays partenaires dans le domaine du commerce dans lequel ils voient un moyen de faire de ces pays des partenaires plus intéressants pour le Japon. Les supermarchés par exemple souhaitent faire baisser le coût des denrées alimentaires en ayant recours aux importations et ils ont déjà réussi à transformer la structure de l'industrie alimentaire japonaise. Les consommateurs sont eux aussi vigilants à la sécurité, à la qualité et au prix des denrées alimentaires. Les opinions exprimées par ces différents groupes reçoivent des échos divergents au sein des ministères auprès desquels elles sont relayées. Il est

40. Le MOF concourt à la conduite d'un projet de recherche, en collaboration avec l'OCDE, qui consiste à réaliser une étude de cas régionale sur la cohérence des stratégies menées par les pays de l'OCDE et leurs répercussions sur les économies en développement d'Asie.

essentiel que les autorités japonaises prennent l'initiative d'amorcer un débat sur ces questions au lieu de se contenter de réagir aux arguments des défenseurs d'intérêts particuliers. Elles sont en conséquence exhortées à rechercher des moyens de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de cohérence des politiques au service du développement et à engager un débat sur la convergence qui pourrait s'établir entre la nécessité de faire reculer la pauvreté dans les pays en développement et les intérêts à long terme du Japon.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le gouvernement japonais devrait faire paraître une déclaration attestant son attachement à la cohérence des politiques au service du développement et s'appliquer à sensibiliser le public à cette question.
- Le gouvernement japonais devrait renforcer ses capacités d'analyse des questions de cohérence des politiques au service du développement afin d'être mieux armé pour prendre des décisions stratégiques appropriées.
- Les autorités japonaises devraient œuvrer, en collaboration avec le secteur privé et la société civile, à l'élaboration d'un système de suivi des répercussions de l'IDE et des accords de coopération économique régionale sur le plan social et environnemental, ainsi que des aspects intéressant la gouvernance.
- Le Japon devrait se pencher sur les anomalies constatées dans son système généralisé de préférences vis-à-vis des PMA, et aider ces derniers à satisfaire aux normes de qualité et de sécurité en vigueur au Japon grâce à des actions propres à contribuer au renforcement de leurs capacités dans le domaine du commerce.

CHAPITRE 5

ORGANISATION ET GESTION

Un mandat pour le changement

Le Japon a lancé, en 1998, un processus de réforme à l'échelle du gouvernement qui a donné lieu, en 2001, à l'adoption d'une loi confirmant que la coordination d'ensemble des activités des organismes intervenant dans l'APD incombait au MOFA. Cette loi confère aussi à la JICA le statut d'« institution administrative indépendante », impose de nouvelles obligations en ce qui concerne l'évaluation des politiques et projets d'APD et la diffusion des résultats de ces exercices, et reprend diverses recommandations de la Diète visant à améliorer la transparence, l'efficacité et l'efficience de l'APD. Les débats menés à la Diète sur la réforme de la gestion de l'APD japonaise ont montré combien il s'agissait moins d'un « système » que d'un réseau d'acteurs peu structuré. Ils ont fait état de l'approche traditionnellement compartimentée des différents mécanismes japonais d'APD (prêts, dons, coopération technique) mis en œuvre par des administrations distinctes. Il a été suggéré de structurer les activités d'APD autour d'une seule entité administrative, mais cela a été jugé présenter certains inconvénients sur le plan pratique et manquer de réalisme sur le plan politique dans le contexte actuel. Toutefois, la Diète a demandé avec insistance une amélioration sensible de la coordination entre tous les acteurs de l'APD et souligné la nécessité impérieuse pour le MOFA de faire jouer davantage les synergies systémiques. Certains membres de la Diète estiment qu'une étroite coordination peut accroître l'efficience de l'APD (par exemple, vision stratégique commune, contributions plus opportunes et mieux coordonnées, systèmes d'exploitation communs permettant de réduire les coûts).

La proposition la plus importante concernant la réforme des activités d'APD qui ait été faite depuis le dernier examen de l'aide, est celle formulée en mars 2002 par la deuxième Commission consultative sur la réforme de l'APD. Dans son rapport⁴¹, celle-ci a souligné combien il était important de mettre l'APD au service des intérêts nationaux et énoncé des recommandations pratiques visant une meilleure utilisation des ressources humaines, une définition plus claire de la stratégie d'APD et un système plus efficient de mise en œuvre de l'APD. Conformément à ces recommandations, le MOFA a manifesté l'intention de lancer sans délai un processus de réforme reposant sur la participation du public, la transparence et l'efficience. Ce processus a été engagé dans cinq domaines spécifiques : (i) audit, (ii) évaluation, (iii) partenariat avec les ONG, (iv) ressources humaines, et (v) divulgation d'informations. Dans le cadre de ce processus, un vaste exercice à caractère participatif a débouché sur une Charte révisée de l'APD.

Un réseau d'institutions de coopération pour le développement

La coopération pour le développement relève de la responsabilité partagée d'acteurs institutionnels faisant partie du gouvernement japonais (ministères, organismes d'exécution) ou extérieurs à ce dernier (ONG, entités du secteur privé, établissements universitaires). Le tableau 1

41. La première commission consultative, dite « Conseil sur les réformes de l'APD pour le XXI^e siècle », avait formulé des conclusions analogues quatre ans plus tôt (1998) dans son rapport final.

Examen par les pairs : Japon

ci-dessous présente de façon schématique les rôles de quelques grands acteurs institutionnels. Les principaux intervenants gouvernementaux sont trois ministères, à savoir le MOFA, le MOF et le METI (le premier étant investi d'une mission essentielle de coordination) et deux organismes, la JICA et la JBIC, qui jouent un rôle majeur en matière de mise en œuvre. A l'exception de la JICA, ces institutions assument aussi de grandes responsabilités dans des domaines autres que la coopération pour le développement. Les services administratifs ayant à connaître des programmes d'APD au sein de ces institutions sont indiqués dans les organigrammes figurant à l'annexe D.

Tableau 1. Principales institutions de coopération pour le développement

Institution	Responsabilités en matière d'APD	Volume
Ministère des Affaires étrangères (MOFA) <i>(principalement, Bureau de la coopération économique – ECB)</i>	Elabore la politique en matière d'APD et assure la coordination inter-institutions ; gère l'essentiel des dons et exerce la tutelle administrative sur la JICA et la JBIC/OECO ; coordonne les activités intéressant les Nations Unies.	33 % de l'APD, dont 19 % gérés par le MOFA, 10 % reversés à la JICA et 5 % aux Nations Unies ; effectifs dans le domaine du développement : 435 agents
Agence japonaise de coopération internationale (JICA)	Met en œuvre la coopération technique et prend en charge une grande partie de l'aide sous forme de dons du MOFA ainsi que de la conception des projets de la JBIC.	10 % de l'APD, reversés par le MOFA ; effectifs dans le domaine du développement: 1 200 agents ; 90 bureaux extérieurs
Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) <i>(principalement, Centre pour les opérations de coopération économique extérieure – OECO)</i>	Exécution des prêts d'APD, financements pour des investissements du secteur privé, études	51 % de l'APD, dont 14 % reversés par le MOF et 37 % provenant du FILP
Ministère des Finances (MOF)	Gère les fonds en transit destinés à la JBIC ; coordonne les activités des IFI ; analyses spécialisées	59 % de l'APD, dont 11 % reversés aux IFI, 1 % à d'autres institutions et 47 % à la JBIC).
Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie (METI)	Echanges et investissement ; relations économiques Asie-Japon ; énergie et environnement. S'occupe aussi des institutions chargées de la promotion des échanges (JETRO et NEXI).	3 % de l'APD.
Autres institutions publiques importantes (a) <i>Ministère de l'Education</i> (b) <i>Autres : ministères (Santé, Agriculture, Aménagement du territoire, Gestion publique, Justice, Environnement) et organismes (Police nationale, Service financier et Secrétariat du Conseil des ministres).</i>	(a) étudiants étrangers et échanges universitaires (b) coopération technique	5 % de l'APD
Institutions non publiques (a) organisations non gouvernementales (b) secteur privé (c) universités	(a) activités de sensibilisation et débats sur l'action publique, mise en œuvre de projets (b) défense d'intérêts, sous-traitance de la mise en œuvre (c) études, activités de sensibilisation	(a) 0.4 % de l'APD obtenus auprès de sources publiques, 250 ONG œuvrant dans le domaine du développement, la plupart avec des budgets de l'ordre de 50 - 250 000 USD

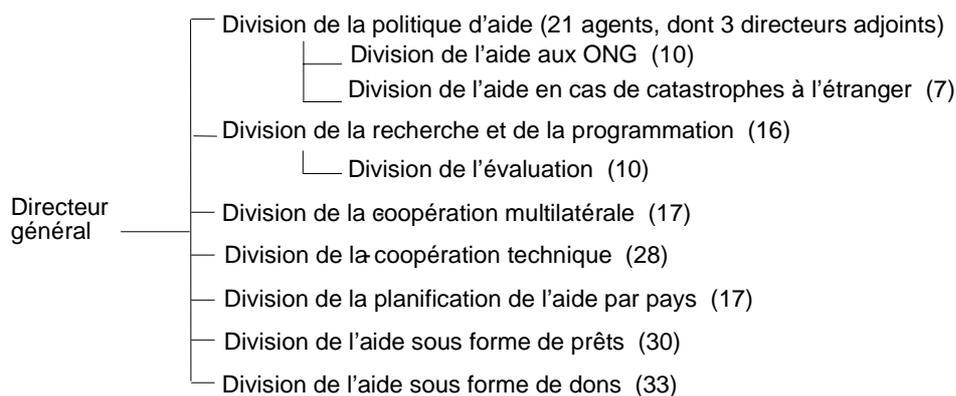
Source : OCDE, Gouvernement du Japon
(Voir Figure E-1 à l'annexe E)

Le MOFA est investi d'une mission centrale en matière de coordination de l'APD japonaise. Le ministre assure la coordination des tâches opérationnelles de 10 bureaux, dirigés chacun par un directeur général (voir l'organigramme à l'annexe D). Le Bureau de la coopération économique (ECB) et, dans une bien moindre mesure, le Département de la coopération multilatérale (aide humanitaire et organisations internationales comme le HCR et l'UNICEF), le Bureau des affaires économiques (organisations internationales comme l'OMC) et les bureaux géographiques (conférences régionales sur le développement comme la TICAD) sont responsables des activités touchant au développement, notamment l'aide sous forme de dons et une partie du portefeuille d'APD des Nations Unies. L'ECB

supervise la formulation de la politique d'APD et assure la coordination inter-institutions, y compris pour ce qui est de l'élaboration du budget annuel de l'APD. Sur le plan de l'organisation, l'ECB est ainsi le service du ministère le plus en contact avec les autres organismes d'exécution et ministères.

Le fait que l'ECB, responsable de la coopération pour le développement, soit rattaché au MOFA devrait favoriser la cohérence des actions menées dans les différents secteurs de la politique étrangère japonaise, encore que la coopération pour le développement ne constitue qu'une priorité parmi d'autres pour le ministère. Comme indiqué dans l'examen de l'aide de 1999, l'ECB a des effectifs très restreints et compte un grand nombre d'agents détachés qui réintègrent rapidement leur ministère d'origine. L'ECB (et partant, la coopération pour le développement) est en concurrence avec les neuf autres bureaux pour appeler l'attention du ministre qui est, de façon générale, le principal porte-parole de la coopération pour le développement au Conseil des ministres. La réforme de l'organisation interne qui a été entreprise, est censée renforcer la capacité de l'ECB de coordonner son action avec celle des organismes de développement, encore que la dotation en personnel doive continuer de poser un problème. Les activités de l'ECB s'articulent dans une large mesure autour d'instruments d'aide (dons, coopération technique, prêts et coopération pour le développement) mais la division principale, chargée de la politique d'aide (voir l'organigramme de l'ECB à la figure 2), et la division de la planification de l'aide par pays accordent une importance croissante à la coordination stratégique à l'échelon local. D'où la nécessité de se pencher sur les modalités de coordination avec les bureaux géographiques du MOFA, les organismes d'exécution et les bureaux locaux. Le bureau géographique pour l'Afrique s'est ainsi trouvé chargé de l'organisation de la TICAD alors qu'il n'est doté d'aucun instrument d'APD. De leur côté, la JICA et la JBIC sont organisées autour de bureaux à compétences géographiques, contrairement à leurs interlocuteurs à l'ECB. De nombreux autres membres du CAD s'étant trouvés aux prises avec des problèmes analogues de coordination au niveau des services centraux et du terrain, le Japon devrait pouvoir mettre à profit leur expérience pour s'acheminer plus rapidement vers un système d'aide organisé selon des axes géographiques.

Figure 2. Organigramme - Bureau de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères



Source : OCDE

Examen par les pairs : Japon

Sur les deux « organismes d'exécution » de la coopération japonaise pour le développement, la **JICA** est l'institution la plus importante si l'on considère la taille de ses effectifs et elle est la seule à être entièrement spécialisée dans la coopération pour le développement. Elle assume de multiples responsabilités, dont la mise en œuvre de la moitié environ de la coopération technique japonaise, la prise en charge⁴² de la mise en œuvre d'une grande partie de l'aide sous forme de dons du MOFA et de la conception de certains projets de la JBIC, ainsi que diverses autres tâches, depuis l'organisation de programmes de formation jusqu'à l'administration du programme de l'Association des coopérants bénévoles japonais.

En octobre 2003, lorsque la JICA est devenue une "institution administrative indépendante", ses activités ont gagné en autonomie et en souplesse, notamment en ce qui concerne la gestion organisationnelle et du personnel, sous réserve d'évaluations des performances organisationnelles et de diverses obligations d'information. La JICA opère suivant des objectifs à moyen terme (3-5 ans) qui sont définis par le MOFA et à partir desquels elle élabore un plan à moyen terme assorti de plans annuels. La planification à moyen terme initiale de la JICA est actuellement centrée sur le renforcement de l'efficacité (« réduire les coûts unitaires des principales formes de contribution de 10 % en moyenne au cours des trois prochaines années ») et sur l'amélioration de la qualité des services (par exemple, en adoptant une approche plus soucieuse des réalités du terrain, en améliorant la conception des projets, en menant des activités en faveur de l'instauration de la paix, en promouvant la participation du public et en mobilisant des ressources non gouvernementales). Les évaluations organisationnelles de la JICA sont effectuées par la Commission d'évaluation du MOFA.

Ce nouveau statut lance un certain nombre de défis aux responsables de la JICA et leur impose notamment de s'adapter à un système de planification pluriannuel. On espère toutefois qu'il permettra d'accroître l'efficacité, la transparence et la reddition de comptes. La récente nomination par le ministre des Affaires étrangères d'un ancien responsable du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en tant que président de l'Agence est peut-être un symbole des attentes placées dans cette nouvelle JICA.

La **JBIC**, le second organisme d'exécution, a une envergure un peu moindre (mais pas du point de vue de sa responsabilité financière). Elle est née en 1999 de la fusion de l'OECF et de la JEXIM. La JBIC estime maintenant que cette fusion a réduit les coûts de transaction grâce à l'utilisation de systèmes communs et au resserrement de la collaboration sur des questions importantes comme les liens existant entre l'APD et l'IDE. Lors de l'examen de l'aide de 1999, on s'était inquiété que cette fusion ne brouille les responsabilités concernant respectivement les activités commerciales et les activités de développement, de natures très différentes. Pour répondre à cette préoccupation, la JBIC a dressé une cloison étanche entre les deux fonctions, ce qui explique sa structure administrative à deux branches, avec d'un côté le groupe des Opérations de coopération économique extérieure (OECO) et de l'autre celui des Opérations financières internationales (IFO). Les activités de l'OECO (prêts d'APD, financements pour des investissements du secteur privé, études) sont essentiellement financées par l'APD, contrairement à celles de l'IFO. En vertu de leurs mandats distincts, les deux branches de la JBIC rendent compte à deux entités différentes (le MOFA et le MOF, respectivement) et appliquent des procédures sensiblement différentes. Un tiers environ des effectifs et des ressources de la JBIC est affecté à l'OECO. La JBIC compte 27 bureaux locaux dont la plupart assument des fonctions de type OECO.

42. Par prise en charge on entend facilitation de la bonne exécution de l'aide japonaise sous forme de dons.

Le **MOF** joue un rôle dans la coopération pour le développement, administrant 59 %⁴³ (y compris les crédits du FILP⁴⁴) de l'APD totale du Japon – principalement des crédits en transit destinés à la JBIC et aux IFI – et assurant des fonctions essentielles de liaison avec les institutions financières internationales. Ce ministère est également doté de capacités d'analyse spécialisées (stratégies sectorielles, questions d'endettement, macroéconomie) qui pourraient compléter utilement les capacités d'autres organismes dans ces domaines avec l'amélioration progressive de la coordination du réseau des institutions intervenant dans l'APD. A l'instar du MOFA, le MOF assume également un large éventail de fonctions au plan intérieur. Au sein du MOF, c'est le Bureau des affaires internationales qui traite de la coopération pour le développement. Quelque 67 membres du personnel de ce Bureau travaillent sur des questions touchant à l'APD. Le MOF s'intéresse aux problèmes de développement traités au FMI, à la Banque mondiale et dans les banques régionales de développement.

En dehors du système d'APD, mais collaborant étroitement avec ce dernier, il existe un large éventail d'**ONG** ainsi que d'organisations du **secteur privé** et d'**universités**. Celles-ci jouent ensemble un rôle important au sein du système japonais, notamment en influant sur les décisions politiques à la Diète, mais leur rôle est assez mineur s'agissant de leurs activités en faveur du développement. En particulier, le mouvement des **ONG** au Japon est limité mais de plus en plus reconnu avec l'émergence d'importantes organisations de tutelle. En 2002, les sommes destinées aux ONG ne représentaient que 1 % de l'APD totale (2 % de l'APD bilatérale brute et 3 % des dons) mais elles n'ont cessé de croître depuis 1999. Comme il était souligné dans l'examen de 1999, la majorité des ONG japonaises œuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement ne disposent toujours pas de moyens financiers et humains suffisants par rapport à leurs homologues des autres pays Membres du CAD. Selon l'Association japonaise des ONG spécialisées dans la coopération internationale, 19 % seulement des fonds reçus par les ONG proviennent de subventions et de contrats du gouvernement et des institutions des Nations Unies, et quelque 66 % des dons, des cotisations des membres et d'activités génératrices de revenus. Les principales institutions chargées de l'APD portent maintenant un plus grand intérêt au financement de projets d'ONG et à l'organisation en collaboration avec ces dernières d'activités diverses (groupes d'études, évaluations conjointes, etc.). Les relations entre les ONG et ces organismes publics ont été qualifiées de cordiales, mais elles sont considérées comme étant encore trop complexes et manquant de dynamisme. L'expérience d'autres pays du CAD donne à penser que le gouvernement pourrait soutenir plus activement les ONG, notamment en entreprenant de leur accorder des subventions pour améliorer leurs structures ou en faisant mieux connaître l'avantage comparatif qu'elles offrent de manière à promouvoir davantage la collaboration avec ces organisations et leur financement.

La réforme des systèmes de gestion

Questions intéressant la souplesse du système

Au moins trois aspects de la gestion de l'APD japonaise semblent devoir être au cœur de la future réforme : (i) **la spécialisation institutionnelle**, (ii) **la coordination** et (iii) **la décentralisation**.

43. Les autorités japonaises font cependant observer que sa part n'est que de 29 % si on se réfère au compte général du budget de l'APD (voir l'annexe E).

44. Le Programme budgétaire d'investissements et de prêts (FILP) est un vaste système mis en place à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour collecter des fonds via des institutions financières publiques (en particulier l'épargne postale) afin de financer des projets publics entrepris par le gouvernement. La JBIC a recours au système FILP pour financer les deux tiers environ de ses opérations de prêt d'APD. Voir également l'annexe E.

Spécialisation institutionnelle

Le Japon distingue encore soigneusement entre ses trois principaux instruments d'aide, à savoir (i) les dons, (ii) la coopération technique, et (iii) les prêts d'APD. La responsabilité institutionnelle pour chacune de ces catégories incombe pour l'essentiel au MOFA, à la JICA et à la JBIC, respectivement. Les dons et les activités de la coopération technique, qui sont si étroitement liés dans la pratique qu'une distinction entre ces catégories semble souvent artificielle, présentent un intérêt particulier pour l'efficacité future de la gestion de l'APD japonaise. L'administration séparée des dons du MOFA et des activités de coopération technique de la JICA peut entraîner des coûts de transaction et des problèmes supplémentaires, par exemple lorsque la JICA doit mener à bien une opération de coopération technique dans le cadre d'un programme d'aide sous forme de dons, mais qu'il lui faut aussi s'adapter au calendrier budgétaire du MOFA, ou à l'inverse lorsqu'une aide sous forme de dons est soudain intégrée au plan à horizon mobile de la JICA. La dissociation opérée entre les dons et les activités de coopération technique crée aussi une confusion au niveau de la coordination avec les partenaires en développement qui ont du mal à identifier leurs homologues japonais.

Selon le MOFA, pour lequel la coopération pour le développement devrait être une préoccupation stratégique, le contrôle qu'il exerce sur l'aide sous forme de dons se justifie principalement par le rôle qui lui est attribué dans la diplomatie japonaise et dans la défense des intérêts nationaux. De fait, après avoir déterminé l'usage des dons, le MOFA en confie l'essentiel de la mise en œuvre à la JICA. Bien que cohérente d'un point de vue politique, cette manière de procéder se traduit par un manque d'efficacité opérationnelle et par une tendance à dissocier stratégie et mise en œuvre.

Le CAD encourage ses pays membres à accorder la priorité aux besoins du pays bénéficiaire, et à l'efficacité et à l'efficacé dans la mise en œuvre de l'aide. L'accueil de plus en plus favorable qui est réservé aux approches de la programmation de l'aide plus soucieuses de la réalité du terrain, y compris le recours à des approches sectorielles et à des stratégies pilotées localement, amène les donateurs à remettre en cause des approches traditionnelles de la gestion qui existent de longue date et dont la complexité est de plus en plus considérée comme un obstacle aux nouvelles orientations en matière d'aide au développement. Le Japon cherche à présent à expérimenter des approches sectorielles souples qui viennent compléter celles des autres partenaires présents sur le terrain. Cela donne à penser que le Japon devrait continuer de mettre soigneusement en balance les intérêts politiques et bureaucratiques qui sous-tendent la distinction opérée entre les dons et les activités de coopération technique, avec les objectifs parallèles et parfois incompatibles de la politique japonaise que sont la transparence, l'efficacité et l'efficacé de l'APD. Il faudrait étudier des dispositifs administratifs qui permettent d'établir une relation plus complémentaire et plus synergique entre ces deux types d'aide. Pour autant que le MOFA conserve la maîtrise au niveau stratégique, l'ensemble de la planification et de la mise en œuvre des projets pourrait être confiée à un organisme de développement aussi expérimenté que l'est la JICA. Une mesure relativement peu sujette à controverse pourrait consister à redéléguer officiellement le contrôle des dons et la responsabilité financière du cycle des projets – identification, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation – à la JICA. Cet arrangement aurait l'avantage de libérer le MOFA de la gestion des instruments d'aide et de lui permettre de recentrer ses ressources limitées sur ses missions prioritaires, à savoir la coordination, la stratégie et l'élaboration des politiques.

Une coordination complète

Pour coordonner les activités des nombreux organismes publics entrant dans le système japonais de coopération pour le développement, le Japon a mis en place tout un éventail de mécanismes de gestion. Au **niveau interinstitutions à Tokyo**, des instruments de coordination ont été

récemment établis à presque tous les échelons d'administration. Ce nouveau système ambitieux de coordination (voir le tableau 2) à l'échelle de l'administration tout entière doit s'articuler autour d'un dispositif d'organes de liaison au niveau des bureaux et des divisions. Le MOFA a aussi, depuis quelques temps, resserré sa collaboration avec les autres ministères intervenant dans l'APD.

Tableau 2. Coordination interministérielle

Instance	Responsabilité	Participants	Observations
Conseil des ministres intervenant dans la coopération économique	Politique générale de développement économique	Président : Chef du secrétariat du Conseil des ministres ; ministres à la tête des huit ministères s'occupant de coopération économique	– rétabli en décembre 2000 – se réunit en tant que de besoin
Commission interministérielle sur l'APD	Examen de questions majeures concernant l'APD	Bureaux chargés de l'APD (au niveau des directeurs généraux) plus cabinet ; présidence assurée par le MOFA	– instaurée en mars 2000 – se réunit en tant que de besoin
Réunions des bureaux préparant la réunion interministérielle sur l'APD	Négociation des propositions sur l'APD pour les réunions interministérielles	Divisions chargées de l'APD (au niveau des 12 directeurs) ; présidence assurée par le MOFA.	– réunions plus fréquentes que les réunions interministérielles
Réunion d'experts sur la coopération technique	Procède à des échanges de vues et collabore sur des projets connexes	Divisions chargées de la coopération technique (au niveau des 12 directeurs) plus cabinet	– instaurée en avril 1997
Réunion d'experts sur l'évaluation de l'APD	Elabore des lignes directrices pour l'évaluation, examine les résultats des évaluations	Divisions chargées de l'évaluation (au niveau des 12 directeurs) ; participent en tant qu'observateurs des universitaires, des experts et des ONG	– instaurée en juillet 2001
Réunion d'experts sur la coopération financière	Examine les dons, les prêts, les AASP et les crédits commerciaux, et assure leur coordination	Divisions chargées de la coopération financière (au niveau des directeurs) des institutions suivantes : MOFA, MOF, METI, JICA, JBIC, NEXI	– instaurée en novembre 2002
Conseil pour une stratégie globale concernant l'APD	Conseil consultatif public auprès du MOFA pour les questions concernant la stratégie de l'APD	Premier vice-ministre et large éventail de représentants de la société civile ; présidence assurée par le MOFA	– institué en juin 2002 – joue un rôle dans le choix des futurs pays cibles

Source : gouvernement japonais et OCDE.

Au **niveau interinstitutions sur le terrain**, toutes les ambassades ayant des activités de coopération pour le développement sont maintenant tenues de créer une équipe spéciale sur l'APD au sein de laquelle se réunissent régulièrement des membres de toutes les institutions présentes sur le terrain, à des fins de collaboration. Cette équipe spéciale est également censée former des réseaux avec des experts, des ONG, des fondations et d'autres spécialistes japonais œuvrant sur le terrain. Elle est officiellement investie d'une mission de collecte d'informations, de formulation de stratégies, de négociation avec les autorités locales et de collaboration avec les autres donateurs présents dans le pays. Les institutions japonaises ayant des mandats analogues, comme la JBIC et la JICA, collaborent désormais plus étroitement dans le cadre de leurs activités sur le terrain. La coordination interinstitutions semble plus facile à ce niveau, où l'on peut débattre d'actions concrètes et où l'efficacité opérationnelle l'emporte sur le respect des frontières entre administrations. Il pourrait donc être utile que le Japon décentralise certains aspects de ses processus de coordination, ce qui serait d'ailleurs conforme à l'intérêt actuellement porté à une délégation accrue de pouvoirs aux services extérieurs. S'agissant de la **coordination avec les autres partenaires**, le Japon recherche de plus en plus des formules de développement mutuellement acceptables en participant à des forums internationaux sur les stratégies régionales (par exemple, TICAD et IDEA), en concluant des alliances spécifiques avec certains donateurs (par exemple, avec les Etats-Unis en ce qui concerne le VIH/sida),

Examen par les pairs : Japon

ou en menant des consultations plus vastes avec des groupes internationaux comme le CAD. Les faits observés sur le terrain montrent que le Japon souhaite s'associer plus activement aux efforts menés en collaboration à l'échelon local, comme les CSLP ou les groupes consultatifs et leurs groupes de coordination sectorielle (voir le chapitre 6).

Cette disposition générale à collaborer sur le terrain avec un tel éventail de partenaires essentiels est largement conforme aux lignes directrices du CAD et à l'intérêt qui est actuellement porté à l'échelle mondiale à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Toutefois, de nombreux interlocuteurs font valoir que le Japon est un pays de consensus et que le système complexe qu'on a entrepris de mettre en place entraînera des coûts de transaction élevés. Nombre de ces mécanismes étant tout à fait nouveaux, les hauts responsables devraient procéder à des évaluations périodiques pour déterminer leur intérêt et les meilleures orientations pour l'avenir.

Vers de nouvelles formes de décentralisation

Sous l'impulsion du mandat donné par la Diète, la Charte de l'APD et les commissions externes sur la réforme et la stratégie de l'APD⁴⁵, le Japon s'oriente aussi maintenant peu à peu vers une décentralisation plus poussée de ses activités vers les services extérieurs, notamment en recourant aux stratégies-pays et en mettant en place des équipes spéciales sur l'APD. S'il ne semble exister aucun obstacle juridique à une plus grande décentralisation des activités et de la prise de décision concernant l'APD, le caractère traditionnellement hautement centralisé de l'administration japonaise et le fait que les différentes institutions intervenant dans l'APD ont chacune leurs centres d'intérêt particuliers créent des obstacles bureaucratiques. Du fait de l'organisation verticale des structures de l'APD japonaise, la décentralisation se fera des rythmes différents. La JICA, par exemple, a déjà commencé à planifier sa décentralisation ; la JBIC est toujours essentiellement basée à Tokyo mais de nombreuses compétences d'ordre opérationnel ont été déléguées aux bureaux locaux ; enfin, le MOFA examine les premiers résultats des expérimentations qu'il a menées dans des pays comme le Viêt-nam (voir les encadrés 8 et 10 et le chapitre 6). Il s'agit tout d'abord de savoir dans quelle mesure le gouvernement japonais souhaite en définitive déléguer des compétences aux services extérieurs, puis d'élaborer le système requis par la décentralisation. Des questions organisationnelles plus spécifiques et plus délicates, comme le rôle exact de l'ambassadeur ou les moyens de gérer au mieux le mandat et les intérêts très différents des ambassades et des organismes d'exécution, devront être abordées. Enfin, il apparaît aussi clairement que la réduction actuelle des effectifs à l'échelle de l'administration tout entière et du budget de l'APD rendra difficile la dotation en personnel de systèmes décentralisés, une fois que l'orientation stratégique aura été déterminée plus précisément.

Comme c'est le cas pour plusieurs autres donateurs, le large recours à des sous-traitants et consultants extérieurs a toujours été pour le Japon un moyen de conserver un système d'aide publique au développement aux effectifs relativement réduits mais servant dans une large mesure les intérêts commerciaux et intellectuels de son secteur privé et des milieux universitaires. Des sous-traitants sont associés à chaque phase du cycle des projets. Durant la phase de la conception, les organismes d'exécution confient une grande partie des tâches de mise au point à des sous-traitants et consultants (surtout japonais) qui sont placés sous la supervision générale de ces organismes. Dans le cadre de la

45. Il est énoncé dans les lignes directrices du CAD sur la décentralisation : « (le principe fondamental est que) les populations locales s'approprient les stratégies et objectifs de développement par le biais d'un dialogue ouvert entre les autorités locales et la société civile, d'une part, et les partenaires extérieurs, d'autre part, portant sur leurs objectifs communs et leurs contributions respectives. Les programmes et activités des divers donateurs devront ensuite s'intégrer dans cette stratégie tout en respectant et encourageant l'engagement actif et la participation des populations locales, le renforcement des capacités et l'appropriation par les bénéficiaires ».

mise en œuvre et du suivi et de l'évaluation des projets, le Japon recourt aussi largement à des sous-traitants (y compris des sous-traitants étrangers) qui travaillent en liaison étroite avec les homologues des pays bénéficiaires, notamment dans le cadre « d'unités de gestion des projets » ou de dispositifs administratifs analogues mis en place par les pays d'accueil. Sans mettre en doute les compétences techniques de ces sous-traitants, de nombreuses critiques émises tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système d'aide du Japon, renvoient au manque d'aptitudes linguistiques de ces sous-traitants qui ne peuvent souvent travailler qu'en utilisant la langue japonaise. Or, le dialogue avec les partenaires locaux suivant des approches de type participatif et la coordination avec les autres acteurs présents sur le terrain revêtent une importance grandissante. C'est pourquoi le Japon est encouragé à élaborer et à appliquer, pour la sélection des sous-traitants, des critères valant à l'échelle de l'administration tout entière en ce qui concerne les aptitudes linguistiques minimales requises en fonction du pays bénéficiaire.

Encadré 8. L'équipe spéciale sur l'APD au Viêt-nam

L'équipe spéciale sur l'APD au Viêt-Nam a été créée en mars 2003, après que le MOFA ait adopté une directive demandant à toutes les ambassades du Japon mettant en œuvre des programmes d'APD d'instituer une telle équipe. L'équipe spéciale qui se réunit chaque semaine sous la direction du ministre de l'ambassade, est formée de représentants de l'ambassade, de la JBIC, de la JICA et de la JETRO s'occupant de développement. Des réunions particulières sont aussi organisées avec des ONG japonaises et d'autres partenaires. Ce concept d'équipe spéciale revêtant un degré de priorité élevé, le ministre s'implique énormément. L'équipe est chargée de tâches précises, s'articulant aujourd'hui essentiellement autour du tout nouveau programme-pays. Des sous-groupes peuvent être formés pour traiter de sujets spécialisés (par exemple, élaboration d'une stratégie pour le secteur de l'éducation). Avec l'évolution de ce concept, on peut s'attendre à ce que l'équipe spéciale soit amenée à couvrir un éventail de plus en plus large de questions à caractère plus opérationnel (subordination de la conception des projets à la stratégie, cohérence des politiques, questions de coordination entre les institutions chargées de l'APD et les partenaires, etc.), ce qui pourrait requérir une gestion et des ressources de plus en plus spécialisées.

Vers une gestion stratégique

Les responsables de l'aide japonaise considèrent les programmes d'aide par pays comme l'un des outils les plus importants à l'appui d'une affectation de l'APD à la fois plus stratégique, mieux coordonnée et plus efficace. Les programmes-pays sont généralement conçus suivant un cycle de cinq ans. Quinze programmes de ce type seulement ont été approuvés à ce jour, mais le Japon a l'intention d'en élaborer pour chacun des grands pays bénéficiaires. Cette mise en place systématique de stratégies par pays va dans le sens des données d'expérience accumulées par le CAD concernant l'affectation stratégique de l'APD, de même que des recommandations formulées à l'occasion de l'examen de 1999.

Depuis 2003, les nouveaux programmes-pays sont conçus par les équipes spéciales sur l'APD japonaise en collaboration avec les partenaires locaux pour le développement et tendent à s'aligner sur les stratégies nationales de développement arrêtées localement, par exemple les CSLP. Cette démarche est conforme aux principes stratégiques qui mobilisent un soutien grandissant au sein du CAD. Dans le même temps, l'approche par pays remet en question certains aspects du système d'administration de l'APD. C'est ainsi que le Japon ne procède actuellement à aucune ventilation par pays de son budget d'aide (voir l'encadré 9) ; or cela lui permettrait d'agir plus efficacement et d'être mieux compris de ses partenaires. Le Japon abandonnant progressivement son approche de la programmation « fondée sur la demande », l'articulation de son budget autour des programmes d'aide par pays facilitera le dialogue à l'échelon local sur les grandes questions d'orientation de l'action.

Encadré 9. Enveloppes par pays

Le Japon n'organise pas ses financements suivant des enveloppes par pays, son système budgétaire reposant largement sur les instruments utilisés (prêts d'APD, coopération technique et dons), et sur les institutions concernées (MOFA, JBIC, JICA, etc.). Compte tenu du fait que le Japon est l'un des plus grands donateurs pour de nombreux pays en développement, cela peut causer des difficultés tant aux bénéficiaires qu'aux partenaires, dans la mesure où les engagements financiers à l'égard des pays sont peu prévisibles. Cette approche se traduit aussi par un manque de flexibilité en ce qui concerne le transfert de crédits à l'intérieur d'un secteur en cas de problème. L'existence d'enveloppes par pays permettrait de s'adapter avec plus de souplesse à l'évolution des circonstances, qu'elle concerne un projet ou un pays partenaire. Ce manque de flexibilité va à l'encontre de la généralisation des approches sectorielles, où les différents instruments doivent se compléter dans un cadre financier et stratégique prédéfini. Certains responsables de l'aide estiment aussi que cela constitue un handicap dans le dialogue sur les politiques à suivre et la négociation avec les pays bénéficiaires.

Gestion de l'évaluation

Le Japon s'est employé activement à améliorer son système d'information en retour sur l'APD depuis le dernier examen de l'aide. Cette évolution s'explique par les appels, émanant de l'opinion publique comme des milieux politiques, à la réforme du système d'APD dans le sens d'une amélioration de la transparence, de la responsabilité et de l'efficacité. Les rôles et responsabilités spécifiques concernant le retour d'informations sur la performance de l'APD varient selon les institutions. Le MOFA (et les autres ministères concernés), la JICA et la JBIC procèdent tous à des évaluations de leurs activités respectives d'APD. Le MOFA (division de l'évaluation de l'ECB) axe son attention sur l'évaluation des **politiques** (Charte de l'APD, politiques à moyen terme, stratégies-pays, questions de fond particulières) et des **programmes** (secteurs) tandis que la JICA et la JBIC s'intéressent en premier lieu à l'évaluation au niveau des **projets**. Si le retour vertical d'informations s'effectue généralement bien au niveau de chacune des organisations intervenant dans l'APD, on s'efforce de plus en plus d'assurer un partage de ces informations en retour entre les différentes institutions de manière à favoriser un processus d'apprentissage collectif. Le MOFA a institué des comités mixtes pour permettre un retour d'informations sur l'évaluation de l'APD (comité de liaison interne pour le retour d'informations sur l'évaluation de l'APD) et pour donner l'occasion aux ministères d'échanger leurs points de vue (réunion d'experts sur l'évaluation de l'APD).

Au niveau de la mise en œuvre, le degré de coopération entre la JICA et la JBIC est appréciable, de multiples efforts ayant été déployés pour mettre en commun l'information, y compris par la réalisation d'évaluations conjointes. Le Japon a aussi souligné combien il importe que les pays bénéficiaires de l'APD se chargent d'effectuer leurs propres évaluations et encourage cette évolution en organisant des séminaires conjoints (Atelier de Tokyo sur l'évaluation de l'APD, 2001 et 2002) et en mettant à profit d'autres occasions. Le Japon a maintenant aussi entrepris d'œuvrer au renforcement des capacités d'évaluation de certains pays bénéficiaires dans le cadre de ses programmes par pays.

Les responsables politiques japonais attachent une importance de plus en plus grande à la transparence et à la crédibilité du retour d'informations sur la performance de l'APD. Tous les rapports d'évaluation sont rendus publics, qu'ils soient établis par le MOFA, la JICA ou la JBIC, et la plupart sont accessibles sur le site Web de ces institutions. Chacune des institutions intervenant dans l'APD a sa propre commission d'évaluation qui se compose de spécialistes externes et permet d'examiner la qualité et la méthodologie des différentes évaluations. Un rapport d'évaluation annuel est adressé individuellement aux membres de la Diète pour information, par le MOFA, la JICA et la JBIC. La Cour des comptes possède aussi une section administrative spéciale chargée de suivre

l'utilisation de l'APD⁴⁶ et les audits externes ont maintenant été étendus à toutes les formes de coopération pour le développement (prêts d'APD, dons, coopération technique). Cela dit, tous ces efforts ne sont toujours pas complétés par un dispositif de suivi des conclusions et recommandations propre à garantir la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans la programmation future. C'est ainsi que de nombreuses évaluations successives ont mis en évidence la difficulté pour les pays bénéficiaires de faire face aux coûts récurrents et de maintenance, mais les nouveaux projets ne semblent pas prendre ce problème dûment en compte. Il importe que ces évaluations ne soient pas considérées comme de simples exercices générateurs de données, finissant par devenir une fin en soi.

Le Japon en est aux tout premiers stades de la mise en place d'une approche plus opérationnelle de son APD, reposant sur une gestion axée sur les résultats. Les efforts déployés à ce jour varient selon les institutions. La JBIC a introduit une forme de gestion axée sur les résultats aux niveaux des projets et de l'institution, mais pas encore au niveau des programmes par pays. Son Bureau de l'évaluation s'efforce de mieux rattacher les résultats de ses projets aux OMD. La JICA utilise le cadre logique des différents projets pour élaborer son système de gestion fondée sur les résultats. Elle envisage aussi de se fixer des objectifs de planification à moyen terme pour progresser vers les OMD. Le personnel de la JICA a par ailleurs fait état des difficultés que soulève la fixation d'un niveau de référence valable dans de nombreux PMA. Certains spécialistes japonais ont déclaré craindre qu'une focalisation excessive sur une approche axée sur les résultats ne limite la capacité du Japon de mettre en œuvre les activités de développement réellement nécessaires.

Si le Japon continue de réformer ses systèmes pour répondre aux attentes politiques actuelles concernant l'amélioration de la transparence et de l'efficacité, l'organisation de l'APD pourrait devenir moins compartimentée. Cela offrirait la possibilité de s'acheminer vers un système de suivi et de compte rendu d'évaluation axé sur les résultats commun à l'ensemble des institutions, tendance qu'on peut déjà observer chez d'autres membres du CAD. Une deuxième évolution à plus long terme constatée au sein du CAD est l'importance croissante accordée par les donateurs aux enseignements à tirer des politiques et des programmes plutôt que des projets. A mesure de la refonte de l'organisation et de la gestion de l'APD japonaise, les évaluations – et la programmation – devraient permettre à l'ensemble des institutions chargées de l'APD de formuler un programme national cohérent à l'appui du développement. Cela nécessitera aussi un nouveau renforcement des capacités techniques et de gestion des services d'évaluation de l'APD japonaise, notamment de l'ECB, de manière à faire mieux jouer les synergies entre les différentes composantes du système japonais.

Gestion des ressources humaines

Les statistiques du gouvernement japonais ne permettent pas de se faire aisément une idée d'ensemble des effectifs intervenant dans la coopération pour le développement. A l'heure actuelle, le Japon n'a pas de politique intégrée de gestion du personnel affecté à l'APD, ni de mécanisme permettant l'utilisation coordonnée de ce personnel entre les différentes institutions. Le tableau 3 essaie de retracer l'évolution des principales ressources en personnel d'APD au cours de ces dernières années.

46. Toutefois, la fonction d'information du public de la Cour des comptes mériterait peut-être de retenir l'attention. Les demandes adressées à cette institution pour obtenir des informations sur la Tanzanie et le Viêt-nam dans le cadre du présent examen sont restées sans réponse.

Tableau 3. Evolution estimative des ressources humaines affectées à l'APD au Japon

Institution	1977	1982	1987	1992	1997	1998	2003
MOFA (a)	151	205	270	371	442	430	435
<i>dont</i> : à l'étranger (b)	54	97	146	218	269	258	245
AUTRES MINISTERES (a) (c)	98	99	100	107	110	108	120 est.
JICA	579	741	867	1 023	1 173	1 180	1 213
<i>dont</i> : à l'étranger	57	111	156	254	324	329	369
JBIC (d)	180	235	252	297	333	332	329 est.
<i>dont</i> : à l'étranger	15	22	33	49	54	54	54 est.
EFFECTIFS TOTAUX	1 008	1 280	1 489	1 798	2 058	2 050	2 097 est.
<i>dont</i> : à l'étranger (e)	126	230	335	521	647	641	668 est.
APD BRUTE/ EFFECTIFS (en millions USD)	1.6	2.6	5.5	7.3	6.1	6.2	6.1

Source : MOFA et OCDE.

- (a) N'inclut que les effectifs directement chargés du budget d'APD de chaque ministère ; d'autres bureaux peuvent aussi être occasionnellement concernés.
- (b) Les agents détachés par d'autres ministères auprès de missions du MOFA sont comptabilisés dans les effectifs du MOFA.
- (c) Inclut les agents du MOF, du METI et de l'Agence de planification économique qui travaillent dans le domaine de l'aide.
- (d) L'effectif total pour 2003 est le nombre d'agents de l'ex-OECF à l'époque de la fusion qui a donné naissance à la JBIC en 1999.
- (e) N'inclut pas les experts sous contrat et les bénévoles.

Parmi les institutions intervenant dans l'APD, la plus importante en termes d'effectifs est la JICA, avec un total de 1 213 agents travaillant dans le domaine du développement à l'échelle du monde, dont 369 opèrent sur le terrain. Le personnel de la JICA couvre tout l'éventail des compétences en matière de coopération pour le développement, qu'il s'agisse de compétences techniques ou de compétences dans le domaine plus général de la gestion (par exemple, sous-traitance, gestion financière et passation des marchés). Vient ensuite le MOFA avec quelque 435 agents s'occupant principalement d'APD, dont environ 245 sont basés sur le terrain. Au moment de la fusion opérée en 1999, la JBIC comptait quelque 329 agents travaillant dans le domaine du développement, dont 54 sur le terrain. La JBIC n'établit plus de distinction entre le personnel œuvrant dans le domaine du développement et celui qui travaille dans la finance internationale, mais les niveaux des effectifs ont dans l'ensemble diminué depuis lors. Il semblerait donc que le Japon dispose à l'heure actuelle d'un **effectif total** de quelque 2 097 spécialistes du développement, dont 668 environ basés sur le terrain, pour gérer son portefeuille mondial de 9 milliards USD. Au niveau du système d'APD et comme indiqué dans les précédents examens de l'aide, le Japon continue de figurer parmi les membres du CAD ayant les effectifs les plus minces. Sa capacité globale en matière de ressources humaines est encore amoindrie du fait que les agents du MOFA travaillant dans le domaine du développement et ceux qui sont provisoirement détachés par d'autres ministères sortent souvent rapidement du circuit de la coopération pour le développement – ce qui représente une perte de ressources humaines pour le système d'APD.

Le manque d'effectifs a souvent été mentionné comme étant un obstacle majeur à la décentralisation. Si le Japon affermit sa volonté de s'engager dans cette dernière voie, il faudra procéder à un examen collectif de la stratégie en matière de personnel et des options possibles dans ce domaine, compte tenu des changements visant l'organisation et la gestion qui ont été évoqués plus haut. Cet examen pourrait porter sur plusieurs formules susceptibles de soutenir la décentralisation, à savoir notamment : (i) une meilleure utilisation du personnel sous contrat ou des spécialistes locaux sur le terrain, (ii) une redistribution éventuelle de certaines fonctions vers les services extérieurs, ce qui réduirait la taille de certains types d'effectifs en poste à Tokyo au profit du personnel de terrain, en attendant les résultats d'un examen des coûts et d'autres facteurs ou encore (iii) une meilleure utilisation des ressources déjà sur le terrain grâce à une atténuation du cloisonnement institutionnel. S'agissant du dernier point, les équipes spéciales sur l'APD que doivent désormais constituer toutes

les missions intervenant dans la coopération pour le développement offrent une perspective intéressante de faire davantage jouer les synergies entre les membres du personnel de terrain des différentes institutions japonaises. Ce vaste examen ne serait à l'évidence pas complet s'il ne comportait pas une étude plus globale d'autres caractéristiques organisationnelles comme (iv) une réévaluation de la nécessité d'une présence japonaise dans de très petits pays ou l'application d'une hiérarchisation plus marquée dans la sélection des pays bénéficiaires et (v) le transfert de davantage de responsabilités financières aux institutions multilatérales ou aux ONG, entre autres.

On n'exige à l'heure actuelle des agents du service diplomatique du MOFA qui travaillent dans le domaine de l'APD aucune expérience particulière ou solide formation structurée en matière de développement. Préalablement à une affectation sur le terrain, l'Institut japonais de formation à l'étranger organise 2-3 journées d'information générale sur les questions de développement à l'intention du personnel du MOFA et une formation en matière de développement de 2-3 mois pour les personnes détachées par d'autres ministères. Compte tenu de la nécessité de disposer d'un réservoir de spécialistes expérimentés, le MOFA est encouragé à envisager la possibilité d'instituer une filière « développement » offrant de bonnes perspectives de carrière, de manière à attirer et à garder à son service le personnel de haut niveau dont il a besoin pour mener à bien sa mission actuelle de coordination stratégique et d'élaboration des politiques. Qui plus est, quel que soit le scénario de décentralisation retenu, il importera de relever le niveau des compétences professionnelles (techniques, linguistiques, en matière de négociation, etc.) pour mettre en place une équipe plus cohérente et plus dynamique qui pourra progressivement prendre en charge les partenariats et les opérations menées en collaboration sur le terrain.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le MOFA devrait envisager d'organiser son système de coopération selon des axes géographiques, et non plus en fonction des instruments utilisés, et de créer des enveloppes budgétaires par pays.
- Le MOFA devrait envisager de déléguer l'essentiel de la gestion des dons à la JICA. Il devrait centrer ses efforts sur la stratégie, l'élaboration des politiques et la coordination du système d'aide.
- Le Japon devrait s'acheminer vers un système d'évaluation de l'APD plus intégré et mettre en place un mécanisme plus transparent de suivi des conclusions et des recommandations.
- Un renforcement des effectifs travaillant dans le domaine du développement est indispensable à l'échelle du système dans son ensemble, faute de quoi la décentralisation risque d'échouer. Il conviendrait d'élaborer une politique intégrée de gestion du personnel affecté à l'APD, associée à une planification et une analyse du volume des ressources humaines et de l'éventail des compétences.

CHAPITRE 6

ACTIVITES SUR LE TERRAIN

Stratégies-pays et organisation

*Différences régionales et stratégies-pays*⁴⁷

Les stratégies adoptées par le Japon à l'égard du Viêt-nam et de la Tanzanie sont représentatives de la perspective régionale à laquelle il est souvent fait référence s'agissant du programme japonais de coopération pour le développement. Le **Viêt-nam** est une pièce maîtresse de la stratégie japonaise en Asie (voir l'encadré 10). Le programme d'aide à ce pays est justifié par de forts intérêts d'ordre géographique, commerciaux et sécuritaire mais le niveau de pauvreté du pays et la mesure dans laquelle les Vietnamiens prennent en charge leur propre développement sont aussi pris en considération. Le Viêt-nam se place au sixième rang parmi les bénéficiaires de l'APD japonaise à l'échelle du monde et la mission japonaise sur le terrain sert actuellement de témoin pour la mise en place de nouvelles réformes d'organisation. Le programme-pays est axé sur la croissance économique, une attention particulière étant accordée aux infrastructures, au dialogue sur les mesures à prendre et au renforcement des capacités institutionnelles, éléments clés du développement socio-économique national et de la lutte contre la pauvreté. Le programme-pays fait une large place aux prêts à l'appui du développement (65% du portefeuille actuel), d'où le rôle important joué par la JBIC. En **Tanzanie** en revanche, compte tenu du contexte culturel et économique propre à l'Afrique, le Japon a adopté une approche plus circonspecte. Le modèle asiatique de croissance économique a donné de moins bons résultats en Tanzanie où, prudemment, le Japon met peu à peu l'accent sur l'apprentissage, en particulier en collaboration avec d'autres partenaires. Etant donné le faible développement du pays et son incapacité passée de rembourser ses emprunts (les opérations d'allègement de la dette occupent aujourd'hui 80 % dans l'aide à la Tanzanie), les apports prennent entièrement la forme de dons, ce qui confère un rôle important à la JICA.

Le programme-pays

Le programme-pays définit très clairement les motivations et le cadre stratégique de la coopération pour le développement du Japon dans un pays donné. Au **Viêt-nam**, le programme initial, lancé en 2000, est en cours de révision (voir l'encadré 8) par une équipe spéciale sur l'APD constituée à l'échelon local, de telle sorte qu'il devienne plus conforme à la stratégie vietnamienne pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Les responsables de l'APD japonaise entretiennent des contacts réguliers avec leurs partenaires, notamment les autorités et la société civile vietnamiennes, des ONG japonaises et d'autres donateurs, et les principaux documents de travail sont rédigés en anglais. L'effort engagé à titre expérimental par le Japon pour instaurer une coordination et une intégration stratégiques plus grandes sur le terrain au Viêt-nam va dans le sens de ce qu'ont entrepris

47. Le contenu de ce chapitre s'appuie dans une très large mesure sur les missions effectuées sur le terrain au Viêt-nam (7-11 juillet 2003) et en Tanzanie (3-13 mars 2003) par l'équipe chargée de l'examen.

d'autres membres du CAD dans d'autres pays et mérite l'attention et l'appui des autorités japonaises. La portée de cet effort pourrait être étendue à l'avenir par une association plus étroite aux dispositifs stratégiques locaux (tels que le groupe de travail sectoriel sur l'agriculture) et autres mécanismes de collaboration à l'échelon sectoriel. Le Viêt-nam pourrait fournir au Japon (et aux autres pays) un cadre idéal pour analyser et expliquer comment une action à l'appui de la croissance économique, notamment des activités en faveur des infrastructures, peut contribuer à faire reculer la pauvreté (voir le chapitre 3). Les éclaircissements et les informations qui pourront être tirés de l'expérience vietnamienne ne manqueront pas d'intéresser le CAD et aideront le Japon à mieux cibler son vaste programme local et à en faire comprendre l'importance aux autres acteurs.

Encadré 10. Mission sur le terrain au Viêt-nam – Un modèle pour l'organisation future de l'APD japonaise ?

Malgré les richesses naturelles de leur pays, les 80 millions de Vietnamiens vivent dans une pauvreté généralisée. Le PIB par habitant est de 441 USD et un tiers des ménages sont considérés comme pauvres. Le taux de pauvreté serait cependant revenu de 58% à 32% entre 1993 et 2000 et la majorité des pauvres se comptent à présent parmi les habitants des régions rurales les plus isolées du pays. Surtout depuis qu'il a adopté sa politique du Renouveau ('Doi Moi'), en 1986, le Viêt-nam s'est engagé sur la voie de la croissance économique et son PIB a augmenté de plus de 6% par an tout au long des années 90. Cette expansion est le fruit de politiques économiques de plus en plus axées sur le libre jeu des forces du marché, ainsi que de l'augmentation des exportations et des investissements étrangers.

La politique du Renouveau a conduit le Viêt-nam à rechercher de nouveaux partenaires au début des années 90 et le Japon a été le premier et le plus coopératif d'entre eux. Les premiers prêts d'APD japonais se sont matérialisés dès 1992, pour l'achat de produits de base. Le Japon a co-financé, avec la Banque mondiale, la première conférence des donateurs sur le Viêt-nam (1993) où il a également donné le ton en annonçant un important apport financier bilatéral, au profit notamment des infrastructures. L'APD du Japon au Viêt-nam n'a cessé de croître au cours des dix dernières années et aujourd'hui le Japon est le principal donneur (850 millions USD par an), à l'origine de 40 % de l'APD que reçoit le pays. La coordination entre les nombreux donateurs étrangers œuvrant au Viêt-nam a été récemment facilitée par l'adoption d'une stratégie globale pour la réduction de la pauvreté et la croissance (CPRGS), laquelle constitue en fait un CSLP novateur qui donne aux partenaires du Viêt-nam une vision stratégique commune aux fins d'une croissance équitable. Dans ce cadre, ont également été mis en place des dispositifs destinés à faciliter la collaboration opérationnelle dans les principaux secteurs, dont les réunions semestrielles du Groupe consultatif constituent un autre volet.

Du fait de la taille de son programme, des conditions de travail favorables au Viêt-nam, et de la proximité relative du Japon, la mission japonaise à Hanoi va servir de terrain expérimental pour les réformes de gestion indispensables à la future décentralisation de l'ensemble du programme japonais de coopération pour le développement. L'une des premières mesures à cet égard a été la création en 2003 d'une équipe spéciale sur l'APD regroupant les organismes publics japonais sous l'autorité du ministre de l'ambassade. Cette équipe spéciale entend actuellement élaborer un nouveau programme-pays pour le Viêt-nam, s'articulant autour des trois piliers de la CPRGS, à savoir : (i) promotion de la croissance économique, (ii) amélioration des conditions de vie, et (iii) renforcement des institutions. Cette stratégie et cette organisation sectorielle communes à l'ensemble des intervenants japonais pourraient devenir le cadre d'une collaboration de plus en plus étroite entre les différents organismes. Parce que les priorités stratégiques japonaises ont été arrêtées de manière à coïncider avec celles de la CPRGS, l'équipe japonaise disposera également d'une base pour coordonner ses activités avec celles des autres partenaires travaillant dans les mêmes secteurs. Si un tel système opérationnel, simple, cohérent et décentralisé, parvient à être mis en place, cela devrait inciter à une réévaluation de la répartition des tâches entre Tokyo et Hanoi.

La **Tanzanie** (voir l'encadré 11) est elle aussi considérée comme un pays pilote pour l'expérimentation des nouveaux principes et de la nouvelle organisation de l'APD. Comme au Viêt-nam, les choses ont été facilitées par le fait que les autorités tanzaniennes ont pris l'initiative de mettre en place des structures de coordination stratégique et opérationnelle, s'articulant essentiellement autour du CSLP. Comme le programme-pays a été établi avant le CSLP, il ne s'y réfère pas directement et ni le gouvernement tanzanien ni la société civile locale n'ont joué un rôle important dans son élaboration. Le Japon reconnaît ces faiblesses et y remédiera dans le prochain programme-

pays. Soucieux de venir à bout des difficultés liées à cette forme de coopération pour le développement davantage axée sur la collaboration, le Japon n'hésite pas à faire savoir qu'il souhaite abandonner les approches du passé au profit du concept plus stratégique "d'efforts globaux pour chaque thème de développement"⁴⁸. Une évaluation approfondie du programme-pays actuellement en place a été opérée, qui a aidé le Japon à orienter ses recherches dans de nouvelles directions, notamment à repenser la coordination avec les partenaires, à faire une plus large place aux approches sectorielles et à mettre davantage l'accent sur la durabilité.

Encadré 11. Mission sur le terrain en Tanzanie – L'Afrique, un autre contexte

En 2001, la Tanzanie venait au neuvième rang des bénéficiaires, et au premier des bénéficiaires africains, de l'APD japonaise avec des versements bruts de 260 millions USD. Même en retranchant de cette somme les 200 millions USD affectés à l'allègement de la dette (issue pour l'essentiel de prêts commerciaux), le Japon demeure l'un des quatre principaux donateurs pour ce pays. Le Japon coopère avec la Tanzanie depuis l'indépendance de cette dernière et en a fait l'un de ses pays pilotes pour l'amélioration de la coordination des donateurs. L'ambassade comme la JICA ont accru leurs effectifs à cette fin.

En 2000, le Japon a établi un programme-pays pour la Tanzanie dont les grands axes sont les suivants : 1) la promotion de l'agriculture et des petites industries ; 2) l'enseignement de base ; 3) les soins de santé de base, notamment la prévention du sida ; 4) les infrastructures urbaines ; et 5) la préservation des forêts. Bien que ce document ait été rédigé avant le CSLP de la Tanzanie, les orientations stratégiques du Japon recoupent celles du CSLP, sauf dans le domaine des infrastructures où le Japon met l'accent sur les infrastructures urbaines tandis que la Tanzanie accorde une place privilégiée aux routes des zones rurales.

L'incertitude quant aux activités à promouvoir associée aux faibles capacités d'absorption et de gestion de la Tanzanie ont conduit le Japon à abandonner progressivement les politiques passées centrées sur l'aide sous forme de prêts au profit d'une aide sous forme de dons, de même qu'à réduire la place accordée aux grandes infrastructures, à porter plus d'attention à la collaboration dans la conception des projets et stratégies et à chercher à expérimenter de nouvelles approches en Tanzanie. Les efforts du Japon portent leurs fruits et le gouvernement tanzanien comme les autres donateurs se félicitent de ce que les activités du Japon soient fondées sur la collaboration. En particulier, le Japon a mis à disposition un secrétariat pour orchestrer la coordination des donateurs dans le secteur agricole, s'est beaucoup investi dans les activités de suivi de la pauvreté pour le CSLP et a participé au soutien budgétaire à l'appui de la lutte contre la pauvreté – c'est la première fois que le Japon a apporté un soutien budgétaire direct – en recourant à des dons associés à des allègements de dette.

Qu'ils privilégient le principe de « l'auto-assistance » ou celui du « partage des coûts », les hauts responsables japonais de l'APD sur le terrain commencent à estimer que les programmes de coopération pour le développement doivent s'inscrire dans une perspective de répartition des responsabilités, le pays bénéficiaire jouant un rôle moteur. Néanmoins, cet accent mis à haut niveau sur l'appropriation peut se traduire de différentes façons. Au Viêt-nam, on insiste sur la collaboration stratégique tandis qu'en Tanzanie, l'approche adoptée se réfère à une forme plus terre à terre de projets axés sur la demande qui semble tenir compte des intérêts et priorités de chaque ministère. L'équipe chargée de l'examen a relevé en particulier le risque de tension à long terme à l'intérieur du système japonais entre les fermes déclarations sur le terrain en faveur de l'appropriation locale et l'éventail des intérêts nationaux japonais récemment réaffirmés dans la nouvelle Charte de l'APD. Ce sera sans doute un défi permanent pour l'équipe spéciale sur l'APD sur le terrain de trouver un juste milieu entre ces deux types de priorités potentiellement contradictoires.

48. Voir "The Country Program Evaluation Study on JICA's Cooperation in Tanzania", International Development Center of Japan, mars 2001.

Organisation et effectifs sur le terrain

L'organisation de l'APD sur le terrain au Viêt-nam et en Tanzanie se présente sous la forme d'institutions à structures verticales rendant compte chacune de ses activités à Tokyo. Cette fragmentation s'accompagne de coûts de transaction qui mériteraient une analyse plus approfondie et une plus grande attention de la part des autorités de Tokyo, dans la mesure en particulier où les responsables de l'APD japonaise souhaitent promouvoir la décentralisation. Le concept d'équipe spéciale sur l'APD, dont l'application en est à ses tout premiers pas au Viêt-nam et ailleurs, pourrait être une innovation importante à cet égard. Si cette approche parvient à favoriser la coordination des organismes japonais autour d'une vision commune, elle sera à même de mobiliser les synergies et de jeter les bases de réformes organisationnelles encore plus efficaces (par exemple, une meilleure intégration des dons, de la coopération technique et des prêts ; une meilleure coordination entre le siège et le terrain).

Le **personnel** employé au Viêt-nam comme en Tanzanie semble être organisé et dévoué à sa tâche mais surchargé de travail. Au Viêt-nam, 47 experts japonais et vietnamiens sont actuellement employés par les différents organismes membres de l'équipe spéciale sur l'APD (11 pour l'ambassade, 28 pour la JICA, 8 pour la JBIC). En Tanzanie, leur nombre est de 20 (5 pour l'ambassade, 10 pour la JICA, et 5 gestionnaires de programme nationaux). Cependant, comme dans le système actuel l'essentiel de la prise de décisions relève de Tokyo, bon nombre des experts en poste sur le terrain ne possèdent ni des compétences ni une expérience très étendues dans le domaine du développement, en particulier lorsqu'il s'agit de personnel local ou d'agents détachés de ministères sectoriels japonais. La difficulté d'accroître le nombre de spécialistes du développement sur le terrain du fait des compressions de personnel à l'œuvre dans l'ensemble de l'administration fait partie des plaintes communément entendues à Tokyo. Au Viêt-nam, les 47 experts auxquels il revient de gérer un programme-pays d'un montant annuel de 850 millions USD semblent constituer un effectif proportionnellement peu important par rapport à celui dont disposent la plupart des autres donateurs⁴⁹. En Tanzanie, le Japon dispose d'un effectif total de 20 spécialistes pour un programme de 260 millions USD, mais dont quelque 200 millions sont affectés à des activités d'allègement de la dette, moins gourmandes en capacités de gestion. L'opinion qui prévaut parmi les responsables sur le terrain est qu'il conviendrait de relever le nombre actuel d'experts et leur niveau de compétence. Surtout, le fait que la configuration actuelle des effectifs japonais soit conçue à partir de la notion d'institution et non de celle de gestion d'équipe donne à penser qu'une plus grande collaboration entre les différents organismes et les synergies qui en découleraient pourraient se traduire par des gains d'efficacité non négligeables. Selon l'organisme pour lequel ils travaillent, les agents sur le terrain se voient généralement confier des tâches de coordination générale et de soutien administratif (par exemple, supervision sectorielle globale pour les agents de l'ambassade s'occupant des questions de développement, essentiellement des fonctionnaires détachés des ministères à Tokyo ; soutien général pour les nombreux coopérateurs techniques de la JICA placés dans les ministères du pays hôte ; activités de suivi et de prise de décision concernant les projets de prêt d'APD en cours, et activités de recherche et de collecte d'informations pour les responsables d'opérations de la JBIC). Dans le cas de la Tanzanie, la nécessité de s'intégrer plus étroitement aux processus d'apprentissage des donateurs a conduit le Japon à affecter quelques agents supplémentaires à l'ambassade et à la mission de la JICA. Au Viêt-nam, l'existence d'experts locaux qualifiés a permis d'avoir davantage recours à du personnel vietnamien sous contrat.

49. Bien que les situations ne soient pas strictement comparables, on peut noter que le bureau local de la Banque mondiale emploie 95 spécialistes pour un programme de 750 millions USD. Le bureau de la Banque asiatique de développement, fortement tributaire de Manille pour son soutien technique, dispose pour sa part de 12 spécialistes pour un programme légèrement supérieur à 200 millions USD.

Mise en œuvre : de nouvelles approches à l'horizon

Plusieurs innovations (toutes aux premiers stades de leur application) ont été observées au Viêt-nam et en Tanzanie, qui s'inscrivent dans le droit fil des nouvelles orientations décrites au chapitre 5 découlant de la réforme de l'organisation et de la gestion. Grâce à la volonté, elle aussi innovante, manifestée par les autorités locales de prendre en main la conduite des opérations, le Japon et les autres partenaires ont pu commencer à dresser un vaste recueil d'enseignements à dégager de leur expérience dans ces pays pour l'action de coopération pour le développement d'une manière plus générale.

Coordination décentralisée dans le cadre des CSLP

Au Viêt-nam comme en Tanzanie, le processus CSLP est bien avancé, ce qui a aidé les intervenants japonais à mieux coordonner leur stratégie et la mise en œuvre de leurs activités. Dans les deux cas, le Japon a appuyé le processus CSLP par des financements ou une assistance technique. Au Viêt-nam, le fait d'avoir défini la stratégie en étroite collaboration avec les partenaires semble dans l'ensemble avoir favorisé l'appropriation des activités d'aide par le pays bénéficiaire. Qu'il s'agisse du Viêt-nam ou de la Tanzanie, on peut supposer que les programmes d'aide du Japon (et d'autres donateurs) et leur exécution seront peu à peu mieux coordonnés dans le cadre des groupes de travail sectoriels du CSLP.

Le CSLP offre au Japon de nouvelles possibilités de développer son programme d'aide, notamment grâce à l'instauration de nouveaux liens opérationnels entre des partenaires locaux et l'équipe spéciale sur l'APD. Au Viêt-nam, le système japonais pourrait y gagner en efficacité du fait que seront instaurées des relations de plus en plus explicites avec les groupes de coordination sectoriels et que, parallèlement, le Japon se trouvera associé aux processus d'apprentissage mutuel et de dialogue de ces groupes. Dans la mesure où il souhaite le faire, le Japon aura en outre ainsi l'occasion de s'investir d'un rôle de chef de file au sein de ces groupes.

Modalités de mise en œuvre

Le Japon continue d'organiser la mise en œuvre de ses programmes essentiellement autour de **projets**. Cependant, sur le principe, il reste ouvert à d'autres modalités, notamment les programmes sectoriels, dès lors qu'elles semblent plus appropriées. En Tanzanie, l'aide japonaise est de plus en plus coordonnée par le biais de groupes de travail sectoriels locaux et d'ailleurs le Japon est le chef de file du programme sectoriel consacré à l'agriculture. Au Viêt-nam, le nouveau programme-pays est expressément structuré selon des axes sectoriels accordés à la CPRGS locale, ce qui favorisera vraisemblablement une coordination active au niveau de la mise en œuvre.

La question du **soutien budgétaire** fait l'objet d'un vif débat au sein du système japonais de coopération pour le développement. Il n'y a aucun obstacle juridique au recours sélectif au soutien budgétaire et, bien que d'aucuns pensent que le Japon est réticent à utiliser cette forme d'aide, il convient de noter qu'au cours des 40 dernières années celui-ci a consenti, en grande partie sous la forme d'un soutien à la balance des paiements, un volume important de dons d'aide hors projet et de prêts destinés à financer des programmes sectoriels, l'achat de produits de base ou des programmes d'ajustement structurel, entre autres. Le Japon (comme d'autres donateurs) reste préoccupé par les problèmes de justification du bon usage de l'argent du contribuable dans le contexte de gestion financière médiocre et de corruption potentielle si répandue dans le monde en développement. Par ailleurs le Japon ne veut pas financer les coûts récurrents de l'administration et exige même que la plupart des coûts locaux soient pris en charge par le pays bénéficiaire. Le Japon est encouragé à continuer de participer activement au débat actuel entre les donateurs sur le bien-fondé des nouvelles formes de soutien budgétaire (par exemple financement commun, soutien budgétaire général fondé sur

Examen par les pairs : Japon

les performances) que certains membres du CAD mettent à l'essai. Il est en outre proposé que les responsables de l'APD japonaise dans les missions pilotes se voient donner les moyens de participer à ces dispositifs s'ils semblent bien adaptés à la situation sur le terrain. Comme on l'a déjà vu, en Tanzanie, où cette pratique est assez courante au sein de la communauté des donateurs, le Japon s'est associé à une opération de soutien budgétaire ciblée sur la pauvreté et envisage de participer à une mise en commun de fonds pour le secteur de l'agriculture (voir l'encadré 12).

Stratégie de suivi et d'évaluation sur le terrain

Les stratégies de suivi et d'évaluation actuellement appliquées sur le terrain sont dans une large mesure déterminées par le système global de rétroaction de l'information décrit au chapitre 5. Le suivi des projets sur le terrain est assuré par les sous-traitants recrutés pour fournir une assistance technique, en particulier dans le cadre de la coopération technique et des dons. Les données de suivi sont directement communiquées au pays hôte puis aux responsables japonais qui semblent jouer un rôle relativement effacé dans l'orientation de la mise en œuvre une fois les contrats signés. En ce qui concerne les prêts d'APD, les projets sont suivis par les agents de la JBIC sur le terrain, notamment le personnel local et diverses catégories d'experts extérieurs. En revanche, l'évaluation est en grande partie organisée par Tokyo, la réalisation des travaux étant assurée soit par des spécialistes extérieurs soit par des agents de l'institution intéressée, parfois en collaboration avec le pays hôte. S'agissant de rendre compte des progrès accomplis au regard des OMD, les responsables japonais au Viêt-nam et en Tanzanie estiment que les informations sur ce point doivent en toute logique être recherchées dans les CSLP des pays. Dans ces deux pays, le Japon s'efforce de renforcer la capacité du CSLP d'évaluer l'impact des programmes des donateurs dans ce domaine. Dans le même temps, les activités de suivi et d'évaluation restent morcelées, entre les différents instruments et organismes, et ne fournissent donc pas une vue d'ensemble du programme-pays dans son intégralité. A mesure de l'évolution de la réflexion sur la décentralisation, c'est un aspect qui méritera d'être réexaminé par Tokyo.

Le Japon pourrait aussi mettre au point un système pour évaluer les performances des organisations multilatérales sur le terrain, faire systématiquement la synthèse de ces informations et les intégrer dans la position qu'il défend aux réunions du conseil d'administration de ces organisations. Certaines ambassades du Japon, dont celle en Tanzanie par exemple, rendent actuellement compte des activités des organisations multilatérales à Tokyo mais sans aller jusqu'à procéder à une véritable évaluation de leurs performances. En revanche, les Etats-Unis ont mis en place dans les années 80 un « système d'alerte précoce », couvrant l'ensemble de la planète, qui permet de faire connaître les propositions de projet de la Banque mondiale avant leur examen par le Conseil de la Banque. Les propositions sont envoyées par courrier électronique à la mission compétente de l'United States Agency for International Development (USAID), laquelle consulte des spécialistes dans le pays considéré puis établit un exposé de la situation sur le terrain accompagné de suggestions qui est adressé au cabinet de l'administrateur pour les Etats-Unis par l'intermédiaire du siège de l'USAID. Du fait qu'il figure parmi les principaux bailleurs de fonds de nombreuses organisations multilatérales, le Japon pourrait lui aussi influencer plus activement sur les politiques et la gestion de ces institutions s'il disposait d'un solide mécanisme de répercussion d'informations concernant leurs activités sur le terrain. A cet effet, l'intégration de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale doit être suffisante pour susciter un processus plus systématique d'apprentissage et garantir la cohérence des positions adoptées par le Japon au sein des différentes institutions.

Harmonisation et efficacité de l'aide vues du terrain

Les responsables de l'APD japonaise souscrivent aux objectifs définis dans le rapport du CAD de 2003 intitulé « Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité ». Le Japon indique ouvertement conduire une politique d'harmonisation en vue de renforcer l'efficacité de son aide. Il a

participe activement aux débats du CAD/OCDE sur ce thème⁵⁰ et a co-parrainé un atelier régional sur cette question à Hanoi avant de se faire l'apôtre de l'harmonisation lors du Forum à haut niveau qui s'est tenu à Rome en 2003. La thèse japonaise est que l'harmonisation doit être centrée plus particulièrement sur les procédures d'acheminement de l'aide. Le Japon a fait savoir qu'à son avis, le débat sur l'harmonisation des modalités de l'aide était contraire à l'idée de souplesse face aux réalités du terrain mais qu'il n'était pas nécessairement hostile à ce concept dès lors que celui-ci était adapté aux circonstances. Le Japon est encouragé à continuer à faire avancer, avec les autres donateurs, le débat sur l'harmonisation.

Comme le CAD, le Japon distingue trois types d'efforts d'harmonisation. Premièrement, s'agissant des efforts d'harmonisation **entre les donateurs et les gouvernements partenaires**, le Japon insiste sur la nécessité absolue de veiller à ce que les pays partenaires s'approprient le processus de développement et en assurent la conduite. A ses yeux, cela implique que les activités des donateurs soient alignées sur les plans de développement de leurs partenaires (les CSLP par exemple) et qu'il faut investir dans le renforcement des capacités locales. Deuxièmement, en ce qui concerne les efforts d'harmonisation **entre les organismes d'aide**, le Japon est conscient qu'il faut réduire les coûts de transaction élevés induits par les exigences complexes des donateurs et il souhaite harmoniser les procédures, en collaboration avec d'autres donateurs, afin de faire baisser ces coûts de manière progressive et pragmatique en commençant par les domaines où les avantages marginaux sont les plus importants. Le Japon souhaite aussi que chaque donneur partage avec tous les autres ses analyses sectorielles ou par pays et, dans cette optique, il promeut l'échange d'informations comme en atteste sa participation au site Web consacré aux travaux analytiques sur les pays (Country Analytic Work) lancé par la Banque mondiale. Au Viêt-nam, le Japon a entrepris, en partenariat avec le Royaume-Uni, de préparer un atelier sur l'efficacité de l'aide. Troisièmement enfin, pour ce qui est des efforts d'harmonisation **à l'intérieur de chaque système d'aide**, le Japon a affirmé sa détermination à passer au crible ses propres procédures et mécanismes d'aide en vue de les améliorer et de les rationaliser.

Encadré 12. L'harmonisation des prêts au Viêt-nam : Le « groupe des cinq banques de développement »

Au Viêt-nam, trois banques de développement (la BASD, la JBIC et la Banque mondiale) sont convenues lors d'une réunion du Groupe consultatif en mai 2002 d'harmoniser leurs procédures et pratiques dans les domaines de la passation de marchés, de la gestion financière, de la protection de l'environnement, de la gestion de portefeuille, et des travaux socio-économiques. Leur effort conjoint a commencé à porter ses fruits dès la première année et d'aucuns estiment qu'il s'agit de l'un des meilleurs exemples au monde d'harmonisation des pratiques des donateurs. Un examen conjoint des performances du portefeuille, réalisé avec les autorités vietnamiennes en mai 2003, a fait apparaître quelques avancées depuis l'accord de 2002, notamment des avancées vers les objectifs fixés et une augmentation du taux de versement, de plus de 10%. Compte tenu de ces améliorations, deux autres banques bilatérales de développement (l'une française, l'autre allemande) se sont jointes à cette initiative qui couvre aujourd'hui au total plus de 70% des prêts assortis de conditions de faveur accordés au Viêt-nam.

L'un des premiers enseignements que le groupe a tiré de cette expérience est qu'il faut se concentrer sur quelques tâches importantes et ne pas vouloir résoudre tous les problèmes en même temps. Fort de cela, il centre maintenant son attention sur deux thèmes, à savoir : (i) la passation de marchés et la planification des versements et (ii) les systèmes de notification, pour lesquels un plan d'action et un format commun, acceptables par tous, sont en cours d'élaboration. Le groupe espère pouvoir bientôt intégrer davantage les procédures du gouvernement vietnamien dans ce processus d'harmonisation.

50. A titre de contribution aux travaux du Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs, le Japon a financé une évaluation très appréciée des besoins des pays partenaires en matière d'harmonisation. Il assure aussi la vice-présidence du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs.

En dehors de la participation de la JBIC à l'exercice pilote du « groupe des cinq banques de développement » au Viêt-nam, la JICA fait partie d'un groupe de travail local sur l'harmonisation. La JBIC a également lancé un programme pilote avec la BASD en Indonésie, qui vise à standardiser les documents dans les domaines de la passation des marchés, de la gestion financière et de l'environnement, et elle tente de faire de même aux Philippines et à la Jamaïque. Reste que la **liaison des dons d'APD** japonais constitue une entrave à l'harmonisation (voir l'encadré 13). Le CAD encourage le Japon à réexaminer le bien fondé de cette pratique.

Encadré 13. Sous-traitance et déliement de l'aide sous forme de dons : le cas particulier du Japon

Les dons destinés à des activités concrètes sont liés à la passation de contrats avec des maîtres d'œuvre japonais. Cependant, ceux-ci ne sont pas tenus par la suite de fournir des biens, des services ou des travaux d'origine japonaise. Le MOFA considère donc que les dons ne sont pas liés et il les notifie comme tels au CAD. Selon le MOFA, si les dons sont liés à la passation de contrats avec des maîtres d'œuvre japonais c'est pour assurer le respect des exigences découlant des procédures budgétaires japonaises. Le système budgétaire ne permet guère le report de crédits d'un exercice sur l'autre et le Japon affirme que seules des entreprises japonaises peuvent parvenir à boucler les appels d'offres relatifs aux biens, services ou travaux nécessaires aux projets avant la fin de l'exercice en cours. Pour le Japon, le recours obligé à des maîtres d'œuvre japonais est de nature à garantir qu'une plus grande attention est accordée à la qualité et à la durabilité de ses investissements.

Cette exigence soulève plusieurs problèmes au niveau du CAD. Tout d'abord, il est intéressant de noter que l'approche est différente pour les prêts d'APD. Lorsque le maître d'œuvre est tenu de faire appel à des entreprises japonaises, comme dans le cas des prêts spéciaux en yen mis en place après la crise asiatique, le prêt est notifié comme étant lié même si les achats au titre des différents projets ne sont pas liés. Par ailleurs, le recours systématique à des sous-traitants japonais dans le cadre des dons conduit à s'interroger sur l'adhésion du Japon aux principes d'appropriation, de partenariat, et d'harmonisation des procédures des donateurs. Bien que les autorités du pays partenaire soient invitées à se rendre à Tokyo pour participer au choix du maître d'œuvre japonais et qu'elles soient consultées sur les spécifications techniques des biens et services à acheter, il n'en reste pas moins qu'elles ne sont pas responsables au premier chef de la passation des marchés. De même, si le recours à des entreprises japonaises est dicté par des exigences internes, il devrait être possible de réexaminer la situation dans l'optique d'un meilleur alignement sur les systèmes des pays partenaires. Enfin, le CAD note que la pratique consistant à lier les dons destinés à des projets à la passation de contrats avec des maîtres d'œuvre japonais s'applique aussi aux dons aux PMA. A l'évidence, la Recommandation de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA n'a donc guère induit de modifications concrètes dans le système japonais de passation des marchés financés par des dons dans les PMA.

Questions à prendre en considérations pour l'avenir

- Le Japon devrait étendre à d'autres pays les expériences de décentralisation engagées au Viêt-nam et en Tanzanie, en particulier en ce qui concerne la création d'une équipe spéciale sur l'APD et l'accent mis sur la coordination, l'harmonisation et le pilotage de programmes sectoriels.
- Le Japon devrait continuer de s'impliquer toujours plus dans le débat en cours au sein des donateurs sur le soutien budgétaire en s'appuyant sur son expérience récente en Tanzanie.
- Il conviendrait de mettre au point un solide mécanisme d'évaluation des performances des organisations multilatérales se fondant sur des informations provenant du terrain.
- Le Japon devrait s'appliquer, en concertation avec le CAD, à trouver des moyens concrets de délier progressivement ses dons liés de la passation de contrats avec des maîtres d'œuvre japonais, dans l'esprit de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA.

ANNEXE A

MESURES PRISES PAR LE JAPON DEPUIS L'EXAMEN DE 1999

Grands domaines	Recommandations formulées en 1999	Situation actuelle
Volume de l'aide	Le Japon doit maintenir, et accroître, le volume de son APD.	Sous l'effet pour beaucoup de difficultés budgétaires intérieures, le volume net de l'APD a considérablement diminué en 2001 et continué de fléchir en 2002-2003.
Administration de l'APD	Des améliorations doivent être apportées à l'administration de l'APD ; il faut notamment renforcer les effectifs, élargir le rôle dévolu aux organismes d'exécution, déléguer plus de pouvoirs aux représentations locales, améliorer la coordination de l'aide et associer davantage les ONG à l'action engagée.	Diverses réformes sont en cours, notamment, d'affirmer le rôle du MOFA dans la coordination des activités d'aide, d'accroître l'indépendance opérationnelle de la JICA, de renforcer le soutien apporté aux ONG et de tester la décentralisation.
Cadre stratégique	L'établissement de nouvelles orientations à moyen terme concernant l'APD apporterait une base sur laquelle appuyer la réorientation de la politique d'aide et la restructuration de la gestion de l'aide dans le respect de la nouvelle stratégie internationale en matière de développement. Il convient d'élaborer des stratégies d'aide par pays conformes à cette dernière, en collaboration avec les pays bénéficiaires, les autres donateurs et les ONG ; les équipes chargées de mettre au point ces stratégies doivent recevoir une formation destinée à les familiariser avec la stratégie internationale en matière de développement avant d'être envoyées sur le terrain ; enfin, les enseignements qui se dégageront des exercices pilotes d'application de cette stratégie internationale réalisés dans sept pays devront être intégrés à l'ensemble du programme d'APD.	Le Japon a révisé sa Charte de l'APD en août 2003. A cette occasion, il s'est appliqué à mieux accorder l'APD aux objectifs de la stratégie internationale. La nouvelle Charte prévoit un recours accru à des programmes d'aide par pays assortis d'orientations formelles à moyen terme. De tels programmes ont été établis pour 15 pays, avec la participation de la société civile.

..

Examen par les pairs : Japon

Effet de la refonte organisationnelle	Il sera important de préserver l'intégrité de l'APD dans le cadre de la fusion de l'OECF et de la JEXIM, en particulier par une dissociation des lignes d'action et des comptabilités.	La JBIC a mis en place des « coupe-feu » administratifs pour séparer les deux fonctions.
Enseignements tirés de la crise asiatique	Il faut procéder à une analyse des causes internes et des retombées de la crise asiatique, en y abordant notamment les questions liées à la viabilité du « décollage économique », aux « efforts d'auto-assistance », à la gestion des affaires publiques et à la corruption, ainsi qu'au développement des capacités institutionnelles et humaines.	Les conclusions officielles du Japon ne sont toujours pas connues.
Intégration des questions transversales	Les problèmes transversaux tels que la pauvreté, l'égalité homme-femme et la bonne gestion des affaires publiques doivent être systématiquement pris en compte et il faut définir avec précision ce que sont les « besoins essentiels de l'être humain », qui sont « les pauvres », ce qu'est « la pauvreté » et ce que recouvre la « lutte contre la pauvreté ».	Il n'existe toujours pas au Japon de mécanisme permettant de transcender les frontières institutionnelles pour le traitement des questions transversales. Les diverses institutions intervenant dans l'APD adoptent actuellement à l'égard de ces sujets des approches différentes.
Efficacité, durabilité et dialogue	Dans la conception, le suivi et l'évaluation des projets, une attention doit être portée au rapport coût/efficacité, aux considérations de viabilité et d'adéquation technologique et aux résultats/retombées sur le plan socio-économique. Une plus large place doit être faite au dialogue sur les mesures à prendre.	Les processus relatifs aux projets n'ont pas subi de changements significatifs. La réduction des coûts est une préoccupation majeure dans le contexte d'austérité budgétaire actuel. La viabilité est avant tout une question de principe et le souci porté à cet aspect transparaît dans le regain d'intérêt manifesté pour l'appropriation, les programmes-pays et la décentralisation. Une place plus importante est accordée au dialogue sur les mesures à prendre.
Cohérence des politiques	Il convient de veiller systématiquement à la cohérence entre l'action de coopération pour le développement et les politiques suivies dans d'autres domaines pouvant influencer sur les échanges et les investissements des pays en développement.	Il n'existe pas au Japon de document officiel prônant la cohérence des politiques au service du développement. Font également défaut les capacités analytiques requises pour repérer les incohérences et y proposer des solutions.
Déliement de l'aide	Le Japon est encouragé à poursuivre le déliement de son APD, aux pays les moins avancés en particulier, sans perdre de vue les travaux engagés au sein du CAD dans ce domaine.	Le Japon n'a toujours pas délié complètement les dons qu'il consent aux PMA.

ANNEXE B

CHARTRE JAPONAISE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

29 août 2003

**Gouvernement du Japon
Ministère des Affaires étrangères
Bureau de la coopération économique**

(Traduction non officielle)

Révision de la Charte japonaise de l'aide publique au développement

La Charte de l'aide publique au développement (APD) approuvée par le Cabinet en 1992 sert depuis plus de dix ans d'assise à la politique d'aide du Japon. Depuis la rédaction de ce document, le monde a toutefois subi de profondes transformations et il est aujourd'hui urgent pour la communauté internationale, y compris le Japon, de s'attaquer aux défis nouveaux liés au développement, notamment la construction de la paix. Face à ces nouveaux défis, de nombreux pays développés ont entrepris de renforcer leur politique d'APD afin de remédier aux graves problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement. Parallèlement, à côté des gouvernements et des organisations internationales, de nombreux autres acteurs apportent aussi une aide aux pays en développement, et il s'opère un resserrement de la collaboration entre tous ces intervenants.

Ainsi que sa Constitution l'y enjoint, le Japon s'appliquera à se montrer à la hauteur des responsabilités que lui imposent sa puissance économique et sa position sur la scène internationale en s'attaquant avec vigueur à ces nouveaux défis. A cet effet, il est essentiel de mobiliser le soutien du public pour l'APD. Il est également indispensable d'assurer une mise en œuvre efficace de l'APD, en tenant compte de la situation économique et budgétaire intérieure et de l'opinion du peuple japonais.

C'est pourquoi le gouvernement a révisé sa Charte de l'APD de telle sorte que celle-ci garantisse mieux encore l'utilité stratégique, la flexibilité, la transparence et l'efficacité de l'APD japonaise. Cet exercice vise aussi à encourager le public à participer largement à l'action engagée et à faire mieux connaître les principes sous-tendant l'APD japonaise, au Japon comme ailleurs.

Charte japonaise de l'aide publique au développement

I. Orientations fondamentales : objectifs, principes et priorités

1. Objectifs

L'APD japonaise a pour objectif de contribuer à la paix et au développement à l'échelle mondiale, et partant à assurer la sécurité et la prospérité du Japon lui-même.

Fort de son expérience de première nation d'Asie à avoir accédé au rang de pays développé, le Japon s'est servi de son APD pour soutenir activement le développement des infrastructures économiques et sociales, la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions, apportant ainsi une contribution significative au progrès économique et social dans les pays en développement, d'Asie de l'Est en particulier.

Avec le processus de mondialisation qui s'est engagé à la fin de l'ère de la guerre froide, la communauté internationale se trouve aujourd'hui confrontée à un environnement nouveau, où il lui faut s'atteler au règlement d'une multitude de problèmes tels que le fossé entre riches et pauvres, les conflits ethniques et religieux, les conflits armés, le terrorisme, les atteintes à la liberté, aux droits de l'homme et à la démocratie, les dommages environnementaux, les maladies infectieuses, et les disparités entre hommes et femmes.

Les fléaux humanitaires, comme l'extrême pauvreté, la famine, la détresse des réfugiés et les catastrophes naturelles, de même que les préoccupations d'envergure mondiale, relatives à l'environnement et à l'eau par exemple, sont des problèmes importants qui doivent trouver une solution pour que la communauté internationale dans son ensemble puisse atteindre à un développement durable. Ces problèmes ne connaissent pas les frontières et constituent une grave menace pour l'humanité toute entière.

D'un autre côté, les conflits et les actes terroristes se multiplient et deviennent des problèmes d'une acuité croissante. S'appliquer à prévenir les conflits et le terrorisme, à consolider la paix, à promouvoir la démocratie ainsi qu'à protéger les droits humains et la dignité des individus est devenu essentiel pour assurer la stabilité et le développement de la communauté internationale.

En sa qualité de nation parmi les plus avancées du monde, le Japon est déterminé à utiliser au mieux son APD au service d'initiatives visant à remédier à tous ces problèmes. Les efforts qu'il déploiera dans ce sens lui seront profitables à lui aussi car ils contribueront notamment à favoriser l'instauration de relations amicales et d'échanges avec les peuples d'autres pays ainsi qu'à affermir la position du Japon sur la scène internationale.

Par ailleurs, face à l'interdépendance grandissante entre les nations, le Japon, pays largement tributaire du monde extérieur pour son approvisionnement en matières premières, en énergie et en denrées alimentaires et donc conscient des bienfaits du commerce international, s'emploiera activement, par son APD, à favoriser la stabilité et l'essor des pays en développement. Cela ne peut que servir l'amélioration à la fois de sa propre sécurité et prospérité et du bien-être de ses citoyens. Il est notamment essentiel que le Japon s'applique à resserrer son partenariat économique et à intensifier ses échanges avec les autres pays asiatiques avec lesquels il entretient des relations particulièrement étroites.

Le Japon aspire à un monde de paix. Appuyer activement par son APD les efforts déployés dans les domaines susmentionnés et défendre cette cause à l'échelon national et international est le meilleur

moyen qu'a le Japon de rallier la sympathie et le soutien de la communauté mondiale à son point de vue. En conséquence, l'APD continuera de jouer un rôle important dans les années à venir.

2. Principes de base

Afin d'assurer la réalisation des objectifs énoncés ci-dessus, le Japon adoptera en matière d'APD une démarche encore plus stratégique, dans le respect des principes de base suivants.

(1) Appuyer les efforts que déploient les pays en développement pour s'aider eux-mêmes

Aux yeux du Japon, le plus important est que l'APD vienne soutenir les efforts déployés par les pays en développement eux-mêmes pour s'engager dans la voie de la bonne gouvernance, en les aidant à mettre en valeur leurs ressources humaines, à renforcer leurs structures institutionnelles, y compris leur système juridique, et à améliorer leur infrastructure économique et sociale, assise de leur développement. En conséquence, le Japon, soucieux de l'appropriation par les pays en développement, accorde la priorité aux stratégies de développement choisies par ces pays eux-mêmes.

Concrètement, il résulte de ce principe que le Japon aidera en priorité les pays en développement qui s'emploient activement à préserver la paix, à instaurer la démocratie, à protéger les droits de l'homme et à réformer leurs structures économiques et sociales.

(2) Tenir compte de l'aspect « sécurité humaine »

Afin de contrer des menaces directes pour l'individu comme peuvent l'être les conflits, les catastrophes naturelles ou les maladies infectieuses, il est important de considérer non seulement leurs effets à l'échelle mondiale, régionale et nationale mais également leurs retombées pour la sécurité humaine, autrement dit l'individu. En conséquence, le Japon mettra son APD au service du renforcement des capacités des communautés locales par la mise en valeur des ressources humaines. Afin de garantir le respect de la dignité humaine quelle que soit la situation, y compris en phase de conflit, de reconstruction ou de développement, l'aide du Japon sera centrée sur la protection de l'individu et l'amélioration de ses moyens d'action.

(3) Veiller à l'équité

Le Japon veillera à l'équité, au niveau de la conception comme de la mise en œuvre de ses activités d'aide. A cet effet, il tiendra compte de la situation des groupes socialement vulnérables ainsi que des disparités entre riches et pauvres et entre diverses régions au sein d'un même pays en développement. Il portera en outre une grande attention à des éléments tels que les retombées de ses activités d'APD sur l'environnement et le tissu social des pays en développement.

Assurer l'égalité entre hommes et femmes, en particulier, est important. Le Japon redoublera d'efforts pour améliorer la condition des femmes, en s'appliquant à faire en sorte que ces dernières participent activement au processus de développement et profitent de ses bienfaits.

(4) Exploiter les enseignements de l'expérience accumulée par le Japon et les compétences japonaises

Le Japon mettra à profit, dans ses activités d'aide, l'expérience qu'il a lui-même accumulée en matière de développement économique et social et de coopération économique, tout en respectant pleinement les politiques de développement retenues par les pays en développement et en tenant dûment compte de leurs besoins. Il exploitera aussi ses technologies avancées ainsi que les compétences de ses propres ressources humaines et institutions.

Examen par les pairs : Japon

Une coordination sera opérée entre l'APD et les politiques suivies par le Japon dans des domaines clés, par souci de cohérence, sans que soient toutefois perdus de vue les intérêts de l'économie et de la société japonaises.

(5) Œuvrer en partenariat et en collaboration avec la communauté internationale

A l'initiative principalement des organisations internationales, une convergence de vues s'opère au sein de la communauté internationale sur les objectifs et stratégies de développement et les divers intervenants s'appliquent de plus en plus à coordonner leurs activités d'aide. Le Japon entend non seulement participer à ce processus mais aussi y jouer un rôle majeur. En parallèle, il poursuivra sa collaboration avec les organismes des Nations unies, les institutions financières internationales, les autres pays donateurs, les ONG, le secteur privé et d'autres entités. En particulier, il resserrera sa coopération avec les organisations internationales compétentes qui font preuve de neutralité politique et s'emploiera à faire en sorte que la ligne d'action qu'il préconise soit adéquatement prise en compte dans la gestion de ces institutions.

Par ailleurs, le Japon s'efforcera activement de promouvoir la coopération Sud-Sud, en partenariat avec les pays en développement les plus avancés d'Asie et d'autres régions. Il renforcera en outre sa collaboration aux dispositifs de coopération régionale et encouragera la coopération régionale associant plusieurs pays.

3. Domaines d'intervention prioritaires

Dans le respect des objectifs et principes énoncés ci-dessus, les domaines d'intervention prioritaires du Japon seront les suivants.

(1) Lutte contre la pauvreté

Faire refluer la pauvreté est un objectif majeur de développement, auquel souscrit l'ensemble de la communauté internationale, et est également essentiel pour éliminer le terrorisme et les autres facteurs d'instabilité dans le monde. Par conséquent, l'aide du Japon sera axée en priorité sur des secteurs tels que l'éducation, la santé et la protection sociale, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et l'agriculture, afin de contribuer au développement humain et social des pays en développement. Cela dit, le recul de la pauvreté appelle aussi l'instauration d'une croissance économique durable, la création d'emplois et une amélioration des conditions de vie, domaines dans lesquels le Japon juge en conséquence important aussi d'apporter son concours.

(2) Instauration d'une croissance durable

Afin de stimuler les échanges et les investissements des pays en développement, de même que les échanges entre peuples, et de favoriser l'instauration d'une croissance durable, le Japon estime important d'œuvrer à l'amélioration de l'infrastructure socio-économique – clé de l'expansion des activités économiques, mais aussi d'une prise de décisions éclairée, du renforcement des institutions et de la mise en valeur des ressources humaines. Dans cette optique, il privilégiera (i) la coopération dans le domaine des échanges et de l'investissement, y compris la mise en place de mécanismes adéquats de protection des droits de propriété intellectuelle, dans un souci de normalisation, (ii) la coopération dans le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC), (iii) les échanges universitaires, et (iv) la coopération dans le domaine de la recherche.

En outre, le Japon veillera à assurer une étroite coordination entre son APD et ses politiques visant les échanges et l'investissement, lesquelles exercent une influence non négligeable sur les perspectives de développement des pays de destination, de telle sorte que l'ensemble de ses décisions en ces matières

concourent à promouvoir la croissance dans les pays en développement. A cet effet, il s'appliquera à mieux accorder aux objectifs de l'APD les apports transitant par d'autres mécanismes publics, par exemple les dispositifs d'assurance et de financement des exportations et des importations. Parallèlement, la coopération économique au niveau du secteur privé sera encouragée, afin de tirer pleinement parti du dynamisme et des moyens financiers des entreprises privées.

(3) Problèmes d'envergure mondiale

Face à des préoccupations d'envergure mondiale tels que le réchauffement de la planète et les autres problèmes en rapport avec l'environnement mondial, la propagation de maladies infectieuses, la régulation de la croissance démographique et des approvisionnements en denrées alimentaires et en énergie, les catastrophes naturelles, le terrorisme, la drogue et le crime international organisé, une intensification, selon des modalités coordonnées, des efforts de la communauté internationale s'impose d'urgence. Le Japon s'appliquera à contribuer au règlement de ces problèmes par ses activités d'APD et participera activement à l'élaboration de normes internationales.

(4) Construction de la paix

Pour prévenir l'émergence de conflits dans les régions en développement, il est fondamental de remédier à tout un ensemble de facteurs qui constituent autant de causes de conflit. Dans cette optique, le Japon œuvrera, dans le cadre de son APD, à la réduction de la pauvreté et à la correction des disparités, ainsi qu'il a été indiqué plus haut. A côté de cette aide à la prévention des conflits et d'une aide humanitaire d'urgence en cas de conflit, le Japon utilisera les canaux bilatéraux et multilatéraux pour apporter, selon des modalités souples et en permanence, une aide à la construction de la paix afin de contribuer, selon le cas, à accélérer le règlement du conflit, consolider la paix ou reconstruire une nation sortant d'un conflit.

C'est ainsi que l'APD pourra servir à financer des activités visant à faciliter le processus de paix ; à répondre à des besoins humanitaires et de reconstruction, par exemple en apportant une aide aux personnes déplacées ou pour la remise en état des infrastructures de base ; à assurer la stabilité et la sécurité intérieures, y compris par le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants ainsi que par la collecte et l'élimination des armes, au moyen d'opérations de déminage notamment ; ou à soutenir la reconstruction, par exemple en contribuant au développement économique et social et au renforcement des capacités de l'administration.

4. Régions prioritaires

Compte tenu des objectifs énoncés plus haut, l'Asie constitue une zone d'intervention prioritaire pour le Japon étant donné l'étroitesse de ses relations avec les pays de cette région et l'impact majeur que la situation de ces pays peut avoir sur sa propre stabilité et sa propre prospérité. Le Japon n'en opérera pas moins un dosage stratégique de son aide aux pays asiatiques, en tenant pleinement compte des conditions socio-économiques, très diverses, qui y prévalent et de l'évolution de leurs besoins respectifs. En Asie de l'Est en particulier, où l'ANASE contribue à multiplier et consolider les liens d'interdépendance économique et où des efforts sont déployés depuis quelques années pour rehausser la compétitivité régionale par le maintien de la croissance économique et le renforcement de l'intégration, l'APD sera utilisée pour resserrer les liens avec cette région et remédier aux disparités qui peuvent y être observées, tout en faisant pleinement place au souci d'affermir le partenariat économique avec chacun des pays d'Asie de l'Est.

Le Japon portera aussi l'attention qui lui est due à la vaste population de pauvres que compte l'Asie du Sud. En Asie centrale et dans la région du Caucase, l'aide visera avant tout à promouvoir la démocratisation et à faciliter la transition vers l'économie de marché.

Examen par les pairs : Japon

La hiérarchisation entre les autres régions sera opérée sur la base des objectifs, principes de base et domaines d'intervention prioritaires exposés dans la présente Charte, compte tenu des besoins d'aide et du stade de développement de chacune.

L'Afrique compte un nombre important de pays parmi les moins avancés, est ravagée par les conflits et est confrontée à de graves problèmes de développement, et les pays de la région multiplient les efforts pour se sortir de cette situation. Le Japon appuiera ces efforts.

Le Moyen-Orient est une région importante du point de vue des approvisionnements en énergie ainsi que de la paix et de la stabilité internationale, et des forces déstabilisatrices y sont à l'œuvre compte tenu de la situation du processus de paix. Dans cette région, l'aide du Japon sera axée sur la stabilité sociale et la consolidation de la paix.

L'Amérique latine se compose tout à la fois de pays relativement développés et de nations insulaires à l'économie fragile. Dans ses activités de coopération, le Japon tiendra compte des disparités existant au niveau de la région comme des pays qui la forment.

Une aide sera aussi accordée à l'Océanie, où se trouvent de nombreuses nations insulaires vulnérables.

II. Principes devant régir la mise en œuvre de l'APD

En vertu des orientations fondamentales énoncées ci-dessus, et compte tenu globalement des besoins d'aide de chaque pays bénéficiaire, de sa situation socio-économique et des relations bilatérales qu'il entretient avec le Japon, le Japon dispensera son APD conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies (en particulier l'égalité souveraine des Membres et la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats), ainsi qu'aux quatre principes suivants :

(1) La protection de l'environnement et le développement doivent être menés de pair.

(2) Toute utilisation de l'APD à des fins militaires ou propre à aggraver des conflits internationaux doit être évitée.

(3) Toute l'attention voulue doit être accordée à l'évolution des dépenses militaires des pays bénéficiaires, au développement et à la production par ceux-ci d'armes de destruction massive et de missiles, à leurs exportations et leurs importations d'armement, etc., par souci de maintenir et de consolider la paix et la stabilité internationales, notamment en prévenant les actes terroristes et la prolifération des armes de destruction massive, étant entendu que les pays en développement doivent opérer de leurs ressources une répartition appropriée pour assurer leur propre développement économique et social.

(4) Toute l'attention voulue doit être accordée aux efforts de démocratisation et de mise en place d'une économie de marché déployés par le pays bénéficiaire, ainsi qu'à sa situation concernant la garantie des droits fondamentaux et des libertés de l'être humain.

III. Formulation et mise en œuvre de la politique d'APD

1. Modalités de formulation et de mise en œuvre de la politique d'APD

(1) Cohérence au niveau de la formulation de la politique d'APD

Afin d'assurer, comme le veut la présente Charte, une mise en œuvre efficace et efficiente de l'APD à l'échelle de l'ensemble des services gouvernementaux selon des modalités harmonisées et cohérentes, il sera établi des stratégies d'APD à moyen terme et des programmes d'aide par pays, dans le respect des Principes de base énoncés plus haut en particulier celui concernant la nécessité d'œuvrer en partenariat et en collaboration avec la communauté internationale. Des programmes d'aide par pays seront élaborés pour tous les principaux bénéficiaires, et ils mettront expressément en évidence les points auxquels priorité doit être donnée au vu de la politique d'aide du Japon et des besoins réels d'assistance des pays bénéficiaires.

Dans le cadre de ces stratégies d'APD à moyen terme et programmes d'aide par pays, diverses formes d'aide – coopération financière passant par des prêts ou des dons et coopération technique – seront judicieusement associées de manière à tirer le meilleur parti de chacune d'elle. Parallèlement, le Japon veillera à assurer un juste équilibre entre la coopération à caractère matériel, par exemple la construction ou la fourniture d'équipements, et la coopération à caractère immatériel, notamment l'assistance technique et l'aide au renforcement des institutions. Il sera procédé à un examen approfondi des avantages et des inconvénients de chaque forme d'aide.

(2) Collaboration entre les ministères et instances gouvernementales intéressés

Afin que les politiques soient formulées et mises en œuvre de façon harmonisée et cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration, sous les auspices du Conseil des ministres intervenant dans la coopération économique, le ministère des Affaires étrangères sera investi d'un rôle central de coordination et s'appliquera à promouvoir une vaste collaboration entre tous les ministères et instances gouvernementales participant à l'APD, y compris par des échanges de personnel et l'exploitation de leurs compétences respectives. A cette fin, les ministères et autres instances gouvernementales auront activement recours à des structures de consultation telles que la Commission interministérielle sur l'APD.

(3) Collaboration entre le gouvernement et les organismes exécutants

Si les rôles respectifs du gouvernement et des organismes exécutants (Agence japonaise de coopération internationale* et Banque japonaise de coopération internationale) doivent être clairement définis de même que la manière dont les responsabilités se répartissent entre eux, la collaboration n'en sera pas moins renforcée, notamment par des échanges de personnel afin de créer un lien organique entre les instances de décision et d'exécution. Les organismes exécutants resserreront en outre leur collaboration mutuelle.

(4) Consultation sur les politiques

Pour mettre au point et en œuvre les stratégies d'aide, il est essentiel d'être parfaitement informé des politiques de développement suivies par les pays bénéficiaires et de leurs besoins d'aide. A cet effet, des consultations seront engagées avant la formulation par les pays en développement de leurs demandes. De son côté, le Japon présentera sa stratégie d'aide à ces derniers. S'ouvrira ensuite un dialogue visant à rapprocher la politique d'aide du pays bénéficiaire et la stratégie d'aide du Japon de manière à optimiser la contribution de l'aide japonaise. En outre, le Japon appuiera les efforts déployés par les pays en développement pour améliorer leurs politiques et procédures, notamment leur capacité de construire un dossier pour étayer un projet d'aide et d'assurer l'exécution de ce dernier. Dans la formulation et la mise en œuvre de son APD, le Japon tiendra compte de l'ampleur des efforts engagés par les pays en développement dans ce sens.

Examen par les pairs : Japon

(5) Attributions des missions locales dans les processus de décision et de mise en œuvre

Les missions locales (autrement dit, pour l'essentiel, les représentations diplomatiques et les bureaux des organismes exécutants à l'étranger) se verront investies d'un rôle de premier plan dans la formulation des orientations stratégiques et la mise en œuvre de l'APD. Des mesures seront prises pour renforcer les moyens mis à leur disposition, notamment par le recours à des compétences extérieures. Le Japon s'appliquera par ailleurs à brosser un tableau complet et précis des politiques de développement et des besoins d'aide des pays bénéficiaires, au niveau local surtout. Il recueillera des informations détaillées auprès des acteurs locaux intéressés sur les conditions socio-économiques et autres prévalant à l'échelon local.

(6) Collaboration avec les autres entités ayant des activités d'aide

La collaboration avec les ONG, universités, administrations locales, organisations patronales et syndicales et autres entités japonaises sera renforcée afin de faciliter leur participation à l'APD et de mettre à profit leurs technologies et leurs compétences. Le Japon s'appliquera également à instaurer une collaboration avec des entités étrangères de même nature, en particulier celles existant dans les pays en développement. Pour la mise en œuvre de l'APD, il sera en outre fait appel en tant que de besoin aux technologies et compétences des entreprises privées japonaises.

2. Participation du public

(1) Large association des citoyens japonais de tous horizons

Des mesures seront prises pour encourager la participation aux activités d'aide des citoyens japonais de toutes conditions et promouvoir leur interaction avec les pays en développement, notamment en fournissant des informations adéquates, en se mettant à l'écoute de l'opinion publique, en sollicitant des propositions en vue d'activités d'APD et en recourant au volontariat.

(2) Valorisation des ressources humaines et recherche sur les questions de développement

Des efforts seront déployés pour doter les personnes travaillant dans le domaine de l'aide des compétences dont elles ont besoin et multiplier les possibilités d'emploi qui leur sont offertes au Japon et à l'étranger. Parallèlement, il sera procédé à un large recensement des personnels hautement qualifiés, en particulier des personnes possédant une vaste expérience et une connaissance approfondie des pays étrangers, et celles-ci seront encouragées à participer aux activités d'APD.

Par ailleurs, des dispositions seront mises en place pour favoriser la réalisation d'études régionales concernant les pays en développement et de travaux de recherche sur la politique de développement, afin d'accroître le patrimoine intellectuel du Japon en matière de développement.

(3) Sensibilisation aux questions de développement

Une action de sensibilisation est importante pour aider le public à mieux comprendre ce qu'est la coopération internationale, et en particulier l'APD, et inciter les gens à œuvrer dans ce sens à l'avenir. Des mesures seront donc prises pour assurer une plus large information, dans le cadre de l'école notamment mais pas seulement, sur les questions de développement, en particulier sur les problèmes auxquels se heurtent les pays en développement, sur les relations entre le Japon et ces derniers et sur le rôle de l'aide au développement. Il sera entrepris de distribuer les matériels éducatifs nécessaires et de former les enseignants à cette nouvelle mission.

(4) Diffusion d'informations et relations publiques

La transparence appelle la diffusion large et rapide d'informations sur la politique d'APD et sa mise en œuvre ainsi que sur les résultats des évaluations auxquelles sont soumises les activités d'APD. Il sera en conséquence recouru à divers moyens pour dispenser des informations sous une forme facilement accessible et donner aux citoyens japonais des occasions de découvrir les activités d'APD menées par le Japon.

Parallèlement, des efforts seront déployés pour fournir des informations sur l'APD du Japon aux pays en développement et aux autres donateurs.

3. Eléments essentiels pour une mise en œuvre efficace

(1) Evaluation

Des évaluations seront réalisées à tous les stades successifs des activités (*ex ante*, à mi-parcours et *ex post*) et à tous les niveaux (stratégie, programme, projet). Afin de mesurer et d'analyser les résultats de l'APD et d'obtenir sur ces derniers une appréciation objective, des évaluations indépendantes seront demandées à des experts pour compléter les évaluations des politiques réalisées par les pouvoirs publics. Les conclusions des évaluations seront prises en compte dans les décisions ultérieures concernant l'APD et dans sa mise en œuvre afin d'en rehausser l'efficacité et l'efficience.

(2) Adéquation des procédures

Il sera mis en place des procédures destinées à garantir que sont pleinement prises en considération les répercussions d'ordre environnemental et social des activités d'APD. La passation des marchés sera conduite de façon appropriée et efficiente au regard des critères de qualité et de prix. En parallèle, les procédures seront simplifiées et accélérées.

(3) Prévention de la fraude et de la corruption

Des mesures seront prises pour garantir la transparence des processus de sélection et d'exécution des activités, ainsi que pour prévenir la fraude, la corruption et une utilisation impropre de l'aide. Par ailleurs, des efforts seront déployés pour veiller au bon emploi des fonds par un renforcement des contrôles, y compris la mise en place d'audits externes.

(4) Sécurité du personnel chargé de l'APD

La bonne mise en œuvre de l'APD requiert que soit assurée la sécurité individuelle des agents qui en sont chargés. Toutes les informations voulues relatives aux conditions de sécurité seront recueillies et toutes les mesures nécessaires seront prises.

IV. Reddition de comptes sur l'avancement de la mise en œuvre de la Charte de l'aide publique au développement

Il sera rendu compte des mesures prises pour donner suite à la Charte de l'aide publique au développement dans le « Livre blanc sur l'aide publique au développement » soumis chaque année au Cabinet.

* Le 1^{er} octobre 2003, l'Agence japonaise de coopération internationale, qui a actuellement le statut d'organisme public à vocation spéciale, devrait devenir une institution administrative indépendante.

ANNEXE C

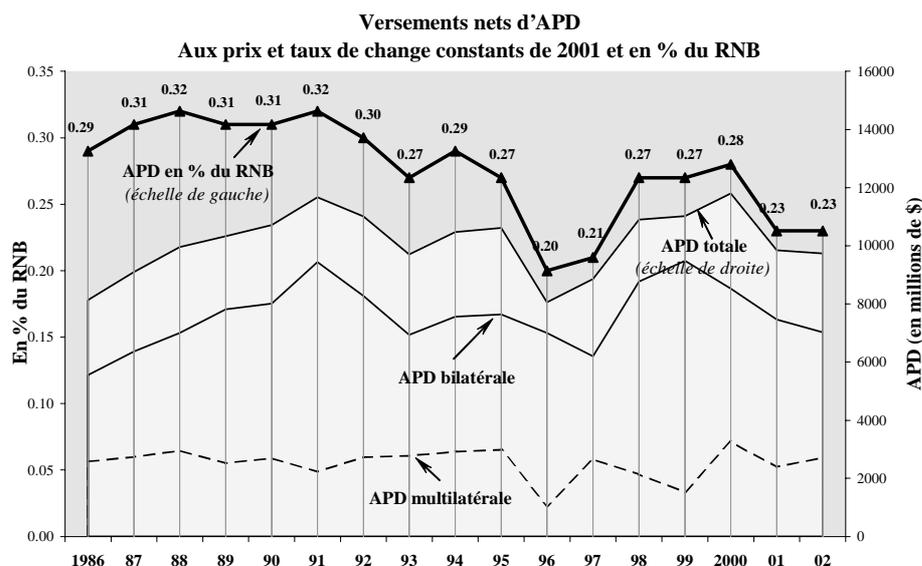
STATISTIQUES OCDE/CAD SUR LES APPORTS DE'AIDE

Tableau C.1. Apports financiers totaux

Millions USD aux prix et taux de change courants

Japon	Versements nets						
	1986-87	1991-92	1998	1999	2000	2001	2002
Apports totaux du secteur public	5 222	14 149	23 451	23 260	8 746	8 426	4 278
Aide publique au développement	6 488	11 052	10 640	12 163	13 508	9 847	9 283
Bilatérale	4 490	8 622	8 553	10 476	9 768	7 458	6 692
Multilatérale	1 998	2 429	2 087	1 687	3 740	2 389	2 591
Aide publique	n.d.	174	132	67	- 54	84	99
Bilatérale		96	94	27	- 93	25	56
Multilatérale		78	39	40	39	59	43
Autres apports du secteur public	-1 266	2 924	12 678	11 030	-4 708	-1505	-5104
Bilatéraux	-1 143	2 365	10 602	9 799	-4 456	-1524	-2592
Multilatéraux	- 123	558	2 076	1 231	- 252	19	-2 512
Dons des ONG	87	179	203	261	231	235	157
Apports du secteur privé aux conditions du marché	11 073	6 128	50	-3 279	6 229	8 549	8 123
Bilatéraux : dont	9 483	7 995	4 629	835	6 281	8 904	8 380
Investissements directs	4 009	3 684	11 628	7 902	6 206	12 145	12 544
Crédits à l'exportation	640	- 226	-3 946	-2 305	- 356	783	-737
Multilatéraux	1 589	-1 867	-4 579	-4 114	- 52	-355	- 257
Apports totaux	16 381	20 457	23 703	20 242	15 206	17 210	12 558
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 2001)	8 614	11 339	10 900	11 011	11 797	9 847	9 732
APD en pourcentage du RNB	0.30	0.31	0.27	0.27	0.28	0.23	0.23
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.75	0.57	0.45	0.39	0.23	0.34	0.18

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



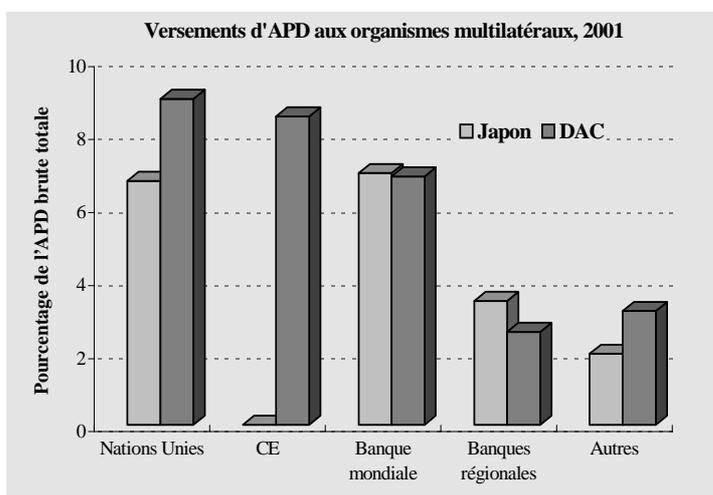
Source : OCDE

Tableau C.2. APD par grandes catégories

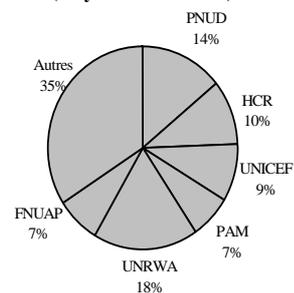
Japon	Millions de \$ constants de 2001					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1998 1999 2000 2001 2002					Ensemble du CAD 2001%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
APD bilatérale brute	11 359	12 180	10 969	10 236	10 105	84	89	77	81	79	70
<i>Dons</i>	<i>5 020</i>	<i>4 957</i>	<i>4 959</i>	<i>4 742</i>	<i>4 584</i>	<i>37</i>	<i>36</i>	<i>35</i>	<i>38</i>	<i>36</i>	<i>57</i>
Projets et programmes de développement	1 576	1 597	1 296	1 281	1 328	12	12	9	10	10	13
Coopération technique	1 863	1 934	2 122	1 942	1 899	14	14	15	15	15	23
Aide alimentaire à des fins de développement	58	38	37	54	43	0	0	0	0	0	2
Secours d'urgence	127	164	74	30	38	1	1	1	0	0	6
Allégement de la dette	391	245	361	446	274	3	2	3	4	2	4
Dépenses administratives	673	694	814	715	734	5	5	6	6	6	5
Autres dons	332	286	254	274	267	2	2	2	2	2	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>6 339</i>	<i>7 223</i>	<i>6 010</i>	<i>5 494</i>	<i>5 521</i>	<i>47</i>	<i>53</i>	<i>42</i>	<i>44</i>	<i>43</i>	<i>13</i>
Prêts nouveaux de développement	6 339	7 223	6 010	5 494	5 274	47	53	42	44	41	12
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	247	-	-	-	-	2	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
APD multilatérale brute	2 138	1 527	3 266	2 389	2 716	16	11	23	19	21	30
Organismes des Nations Unies	643	659	1 139	844	843	5	5	8	7	7	9
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Groupe de la Banque mondiale	827	146	1 007	871	1 178	6	1	7	7	9	7
Banques régionales de développement (a)	483	478	778	428	412	4	3	5	3	3	3
Autres	185	244	342	246	283	1	2	2	2	2	3
Total des versements bruts d'APD	13 497	13 707	14 236	12 625	12 821	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-2 597	-2 696	-2 438	-2 778	-3 089						
Total des versements nets d'APD	10 900	11 011	11 797	9 847	9 732						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	329	295	251	272	248						
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						

a. A l'exclusion de la BERD.

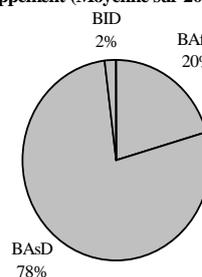
b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2001-02)



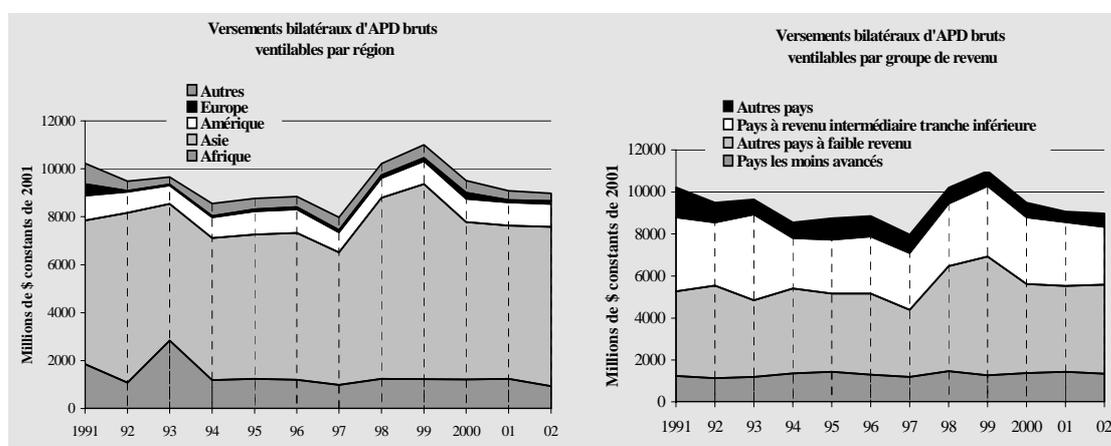
Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2001-02)



Source : OCDE

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

Japon	Millions de \$ constants de 2001					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2001%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
	Afrique	1 249	1 226	1 221	1 250	930	12	11	13	14	
Afrique subsaharienne	1 056	982	936	930	722	10	9	10	10	8	26
Afrique du Nord	193	244	285	320	208	2	2	3	4	2	7
Asie	7 543	8 142	6 560	6 382	6 652	74	74	69	70	74	39
Asie du Sud et Asie centrale	2 331	1 793	1 788	2 061	2 300	23	16	19	23	26	17
Extrême-Orient	5 212	6 349	4 772	4 321	4 352	51	58	50	48	48	22
Amérique	821	960	966	971	949	8	9	10	11	11	15
Amérique du Nord et Amérique centrale	303	344	356	383	380	3	3	4	4	4	7
Amérique du Sud	518	616	610	588	568	5	6	6	6	6	8
Moyen-Orient	333	407	367	248	197	3	4	4	3	2	4
Océanie	153	134	136	126	120	1	1	1	1	1	2
Europe	117	129	257	99	133	1	1	3	1	1	6
Versements bilatéraux ventilables par pays	10 215	10 999	9 507	9 075	8 981	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	1 463	1 269	1 372	1 438	1 354	14	12	14	16	15	26
Autres pays à faible revenu	4 996	5 652	4 245	4 086	4 228	49	51	45	45	47	33
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	2 987	3 373	3 183	3 043	2 758	29	31	33	34	31	35
(tranche supérieure)	669	607	708	508	641	7	6	7	6	7	5
Pays à revenu élevé	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Pays en développement plus avancés	99	98	-	-	-	1	1	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	11 359	12 180	10 969	10 236	10 105	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	1 144	1 181	1 462	1 161	1 124	10	10	13	11	11	23



Source : OCDE

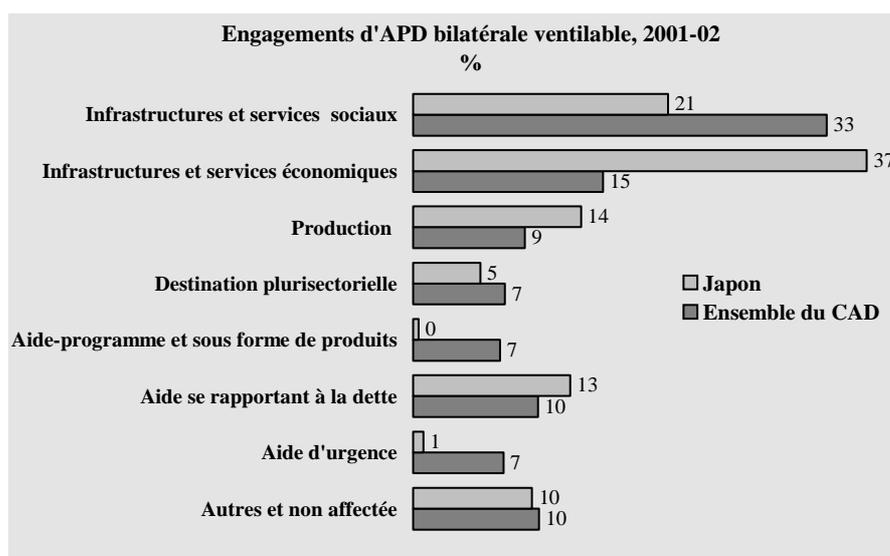
Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Japon	1991-92			1996-97			2001-02		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ 2001	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ 2001	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ 2001	Pour cent
Indonésie	1 540	1 574	16	1 208	1 075	13	1 202	1 234	14
Philippines	946	954	10	963	860	10	841	862	10
Chine	874	887	9	760	679	8	758	775	9
Inde	775	805	8	741	664	8	748	764	8
Thaïlande	531	544	6	714	640	8	666	683	8
5 principaux bénéficiaires	4 666	4 764	49	4 385	3 918	47	4 217	4 317	48
Egypte	376	396	4	363	331	4	429	438	5
Malaysie	310	319	3	327	290	3	309	316	3
Jordanie	285	298	3	297	266	3	256	264	3
Pérou	257	268	3	211	189	2	244	249	3
Turquie	251	266	3	186	170	2	171	175	2
10 principaux bénéficiaires	6 145	6 310	64	5 770	5 164	61	5 626	5 760	64
Corée	249	255	3	163	145	2	170	174	2
Pakistan	227	231	2	160	140	2	167	169	2
Bangladesh	220	224	2	153	134	2	147	151	2
Sri Lanka	205	213	2	134	121	1	121	125	1
Viet Nam	186	184	2	108	97	1	110	112	1
15 principaux bénéficiaires	7 230	7 418	75	6 489	5 802	69	6 341	6 490	72
Kenya	173	179	2	101	90	1	105	108	1
Népal	120	124	1	96	86	1	97	99	1
Zambie	115	118	1	95	86	1	86	88	1
Brésil	110	114	1	91	81	1	86	88	1
Ghana	94	97	1	91	81	1	85	87	1
20 principaux bénéficiaires	7 841	8 048	82	6 963	6 225	74	6 799	6 959	77
Total (152 bénéficiaires)	9 606	9 858	100	9 407	8 418	100	8 821	9 028	100
Aide non affectée	729	747		1 308	1 177		1 116	1 142	
Total des versements bilatéraux bruts	10 335	10 605		10 715	9 595		9 937	10 170	

Source : OCDE

Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal aux prix et taux de change courants

Japon	Engagements, moyennes bisannuelles						
	1991-92		1996-97		2001-02		2001
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	1 953	16	3 238	22	2 097	21	33
Education	778	6	880	6	861	8	9
dont : Education de base	-	-	91	1	91	1	2
Santé	205	2	383	3	303	3	4
dont : Santé de base	-	-	142	1	94	1	3
Programmes en matière de population	9	0	26	0	14	0	3
Distribution d'eau et assainissement	490	4	1 666	11	501	5	5
Bon gouvernement et société civile	117	1	99	1	218	2	7
Autres infrastructures et services sociaux	355	3	185	1	200	2	6
Infrastructures et services économiques	4 653	39	6 648	45	3 734	37	15
Transport et entreposage	1 970	16	3 573	24	2 460	24	9
Communications	577	5	346	2	69	1	1
Energie	1 551	13	2 573	17	1 146	11	4
Banque et services financiers	495	4	60	0	38	0	1
Entreprises et autres services	60	0	97	1	21	0	1
Production	2 236	19	2 581	18	1 381	14	9
Agriculture, sylviculture et pêche	1 414	12	2 012	14	1 164	11	7
Industries manufacturières, extractives, construction	787	7	536	4	194	2	1
Commerce et tourisme	35	0	33	0	22	0	1
Autres	-	-	-	-	0	0	0
Destination plurisectorielle	127	1	643	4	553	5	7
Aide-programme et sous forme de produits	1 986	16	178	1	43	0	7
Aide se rapportant à la dette	538	4	668	5	1 291	13	10
Aide d'urgence	111	1	72	0	84	1	7
Frais administratifs des donateurs	411	3	693	5	709	7	7
Concours fournis aux ONG (budget central)	24	0	17	0	268	3	4
APD bilatérale ventilable	12 038	100	14 738	100	10 159	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	12 413	82	15 550	90	10 476	84	70
dont : non affectée	375	2	812	5	316	3	3
APD multilatérale	2 776	18	1 792	10	1 973	16	30
APD totale	15 189	100	17 342	100	12 449	100	100



Source : OCDE

Tableau C.6. Panorama comparatif

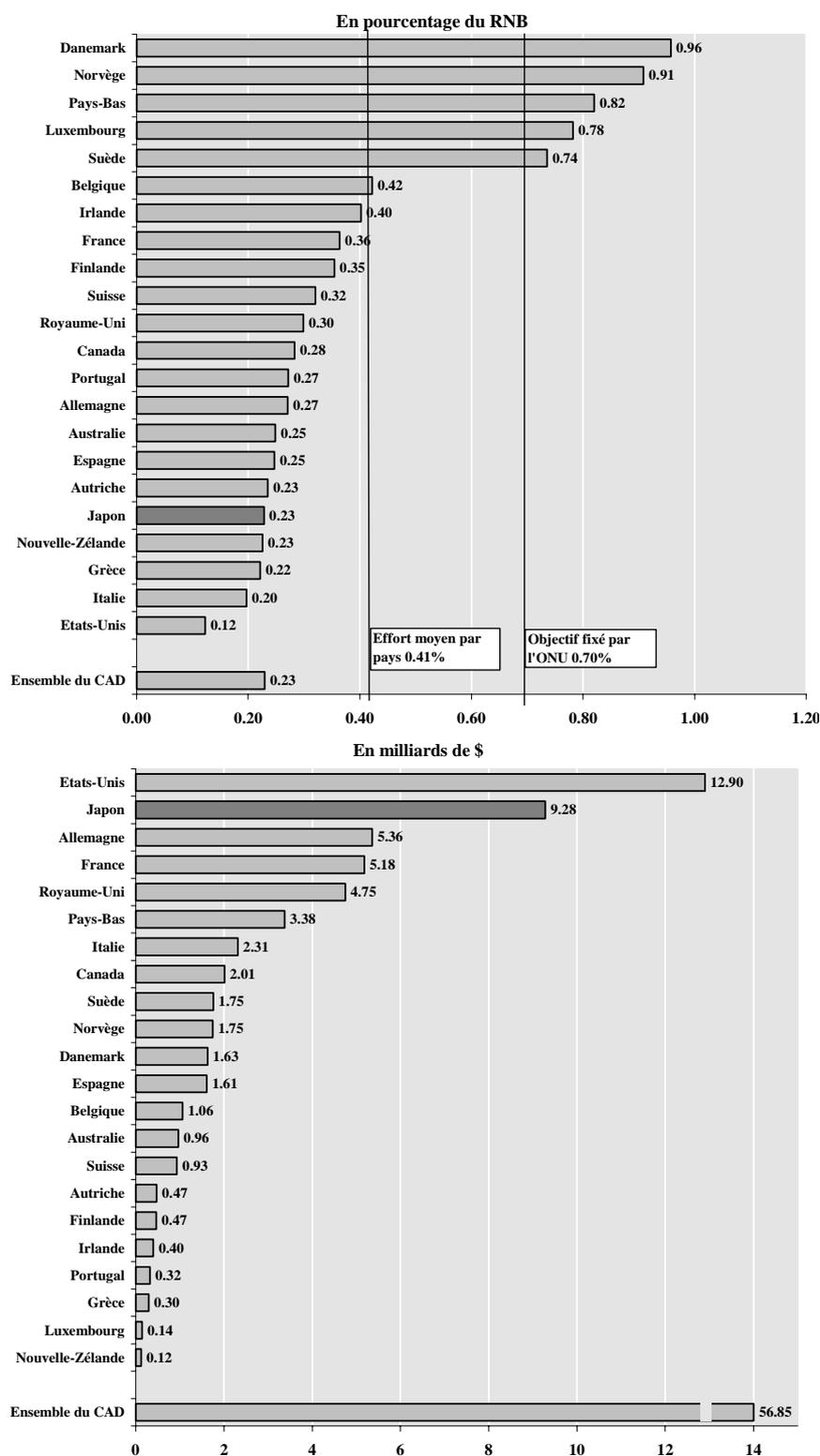
	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2001 % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2001		Versements nets	
	Millions USD	% du RNB		% de l'APD (b)	% de l'APD (c)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB	Millions USD	% du RNB
Allemagne	4 990	0.27	-1.2	42.8	19.8	0.12	23.5	687	0.04	
Australie	873	0.25	0.6	24.3	24.3	0.06	20.1	5	0.00	
Autriche	533	0.29	0.2	35.9	18.4	0.10	19.9	212	0.11	
Belgique	867	0.37	3.5	42.1	20.1	0.15	34.0	88	0.04	
Canada	1 533	0.22	-2.7	21.7	31.3	0.05	15.1	152	0.02	
Danemark	1 634	1.03	4.8	36.7	31.3	0.38	33.0	181	0.11	
Espagne	1 737	0.30	7.2	33.8	14.1	0.10	11.1	14	0.00	
Etats-Unis	11 429	0.11	3.2	27.5	27.5	0.03	14.6	1 542	0.02	
Finlande	389	0.32	4.8	42.3	28.1	0.14	29.4	61	0.05	
France	4 198	0.32	-6.5	38.2	13.3	0.12	25.8	1 334	0.10	
Grèce	202	0.17	8.2	59.1	12.5	0.10	10.9	9	0.01	
Irlande	287	0.33	11.8	35.7	14.3	0.12	49.9	23	0.03	
Italie	1 627	0.15	-2.3	72.8	34.8	0.11	29.9	281	0.03	
Japon	9 847	0.23	3.0	24.3	18.1	0.06	18.1	84	0.00	
Luxembourg	141	0.82	18.1	24.8	13.5	0.20	32.4	9	0.05	
Norvège	1 346	0.80	1.8	30.1	30.1	0.24	33.3	32	0.02	
Nouvelle-Zélande	112	0.25	5.5	24.1	24.1	0.06	25.7	0	0.00	
Pays-Bas	3 172	0.82	4.9	29.9	23.8	0.25	31.4	214	0.06	
Portugal	268	0.25	6.7	31.7	6.0	0.08	44.5	28	0.03	
Royaume-Uni	4 579	0.32	5.7	42.7	24.8	0.14	36.0	461	0.03	
Suède	1 666	0.77	4.5	27.7	20.9	0.21	27.5	119	0.05	
Suisse	908	0.34	3.0	29.0	29.0	0.10	28.2	63	0.02	
Ensemble du CAD	52 337	0.22	1.8	33.1	23.6	0.07	23.0	5 597	0.02	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.40								

Notes :

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

Source : OCDE

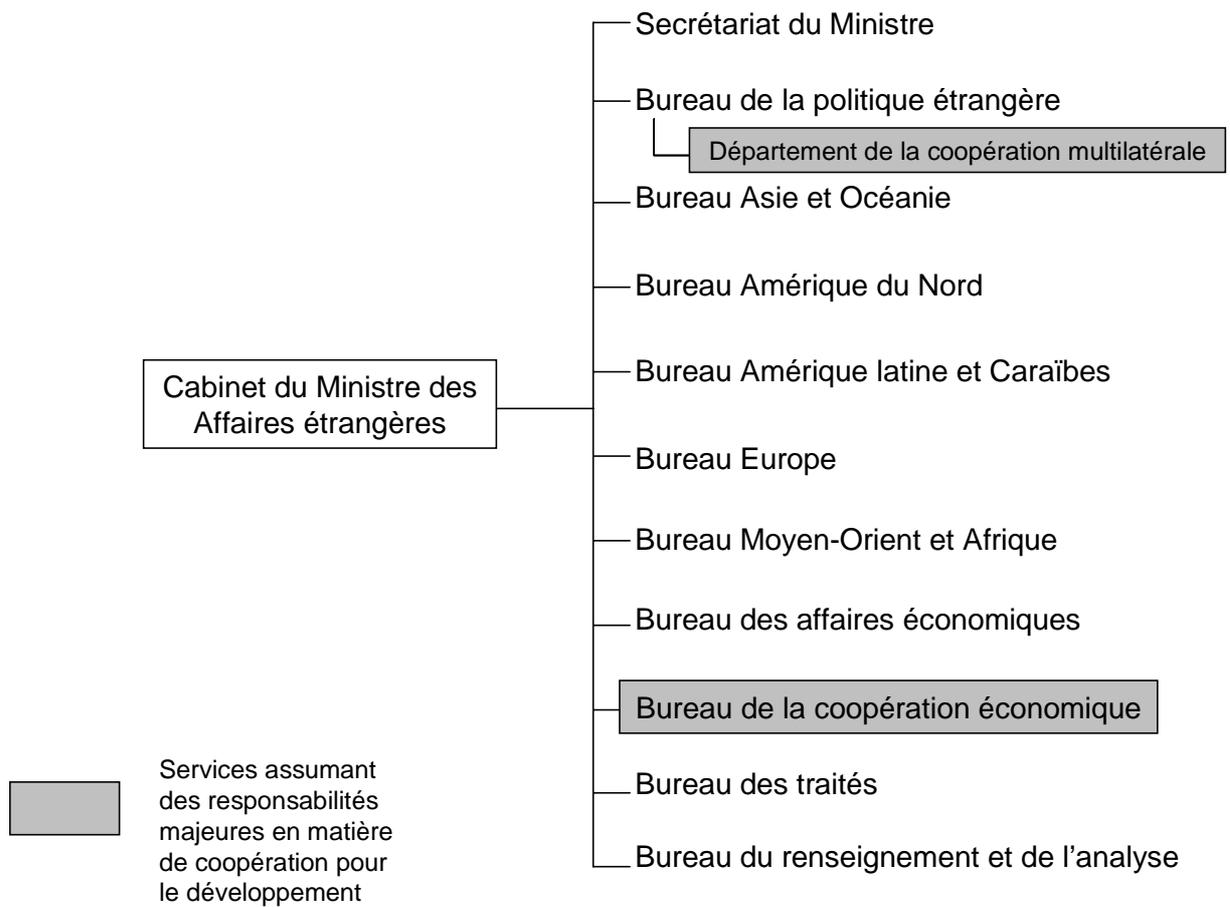
Figure C.1 APD nette des pays du CAD en 2002



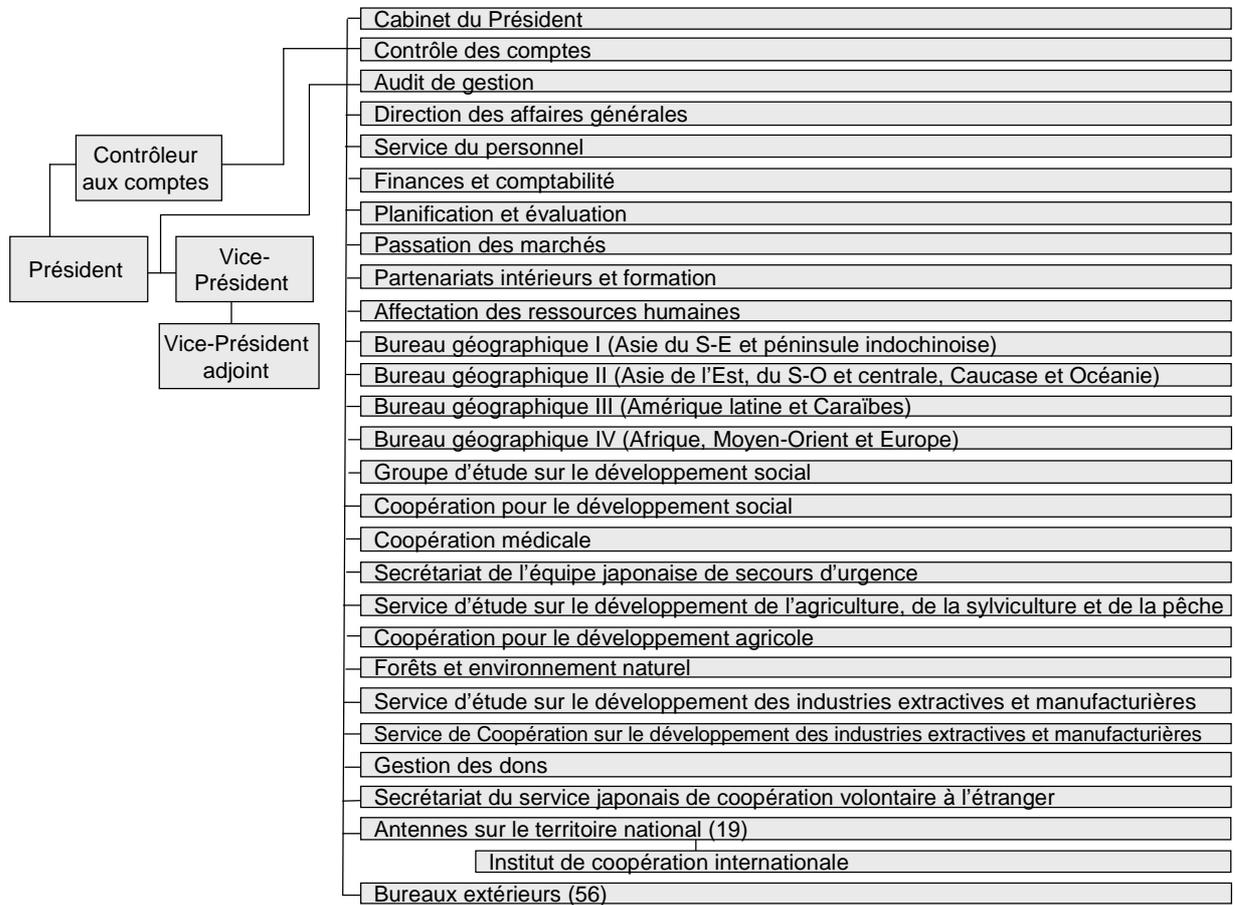
Source : OCDE

ANNEXE D
ORGANIGRAMMES

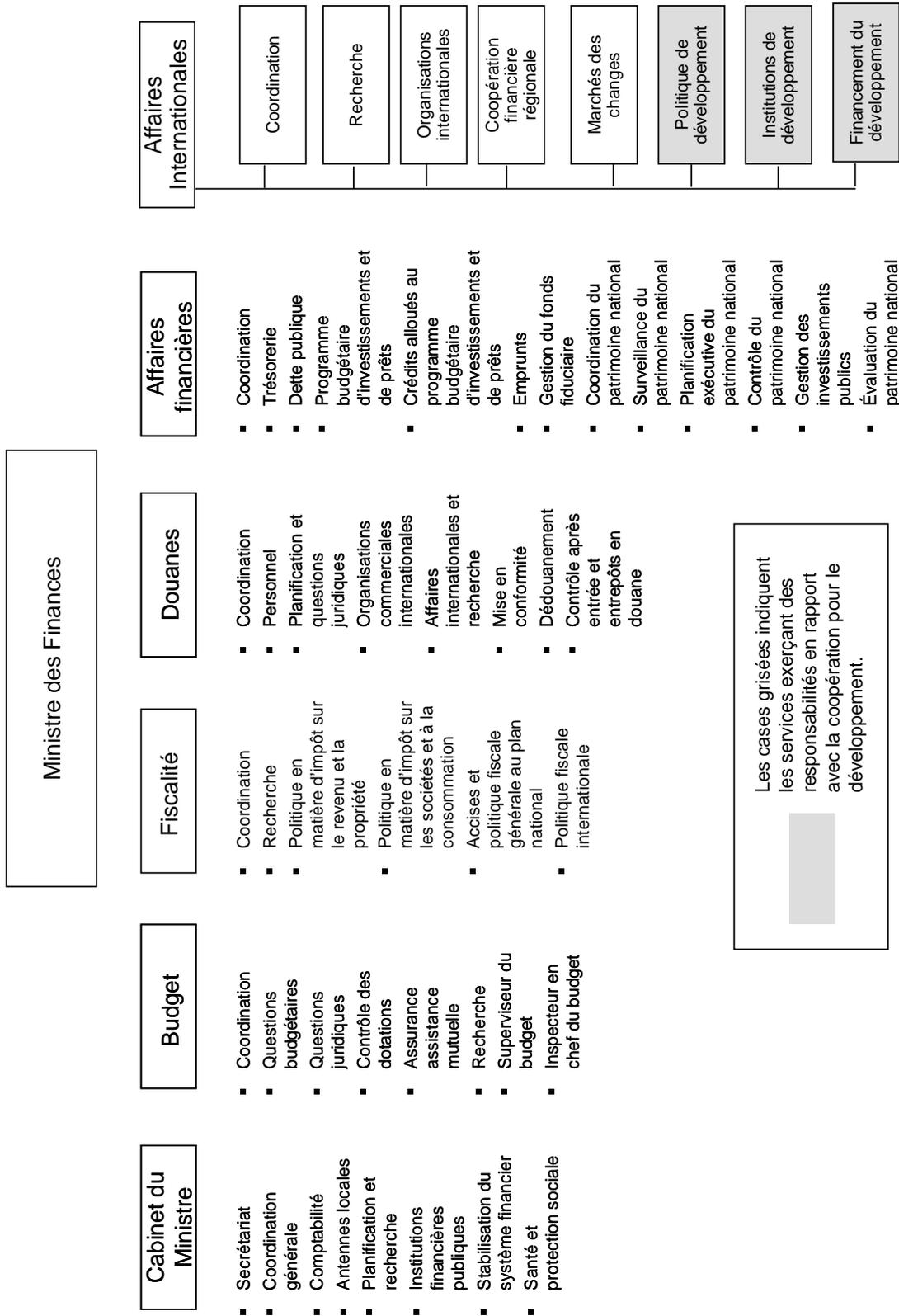
Organigramme D.1. Ministère des Affaires étrangères (MOFA)



Organigramme D.2. Agence japonaise de coopération internationale (JICA)



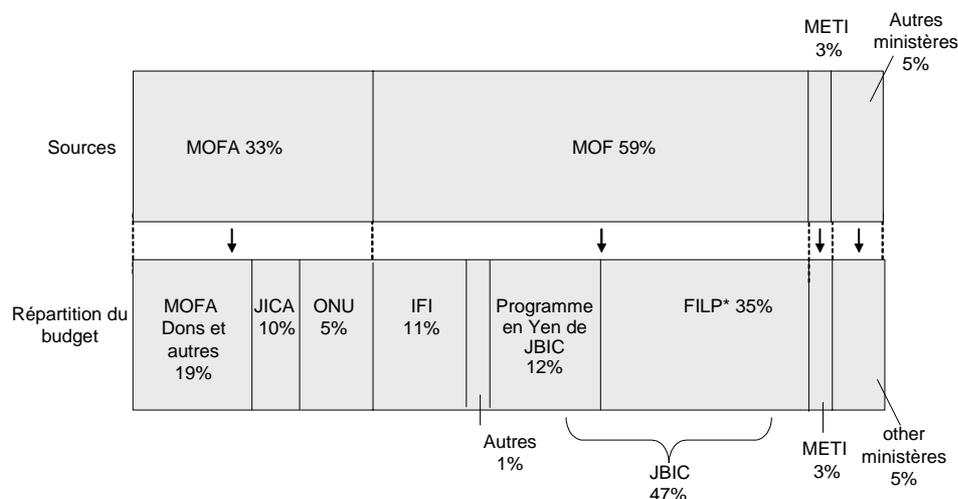
Organigramme D.3. Ministère des finances (MOF)



ANNEXE E

REPARTITION INSTITUTIONNELLE DU BUDGET D'APD

Le graphique qui suit s'appuie sur des **estimations de l'OCDE** concernant la part des diverses institutions dans les apports d'APD du Japon en 2002. Ces chiffres renvoient à la totalité de l'aide publique au développement, qu'elle provienne du budget national ou d'autres sources.



* Le Programme budgétaire d'investissements et de prêts est un vaste dispositif gouvernemental permettant de recueillir par l'intermédiaire d'institutions financières publiques (en particulier le réseau des caisses d'épargne postales) des fonds destinés à financer des projets publics. La JBIC finance également par ce canal ses opérations de prêt d'APD. Même si la JBIC a émis sur le marché intérieur des capitaux des bons FILP non assorti d'une garantie de l'Etat depuis 2001, une fraction importante de l'ensemble des bons qu'elle a émis dans le cadre de ce dispositif bénéficie de la garantie de l'Etat.

Source : OCDE

Les tableaux qui suivent ont été fournis par les **autorités japonaises** afin de donner une idée de la manière dont se répartissent les sommes provenant du compte général du budget de l'APD.

Budget des opérations

(MOFA)	MOF 59%		(FILP 35%)	(Autres)
	IFI 12%	*	Prêts en Yen de la JBIC 46%	

* MOF et autres 1%

Compte général

MOFA 59%	MOF 29%				METI 4%	Autres ministères
Dons et autres du MOFA 33%	JICA 19%	NU 7%	IFI 5%	**	JBIC 24%	8%

** Autres 0.2%

COMMUNIQUE DE PRESSE DU PRÉSIDENT DU CAD

LE JAPON S'APPLIQUE À ALIGNER SES POLITIQUES ET L'ORGANISATION DE SES RESSOURCES SUR SA NOUVELLE CONCEPTION DE L'AIDE

En 2002, l'aide publique au développement (APD) nette du Japon s'est chiffrée à 9.3 milliards USD, ce qui classe ce pays au deuxième rang des donateurs. Pendant près d'une décennie, de 1992 à 2001, le Japon avait été le donneur le plus généreux, jusqu'à ce que des difficultés économiques conduisent le gouvernement à réduire l'enveloppe de l'APD. En 2002, celle-ci a représenté 0.23 % du revenu national brut (RNB) du Japon, contre 0.31 % en 1991/2. A la Conférence de Monterrey, le Japon est un des rares donateurs à n'avoir pas été en mesure de s'engager à accroître le niveau de son aide.

A l'occasion de l'examen par les pairs auquel il a procédé du programme japonais de coopération pour le développement, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a pris note des réformes positives intervenues dans la stratégie d'aide du Japon et la gestion de l'aide japonaise. A en particulier été opérée une révision de la Charte de l'APD afin d'y intégrer de nouvelles priorités stratégiques correspondant mieux aux réalités actuelles, au niveau international aussi bien qu'intérieur, notamment la lutte contre la pauvreté, l'instauration d'une croissance durable, la nécessité de remédier aux problèmes d'envergure mondiale et la construction de la paix. Des remaniements ont également été effectués au niveau des instances chargées de la mise en œuvre de l'aide : le statut juridique de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) a été modifié en 2003 afin d'accroître l'autonomie et l'efficacité de cet organisme de coopération technique alors qu'en 1999 les deux établissements qui géraient jusque là les prêts avaient été fusionnés pour donner naissance à la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC). Enfin, le ministère des Affaires étrangères a maintenant mission, de par la loi, de coordonner les diverses institutions, dont les activités sont souvent très compartimentalisées, intervenant dans l'exécution de l'APD.

L'examen a été centré sur ce qu'implique, pour le système d'aide japonais, la mise en œuvre, au niveau des services centraux et sur le terrain, des orientations définies dans la nouvelle Charte. Plus précisément, les débats ont porté sur les moyens qui s'offrent d'assurer une meilleure intégration dans la stratégie japonaise de questions transversales telles que la lutte contre la pauvreté. Le Japon a par ailleurs été vivement encouragé à accroître le volume global de son aide. Les efforts déployés par le Japon pour faire face aux crises ont été salués. Les autorités japonaises ont été appelées à renforcer la mobilisation du public en faveur d'une pérennisation de l'APD et de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le Comité a encouragé le Japon à envisager d'élargir la place faite aux dons dans son APD à destination des pays à faible revenu lourdement endettés. Parmi les autres questions abordées ont figuré la nécessité de rehausser la cohérence des politiques suivies par les différents ministères au service du développement, notamment dans le domaine de l'agriculture. Le Comité a également noté qu'il serait utile de rationaliser et de décentraliser la gestion de l'aide selon les axes prometteurs actuellement expérimentés en Tanzanie et au Viêt-nam, ce qui nécessitera des effectifs plus nombreux et plus qualifiés. A cet égard, le soutien qu'apporte le Japon à la coordination et l'harmonisation des pratiques des donateurs dans les pays en développement partenaires a été souligné.

Examen par les pairs : Japon

Le Comité s'est félicité du rôle plus actif que joue le Japon pour bâtir un consensus autour des questions de développement au sein de la communauté internationale et de la convergence grandissante des vues sur la croissance économique et la lutte contre la pauvreté.

L'examen par le CAD des politiques et programmes du Japon en matière de coopération pour le développement a eu lieu le 12 décembre 2003. Les débats étaient dirigés par le Président du CAD, Richard Manning, et la Délégation japonaise était conduite par Motohide Yoshikawa, Directeur général adjoint du Bureau de la coopération économique au ministère japonais des Affaires étrangères. Les examinateurs étaient les Etats-Unis et la Commission européenne.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.

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

AIDE PUBLIQUE (AP) : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

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

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

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

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

CRÉDITS À L'EXPORTATION : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

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

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

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

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

LISTE DES BENEFICIAIRES DE L'AIDE ETABLIE PAR LE CAD : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 dollars en 1998.

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

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

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

VOLUME (termes réels) : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

Partie IV

Examen du CAD par les pairs : France

26 mai 2004

Résumé. Dans cet examen figurent les principales conclusions et recommandations du Comité d'aide au développement et le rapport du Secrétariat. Il a été établi en consultation avec les délégations du Canada et des Pays-Bas, qui ont été désignées pays examinateurs pour l'Examen de l'aide qui a eu lieu le 26 mai 2004. Élaborer un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif de coopération, construit autour de la réalisation des OMD, faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français, saisir les opportunités que présente la réforme de la loi organique relative aux lois de finances pour introduire un processus budgétaire transparent et pluriannuel et une gestion axée sur les résultats, revoir la sélectivité géographique, adapter la planification de l'aide pour mieux répondre aux besoins des pays partenaires, approfondir la réflexion sur l'efficacité des divers instruments de la coopération française et assumer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide dans les pays partenaires, tels ont été les principaux points traités. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Remerciements : Le présent document est le fruit du travail d'une équipe conduite par Marjolaine Nicod et Elisabeth Thioléron, de la Division Examen et évaluation de la Direction de la coopération pour le développement (DCD), associant Juana Aristizabal, Madeleine Paris, avec le concours de la Division Statistiques et suivi de la DCD. Merci d'adresser vos commentaires ou questions éventuelles à <dac.contact@oecd.org>.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section intitulée « Principales conclusions et recommandations ».

SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BPM	Biens publics mondiaux
C2D	Contrats de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
DCT	Direction du développement et de la coopération technique
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DOM	Départements d'outre-mer
DREE	Direction des relations économiques extérieures
DSP	Document stratégique pays
FASEP	Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FED	Fonds européen de développement
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fond de solidarité prioritaire
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
IFI	Institutions financières internationales
LCPI	Lutte contre la pauvreté et les inégalités
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSI	Organisation de solidarité internationale

Examen par les pairs : France

PMA	Pays les moins avancés
PNDSE	Plan national de développement du secteur éducatif
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Projet d'orientation stratégique
PPTE	Pays pauvres très endettés
RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
RNB	Revenu national brut
RPE	Réserve pays émergents
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
TOM	Territoires d'outre-mer
UE	Union européenne
UNIFEM*	Fonds des Nations unies pour la femme
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

* Sigle dans la langue d'origine

Signes utilisés :

EUR Euro
USD Dollar des États-Unis

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

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes, les chiffres ayant été arrondis.

Taux de change (EUR pour un USD)

2000	2001	2002
1.0851	1.1166	1.0611

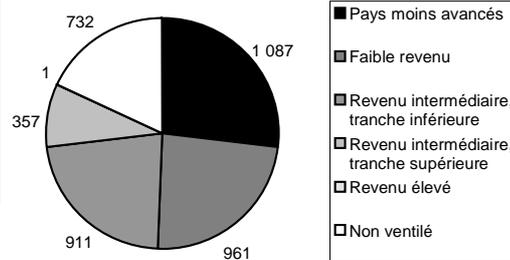
L'aide de la France : Aperçu synthétique

FRANCE

APD bilatérale brute, moyenne 2001-02, sauf indication contraire

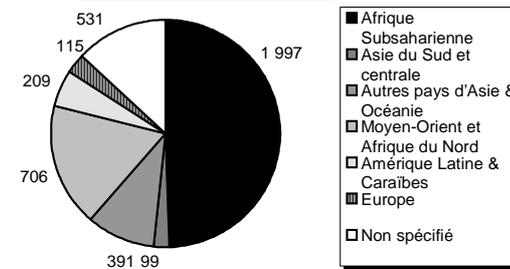
APD nette	2001	2002	Variation 2001/02
Prix courants (millions de \$)	4 198	5 486	30.7%
Prix constants (millions de \$ 2001)	4 198	5 125	22.1%
En euros (millions)	4 688	5 821	24.2%
APD/RNB	0.32%	0.38%	
Aide bilatérale (%)	62%	66%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	1 334	1 464	9.8%

Par groupe de revenu (millions de \$)

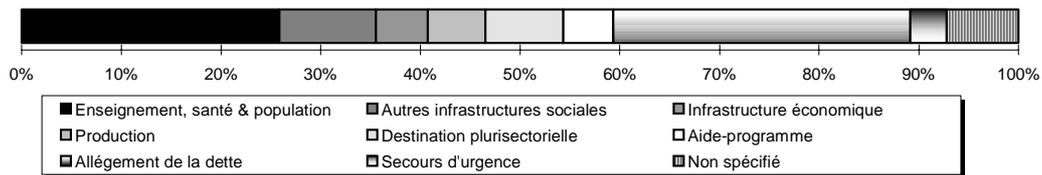


Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Côte d'Ivoire	432
2 Polynésie française (AP)	425
3 Nouvelle-Calédonie (AP)	342
4 Mozambique	239
5 Maroc	222
6 Égypte	184
7 Pologne (AP)	176
8 Cameroun	144
9 Sénégal	139
10 Mayotte	125

Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

Principales Conclusions et Recommandations du CAD	229
Rapport du Secretariat	237

*Chapitre 1***Cadre stratégique d'ensemble et nouvelles orientations**

Le contexte.....	237
La réforme de la coopération française	237
Les initiatives du Président de la République : un tournant dans la politique française	238
Les principes généraux de la politique de coopération au développement.....	239
La pluralité des objectifs : une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française	239
Malgré la pluralité des objectifs un certain nombre de principes se dégagent	241
L'appui en faveur de la coopération au développement	245
La lutte contre la faim et la pauvreté : une préoccupation de l'opinion publique française.....	245
Un dialogue renforcé avec la société civile française	245
Une coopération décentralisée dynamique.....	246
Points à prendre en considération	247

*Chapitre 2***Volume et répartition de l'aide**

Volume global.....	249
L'augmentation de l'aide publique au développement : une priorité du gouvernement	249
La répartition de l'APD.....	250
La programmation et le processus budgétaire : le manque de visibilité de l'APD	250
L'APD bilatérale.....	252
Le poids du traitement de la dette	253
Une sélectivité géographique insuffisante.....	255
La répartition sectorielle : une évolution en faveur des secteurs sociaux de base.....	256
L'APD multilatérale.....	257
Un penchant marqué pour l'aide européenne.....	258
Les contributions aux banques de développement	258
Les institutions des Nations unies : un appui à renforcer.....	258
Points à prendre en considération	259

*Chapitre 3***La lutte contre la pauvreté et les inégalités :
une approche française et sa déclinaison au niveau de quelques secteurs**

La lutte contre la pauvreté et les inégalités.....	261
Une vision inclusive de la lutte contre la pauvreté et les inégalités (LCPI).....	261
Quelques principes opérationnels.....	262
Risques et défis de la LCPI	262

Les difficultés à intégrer la dimension ‘genre’	263
Les orientations sectorielles au service de la LCPI.....	264
Le foisonnement d’activités complémentaires en matière de santé	264
Des progrès en matière d’éducation de base	265
Des innovations en matière d’eau et d’assainissement.....	266
Le développement local, la décentralisation et l’aménagement du territoire : des approches complémentaires	267
Points à prendre en considération	269

Chapitre 4

Cohérence des politiques au service du développement

La nécessité de renforcer la cohérence des politiques au service du développement	271
Opportunités et défis pour la France en matière de cohérence des politiques	271
Les initiatives pour une meilleure insertion des pays africains dans l’économie mondiale.....	271
Un bon exemple d’appui français : la pêche en Mauritanie	273
Les crédits et garanties à l’exportation : mieux promouvoir le développement durable....	274
Le renforcement de la cohérence des politiques au sein du dispositif français.....	275
Un engagement fort au niveau politique	275
Renforcer la coordination interministérielle.....	276
Mobiliser l’expertise	276
Points à prendre en considération	277

Chapitre 5

Organisation, personnel et systèmes de gestion

Vue d’ensemble	279
Les acteurs principaux du dispositif.....	280
Le ministère des Affaires étrangères	280
Le ministère de l’Économie, des Finances et de l’Industrie.....	281
L’Agence française de développement	282
Les ressources humaines : revoir les effectifs en fonction des besoins.....	283
La coordination	284
Les améliorations dans la coordination inter-ministérielle	284
Une coordination avec les acteurs non gouvernementaux en voie de normalisation	285
La gestion de l’information et la capitalisation des acquis : une priorité à prendre en compte	285
Les mesures des performances.....	286
Le suivi et l’évaluation : une culture qui progresse.....	286
La gestion axée sur les résultats : les initiatives en cours.....	287
Points à prendre en considération	288

Chapitre 6

La coopération française sur le terrain

La programmation et le partenariat.....	289
Le document stratégique pays : un nouvel outil de programmation.....	289
La commission mixte : un mécanisme à adapter aux réalités des CSLP.....	289
Les modalités de mise en œuvre	290
Le maintien de l’aide projet.....	290
Vers l’approche programme et l’utilisation des C2D.....	291
L’assistance technique : un instrument en mutation.....	292

Présence et organisation sur le terrain : un ensemble composite d'acteurs	294
La coordination avec les autres donateurs	295
Des opportunités à saisir	295
L'harmonisation des pratiques de l'aide : un objectif à concrétiser sur le terrain.....	296
Le déliement de l'aide	297
Points à prendre en considération	297

Liste des Annexes

Annexe A Prise en compte des recommandations de l'examen du CAD en 2000.....	299
Annexe B Listes de pays éligibles à l'APD.....	301
Annexe C OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide	303
Annexe D Organigrammes	311
Annexe E Le programme d'aide de la France au Bénin.....	315
Annexe F Le programme d'aide de la France en Mauritanie	327
Communiqué de presse de l'examen du CAD par les pairs : France	331
Definitions des principaux termes	333
Bibliographie	336

Liste des Tableaux

Tableau 1. Répartition de l'APD.....	250
Tableau 2. Budget de la DGCI	251
Tableau C.1. Apports financiers totaux.....	304
Tableau C.2. APD par grandes catégories	305
Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	306
Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	307
Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	308
Tableau C.6. Panorama comparatif.....	309
Tableau E.1. Coopération française en chiffres	317
Tableau E.2. Décaissement/Versements	317

Liste des Graphiques et Organigrammes

Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2002.....	310
Organigramme D.1. MAE - Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID).....	312
Organigramme D.2. MINEFI - Direction du Trésor.....	313
Organigramme D.3. Agence Française de Développement (AFD)	314

Liste des Encadrés

Encadré 1.	La réforme est en principe achevée mais il reste beaucoup à faire.....	238
Encadré 2.	Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)	242
Encadré 3.	La loi organique relative aux lois de finances (LOLF).....	252
Encadré 4.	Contrats de désendettement et de développement (C2D).....	254
Encadré 5.	L'engagement de la France en matière de lutte contre le VIH/sida : une approche inclusive innovante	265
Encadré 6.	Une méthode pour prendre en compte le genre dans les programmes du secteur de l'eau	268
Encadré 7.	Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne	272
Encadré 8.	Un partenariat efficace dans le secteur de l'éducation en Mauritanie.....	293
Encadré E.1.	Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin	322

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Le cadre général et les nouvelles orientations

Un engagement renouvelé en faveur du développement

L'année 2002 marque un tournant dans la politique française de coopération au développement, le Président de la République ayant fait de ce domaine une de ses priorités. Lors de la conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002, il s'est engagé à porter l'aide publique au développement (APD) de la France à 0.5 % du revenu national brut (RNB) en 2007, avec l'objectif d'atteindre 0.7 % d'ici 2012. Au moins la moitié de l'effort consenti devrait concerner l'Afrique, pour appuyer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les domaines définis par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Soucieuse de promouvoir la mobilisation du financement pour le développement, la France s'est associée à la proposition britannique pour une facilité financière internationale et à d'autres initiatives visant à promouvoir les partenariats public-privé. Elle a également chargé un groupe de réflexion de préparer des propositions en matière de taxation internationale. Enfin, la France milite pour une plus grande efficacité de l'aide, comme en témoigne son engagement international en faveur de l'harmonisation des pratiques et procédures des donateurs.

La pluralité des objectifs : une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française

La pluralité des objectifs auxquels la coopération française doit répondre découle en partie de la complexité de son dispositif. Le ministère des Affaires étrangères (MAE) et celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) exercent conjointement la fonction de pilotage stratégique de l'APD. L'Agence française de développement (AFD) est désignée comme l'opérateur pivot.

Chacune de ces structures a sa propre culture et une mission dont le développement n'est pas l'objectif unique. Responsable de la coopération et de l'action culturelle, le MAE allie solidarité et influence au service de la diplomatie française. Le MINEFI est responsable de l'aide macro-économique et financière et à ce titre, du traitement de la dette, de la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone franc, de la promotion des investissements, du financement des exportations, des relations économiques et financières avec les pays en développement et en transition et de celles avec les institutions financières internationales. L'AFD, qui intervient à la fois dans les pays en développement et dans les départements et territoires d'outre-mer, a pour mission la promotion d'un développement économique et financier stable, soucieux de cohésion sociale et respectueux de l'environnement.

Malgré quelques principes fondamentaux - la priorité à l'Afrique, les biens publics mondiaux et la régulation de la mondialisation, le développement durable, la gouvernance démocratique, la diversité culturelle et la francophonie - la politique française en matière de développement ne projette pas de vision unifiée. Une présentation d'ensemble des orientations pour l'APD semble justifiée pour

Examen par les pairs : France

hiérarchiser les différents objectifs, clarifier les choix géographiques, sectoriels et thématiques et déterminer le rôle des différentes institutions et instruments, notamment par rapport aux OMD. Un document à statut politique pourrait faire fonction de plate-forme collective et servir d'outil de communication à l'échelle nationale et internationale. Il servirait de point de départ pour d'une part, associer les organisations de la société civile à l'élaboration des politiques et stratégies et à leur mise en œuvre et d'autre part, pour sensibiliser l'opinion publique sur les OMD.

Des efforts nécessaires pour placer la réalisation des OMD au centre de l'action

Avec le ralliement de la France aux OMD, la lutte contre la pauvreté et les inégalités est devenue un axe explicite de la coopération comme en témoigne la richesse des débats engagés sous l'impulsion des institutions françaises. Plutôt que de procéder à des ciblage, l'approche française vise à intégrer les populations pauvres et marginalisées à l'intérieur d'interventions globales et à diversifier les solutions correctives pour répondre aux besoins des catégories sociales concernées. La prise en compte du genre a fait son chemin dans cette approche mais n'est pas encore intégrée de manière systématique. L'allocation d'un budget spécifique à la promotion de cette dimension et l'élaboration de méthodes de suivi-évaluation pour mesurer les progrès accomplis pourraient s'avérer utiles à cet égard. De manière générale, la coopération française pourrait avoir davantage recours à des analyses socio-économiques approfondies, y compris sur la relation entre genre et pauvreté.

L'approche française entraîne l'éparpillement des interventions à différents niveaux (national, régional et local) et implique une gamme variée d'acteurs et d'instruments dont la mise en cohérence et l'articulation pourraient être mieux assurées. Des priorités sectorielles ont été établies (éducation, santé et lutte contre le VIH/sida, eau et assainissement, développement rural, infrastructures et environnement) mais le lien avec la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas toujours établi. La coopération française gagnerait à avoir une position consolidée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités de manière à préciser comment la France entend contribuer concrètement à la réalisation des OMD. En matière d'éducation, qui absorbe près d'un quart de l'APD bilatérale, seule une part modeste des activités contribue au renforcement des systèmes éducatifs dans les pays en développement. L'appui de la France à l'initiative 'Éducation pour tous' constitue une démarche utile à cet égard et mériterait d'être intensifié.

L'harmonisation : un objectif à concrétiser sur le terrain

La France joue un rôle de premier plan au niveau international en matière d'harmonisation des procédures et pratiques de l'aide. Elle préside le groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et organisera en 2005 la réunion de suivi du forum à haut niveau qui s'est tenu à Rome en 2003. Un plan d'action indiquant comment elle entend mettre en pratique les principes de la Déclaration de Rome est en préparation. Le processus de mise en œuvre en est à ses débuts et les efforts menés à Paris ne transparaissent pas encore suffisamment sur le terrain. Le recours à l'approche programme ne contribue pas nécessairement à alléger le fardeau administratif que représente la gestion de l'aide pour les pays partenaires, puisqu'en Mauritanie, par exemple, l'appui français au programme décennal dans le secteur de l'éducation s'effectue à travers trois guichets différents (une aide budgétaire sous la responsabilité de l'AFD, un projet d'appui institutionnel et une assistance technique, tous deux gérés par le MAE).

Recommandations

- Élaborer un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif de coopération, construit autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires.

- Assumer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide dans les pays partenaires ; ceci implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.

Le volume et la répartition de l'aide

Les défis posés par la croissance de l'APD

La France est en bonne voie d'atteindre son engagement annoncé à Monterrey. Son APD a connu une progression importante entre 2001 et 2003 : une augmentation du volume qui est passé de 4.2 milliards USD à 7.3 milliards USD et un relèvement du ratio APD/RNB de 0.32 % à 0.41 %. La France est de ce fait le pays du G7 le plus généreux. Toutefois, une part significative de la croissance est pour l'instant due à l'effort d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), lequel représentait près d'un quart de l'APD totale en 2002.

La réalisation progressive de l'initiative PPTE constitue un défi de taille pour la France. Dans un proche avenir, une fois que la plupart des pays concernés auront franchi l'ensemble des étapes du processus de désendettement prévu dans ce cadre, une baisse conséquente de l'effort d'annulation de dette est à prévoir. Il s'avérera alors nécessaire pour le gouvernement français d'assurer le relais pour maintenir le niveau de l'APD et sa progression. Les estimations indiquent que celle-ci devrait atteindre environ 9 milliards USD en 2007. Mobiliser de tels montants additionnels dans un contexte budgétaire difficile constitue un défi de taille pour le gouvernement. La programmation et les modalités de mise en œuvre de ces ressources, sans parler des conséquences en termes de ressources humaines, constituent autant d'enjeux qui devraient sans tarder retenir toute l'attention des autorités françaises.

Une sélectivité insuffisante malgré la priorité à l'Afrique et aux pays les moins avancés

En raison de l'importance du désendettement, l'augmentation de l'APD ne s'est guère traduite pour l'instant par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Par ailleurs, cette croissance n'a pas encore permis de dégager des marges de manœuvre pour appuyer, à travers des choix budgétaires appropriés, les orientations stratégiques affichées. Les défis que pose la réalisation des OMD dans une grande partie des pays d'Afrique sub-saharienne – laquelle absorbe 62 % de l'APD bilatérale – soulèvent la question de l'efficacité de l'aide et ne peuvent manquer d'interpeller les autorités françaises sur les pays qui devraient bénéficier en priorité de l'APD. Il conviendrait d'entamer une réflexion sur l'opportunité d'établir des priorités à l'intérieur de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), laquelle regroupe une cinquantaine de pays. Les critères à prendre en compte devraient porter sur le niveau de pauvreté et les besoins en termes de réalisation des OMD, la mise en place de politiques sociales et économiques saines, la bonne gouvernance et le respect des droits humains.

La coopération multilatérale : une stratégie à expliciter

La volonté de la France de jouer un rôle plus influent au sein des instances internationales mériterait une stratégie plus explicite au niveau multilatéral. Celle-ci pourrait notamment indiquer les organismes que les autorités françaises entendent appuyer en priorité et servir de base à une meilleure articulation entre l'action multilatérale et bilatérale. La France tend à privilégier les fonds mondiaux comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour lequel elle a annoncé en 2003 le triplement de sa contribution annuelle. Comme pour d'autres États membres de l'Union européenne (UE), l'APD française est caractérisée par la prépondérance de l'aide européenne (64 % de l'APD multilatérale et 19 % de l'APD totale en 2002). Les contributions aux banques

Examen par les pairs : France

multilatérales de développement représentent 6% de l'APD totale en 2002. Les contributions aux institutions des Nations unies - auxquelles la France semble accorder une importance stratégique face aux enjeux de la mondialisation - sont faibles (2 % de l'APD totale en 2002) et inférieures à la moyenne du CAD (7 %).

Pour une meilleure lisibilité de l'APD

Il est difficile d'établir un lien entre les montants d'APD et les crédits inscrits en loi de finance. C'est le cas de certaines opérations de désendettement, de la contribution budgétaire de la France affectée aux activités de développement de la Commission européenne (en dehors du Fonds européen de développement) et de la comptabilisation *ex post* de certaines dépenses selon les définitions du CAD (coûts induits en France par les étudiants provenant de pays en développement, coûts d'assistance aux réfugiés et coûts administratifs). Il n'existe pas non plus de rapport annuel couvrant l'ensemble de l'APD française.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), à partir de 2006, devrait permettre une plus grande lisibilité de l'APD. Une mission relevant du MAE et du MINEFI est prévue, composée de deux programmes : (i) aide économique et financière au développement ; et (ii) solidarité à l'égard des pays en développement. La création d'une mission interministérielle APD offre une occasion unique de consolider les objectifs de la coopération française et son processus de programmation grâce à la restructuration budgétaire et à la préparation d'un document de politique transversale.

Recommandations

- Déterminer les principes de programmation et les modalités de mise en œuvre des ressources budgétaires qui seront mobilisées pour compenser la diminution progressive du traitement de la dette.
- Revoir la sélectivité géographique au sein de la ZSP en établissant des priorités en fonction des besoins pour la réalisation des OMD et de l'impact possible compte tenu de l'engagement des pays bénéficiaires.
- Expliciter la stratégie multilatérale, y compris les choix budgétaires, et refléter les enseignements de l'expérience bilatérale dans l'action multilatérale.
- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour introduire un processus budgétaire transparent et pluriannuel et une gestion axée sur les résultats, en utilisant le document de politique transversale comme cadre pour décliner les orientations stratégiques en choix budgétaires.

La cohérence des politique au service du développement

La promotion d'une mondialisation à visage humain, démocratique et solidaire est au cœur des préoccupations françaises. Le Président de la République est à l'origine de plusieurs initiatives visant l'insertion des pays africains dans l'économie mondiale. L'initiative commerciale pour l'Afrique a abouti au plan d'action communautaire en faveur de conditions commerciales plus justes sur le marché international pour les pays africains producteurs de coton. Dans ce même ordre d'idées, la France pourrait user de son influence pour encourager la Commission européenne à poursuivre les réformes dans les domaines où les pays en développement ont un avantage comparatif mais qui ne sont pas touchés par la réforme de la politique agricole commune intervenue en 2003. Dans le cadre de sa coopération bilatérale, la France a souvent favorisé la structuration de certains secteurs vitaux pour

l'économie des pays partenaires et un accroissement de leurs capacités d'exportation, comme c'est le cas pour le coton dans les pays du Sahel ou la pêche en Mauritanie. L'appui institutionnel français a également contribué au renforcement des capacités de négociations de ces pays, ce qui leur a permis de jouer un rôle plus actif sur le plan international.

La complexité des enjeux en matière de cohérence des politiques nécessite une action systématique sur le plan politique et administratif. Pour les États membres de l'UE, il s'agit d'intervenir simultanément aux niveaux national et communautaire. Les engagements de la France à cet égard n'ont pas été explicitement entérinés sous forme de document politique qui ferait de la cohérence des politiques au service du développement un objectif pour l'ensemble de l'action gouvernementale. L'impulsion dans ce domaine semble dépendre en grande partie des initiatives présidentielles. Les dispositifs de coordination interministérielle et les capacités d'analyse ne semblent pas suffisamment mobilisés pour assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement dans les processus décisionnels. La création d'une unité de coordination, chargée spécifiquement de la cohérence des politiques, par exemple au niveau du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), pourrait s'avérer utile.

Recommandations

- Faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français et préciser les arrangements institutionnels déployés – en particulier les mécanismes de coordination et les processus d'arbitrage.
- Pour assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les politiques menées par la France, mener une réflexion plus rigoureuse en identifiant des objectifs concrets à poursuivre au niveau ministériel et au sein de l'administration.

La gestion et la mise en œuvre de l'aide

Le partage inachevé entre pilotage stratégique et exécution

La réforme de la coopération intervenue en 1998 avait cherché à rendre le dispositif institutionnel plus efficace et mieux coordonné autour de deux pôles politiques - le MAE, d'une part et le MINEFI, d'autre part - l'AFD assumant le rôle d'opérateur pivot. La coordination interministérielle fonctionne mieux grâce au CICID, chargé de fixer les objectifs et modalités de l'APD, de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques et instruments. Ce comité, dont le secrétariat est assuré conjointement par le MAE et le MINEFI, a réussi à créer une dynamique de coordination formelle et informelle. Son pouvoir d'impulsion stratégique mériterait toutefois d'être renforcé, ce qui pourrait nécessiter des réunions plus fréquentes et l'étoffement de son secrétariat.

L'éclatement des activités entre plusieurs institutions est coûteux. Il demande des efforts de coordination et une définition claire des responsabilités des différents acteurs. Il peut conduire à une duplication de l'expertise au siège des institutions et sur le terrain. L'intention de confier à l'AFD le rôle pivot dans la mise en œuvre de l'APD ne s'est pas pleinement matérialisée, celle-ci étant responsable de la gestion d'environ 10 % seulement de l'APD totale, le MAE et le MINEFI en contrôlant 29 % et 40 % respectivement. Le partage des tâches entre le MAE et l'AFD mériterait d'être clarifié pour faire de leur complémentarité un facteur de synergie plutôt que de concurrence. Dans le cadre de son programme de modernisation, le MAE s'est interrogé sur la façon de renforcer son efficacité, notamment au niveau stratégique. Suite à une réorientation stratégique en 2002, l'AFD contribue plus activement aux débats relatifs au développement sur le plan français et international.

Examen par les pairs : France

Les activités sur le terrain font également apparaître des chevauchements entre l'action du MAE et de l'AFD (particulièrement en matière de santé et d'éducation). La question de la division des responsabilités entre ces deux institutions se posera de manière accrue avec l'intensification du recours de la coopération française à l'approche programme.

Le MINEFI partage avec le MAE la responsabilité de pilotage stratégique de la coopération pour le développement. À ce titre, il dispose de prérogatives allant au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des finances en comparaison avec d'autres membres du CAD. Étant donné l'étendue des responsabilités de ce ministère en matière d'APD, il serait souhaitable qu'il se dote d'effectifs plus nombreux bénéficiant d'une plus grande expérience opérationnelle.

Revoir les instruments et modalités de mise en œuvre pour une plus grande efficacité

Avec la référence aux OMD, la question de l'impact et de l'efficacité de l'aide est au cœur des préoccupations françaises. Ceci devrait conduire à une réflexion sur les avantages comparatifs des divers instruments et modalités de mise en œuvre de la coopération en fonction des besoins des pays partenaires. Les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie ont permis de constater la volonté de la coopération française de mieux s'inscrire dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées par les pays partenaires. Malgré l'adoption de documents stratégiques pays (DSP), la coopération française n'est pas engagée dans une programmation pluriannuelle où seraient précisés à la fois les objectifs visés assortis d'indicateurs de résultats, les modalités de mise en œuvre et les responsabilités des différents acteurs. Elle reste éclatée en de nombreux secteurs et projets qui entraînent des coûts de transaction élevés pour les autorités françaises comme pour les pays partenaires. Ceci nuit à la lisibilité de l'action française, y compris sa contribution à la réalisation des OMD.

La France tient à conserver une place importante à l'aide projet. Cette forme d'assistance permet l'expérimentation et une connaissance directe des réalités du terrain. L'assistance technique (AT) est un instrument clé qui a beaucoup évolué depuis le début des années 1990, les effectifs passant de 20 000 à 2 200. L'AT doit s'inscrire désormais dans le cadre de projets visant le renforcement des capacités. Afin d'assurer la relève par les nationaux, il conviendrait de mieux identifier les besoins en AT, de prévoir son désengagement dès la conception des projets et d'en évaluer systématiquement l'impact, notamment en termes de renforcement des capacités. Les possibilités de mettre en commun les ressources entre donateurs pour le financement de l'AT devraient être mieux exploitées, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et des approches programmes.

Le passage à l'approche programme

Un nouvel instrument, le contrat de désendettement et de développement (C2D), permet à la France de tester la mise en œuvre de l'approche programme. Il s'agit d'un mécanisme de refinancement sous forme de dons des échéances de dettes d'APD pour les PPTE. Les ressources dégagées sont affectées sous forme d'appui budgétaire à certaines priorités (éducation de base et formation professionnelle ; soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies ; équipements et infrastructures des collectivités locales et aménagement du territoire ; et gestion des ressources naturelles). Grâce aux C2D, la France peut appuyer des stratégies sectorielles nationales dans quelques pays, en collaboration avec d'autres donateurs, mais cette approche repose sur une gestion complexe qui induit des coûts de transaction élevés. Dans certains pays, la France appuie le processus de transition vers l'aide budgétaire en fournissant une assistance technique pour la préparation et l'exécution du budget de l'État, en étroite coordination avec les institutions financières internationales.

L'intensification du dialogue et de la coordination avec les partenaires dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de l'approche programme fait appel à des compétences différentes de celles qu'exige la mise en œuvre des projets. Les efforts nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles approches en matière d'harmonisation et d'alignement des pratiques et procédures ne doivent pas non plus être sous-estimés. Les autorités françaises ont initié une réflexion sur les implications de cette évolution pour la nature des compétences et le degré d'autorité dont devraient disposer les représentations dans les pays partenaires. La complexité du dispositif français plaide en faveur d'un accroissement des ressources sur le terrain destinées aux fonctions d'analyse, de concertation et de coordination et à la formation.

Pour une plus grande participation des organisations de la société civile

Le dialogue avec la société civile s'est intensifié ainsi que la coordination avec les acteurs non gouvernementaux. Le Haut conseil pour la coopération internationale (HCCI) a permis la création d'un espace de concertation entre différents acteurs de la coopération, les organisations non gouvernementales (ONG) et les collectivités locales. Le gouvernement a réaffirmé à diverses occasions sa volonté de favoriser une participation plus large des acteurs de la société civile et des collectivités territoriales françaises. Il conviendrait d'approfondir le dialogue avec ces acteurs sur le rôle qu'ils peuvent jouer pour le renforcement de la société civile dans les pays en développement et la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les autorités françaises pourraient être amenées à renforcer la coordination sur le terrain et à revoir l'appui financier qu'elles souhaitent fournir aux acteurs non gouvernementaux, la part de l'APD qui transite par les ONG étant l'une des plus faibles parmi les membres du CAD.

La mesure des performances et la gestion du savoir : une culture en progression

L'évaluation a évolué au niveau méthodologique : son champ a été élargi à des démarches par pays, secteurs et instruments et des mesures ont été prises pour améliorer la restitution des résultats. Des progrès restent à faire au niveau de la diffusion des rapports d'évaluation, qui ne sont pas tous publiés, de la capitalisation des enseignements et de l'analyse d'impact. Des initiatives visant à introduire une gestion axée sur les résultats sont en cours dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF pour le MAE et le MINEFI et du projet d'orientation stratégique pour l'AFD.

Le cloisonnement entre les divers intervenants et instruments conduit à un éparpillement de l'information et limite la valorisation des acquis de l'expérience. La création de groupes de travail interministériels et la mise en réseaux des ressources intellectuelles et opérationnelles sont des pratiques qui devraient porter leurs fruits, à condition que leurs réflexions soient reflétées au niveau stratégique.

Recommandations

- Adapter la planification de l'aide pour mieux répondre aux besoins exprimés par les pays partenaires à travers leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, plutôt qu'en fonction des outils de la coopération française, et instituer une programmation budgétaire par pays pour renforcer la prévisibilité de l'aide.
- Comparer les avantages et inconvénients de conserver différentes structures d'exécution, tant au siège que dans les pays partenaires. Sur la base de l'expérience des C2D, approfondir la réflexion sur l'efficacité des divers instruments de l'aide française par rapport à l'évolution vers l'approche programme et l'aide budgétaire.

Examen par les pairs : France

- Poursuivre les efforts d'adaptation de l'assistance technique pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments. Envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.
- Encourager les initiatives visant la capitalisation inter-institutionnelle du savoir et la valorisation de l'expérience, y compris au niveau de l'évaluation.

RAPPORT DU SECRETARIAT

CHAPITRE 1

CADRE STRATÉGIQUE D'ENSEMBLE ET NOUVELLES ORIENTATIONS

Le contexte

La réforme de la coopération française

Le dernier examen de la France par les pairs, effectué par le CAD en 2000, introduisait la réforme du dispositif d'aide au développement approuvée par le Conseil des ministres en 1998. Cette réforme visait quatre objectifs :

- Une aide plus sélective et concentrée sur une zone de solidarité prioritaire, la ZSP, composée de pays pauvres n'ayant pas accès aux marchés financiers internationaux.
- Un dispositif institutionnel plus efficace et mieux coordonné autour d'objectifs clairs, afin d'améliorer l'efficacité de la coordination des acteurs publics et la cohérence dans la mise en œuvre des outils de coopération.
- Une meilleure articulation entre la coopération bilatérale française et celle des institutions multilatérales, y compris l'Union européenne.
- Une plus grande cohérence entre l'action publique et celle des acteurs non gouvernementaux.

Créé en 1998, le CICID a été chargé de mener à bien la réforme (voir encadré 1) et de piloter l'APD. À ce titre, il en fixe les objectifs et modalités, veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et assure le suivi et l'évaluation des politiques et instruments de l'aide.

La réforme a enclenché un processus de changement au sein du dispositif français, comme en attestent les efforts de modernisation actuellement en cours au MAE et le récent repositionnement de l'AFD (voir chapitre 5). Dans le cadre de la mise en œuvre d'ici 2006 de la LOLF, la création d'une mission interministérielle APD offre une occasion unique de consolider les objectifs de la coopération française grâce à la transformation de la nomenclature budgétaire et à la préparation d'un document de politique transversale (voir chapitre 2). Ces démarches positives ne doivent pas masquer le fait que certaines questions soulevées lors du précédent examen du CAD sont encore d'actualité (voir annexe A).

Encadré 1. La réforme est en principe achevée mais il reste beaucoup à faire

Les innovations apportées par la réforme dégagent un certain nombre d'acquis mais aussi de critiques qui tendent à démontrer que la réforme peut s'approfondir dans certains domaines (Sénat, 2001 et HCCI, 2002):

- Le nombre élevé des pays de la ZSP, dont certains ont accès aux marchés des capitaux, indique que l'objectif de sélectivité ne semble pas avoir été atteint pour l'instant. La dispersion géographique induit un éparpillement des interventions et des moyens mis à disposition pour chaque pays.
- La coopération interministérielle s'est améliorée avec la création du CICID présidé par le Premier ministre mais elle pourrait se renforcer si le comité se réunissait plus souvent. La capacité du CICID à impulser les choix stratégiques en matière d'aide au développement devrait être renforcée car « orienté vers le compromis, il ne tend pas à définir des priorités claires et éprouve des difficultés à opérer des réorientations en fonction de choix politiques tranchés » (Commissariat général du Plan, 2002).
- Le paysage institutionnel de l'aide française a profondément changé avec la fusion du MAE et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie. Ce mouvement s'est traduit, au sein du MAE, par la création de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) qui constitue un ensemble institutionnel assez lourd du fait de l'étendue de ses compétences. Les avis divergent quant au bilan qui peut être dressé de la fusion des logiques diplomatiques et de coopération de la DGCID et de leur culture administrative respective. Le brassage des cultures a favorisé l'enrichissement mutuel mais les échanges d'expérience sont demeurés limités et les perspectives de carrière présentent une grande disparité selon l'origine des agents. En outre, la fusion ne semble pas avoir sensiblement modifié le poids déterminant de la direction du Trésor sur les aspects décisifs de la politique de coopération française (Sénat, 2001).
- Le document stratégique pays (DSP) a été conceptualisé afin de servir à la fois de diagnostic et de cadre de référence pour l'ensemble de la coopération dans chaque pays. Les DSP ne sont en majorité pas disponibles pour le public, leur élaboration reste confidentielle et leur articulation avec les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ne semble pas toujours assurée.
- L'accent mis sur l'évaluation constitue l'un des aspects les plus positifs de la réforme. Toutefois, la proposition que le CICID examine chaque année un rapport d'évaluation de la coopération française ne s'est pas concrétisée. Un groupe de travail sous la présidence d'un inspecteur général des finances a cependant contribué au renforcement méthodologique de l'évaluation.
- Tant la DGCID que l'AFD mènent des actions en partenariat avec les organisations bilatérales et multilatérales, y compris l'UE. On ne perçoit pas pour autant avec précision l'influence de la France au sein de ces institutions. Le capital politique dont elle dispose dans les instances multilatérales et européennes pourrait être mieux utilisé, comme cela a été le cas lors du traitement de la dette. Ses contributions et son rôle au sein des Nations unies sont, eux aussi, considérés comme insuffisants.
- Les rapports entre les autorités publiques et les représentants de la société civile française se sont améliorés avec la création du HCCI. La composition de ce conseil a été modifiée et ses missions redéfinies pour intégrer les collectivités locales et mieux associer le Parlement et les élus à ses travaux. D'autres mouvements se sont organisés spontanément qui renforcent le dialogue. Les leçons d'expérience portées par les organisations de solidarité internationale (OSI) ont cependant du mal à être capitalisées par les pouvoirs publics.

Les initiatives du Président de la République : un tournant dans la politique française

Lors des grands rendez-vous internationaux des deux dernières années, le Président de la République n'a cessé de plaider pour la relance de l'effort de développement, pour des changements profonds dans les modes de production et de consommation, pour une mondialisation 'à visage humain' et 'au bénéfice de tous' et pour la diversité culturelle. C'est à la Conférence internationale sur

le financement du développement à Monterrey en 2002 que la France a annoncé l'augmentation de l'effort d'APD dans les cinq années à venir pour atteindre 0.5 % du RNB en 2007, avec l'objectif d'atteindre 0.7 % d'ici 2012. Cet effort concrétise son engagement en faveur des OMD adoptés lors du Sommet des Nations unies du Millénaire en 2000. Au moins 50 % de l'effort consenti devrait être consacré à l'Afrique, avec une concentration dans les domaines définis par le NEPAD. En plus de chercher à mobiliser des ressources en faveur du développement, la France milite pour une plus grande efficacité dans l'utilisation de ces ressources, comme en témoignent son engagement au Forum de Rome à haut niveau sur l'harmonisation en 2003 et l'organisation de la réunion de suivi de ce forum à Paris en 2005.

Au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, le Président de la République s'est associé au gouvernement britannique pour appuyer une initiative visant à mobiliser des fonds privés en faveur des pays pauvres. L'effort franco-britannique devrait générer 1 milliard EUR d'investissements nouveaux pour soutenir la réalisation de projets d'infrastructures de grande envergure. Chacun des deux pays doit mobiliser 100 millions EUR sur trois ans à cet effet. La France soutient également la Facilité financière internationale destinée à mobiliser des ressources additionnelles pour la réalisation des OMD et a organisé en 2004 une conférence sur les nouveaux modes de financement du développement.

Sous la présidence française, le Sommet du G8 à Évian en 2003 a élargi le dialogue à une douzaine de pays émergents et en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Le Président de la République a au même moment confirmé l'engagement de la France pour le Plan d'action pour l'Afrique adopté à Kananaskis l'année précédente (MAE/DGCID, MINEFI/Direction du Trésor et AFD, 2003) et a lancé une initiative visant à mieux intégrer l'Afrique dans le commerce mondial (voir chapitre 4). C'est également à Évian que le Président de la République a annoncé le doublement de l'APD en faveur de l'eau et que les pays du G8 ont adopté un plan d'action visant à relancer les investissements dans ce secteur.

Le Président de la République s'est manifesté publiquement en faveur de la lutte contre le sida. Dans le cadre de la Conférence internationale de soutien au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme organisée à Paris en 2003, la France a annoncé une augmentation de sa contribution annuelle de 50 à 150 millions EUR. Au début 2004, le Président de la République s'est associé à son homologue brésilien et au Secrétaire général des Nations unies pour donner corps à une campagne contre la faim lancée en marge du Sommet du G8 à Évian. Il s'agit d'étudier différentes formules de financement pour renforcer la coopération internationale et de lancer des partenariats public-privé pour la création d'un fonds mondial contre la faim.

Les interventions du Président de la République ont placé la France en première ligne sur la scène internationale et insufflé l'urgence à agir et à se donner les moyens financiers pour lutter contre les injustices et les pandémies au niveau planétaire. Au-delà des effets d'annonces de ces déclarations, des stratégies d'action ont été élaborées dans quelques domaines phares comme la lutte contre le VIH/sida, l'accès à l'eau potable et la taxation en faveur des biens publics mondiaux.

Les principes généraux de la politique de coopération au développement

La pluralité des objectifs : une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française

Les conclusions de la dernière réunion du CICID (2002b) déclinaient les deux priorités de l'APD pour les années à venir : l'Afrique et le NEPAD d'une part et le développement durable d'autre part, la lutte contre la pauvreté faisant partie intégrante de ce thème. Le développement durable inclut cinq secteurs prioritaires : (i) l'eau et l'assainissement, avec la promotion des principes de gouvernance et

Examen par les pairs : France

la création de mécanismes financiers innovants pour faciliter l'investissement privé ; (ii) l'éducation avec l'accent sur l'initiative 'procédure accélérée en faveur de l'Éducation pour tous' ; (iii) la santé et la lutte contre le VIH/sida ; (iv) l'agriculture et le développement rural ; et (v) les infrastructures, en particulier au niveau régional pour répondre à la demande du NEPAD.

Ces priorités répondent globalement aux OMD et au souci de la France de voir émerger un monde humainement plus solidaire et écologiquement plus responsable. Cependant, telle qu'elle apparaît à travers la pluralité de ses objectifs et de son dispositif (voir chapitre 5), la politique française en matière de coopération au développement ne projette pas de vision unifiée qui placerait la réalisation des OMD au centre de son action. Cette impression est renforcée par les nombreuses déclarations de politique et ouvrages thématiques qui ont été rédigés ces trois dernières années et par la nature des 'missions' qui ont été données aux principaux acteurs du dispositif français de coopération : la DGCID du MAE, la Direction du Trésor du MINEFI et l'AFD. La DGCID et la Direction du Trésor en particulier ont des missions qui les amènent à assumer des responsabilités dans des domaines autres que celui du développement.

Sur le plan diplomatique, la DGCID anime et coordonne l'ensemble des actions de coopération internationale menées par les pouvoirs publics et la société civile. Elle gère également les actions d'aide au développement et de coopération culturelle, scientifique et technique. Ces orientations signalent d'une part que la coopération est mise au centre de la diplomatie et d'autre part que l'aide au développement est diluée au sein de la politique extérieure française. Ceci est positif du point de vue de la cohérence de l'action extérieure de la France, la coopération au développement étant moins isolée et indépendante que par le passé des objectifs diplomatiques. Toutefois, les deux impératifs qui sont le développement et le maintien ou le renforcement de l'influence de la France dans le monde entretiennent une certaine ambiguïté. Le duo 'solidarité-influence' est l'expression de la difficile conjugaison de ces deux impératifs qui, par ailleurs, ne sont pas nécessairement contradictoires. Faute d'un dépositaire institutionnel unique de l'aide au développement, il est possible que les arbitrages ne soient pas toujours favorables à cette dernière, la priorité à ce thème se heurtant parfois aux 'logiques d'influence' (Réseau Impact, 2002).

Le MINEFI contribue à l'aide au développement et à la réflexion sur les axes de la coopération. La direction du Trésor est responsable de l'aide macro-économique et financière qui inclut les questions ayant trait au désendettement, à la promotion des investissements, au financement des exportations, à la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone Franc et au suivi des relations économiques et financières avec les pays en développement et en transition. La direction du Trésor est également responsable de la gestion des contributions aux fonds multilatéraux et du suivi des banques de développement.

En ce qui concerne l'AFD, la lettre de mission de novembre 2001 adressée au Directeur général lui demandait de se concentrer sur trois thèmes fédérateurs : la stabilité économique et financière, l'environnement et la réduction des inégalités sociales. Dans le Projet d'orientation stratégique (POS) adopté en 2002 (voir chapitre 5), l'Agence souhaite faire entendre les positions de la France dans les enceintes internationales, valoriser les expériences et les savoir-faire et développer des actions innovantes. Elle ambitionne de devenir « une agence de référence mondiale » et de développer des actions expérimentales « pouvant servir de référence à de nouvelles politiques internationales » (AFD, 2002a). Elle propose en outre de relever les défis de la politique étrangère française (sécurité-paix-stabilité, migrations, biens publics mondiaux et promotion de l'influence française). Enfin, elle entend valoriser le partenariat public-privé « le seul à la mesure des enjeux en termes de mobilisation de l'épargne, de réponse aux besoins d'investissement et d'efficacité de gestion ». La nouvelle gamme d'instruments financiers de l'Agence doit lui permettre de mieux adapter ses réponses aux besoins de ses partenaires et de provoquer 'un effet de levier'. Son mandat la conduit à

intervenir à la fois dans les pays en développement et les Départements et Territoires d'outre-mer (DOM-TOM).

Le CICID (2002a) avait tenté d'impulser une vision unifiée de la politique française d'aide au développement lorsque, le 14 février 2002, il avait demandé au MAE et au MINEFI de présenter celle-ci de manière claire « dans ses dimensions multilatérale, communautaire et bilatérale ». Un livre blanc avait effectivement été rédigé en prévision de la conférence de Monterrey. Ce document intitulé *La politique française d'aide au développement aujourd'hui : pour une mondialisation solidaire* n'a pas été largement diffusé et son sort reste incertain. Une présentation unifiée des orientations de la politique française d'APD semble pourtant indispensable, et ceci à plusieurs titres. Elle servirait tout d'abord à clarifier les choix géographiques, sectoriels et/ou thématiques de la France par rapport aux OMD et les rôles des différentes institutions qui composent le dispositif français d'aide au développement. D'autre part, elle répondrait au souci exprimé à maintes reprises par le Parlement, les organisations de la société civile française et diverses autres audiences de saisir, dans un seul document, les grands axes de cette politique. Enfin, ce document aurait l'avantage d'attirer l'attention de l'opinion publique sur un des aspects de la politique de la France encore mal connu mais qui soulève néanmoins beaucoup d'intérêt.

Malgré la pluralité des objectifs un certain nombre de principes se dégagent

La pluralité des politiques françaises en matière de coopération n'empêche pas l'existence de complémentarités et de convergences tant au niveau conceptuel qu'à celui des principes de mise en œuvre de l'aide. Celles-ci portent sur des thèmes d'ordre : politique - solidarité internationale, paix, stabilité, reconstruction et gouvernance, en particulier la bonne gestion publique et l'encouragement à la démocratie ; économique, avec l'accent sur la croissance distributive et le rôle des partenariats public-privé ; et social, pour l'accès aux services de base (santé, éducation et eau). Elles concernent aussi bien la dimension mondiale (développement durable, biens publics mondiaux, régulation de la mondialisation, et diversité culturelle), que régionale et sous-régionale (appui au NEPAD et aux institutions africaines). Ces complémentarités et convergences plaident pour le renforcement des partenariats avec les pouvoirs publics mais aussi avec les OSI, les collectivités territoriales et les autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, notamment dans le cadre des stratégies élaborées par les pays partenaires.

(i) Le maintien de la priorité à l'Afrique

Unie au continent africain par des liens historiques privilégiés, la France plaide avec constance la cause de l'Afrique dans les instances internationales mais aussi dans le cadre des efforts menés pour résoudre la dette des pays les plus pauvres. Elle soutient l'intégration des pays les moins avancés (PMA) dans le monde globalisant dont ils sont exclus. Elle contribue à promouvoir les ajustements macro-économiques réalisés sous l'égide des institutions financières internationales (IFI). La France a en outre une responsabilité particulière à l'égard de la stabilité économique et financière des pays d'Afrique centrale et de l'Ouest au titre de la coopération monétaire avec la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Depuis le Sommet franco-africain de La Baule en 1990, elle plaide pour la démocratie et le respect des droits de l'homme sur l'ensemble du continent. Enfin, la France a joué un rôle actif dans le cadre des Accords de Cotonou pour introduire la notion de partenariat dans le dialogue politique avec l'UE.

Parce qu'elle souscrit à la volonté de bâtir, grâce au partenariat, une relation nouvelle entre l'Afrique et le monde, la France adhère pleinement à « l'esprit du NEPAD ». Une première réunion du G8 et des IFI a été organisée à Paris en mars 2003 durant laquelle la priorité pour une politique

Examen par les pairs : France

continentale des infrastructures a été réaffirmée. Une autre réunion, en novembre 2003, a élargi le dialogue aux donateurs les plus importants. L'AFD en particulier a vocation à s'intéresser à plusieurs des priorités sectorielles du NEPAD, notamment les infrastructures régionales (électricité, transport et eau potable), l'éducation et la santé, la mobilisation des ressources financières locales, l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

La France soutient par ailleurs les processus de régionalisation en Afrique subsaharienne : convergence des politiques macroéconomiques ; mise en place d'un droit unifié et d'une cour commune dans 16 pays grâce à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) ; harmonisation des secteurs bancaires et de l'assurance ; développement des statistiques économiques, sociales et de l'environnement et renforcement des compétences dans ce domaine.

La France montre un vif intérêt pour une approche intégrée du développement qui prend en compte la notion de paix et sécurité. Elle est très présente sur le continent pour contribuer aux efforts de paix et de stabilité et a réaffirmé son intention d'aider en priorité les régions en crise (Villepin, 2003). Son implication dans ce domaine s'appuie sur trois principes : (i) la légitimité du pouvoir, en appuyant les élections et la mise en place des institutions de l'État ; (ii) le respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité des territoires, en soutenant les efforts d'intégration régionale ; et (iii) le rôle indispensable des médiations africaines, en encourageant les efforts menés par l'Union africaine et d'autres institutions pour mettre en place des mécanismes efficaces de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

Pour renforcer la paix et la stabilité sur le continent africain, la France s'est engagée dans la formation, l'équipement et le financement des forces militaires régionales (voir encadré 2). La coopération civile et militaire appuie les processus de sorties de crise, y compris la réinsertion des éléments rebelles et des enfants soldats. La France soutient les efforts de reconstruction grâce au renforcement des administrations et des circuits de communication. Enfin, elle appuie à Bruxelles le financement d'une capacité africaine de construction de la paix et mobilise la communauté internationale sur ces questions.

Encadré 2. Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)

Sous l'égide des Nations unies, le programme RECAMP est la contribution française aux efforts conduits par la communauté internationale en faveur du renforcement des capacités africaines du maintien de la paix. Ce programme comprend trois volets : (i) formation au maintien de la paix dispensée dans les différentes écoles militaires françaises ou soutenues par la France ; (ii) entraînement sous forme de séminaires politico-militaires et d'exercice de terrain ; et (iii) équipement nécessaire à l'accomplissement de diverses missions, comme par exemple en République démocratique du Congo.

Le programme RECAMP est fondé sur : (i) le multilatéralisme, ce qui le distingue de la coopération militaire bilatérale classique et se traduit par le choix de la sous-région comme cadre d'action privilégié ; (ii) l'ouverture - tous les États qui le souhaitent pouvant *a priori* y participer ; et (iii) la transparence, les actions conduites dans son cadre étant connues de tous et accessibles par chacun. RECAMP a vocation à être l'instrument d'un partenariat durable avec les pays africains en mesure de répondre à leurs attentes et à leurs besoins.

Déclaration du porte-parole du Ministère des affaires étrangères, 16 mai 2001.

(ii) La francophonie et la diversité culturelle

Prioritaire dans la politique de coopération de la France, la francophonie – comprise comme l'ensemble des actions de promotion du français et des valeurs qu'il véhicule – est étroitement liée à

l'action culturelle extérieure. Les actions dans ce domaine sont nombreuses et diversifiées. Elles suivent toutefois deux axes stratégiques : assurer le rayonnement de la culture et de la langue française dans le monde et promouvoir le dialogue des cultures comme véritable réponse aux défis de la mondialisation. Ces actions sont réalisées à travers les centres culturels français, les alliances françaises, les lycées français gérés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et les services de coopération et d'action culturelle des ambassades. Au travers de l'Agence de la francophonie, la France favorise les interventions concernant : (i) la paix, la démocratie et les droits de l'homme ; (ii) la diversité culturelle et le dialogue des cultures ; (iii) le développement durable ; et (iv) l'accès à la formation et à l'information.

(iii) L'environnement et le développement durable

L'une des composantes de 'l'identité française en matière de développement' est le développement durable, dont le CICID a souhaité qu'il soit intégré dans la réflexion de l'ensemble des acteurs du développement, gouvernementaux et non gouvernementaux (CICID, 2002a). Le comité a par ailleurs invité tous les opérateurs à intégrer des indicateurs de ce thème dans l'évaluation des projets d'ici 2004.

L'action de la France dans ce domaine est guidée par les principes exprimés lors du Sommet de Rio en 1992, le concept ayant donné naissance à une série d'accords multilatéraux sur le climat, la désertification et la biodiversité. L'action du MAE porte sur l'environnement, le développement économique et le développement social avec la préoccupation transversale de toujours privilégier la bonne gouvernance (Wiltzer, 2003). Les questions relatives à l'eau, à la sécurité alimentaire et à l'agriculture, en Afrique en particulier, bénéficient d'une place importante. Un appui est apporté aux plans de gestion pour l'ensemble des bassins fluviaux africains qui doivent être élaborés avant 2005. En outre, dans le droit-fil du plan d'action établi lors du Sommet du G8 à Évian, le MAE mène une politique de coopération scientifique internationale pour promouvoir le développement durable dans le secteur agricole en liant productivité et préservation de la biodiversité.

L'AFD s'est investie dans ce domaine à travers des actions portant sur l'eau, la biodiversité, la lutte contre la désertification, les changements climatiques, la pêche et l'environnement marin et l'analyse économique. Elle assure le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui soutient la prise en compte des enjeux environnementaux au niveau mondial. Au niveau organisationnel, un pôle 'environnement', logé au sein de la direction de la stratégie, est ponctuellement invité à se prononcer sur certains projets d'envergure, et une division sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles formule des avis sur les termes de référence et les conclusions des études environnementales nécessaires pour les projets ayant un fort impact environnemental.

(iv) Les biens publics mondiaux

La France est entrée dans le débat sur les biens publics mondiaux (BPM)¹ par le biais des questions environnementales depuis que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a introduit cette notion en 1999. Les préoccupations françaises du moment portent sur l'environnement mondial, la santé, la sécurité alimentaire, l'appui à l'intégration économique régionale, la recherche pour le développement et la promotion du pluralisme culturel et

1 . Les biens publics mondiaux recouvrent (MAE/DGCID, 2000a) : les biens 'environnementaux' (climat et couche d'ozone), les biens 'humains' (connaissance scientifique et technique, héritage culturel mondial et infrastructures transnationales) ; et les questions de politique mondiale (paix, santé et stabilité financière).

linguistique (MAE/DGCID et MINEFI/Direction du Trésor, 2002). Le dernier engagement français date de 2003 dans le cadre d'un groupe de travail franco-suédois sur la gestion collective des problèmes globaux. Le groupe, qui comprend une vingtaine de personnalités de très haut niveau, réfléchit à la mise en place de mécanismes de taxation pouvant réguler les excès de la mondialisation et financer la production de BPM, en particulier au bénéfice des pays en développement. Ces mécanismes pourraient concerner les transactions financières internationales, les ventes d'armes, les paiements par cartes de crédit, le transport aérien, le pétrole ou encore le service de la dette payé aux pays riches par les pays en développement. Sous l'impulsion du Président de la République, un groupe de travail pluridisciplinaire a également été chargé de faire rapidement des propositions concrètes dans ce domaine.

(v) *La gouvernance démocratique*

Selon un récent document stratégique du MAE, le concept de gouvernance démocratique est destiné à « rénover la politique française de coopération au développement » (MAE/DGCID, 2003b). Un cadre de travail ambitieux est proposé pour l'avenir : création d'une structure 'gouvernance' au sein de la DGCID ; nouvelle méthode d'identification des programmes ; et nouveaux instruments de mise en œuvre et méthode systématique de suivi.

La DGCID met en avant l'importance du politique et des institutions « face à la surestimation des facteurs économiques » et décline la gouvernance démocratique en une série d'éléments interconnectés : (i) les valeurs démocratiques universelles ; (ii) un État garant de l'intérêt général ; (iii) le renforcement des contre-pouvoirs ; (iv) les principes de bonne gestion publique ; (v) le décloisonnement des politiques sectorielles ; (vi) l'intégration régionale ; (vii) l'harmonisation des politiques ; et (viii) le principe d'appropriation. Elle suggère 'une éthique de responsabilité' et la fin de 'formes archaïques de domination ou de formes appauvries d'homogénéité culturelle et ethnique'. C'est une vision de la mondialisation que la France veut promouvoir à travers une intégration mondiale 'plus équitable et pacifique'.

Les défis sont immenses et les réponses ne sont pas homogènes. Pour sa part, la France propose :

- D'intégrer la gouvernance démocratique au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté dans chaque pays et au niveau international pour faire régner la transparence des systèmes financiers, monétaire et commercial.
- De légitimer les politiques publiques pour 'rétablir le droit des plus faibles à accéder aux biens publics mondiaux'.
- D'intégrer la gouvernance démocratique au sein des politiques publiques, y compris au niveau local et des institutions régionales et sous-régionales qui 'commencent à développer des stratégies en faveur des collectivités locales'.
- De renforcer la cohésion sociale pour 'éviter ou réduire la vulnérabilité aux catastrophes et l'exacerbation des conflits'.

Le document est le fruit d'un long processus de réflexion et de concertation entre universitaires et praticiens du nord et du sud, ce qui lui confère des qualités à la fois conceptuelles et opérationnelles. Il pose un regard critique sur certaines erreurs du passé qui ont surtout concerné la transposition de systèmes, de procédures et de normes souvent mal adaptés aux contextes des pays partenaires. Il part du principe que la gouvernance démocratique doit être appropriée par les acteurs nationaux, gouvernementaux ou non. Cela suppose une certaine distance par rapport aux modalités et à l'environnement culturel de la démocratie occidentale et la mise en valeur des us et pratiques locales.

Cette vision encourageante pourrait apporter de profonds changements dans les pratiques de l'aide française.

L'appui en faveur de la coopération au développement

La lutte contre la faim et la pauvreté : une préoccupation de l'opinion publique française

Le dernier examen du CAD indiquait que l'information de l'opinion publique et sa sensibilisation aux questions de développement ne faisaient pas l'objet d'une politique systématique du gouvernement « malgré une forte demande parmi les acteurs non gouvernementaux pour davantage de transparence ». Bien que des mesures dans ce sens aient été recommandées, le gouvernement n'a entrepris aucun programme continu de recherche sur l'opinion publique française vis-à-vis du développement (OCDE/Centre de développement, 2003).

Interrogés en 2001 sur leur perception de l'APD, les Français exprimaient majoritairement leur insatisfaction à l'égard des montants consacrés par la France à cette aide qu'ils jugeaient insuffisante (BVA, 2001). Le dernier baromètre de la solidarité internationale, réalisé en 2003, révèle que la faim dans le monde est l'une des causes que les Français sont prêts à aider prioritairement. Celle-ci n'est pas perçue comme une fatalité naturelle : « Ce sont donc les modalités du commerce agricole international qui paraissent être mises explicitement en cause » (BVA, 2003). Par ailleurs, une très large majorité des Français (88 % des personnes interrogées) jugent l'action sur le terrain plus efficace pour lutter contre la faim dans le monde et pour 65 % d'entre eux, l'autosuffisance alimentaire est indispensable pour que les pays pauvres puissent se développer. L'implication des Français dans ce domaine se mesure à travers leur volonté d'engagement à la fois au niveau national et personnel. Celui-ci est à la hausse depuis 2001 et la tendance semblait se confirmer en 2003 avec la progression des déclarations de dons et d'achat de produits du commerce équitable. Il est intéressant de noter que les IFI, le G8 et les entreprises multinationales inspirent massivement la méfiance des Français pour lutter contre la faim et la pauvreté dans le monde (BVA, 2003).

Un dialogue renforcé avec la société civile française

Depuis quelques années, les autorités françaises ont établi un dialogue « régulier et confiant » avec les organisations de la société civile française. Celui-ci se fait soit directement, soit dans le cadre d'instances consultatives comme le HCCI, la Commission nationale de la coopération décentralisée ou la Commission coopération-développement. L'intérêt des autorités publiques ne doit pas masquer le fait que la part de l'APD française qui transite par les organisations de solidarité internationale (OSI) est encore l'une des plus faibles parmi la communauté des donateurs (voir chapitre 2). En plus d'accroître leur soutien financier aux acteurs des OSI, les autorités devraient les engager plus largement dans la définition des stratégies sectorielles et géographiques lorsque ces organisations apparaissent comme des interlocuteurs pertinents.

En 2002, le HCCI a entamé son deuxième mandat avec quelques modifications dans sa composition et son rôle, mais ses principales missions ont été conservées : permettre la concertation entre les acteurs de la coopération et sensibiliser l'opinion publique sur les enjeux qu'elle représente. Jusqu'à récemment, le Haut conseil organisait des manifestations annuelles destinées à confronter les idées avec celles d'instituts et d'experts étrangers et d'autres institutions publiques et privées françaises. Lors de son premier mandat, il a rendu plus d'une vingtaine d'avis ou contributions dont les deux tiers à la demande du gouvernement ou de la commission des finances de l'Assemblée nationale (HCCI, 2003). Plusieurs de ces avis synthétisent les fruits de sa réflexion dans divers domaines (NEPAD, développement durable, gouvernance, ressources humaines, santé, enseignement supérieur et recherche).

Bien que considéré comme une « boîte à idées » par certains, le HCCI ne doit pas monopoliser le dialogue avec le gouvernement français. L'AFD a son propre espace « le Club des OSI ». Le MAE, le MINEFI et d'autres ministères ont eux aussi créé des instances de concertation spécifiques à certains thèmes. Le mouvement commencé avec la réforme s'est donc approfondi ces cinq dernières années. Simultanément, des réseaux de personnes issues de l'administration, de la recherche et/ou de la société civile, des experts et des praticiens se sont constitués pour réfléchir à d'autres modèles de développement et repérer les expériences les plus intéressantes qui pourraient faire évoluer la coopération française. Un certain nombre de documents stratégiques et thématiques reflètent les recommandations qui émanent de ces réseaux. Faire remonter le capital d'expériences du terrain est toujours l'une des plus grandes difficultés à laquelle se heurte la coopération française. Ces réseaux jouent un rôle positif dans la confrontation d'idées et la diffusion des bonnes pratiques.

Une coopération décentralisée dynamique

La coopération décentralisée est une spécificité française intéressante et un facteur important de sensibilisation de l'opinion publique. Dans le cadre de la loi sur l'organisation territoriale de la République de 1992, les collectivités territoriales françaises (régions, départements, communautés urbaines et communes) sont autorisées à mener des activités de coopération avec les collectivités territoriales étrangères. Cette forme de coopération connaît aujourd'hui un grand dynamisme. Au cours de sa dernière réunion, le CICID a souhaité que la concertation entre les collectivités locales et les autres acteurs (État, AFD et donateurs multilatéraux) s'améliore et que les procédures d'approbation des projets cofinancés par l'État et la délégation de crédits correspondants soient simplifiées.

Un questionnaire préparé par le HCCI (2004) sur les pratiques de la coopération décentralisée menées dans une perspective de développement et de solidarité internationale révèle quatre grandes tendances. La première est que le dynamisme de cette forme de coopération est le résultat d'une « volonté politique », soit d'un groupe d'élus et de membres de la société civile motivés, soit d'une personnalité locale. La deuxième est qu'il est difficile d'en appréhender globalement sa portée, d'où le sentiment d'éparpillement « préjudiciable à la perception du rôle qu'elle peut jouer dans la coopération internationale ». La troisième reconnaît que les relations entre collectivités locales françaises et celles du pays d'accueil peuvent être 'inégalitaires', mettant à mal le principe du partenariat. La quatrième conclusion est que ce sont le plus souvent les OSI qui constituent les vecteurs réels de la relation entre collectivités.

D'autres éclairages (Husson, non daté) indiquent que la coopération décentralisée favorise le rapprochement entre acteurs venant d'univers différents, mais qu'elle cède souvent à la 'logique d'influence' et induit un transfert de modèle, par exemple au niveau des organisations de producteurs, des chambres d'agriculture, de la justice et de la décentralisation en particulier. Tout le monde s'accorde sur le besoin de mettre en cohérence les acteurs impliqués et de recenser les actions dans lesquelles ils sont engagés. Les interventions dont elle relève devraient faire l'objet d'évaluations et mieux s'articuler avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Les collectivités locales sont bien conscientes qu'elles doivent améliorer leurs pratiques. Lors d'un forum en 2003² elles ont pris l'engagement de : recenser les actions en cours à travers une base de données complète ; sensibiliser les gouvernements des pays d'accueil aux enjeux de cette forme de coopération et aux conditions de son succès ; identifier les bonnes pratiques par groupes d'acteurs et par grands domaines d'action ; proposer des outils communs mieux adaptés (financement, partenariats, suivi évaluation et communication) ; et diffuser leurs rapports dans les instances de concertation.

2 . 5ème Assises des Acteurs de la Coopération Franco-Vietnamienne, Toulouse, 13-14 octobre 2003.

Points à prendre en considération

- Les autorités françaises devraient s'engager dans la préparation d'un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif d'APD. Un tel document, construit notamment autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées par les pays bénéficiaires, ferait fonction de plate-forme collective pour les ministères, les opérateurs publics, privés et du monde associatif et servirait de langage commun et d'outil de communication à l'échelle nationale et internationale.
- Le document de politique transversale prévu par la LOLF pourrait fournir un cadre utile pour décliner la stratégie globale en choix budgétaires.
- Ces deux documents et leur processus de rédaction pourraient servir de point de départ pour, d'une part, associer les OSI au développement des politiques et stratégies et à la mise en œuvre de ces dernières, d'autre part, sensibiliser l'opinion publique en ce qui concerne la mise en œuvre des OMD.

CHAPITRE 2

VOLUME ET RÉPARTITION DE L'AIDE

Volume global

L'augmentation de l'aide publique au développement : une priorité du gouvernement

En 2002, la France se classait au troisième rang parmi les 22 pays membres du CAD - derrière les États-Unis et le Japon - par le montant de son APD, qui s'élevait à 5.49 milliards USD (voir graphique C.1. annexe C). En termes de pourcentage du RNB, elle se situait au premier rang des pays du G7, avec un ratio de 0.38 %. Ce ratio était supérieur à la moyenne du CAD, qui s'élevait à 0.23 %, mais inférieur à l'effort moyen par pays (moyenne non pondérée des ratios des pays du CAD), qui était de 0.41 %.

La France s'est engagée en 2002 à augmenter de moitié son APD au cours des cinq prochaines années, avec l'objectif d'atteindre 0.5 % du RNB en 2007, première étape vers l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies, qui devrait être atteint d'ici 2012. Elle est en bonne voie pour remplir ses engagements. L'APD française a retrouvé en 2001 le chemin de la croissance (voir graphique sous le tableau C.1, annexe C) après avoir chuté de près de 50 % au cours de la deuxième moitié des années 1990 (soit une diminution du ratio APD/RNB de 0.64 % en 1994 à son point le plus bas de 0.32 % en 2000). En 2002, elle a connu une progression importante : une augmentation de 22 % en termes réels et un relèvement du ratio APD/RNB de 0.32 % à 0.38 % (voir Aperçu synthétique de la France). En 2003, le gel puis l'annulation des crédits budgétaires d'APD votés par le Parlement ont conduit à une réduction de plus de 20 % des crédits disponibles. Malgré une conjoncture budgétaire difficile, l'évolution de l'APD devrait se poursuivre au cours des prochaines années, puisqu'elle figurait parmi les quatre priorités budgétaires du gouvernement en 2004.

Il convient de rester prudent sur l'évolution de l'APD française. Une part significative de la croissance actuelle est due au processus d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Les montants d'APD consacrés au traitement de la dette s'élevaient à 1.5 milliard USD en 2002 (en prix constants), soit près d'un quart de l'APD. Selon les Projets de loi de finances pour 2003 et 2004, ils seraient de 1.9 milliard EUR en 2003 et devraient dépasser 2 milliards EUR en 2004. L'augmentation de l'APD ne s'est guère traduite pour l'instant par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Par conséquent, l'importance actuelle du désendettement n'a pas encore permis d'utiliser la croissance de l'APD pour appuyer, à travers des choix budgétaires appropriés, les orientations stratégiques de la coopération française, dont la réalisation des OMD.

La pérennisation de l'APD avec la réalisation progressive de l'initiative PPTE suscite des interrogations. Dans un proche avenir, une fois que la plupart des PPTE auront franchi l'ensemble des étapes du processus de désendettement envisagé dans ce cadre, on peut s'attendre à une baisse conséquente de l'effort d'annulation de dette. Il s'avérera alors nécessaire d'assurer le relais pour maintenir le niveau d'APD. La mobilisation des moyens budgétaires, leur programmation et les modalités de leur mise en oeuvre, sans parler des besoins en ressources humaines, constituent autant de défis sur lesquels le CAD encourage les autorités françaises à se pencher sans tarder.

La répartition de l'APD

Le MAE et le MINEFI contrôlent à eux deux plus de 90 % de l'APD (voir tableau 1 ci-dessous). Le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche joue un rôle relativement important dans le domaine de la coopération technique par le biais : du budget consacré à la recherche qui bénéficie principalement à deux organismes, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ; et de la prise en charge du coût des études supérieures en France des étudiants venant de pays éligibles à l'APD. En termes de dotation budgétaire, les fonds propres de l'AFD ne représentent que 3 % de l'APD totale tandis que l'APD mise en œuvre par l'Agence (509 millions EUR en termes nets et 816 millions EUR en termes bruts en 2002) s'élève à environ 10 %.

Tableau 1. Répartition de l'APD

En millions EUR, versements nets 2002

	MINEFI	MAE	AFD	Autres ministères	Total	En %
I. Aide bilatérale						
Coopération technique		577		945	1 522	26
Projets et programmes	-44	347*	169		472	8
Allègement de dette	1 140				1 140	20
Aide d'urgence et aide alimentaire		29		278	307	5
TOM (Mayotte et Wallis-et-Futuna)				188	188	3
Coûts administratifs				206	206	4
Total bilatéral	1 096	953	169	1 617	3 835	66
II. Aide multilatérale						
Aide européenne	770	595			1365	23
Banques et fonds de développement	495				495	9
Institutions des Nations unies		126			126	2
Total multilatéral	1 265	721			1 986	34
III. TOTAL	2 361	1 674	169	1 621	5 821	
En %	40	29	3	28		

Source : MINEFI, OCDE.

* Ce montant inclut une dotation budgétaire de 190 millions EUR pour le financement des dons de l'AFD et des C2D.

La programmation et le processus budgétaire : le manque de visibilité de l'APD

L'absence d'une présentation d'ensemble de la politique de coopération et d'un rapport annuel ne facilite pas la lisibilité de l'action de la France en faveur des pays en développement. L'évolution de l'APD à moyen terme n'est guère perceptible, les prévisions n'ayant pas été publiées malgré les engagements du CICID en 2002. De plus, le gouvernement ne dispose pas d'un cadre de programmation pluriannuelle.

La présentation budgétaire actuelle ne permet pas de distinguer clairement parmi les activités de la coopération internationale ce qui relève de l'APD. Le CICID s'était engagé à une présentation plus transparente du budget dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003 mais les efforts en ce sens

ont été jugés insuffisants (Assemblée nationale, 2003). Par ailleurs, une grande partie de l'effort d'APD de la France, telle que notifiée au CAD, ne fait pas l'objet d'une inscription budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances relative aux crédits concourant à la coopération avec les pays en développement. La différence serait de près de 3.5 milliards EUR en 2004, soit plus de la moitié de l'APD (Sénat, 2003). Cet écart est imputable en partie aux opérations transitant par les comptes spéciaux du Trésor - en particulier ceux destinés aux opérations de traitement de la dette - et à la prise en compte de certaines dépenses *ex-post* relevant de l'APD selon les définitions du CAD. Ces dernières incluent : la part de la contribution budgétaire de la France affectée aux activités de développement de la Commission européenne en dehors du Fonds européen de développement (FED) ; les coûts induits en France par les étudiants provenant de pays en développement ; les coûts d'assistance aux réfugiés lors de leur première année en France ; et les coûts administratifs.

L'action culturelle extérieure et la francophonie constituent un volet important de la coopération française, lequel relève principalement de la responsabilité du MAE. Elles sont parmi les aspects de la coopération les moins évalués en termes de résultats et d'impact malgré les moyens qui y sont consacrés. Il semble que le nombre de structures superposées et l'étendue des interventions ont un coût non calculé, ce qui justifierait une analyse approfondie de l'efficacité des actions entreprises dans ce domaine. De plus, la diversité des actions et la multiplicité des acteurs, combinées au manque d'affichage stratégique, ne permettent pas de distinguer aisément ce qui relève de l'APD.

En 2002, le budget affecté à l'action culturelle extérieure s'élevait à 1.3 milliard EUR dont 914 millions EUR pour la francophonie. Ces chiffres sont à mettre en relation avec, par exemple, les actions destinées à la promotion de la propre culture des pays en développement (3.9 millions EUR d'engagements du FSP en 2002). La répartition des moyens budgétaires de la DGCID (dont les deux-tiers relèvent de l'APD) est révélatrice de la dilution du développement au sein de l'action culturelle (voir tableau 2). Moins d'un tiers de ceux-ci sont affectés à des activités susceptibles de contribuer directement à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD (voir les rubriques 'Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et dons AFD', 'développement et coopération technique' et 'coopération non gouvernementale').

Tableau 2. Budget de la DGCID

Répartition sectorielle des moyens dans le budget 2002	En millions EUR	En %
Lycées et collèges français à l'étranger	314	22
FSP et dons AFD	254	18
Coopération culturelle et langue française	202	14
Développement et coopération technique	191	13
Audiovisuel extérieur et techniques de communication (y compris TV5 et RFI)	188	13
Coopération universitaire et recherche	161	11
Coopération non-gouvernementale	34	2
Divers	83	6
Total	1 427	100

Source : MAE/DGCID, Bilan 2002 et perspectives.

Dans ce contexte, la LOLF constitue une innovation majeure (voir encadré 3). Elle devrait permettre une plus grande lisibilité de l'action publique et, au niveau budgétaire, l'identification du montant précis des dépenses correspondant à chaque politique publique. À ce titre, la mise en œuvre de la LOLF constitue une étape importante dans le renforcement du contrôle parlementaire. La

nouvelle présentation prévue pour l'APD ne couvre que 42 % de l'effort d'APD³ puisqu'elle n'inclut pas les comptes spéciaux du Trésor ni les dépenses comptabilisées comme APD de manière *ex post*. Il est souhaitable que les importantes sommes consacrées par la France à l'allègement de la dette ou au budget de la Commission européenne - qui pour des raisons techniques ne sont pas incorporées dans le budget de l'État - soient reflétées dans les documents relatifs à la mission 'aide publique au développement', notamment le document de politique transversale. Cette remarque s'applique également aux autres catégories d'APD inscrites au budget d'autres missions (par exemple les coûts imputés d'étudiants et ceux des réfugiés) afin de présenter une image aussi complète que possible de l'APD globale de la France. Certaines nouveautés prévues par la LOLF, comme la mise en place d'un budget-pays, sont pertinentes pour l'APD. Le budget-pays permettra à l'Ambassadeur d'avoir une vision globale des dépenses de la France dans un pays donné.

Encadré 3. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La LOLF a été adoptée en 2001 par le Parlement dans le but de transformer l'architecture budgétaire et de moderniser la gestion publique. À compter de 2006, elle implique pour l'État de passer d'une gestion de moyens à une gestion par objectifs, fixés à l'avance et mesurés par des indicateurs de résultats. Elle devrait également lui donner une souplesse d'action grâce au caractère fongible des crédits qui permettra leur redéploiement entre différentes actions - à l'exception des dépenses de personnel, assistance technique comprise, qui sont plafonnées.

La nouvelle structure budgétaire, approuvée par le Premier ministre en janvier 2004, propose un budget structuré en 45 missions, elles-mêmes divisées en programmes, déclinées en actions et sous-actions. Chaque mission recoupe une politique publique qui peut être partagée entre plusieurs ministères. Pour les missions interministérielles, un chef de file devra assurer la coordination des politiques et un document de politique transversale complètera les informations budgétaires du projet de loi de finances.

Suite aux consultations entre le MAE et le MINEFI à propos de la réunification de l'ensemble du budget d'APD, la nouvelle présentation budgétaire¹ inclut une mission 'aide publique au développement' relevant des deux ministères. Elle est composée de deux programmes : i) aide économique et financière au développement ; et ii) solidarité à l'égard des pays en développement. Le chef de file de cette mission sera nommé dans les mois qui viennent. Une mission 'action extérieure de l'État', relevant de la responsabilité du MAE, est également envisagée. Elle contient trois programmes : i) action de la France en Europe et dans le monde ; ii) rayonnement culturel et scientifique ; et iii) Français à l'étranger et étrangers en France.

La mise en œuvre de la LOLF nécessite une volonté politique forte car elle constitue une transformation majeure des modes de gestion publique. D'importants chantiers sont en cours : restructuration des budgets ; définition de nouveaux modes de gestion ; évolution de la gestion des ressources humaines ; introduction d'une logique de la performance et du contrôle de gestion ; transformation de la fonction de comptabilité ; et refonte des systèmes d'information.

1. Disponible sur le site Internet du MINEFI : www.MINEFI.gouv.fr/moderfie/architecture/index_documentation.html

L'APD bilatérale

La diminution de l'aide française constatée entre 1995 et 2000 a touché principalement l'APD bilatérale. Le retrait de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française de la Partie I de la liste du CAD des pays bénéficiaires a contribué à la poursuite de la chute de l'APD en 2000. Redonner à l'aide bilatérale sa place prépondérante figure parmi les priorités affichées du gouvernement. Sa part dans l'APD totale brute est passée de 66 % en 2001 à 70 % en 2002 et devrait se stabiliser à ce niveau (voir tableau C.2).

3. Sur la base de la loi de finances pour 2003.

Une partie de l'aide de la France (12 % du total de l'APD brute) est octroyée sous forme de prêts (voir tableau C.2). Dans les pays qui sont à la fois PPTE et PMA, l'AFD intervient sous forme de dons ou de prêts non souverains accordés à des secteurs marchands et ne nécessitant pas de garantie de l'État. Elle peut aussi octroyer des prêts très concessionnels à des PPTE qui ne sont pas des PMA. Pour éviter une concentration trop importante de risques de l'AFD dans un nombre limité de pays (vu la réduction drastique du nombre de pays éligibles à des prêts), le CICID a autorisé l'Agence à intervenir au-delà de la ZSP dans le Bassin méditerranéen (Égypte, Jordanie, Syrie et Turquie) et la région du Grand Mékong (Province du Yunnan en Chine) depuis 2002. Le MINEFI octroie des prêts au titre de la Réserve pays émergents (RPE) avec comme principaux critères : (i) l'intervention sur des projets ayant un fort effet de levier sur le développement du pays bénéficiaire ; et (ii) l'utilisation, dans la réalisation du projet, de la technologie et du savoir-faire français en prenant en compte les besoins et la capacité des maîtres d'ouvrages à gérer financièrement et techniquement ces savoir-faire (voir liste des pays éligibles, annexe B). Les versements ont baissé de 240 à 154 millions EUR entre 1999 et 2002.

Le poids du traitement de la dette

La coopération technique est une composante importante de l'aide française : elle représente 23 % de l'APD totale (voir tableau C.2). Elle regroupe principalement l'assistance technique, les bourses et stages, les activités de recherche et les coûts induits en France par les étudiants étrangers provenant de pays éligibles à l'APD. Par contraste, les moyens alloués à la catégorie 'aide programme' et projet ne représentent que 7 % de l'APD totale (voir tableau C.2).⁴ L'aide projet comprend différents guichets : le FSP - géré par le MAE -, l'AFD et la RPE. La France tend à privilégier l'aide projet mais n'exclut pas l'approche programme (voir chapitre 6 pour une description de ces différents instruments).

Le traitement de la dette

La France figure parmi les plus gros créanciers des pays en développement et le traitement de la dette constitue depuis un certain nombre d'années une part importante de son APD. En 2002, elle représentait 24 % de l'APD totale (voir tableau C.2) et 25 % de l'effort total de l'ensemble des membres du CAD.⁵ Les données disponibles ne permettent pas d'identifier clairement l'affectation des fonds dégagés par les allègements de dette par pays et par secteur ni la nature des créances annulées.

Au sein du Club de Paris, la France joue un rôle central dans le traitement de la dette des pays en développement. Elle a depuis toujours appuyé les efforts de la communauté internationale visant à trouver une solution au surendettement de ces pays. Elle participe également aux débats en cours au sein des IFI portant sur la soutenabilité de la dette des PPTE. Pour ce qui est de la dette des pays non éligibles à l'initiative PPTE, la France a soumis des propositions dans le cadre du Sommet du G8 en 2003, qui ont conduit à l'adoption de l'approche d'Evian.

L'estimation du coût global des allègements de la dette consentis par la France dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée s'élève à plus de 10 milliards EUR. Cette somme comprend : (i) une contribution de 200 millions EUR (dont 90 % à travers la Commission européenne) au fonds fiduciaire PPTE, géré par la Banque mondiale ; (ii) un allègement de la dette commerciale d'un montant de

4 . La DGCID estime que près des deux tiers de l'assistance technique, soit 185 millions EUR, sont directement liés à la réalisation de projets et programmes. Elle envisage d'en modifier la notification au CAD ce qui permettrait de mieux refléter son action.

5 . Voir tableau 14 (OCDE/CAD, 2004).

Examen par les pairs : France

5.5 milliards EUR traitée au sein du Club de Paris ; et (iii) à l'instar de la majorité des pays du G7, un effort additionnel d'1 milliard EUR pour l'annulation à 100 % des créances commerciales éligibles au traitement du Club de Paris et de 3.7 milliards EUR pour l'annulation de la totalité des créances d'APD.

En ce qui concerne l'annulation des créances d'APD, la France a opté pour un mécanisme de refinancement sous forme de dons des échéances dues par les pays concernés. Cette formule permet de convertir les remboursements de dettes en dons destinés à financer des programmes de lutte contre la pauvreté dans le cadre des CSLP. Ceci a nécessité la mise en place des Contrats de désendettement et de développement (C2D) (voir encadré 4). La France met beaucoup d'efforts dans ce nouvel instrument qui lui permet de tester la mise en œuvre de l'approche programme. Pour l'instant, cinq contrats ont été signés qui représentent des engagements totaux de 62.4 millions EUR pour la période 2001-06, soit moins d'un tiers des encours d'échéances cumulées. Des incertitudes subsistent quant aux plus grands bénéficiaires potentiels de CD2 : le Cameroun et la Côte d'Ivoire, pour lesquels la dette d'APD est d'environ 1 milliard EUR chacun.

Encadré 4. Contrats de désendettement et de développement (C2D)

Les C2D sont des contrats de trois ans passés entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire. Ils sont signés dès que le pays concerné atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le gouvernement bénéficiaire continue de rembourser normalement ses échéances à la Banque de France mais il reçoit en retour, dans un compte joint ouvert dans sa Banque Centrale et soumis à la double signature de son autorité désignée et de l'AFD, un montant correspondant à l'échéance qu'il vient de payer. Rythmée par les échéances des prêts, la démarche des C2D peut s'étaler sur quarante ans (plusieurs contrats successifs pourront se succéder dans un même pays) et représente un volume financier prévisionnel d'environ 3.7 milliards EUR.

Les ressources du C2D doivent appuyer des programmes sectoriels dans les domaines suivants : éducation de base et formation professionnelle ; soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies ; équipements et infrastructures des collectivités locales et aménagement du territoire ; et gestion des ressources naturelles. La programmation des C2D est une responsabilité conjointe du MAE et du MINEFI. Sa mise en œuvre relève de l'AFD. Les organisations de la société civile sont associées au processus de mise en place et de suivi des contrats. Un fonds d'étude et de préparation de projets a été dédié à cet effet pour la préparation du C2D au Cameroun.

Actuellement 22 pays sont éligibles à une démarche C2D (voir annexe B). Cinq ont déjà signé un contrat (voir tableau ci-dessous). Des C2D sont en cours de préparation pour le Cameroun, Madagascar et le Nicaragua, tous proches du point d'achèvement PPTE.

Pays ayant conclu un C2D avec la France	Période	Montant du 1 ^{er} contrat	Stock de dette d'APD à refinancer sous forme de dons
En millions EUR			
Mozambique	2001-04	29.8	79
Ouganda	2002-05	3.2	13
Bolivie	2003-06	10.5	28
Tanzanie	2003-06	4.2	11
Mauritanie	2003-05	14.7	70
Total		62.4	201

Source : MINEFI.

Coopération non gouvernementale et décentralisée

Le gouvernement a réaffirmé à diverses occasions sa volonté de favoriser une participation plus large des acteurs de la société civile et des collectivités territoriales. Ces déclarations d'intention ne semblent pas se traduire par un accroissement significatif des moyens mis à leur disposition. Les montants d'APD vers les ONG, 28 millions USD en 2002 (en prix constants), représentaient moins de 1 % de l'APD totale, un pourcentage parmi les plus faibles au sein du CAD (voir tableau C.2). Les ONG ont mené une réflexion sur les modalités de cofinancement qui leur permettraient d'absorber une hausse éventuelle des moyens mis à leur disposition (Coordination SUD, 2004). Celles-ci pourraient prendre la forme de dotations globales pluriannuelles destinées à financer des programmes géographiques ou thématiques avec un renforcement des contrôles *à posteriori*. L'avantage serait de renforcer la portée stratégique des cofinancements tout en facilitant leur gestion administrative. Dans le cadre du FSP, une part relativement importante (26 % des engagements en 2002, soit 40 millions EUR) est consacrée à des activités visant au renforcement de la société civile (ONG et collectivités territoriales françaises).

La mobilisation par les ONG des ressources privées a connu un véritable essor qui leur a permis de doubler en 10 ans leur volume d'activités qui s'élève actuellement à 700 millions EUR. Vingt ONG se partagent 80 % de ces ressources. Tandis que les financements privés représentent en moyenne plus de 60 % du budget global des ONG, la part des cofinancements publics français représente moins de 10 % de leur budget global, le reste provenant de la Commission européenne et d'organisations internationales.

À l'heure actuelle, plus de 3 000 collectivités territoriales seraient actives dans 115 pays différents au titre de la coopération décentralisée. Étant donné le foisonnement des activités et le nombre d'intervenants impliqués, il est difficile de procéder à un recensement exhaustif des activités de cette forme de coopération. Selon les estimations, les montants mobilisés à travers les collectivités locales pourraient atteindre, toutes sources de financement confondues, un total annuel de plus de 200 millions EUR. Ce montant n'est pas pour l'instant pris en compte dans la comptabilisation de l'APD française. Le gouvernement encourage l'essor de la coopération décentralisée en appuyant, sous forme de co-financement, les projets des collectivités territoriales (8 millions EUR répartis sur 300 projets en 2002).

Une sélectivité géographique insuffisante

La réforme de 1998 avait établi la ZSP par souci de rendre l'aide française plus sélective et concentrée. Cette liste, composée de 54 pays (voir annexe B), comprend les pays les moins développés et n'ayant pas accès aux marchés des capitaux. Elle regroupe les pays « du champ »⁶ auxquels se sont ajoutés un bon nombre d'autres pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, le Liban, les zones sous administration palestinienne, le Yémen, les pays de la péninsule indochinoise, Vanuatu et le Surinam. Cette liste est évolutive car elle peut être modifiée chaque année par le CICID. Sa taille a d'ailleurs été réduite de 61 à 54 en 2002. La ZSP est avant tout une notion politique et ne garantit pas aux pays qui en font partie d'obtenir une aide de la France selon une enveloppe prédéterminée.

Dans le contexte de la relance de son aide, la France a réaffirmé la priorité qu'elle entend accorder à l'Afrique. Elle s'est engagée à fournir à ce continent au moins 50 % des montants induits par la croissance de l'APD. La répartition géographique de l'APD bilatérale en versements bruts (voir tableau C.3) fait apparaître une forte concentration sur l'Afrique dont la part d'aide bilatérale est passée de 62 % en 1999 à 76 % en 2002. À titre de comparaison, la moyenne du CAD en 2002 était de

6 . C'est-à-dire les pays d'ancienne influence française, principalement les ex-colonies d'Afrique.

Examen par les pairs : France

36 %. Par contraste avec le passé, la part allant à l'Afrique sub-saharienne est en progression (de 45 % en 1999 à 62 % en 2002) tandis que celle allant à l'Afrique du Nord est en baisse (de 18 % à 14 % pour la même période).

En réaffirmant sa priorité à l'Afrique, la France s'est engagée à soutenir les PMA dont les deux tiers se trouvent sur ce continent. En 2002, 33 % de son APD bilatérale sont allés aux PMA (contre 29 % pour la moyenne du CAD) et 33 % aux autres pays à faible revenu (moyenne du CAD 31 %) (voir tableau C.3). Ces pourcentages sont en hausse, laquelle semble plus marquée pour les autres pays à faible revenu que pour les PMA. Conformément à ses engagements, la France est en train de se rapprocher de l'objectif international de 0.15 % défini par les Nations unies. Exprimée en pourcentage du RNB, l'APD française aux PMA représentait 0.11 % en 2002, montant supérieur à la moyenne du CAD (0.05 %). Toutefois, des progrès peuvent être réalisés puisque seuls sept pays, parmi les 20 bénéficiaires les plus importants de l'APD française, sont des PMA.⁷

Il existe une volonté affirmée d'éviter le saupoudrage de l'aide mais la réalité est autre. Si 73 % de l'APD bilatérale sont concentrés sur les 20 premiers bénéficiaires, les 27 % restants sont dispersés sur plus de 120 pays. La part de l'APD bilatérale destinée aux pays de la ZSP est en progression : celle-ci, inférieure à 50 % en 1999, s'élevait à 63 % en 2002. Toutefois les 20 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale comptent six pays qui n'appartiennent pas à la ZSP (voir tableau C.4). Par ailleurs, une vingtaine de pays de la ZSP reçoivent des montants annuels inférieurs à 10 millions USD. Ceci s'explique par le fait que la ZSP n'engage que les interventions de l'AFD et celles du FSP qui ne constituent qu'une fraction des activités de la coopération bilatérale, tandis que le désendettement et la coopération culturelle, scientifique et technique ne se limitent pas à la ZSP. De plus, en 2002, l'AFD a été autorisée par le CICID à intervenir hors de la ZSP pour ses activités de prêts de manière à diversifier ses risques. Le FSP peut également depuis 2000 être utilisé en dehors de la ZSP pour des interventions ponctuelles dans des pays en sortie de crise (Europe du Sud-Est et Afghanistan).

L'intention des autorités françaises de concentrer l'aide sur les pays qui en ont le plus besoin est de plus en plus manifeste mais ce principe n'a pas été conceptualisé (MAE/DGCID, 2003a et MAE/DGCID, MINEFI/Direction du Trésor et AFD, 2003). À l'instar d'autres membres du CAD qui ont déterminé les pays avec lesquels ils souhaitent développer une relation privilégiée, la France pourrait mener une réflexion sur l'opportunité d'établir des priorités à l'intérieur de la ZSP, en définissant des critères d'allocation de ressources en fonction des besoins nécessaires à la réalisation des OMD. D'autres critères pourraient porter sur la performance des politiques, la bonne gouvernance ou le respect des droits humains. Le Projet d'orientation stratégique de l'AFD contient des mesures dans ce sens. Partant du constat d'une trop grande dispersion de ses moyens parmi les pays de la ZSP et d'un positionnement marginal dans la plupart d'entre eux, l'Agence s'est dotée d'une stratégie géographique plus sélective. Ni les critères décidant de la nature de la coopération, ni la liste des pays qui en résulte n'ont été rendus publics.

La répartition sectorielle : une évolution en faveur des secteurs sociaux de base

Une évolution notable depuis le dernier examen du CAD est l'engagement marqué de la France envers les secteurs sociaux de base. Un certain nombre de priorités ont été annoncées à l'occasion d'événements internationaux récents, comme c'est le cas pour le VIH/sida et l'eau. La France est maintenant en mesure de fournir des informations statistiques relatives à l'éducation et à la santé de base. La catégorie 'infrastructures et services sociaux' constitue la rubrique la plus importante de l'APD bilatérale française avec 36 % du total (voir tableau C.5). À l'intérieur de celle-ci, l'éducation à

7. Ce sont en 2001-02 (voir Tableau C.4) : le Mozambique, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, Madagascar, le Bénin et le Niger.

elle seule représente 22 %. Malgré les efforts déployés pour l'enseignement général et l'éducation de base dans un certain nombre de pays partenaires, notamment l'appui à la procédure accélérée en faveur de l'Éducation pour tous (voir chapitre 3), l'appui aux systèmes éducatifs des pays en développement représente moins d'un quart de l'ensemble des ressources affectées à l'éducation. La plus grande partie des ressources déclarées dans cette catégorie (926 millions USD en 2002) comprend : les coûts imputés des étudiants (562 millions USD) ; les transferts aux TOM (141 millions USD) ; et la scolarisation des élèves nationaux dans les lycées français situés dans les pays de la Partie I de la liste du CAD des pays bénéficiaires (102 millions USD).

La France est l'un des rares membres du CAD (avec l'Allemagne, l'Autriche et le Canada) qui inclut les coûts imputés des étudiants dans l'APD. Ceux-ci correspondent à la prise en charge par l'État français des frais d'enseignement supérieur des étudiants des pays en développement qui bénéficient des mêmes subventions que les étudiants français. Ces montants - relativement importants (562 millions USD en 2002, environ 10 % de l'APD) - ont augmenté de 21 % en 2002. Ils correspondent à 145 000 étudiants (75 % sont originaires d'Afrique dont plus de la moitié des pays du Maghreb). En l'absence d'informations détaillées sur le sujet, il est difficile de juger si la notification se fait conformément aux directives du CAD en termes de sélection des étudiants et des programmes d'études. En principe ces données devraient être ajustées de manière à retirer de la comptabilisation les coûts imputés des étudiants qui ne retournent pas dans leur pays d'origine.

L'APD multilatérale

Le niveau de l'aide multilatérale est resté constant malgré la diminution de l'APD entre 1995 et 2000. Sa part dans l'APD totale est passée de 24 % en 1998 à 34 % en 2001 (voir tableau C.2). La tendance est en train de se renverser puisque celle-ci est retombée à 30 % en 2002 (un niveau légèrement au-dessus de la moyenne du CAD qui est de 27 %),⁸ même si les montants en valeur absolue sont en hausse. À l'instar d'une grande partie des pays membres de l'UE, l'une des caractéristiques de l'aide multilatérale française est la prépondérance de l'aide européenne.

La France reconnaît l'importance des organisations internationales face aux enjeux mondiaux nécessitant des solutions au niveau multilatéral. Elle s'est engagée à jouer un rôle plus influent au sein des débats internationaux mais ne dispose pas d'une stratégie explicite pour sa coopération multilatérale. En effet, le choix des institutions qu'elle appuie et le niveau de ses contributions ne semblent pas répondre à des choix politiques clairs. La France mène cependant une politique relativement active au plan multilatéral en apportant un appui considérable aux fonds mondiaux, comme le Fonds mondial pour la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme ou le Fonds pour l'environnement mondial. Son action s'inscrit de plus en plus dans le cadre de cofinancements. Un recensement de l'ensemble de ces activités n'est toutefois pas disponible.

Le déficit d'affichage stratégique de la France en matière de coopération multilatérale se traduit également par le manque d'articulation visible entre ses actions bilatérales et multilatérales au-delà d'activités conjointes sur le terrain. D'une manière générale, la France gagnerait à faire valoir son expérience bilatérale au sein des instances internationales dans nombre de domaines, comme elle l'a fait avec succès en matière de VIH/sida ou de désendettement. Elle pourrait s'inspirer de l'expérience d'autres membres du CAD, qui essayent d'associer leurs représentants sur le terrain à la préparation de leurs prises de positions au sein des organes exécutifs des institutions multilatérales.

8 . Cette moyenne est légèrement supérieure (32 % en 2002) si on ne tient compte que des membres du CAD qui sont membres de l'UE.

Un penchant marqué pour l'aide européenne

L'aide multilatérale au titre de l'aide européenne comprend la contribution de la France au FED et celle au budget général de la Commission européenne affecté à des activités de développement. Celle-ci représentait 64 % de l'APD multilatérale de la France en 2002, soit 19 % de son APD totale⁹ (voir tableau C.2). La prépondérance de l'aide européenne dans l'aide multilatérale de la France s'explique en partie par sa contribution plus que proportionnelle au FED, dont elle assure 24.3 % des ressources (par rapport à sa quote-part budgétaire qui s'élève à environ 17 %). La part de l'aide européenne est en expansion en raison de l'accélération récente des décaissements du FED.

La France a apporté sa contribution au débat sur le renforcement de l'efficacité de l'aide européenne en proposant la budgétisation du FED (Bocquet et Viallon, 2003). Cette initiative a reçu un écho favorable auprès de la Commission qui a soumis au Conseil une proposition visant à une intégration du FED dans le budget de l'UE d'ici 2007, laquelle est en cours de discussion. Cette démarche permettrait de renforcer le processus d'amélioration des modalités de gestion de l'aide. Son atout principal serait surtout de permettre à la Commission de disposer d'une vision globale de ses actions de développement et de pérenniser l'effort de solidarité de l'UE envers les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique.

Les contributions aux banques de développement

Les contributions de la France aux banques de développement constituent la deuxième grande catégorie d'APD multilatérale, soit respectivement 4 % pour le groupe de la Banque mondiale et 2 % pour les banques régionales de développement de l'APD totale en 2002 (voir tableau C.2). Le MINEFI prépare un rapport annuel sur la participation de la France au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale (MINEFI, 2002). La publication de ce rapport, destiné au Parlement, vise à mieux faire comprendre les rôles et responsabilités de ces deux institutions et les prises de position françaises dans le cadre de leurs organes exécutifs.

Les institutions des Nations unies : un appui à renforcer

Les contributions de la France aux institutions des Nations unies représentent la plus faible catégorie de son APD multilatérale. La part de l'APD totale qui leur est consacrée (2 % en 2002) est inférieure à la moyenne du CAD (7 % en 2002) (voir tableau C.2). À titre de comparaison, les versements de la France à ces institutions sont nettement inférieurs à ceux des États-Unis, du Japon et de certains États membres de l'UE (Allemagne, Danemark, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). En l'absence d'un affichage plus explicite en matière d'aide multilatérale, il est difficile de juger si ces chiffres reflètent un choix politique manifeste. Toutefois, les préférences stratégiques que la France semble vouloir accorder aux institutions des Nations unies - compte tenu du rôle qu'elles sont amenées à jouer pour rendre la mondialisation plus équitable - ne semblent pas se refléter au niveau budgétaire. Les autorités françaises admettent qu'elles pourraient renforcer leur appui et prévoient de dégager des marges de manœuvre dans le cadre de l'augmentation de l'APD, sans spécifier toutefois comment cela se traduirait au niveau des contributions françaises au budget de ces organisations.

9 . Les mêmes moyennes pour les États membres de l'UE s'élèvent à 53 % et 17 % respectivement. Seuls le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède ont une part de l'aide européenne inférieure à 10 % du total de leur APD.

La répartition des contributions en 2001-02 (voir graphique, tableau C.2) montre que 55 % des contributions françaises bénéficient à six organisations et fonds¹⁰ tandis que 45 % se répartissent sur un ensemble d'organisations et de fonds dont le détail n'est pas disponible pour plus de la moitié des montants en jeu, ce qui est une bonne indication de la dispersion des ressources. La France pourrait envisager une approche plus sélective et mieux ciblée de manière à accroître ses contributions aux institutions qui soutiennent ses objectifs d'action. À l'instar d'autres membres du CAD, elle pourrait élaborer un ensemble de critères pour sélectionner les organismes avec lesquels elle entend entretenir un partenariat privilégié.

Points à prendre en considération

- Identifier les moyens d'assurer le relais de la croissance de l'APD dans un proche avenir pour compenser la diminution progressive du traitement de la dette.
- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour se doter d'un processus de programmation transparent et pluriannuel.
- Revoir la sélectivité géographique au sein de la ZSP en établissant des priorités en fonction des ressources nécessaires à la réalisation des OMD et de l'impact possible compte tenu de l'engagement et de la performance des pays bénéficiaires.
- Dans les secteurs sociaux et l'éducation en particulier, renforcer la part des financements destinés à appuyer la mise en œuvre des stratégies sectorielles des pays en développement.
- Expliciter la stratégie multilatérale, y compris en termes de choix budgétaires, et valoriser les enseignements de l'expérience bilatérale dans l'action multilatérale.
- Engager un dialogue sur le rôle que les ONG peuvent jouer dans le renforcement de la société civile dans les pays en développement, en envisageant une augmentation des co-financements de projets dans ce contexte.

10 . Ce sont les organisations suivantes : Organisation mondiale de la santé (OMS), PNUD, Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Organisation des Nations unies (ONU) et Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

CHAPITRE 3

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS : UNE APPROCHE FRANÇAISE ET SA DÉCLINAISON AU NIVEAU DE QUELQUES SECTEURS

La lutte contre la pauvreté et les inégalités

Une vision inclusive de la lutte contre la pauvreté et les inégalités (LCPI)

Le dernier examen du CAD regrettait que la réduction de la pauvreté ne soit pas suffisamment reflétée dans les orientations de l'APD française et que les données statistiques ne soient pas assez détaillées pour retracer de façon fidèle les engagements destinés à ce thème. L'intérêt de la France pour la lutte contre la pauvreté s'est affermi depuis que le gouvernement a décidé d'appuyer la mise en œuvre des OMD. Un premier bilan des actions de la coopération française (MAE/DGCID, 2000b), reconnaît que la lutte contre la pauvreté n'a pas été un acte explicite de cette coopération et que l'approche utilisée pouvait aboutir à une dispersion des efforts et à un saupoudrage faute de choix explicites. La plupart des interventions avaient contribué à la lutte contre la pauvreté mais des effets pervers étaient apparus qui avaient aggravé les inégalités et marginalisé certaines catégories sociales. Ces effets étaient difficiles à analyser faute de suivi-évaluation et d'indicateurs spécifiques.

Le bilan a suscité un certain nombre de réflexions au sein de différents groupes interdisciplinaires, dont le Réseau Impact créé avec l'appui du MAE pour favoriser les synergies autour de la problématique de la réduction de la pauvreté et des inégalités au sein du dispositif français de coopération. Dans un document intitulé « *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion - Une contribution au débat* » (MAE/DGCID, 2001b), le MAE reconnaît que la pauvreté est un fait social et culturel autant qu'individuel, politique autant qu'économique ; et que ces différentes formes interagissent. En introduisant les notions d'exclusion et d'inégalité, elle place la dimension politique au cœur des stratégies de développement. Plutôt que de faire des ciblage systématiques, l'approche française vise à intégrer les populations pauvres et marginalisées à l'intérieur d'interventions plus globales et à diversifier les solutions correctives pour répondre aux différents besoins des catégories sociales concernées.

Les principes qui doivent guider l'aide française sont au nombre de cinq (MAE/DGCID, 2001b): (i) faire de la LCPI une dimension prioritaire mais non exclusive (face au développement durable); (ii) examiner la relation entre croissance et pauvreté à travers l'étude des politiques de redistribution ; (iii) intégrer la notion d'exclusion et d'inégalité à la notion de pauvreté ; (iv) reconnaître le rôle de l'État et des politiques publiques pour faire respecter les impératifs d'équité et de cohésion sociale ; et (v) établir le lien entre LCPI et mondialisation. Dans ce contexte, les règles commerciales qui nuisent aux intérêts des PMA et les relations d'État à État doivent être repensées.

L'AFD a manifesté maintes fois son intérêt pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités, comme en témoigne la richesse de sa réflexion sur ce sujet. Une *Note de doctrine sur la réduction de la pauvreté et des inégalités* (AFD, 2001) reconnaît que l'objectif international de réduction de la pauvreté est une tendance lourde à intégrer dans les stratégies sectorielles. L'Agence propose d'orienter son action selon trois axes : la création d'opportunités économiques ; le renforcement des

Examen par les pairs : France

capacités des institutions et des populations bénéficiaires de l'aide ; et l'appui aux populations marginalisées pour réduire leur vulnérabilité aux chocs à court terme et aux régressions écologiques à long terme. Il est paradoxal que dans le Projet d'orientation stratégique de l'Agence la question de la LCPI, à laquelle elle semble pourtant adhérer pleinement, ne soit adressée explicitement que par rapport à la santé et à l'éducation « alors que des actions à tous les niveaux le long des filières économiques, d'infrastructure, de secteurs sociaux, d'appui aux organisations professionnelles et sociales devraient en faire partie, sous forme d'action immédiate » (Lavigne Delville, 2003).

Dans ce même ordre d'idées, on peut s'interroger sur l'action du MINEFI dans la conceptualisation et la mise en pratique de la LCPI. L'importance des opérations de désendettement dans l'APD française engage inévitablement ce ministère dans la problématique de la réduction de la pauvreté. Les questions que soulève le traitement de la dette mériteraient de faire partie intégrante de la réflexion sur la LCPI.

Quelques principes opérationnels

Les travaux conduits au sein du Réseau Impact ont permis de dégager certains principes qui constituent une 'communauté de pratiques' sur la mise en œuvre de la LCPI :

- On parle de 'logique des acteurs' pour valoriser la capacité des acteurs sociaux à réaliser et faire des propositions. Cette logique va jusqu'à l'appui à des contre-pouvoirs potentiels (par exemple les organisations de producteurs en milieu rural).
- La coopération est davantage négociée avec les partenaires, adaptée aux spécificités nationales et contractualisée, comme dans le cas des C2D.
- L'État doit être renforcé, décentralisé et responsabilisé. Les politiques publiques jouent un rôle clé dans l'amélioration ou la détérioration des conditions des populations défavorisées. Les ministères, dont les compétences techniques sont faibles, sont renforcés ainsi que les sociétés civiles qui doivent tenir l'État redevable de ses actions envers les citoyens.
- Des modèles inclusifs de croissance et des systèmes redistributifs de celle-ci pouvant améliorer l'accès des pauvres aux ressources productives sont envisagés. Les interventions sont censées profiter à tous par une 'logique d'entraînement' (*trickle-down effect*).
- En même temps, la régulation politique au niveau mondial doit être poursuivie pour mieux maîtriser les effets de la libéralisation sur les populations les plus pauvres de la planète.

Risques et défis de la LCPI

Même si elle est intellectuellement attrayante et fondée, l'approche 'inclusive' de la LCPI et ses corollaires ne résolvent pas le problème d'atomisation qui avait été soulevé dans le premier bilan de l'action française en matière de lutte contre la pauvreté. De plus, concilier les différentes dimensions (politique, économique, sociologique, institutionnelle, territoriale et sectorielle) qui sous-tendent la LCPI n'est pas systématique au niveau pratique. Comme la mission du CAD l'a constaté au Bénin (voir annexe E), la coopération française est le plus souvent éclatée entre les différents acteurs et niveaux d'engagement et la diversité des objectifs rend difficile la recherche de synergies. En prenant les OMD pour cadre de référence la coopération française en Mauritanie (voir annexe F) a su en partie pallier ces difficultés et maintenir le cap sur la réduction de la pauvreté.

Du point de vue conceptuel, la LCPI se rapproche assez bien des *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* (OCDE/CAD, 2001), en particulier en ce qui concerne l'approche pluridisciplinaire de la pauvreté, ses causes et facteurs récurrents, certains domaines privilégiés

d'action et la nécessité d'élargir le dialogue à des partenaires diversifiés. Les lignes directrices vont cependant au-delà de l'approche française au niveau des recommandations pratiques. Elles préconisent par exemple de : prendre comme cadre général les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les budgets nationaux ; définir clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs ; investir dans des mécanismes de coordination sous la direction du pays ; renforcer certains travaux communs (collecte de données, analyses, missions, évaluations, etc.) ; et simplifier les exigences administratives et financières du dispositif d'aide. Ces recommandations forment en principe un cadre d'action dont la coopération française pourrait s'inspirer.

De manière générale, la coopération française devrait avoir une position consolidée sur la LCPI qui contribuerait à clarifier les choix géographiques et sectoriels, les modalités de mise en œuvre et les rôles respectifs et complémentaires entre les différents intervenants : le MAE, le MINEFI et l'AFD mais aussi les OSI et les acteurs de la coopération décentralisée. L'accent devrait être mis sur l'analyse des acteurs sociaux et des relations qu'ils entretiennent et sur l'élaboration d'instruments de mesure. La France pourrait faire plus systématiquement appel à l'expertise locale ou régionale bien au fait des complexités politiques et socioéconomiques des pays partenaires et co-financer ce genre d'activités, notamment dans le cadre des stratégies élaborées au niveau national.

Les difficultés à intégrer la dimension 'genre'

Selon un certain nombre de documents que le MAE et l'AFD ont produits ces dernières années, la réduction des inégalités entre hommes et femmes fait partie intégrante de la lutte contre la pauvreté et les inégalités : « La lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion (...) oblige à reformuler les rapports entre hommes et femmes, entre groupes sociaux, entre les États comme entre États et sociétés. Face à ces enjeux, on ne dira jamais assez que la pauvreté comme les inégalités et les processus d'exclusion nécessitent un engagement politique soutenu sur le long terme » (MAE/DGCID, 2001b). Même si la dimension 'genre' a fait progressivement son chemin au niveau des politiques françaises de coopération, elle demeure encore en retrait par rapport à certains partenaires européens et multilatéraux, en particulier sur les implications méthodologiques inhérentes à l'intégration de ce thème dans les pratiques d'aide.

Consciente des limites de sa politique en matière d'égalité homme-femme, la DGCID a commandé un bilan sur la prise en compte du genre dans les actions de la coopération française (Roy et Villeret, 2002). Sur la base de l'analyse de différentes catégories de projets mis en œuvre depuis la Conférence de Pékin en 1995, celui-ci conclut tout d'abord que l'information sur ces projets était trop dispersée et hétérogène pour que les actions 'genre' soient visibles, y compris au sein de la direction générale. Au niveau des politiques, le rapport révèle la difficulté de situer l'approche française sur les questions de genre en l'absence de stratégie claire. L'objectif de réduire les inégalités homme-femme et de renforcer l'autonomisation des femmes est rarement explicité « même s'il n'est pas exclu que cet objectif soit atteint partiellement par les actions prenant en compte les besoins spécifiques des femmes ».

Au niveau des projets, le rôle productif des femmes est généralement absent mais certaines actions spécifiques dans les secteurs traditionnels (santé et éducation) répondent bien aux besoins des femmes. Le même constat a été établi par la mission du CAD au Bénin et en Mauritanie. De nombreuses interventions sont innovantes et originales, par exemple dans la micro finance, dans certains domaines sensibles comme le tourisme sexuel et les mutilations sexuelles et dans le développement rural. Toutefois, l'impact réel des projets est peu ou pas connu faute d'évaluations prenant en compte la problématique genre, et les données économiques et sociales sexospécifiques sont quasiment inexistantes. Par ailleurs, l'absence de capitalisation des acquis pénalise l'intégration transversale du genre à la DGCID.

Examen par les pairs : France

La DGCID semble se mobiliser depuis la parution du bilan : un réseau francophone interdisciplinaire d'experts - Genre en action - s'est constitué en 2002 pour capitaliser, échanger et coordonner les recherches et les expériences dans le domaine du genre. Le MAE cofinance des projets avec l'UNICEF, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et l'Organisation internationale du travail (OIT) sur cette question. Récemment, une note stratégique (MAE, non datée) est sortie sur la promotion des droits de la femme et de l'égalité homme-femme qui propose de : (i) mobiliser l'expertise française et du Sud et de renforcer les partenariats, notamment avec le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), pour mieux participer aux débats internationaux sur ces questions ; (ii) renforcer la recherche-action et l'expertise du Sud ; (iii) promouvoir l'intégration systématique du genre dans les stratégies sectorielles et dans toutes les étapes du cycle des projets de développement ; et (iv) mettre en œuvre des programmes spécifiquement dédiés aux femmes ou à la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes tout en y associant les hommes. Le très faible niveau des ressources humaines (moins d'une personne) pour traiter de la dimension genre au sein de la DGCID risque de sérieusement compromettre la mise en œuvre de cet ambitieux programme.

Une note d'orientation opérationnelle de l'AFD (2001c) sur la prise en compte du genre fait de la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes une des finalités de la mission de l'Agence. La note préconise la prise en compte de cette dimension dans les projets visant : (i) les services sociaux de base ; (ii) le développement local, urbain et rural (accès aux infrastructures) ; et (iv) la production et l'emploi. Depuis deux ans la dimension 'genre' est intégrée dans le cadre informatisé de l'instruction des projets. Cet outil devrait constituer une avancée dans la prise en compte systématique du genre dans les actions de l'Agence. L'AFD a également contribué à la publication d'un ouvrage sur « l'eau, le genre et le développement durable » (Allély, 2002) et à une note méthodologique sur « genre et marchés » incluse dans une publication du CAD (OCDE/CAD, 2002b). Malgré ces efforts, la prise en compte du genre a subi un net recul pendant les deux années où le poste 'genre' était vacant à l'AFD. Une seule personne assume cette fonction depuis 2003 pour notamment apporter un appui méthodologique lors de l'instruction des projets et donner un avis au moment de leur examen en comité des opérations. Il est également regrettable que le POS de l'Agence ne fasse pratiquement pas référence au genre. Il faut espérer que le démarrage de l'étude pilote 'genre et eau' (voir encadré 6) apporte un nouveau souffle à l'Agence dans ce domaine et qu'un programme plus large sera développé pour l'ensemble de l'institution.

Les orientations sectorielles au service de la LCPI

Le foisonnement d'activités complémentaires en matière de santé

À travers son action en faveur de la santé, la France entend participer aux objectifs de la communauté internationale de LCPI. Dans ce domaine la France contribue à la structuration des systèmes et services de santé dans le cadre d'une approche globale, intégrée et décentralisée pour une meilleure prise en charge et un accès durable à des soins de qualité à tous les niveaux du dispositif socio-sanitaire. Elle cherche à établir des liaisons entre les divers volets : définition des politiques, lutte contre les maladies transmissibles, appui à des politiques pharmaceutiques nationales, actions multisectorielles de prévention, élaboration de cadres législatifs et recherche. Depuis peu elle s'intéresse au financement de la couverture des risques maladie grâce à la mise en place de mutuelles de la santé.

La lutte contre les grandes endémies reste la cible prioritaire de l'action de la DGCID et fait suite à l'annonce du Président de la République en faveur du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les financements qui y sont consacrés sont en hausse sensible : de 17 millions EUR en 2000 à 56 millions EUR en 2002 et 150 millions EUR à partir de 2004. La

mobilisation des acteurs de l'aide dans ce domaine s'est renforcée (voir encadré 5). Elle concerne les ministères, les hôpitaux, les professionnels de la santé, les ONG et les chercheurs. La France contribue également au financement des agences spécialisées des Nations unies dont l'OMS, l'ONUSIDA, l'UNICEF et le FNUAP. Les programmes de lutte contre le VIH/sida se sont révélés particulièrement innovants grâce aux partenariats qui ont permis d'intégrer la société civile au développement des activités et d'atteindre des populations les plus vulnérables (MAE/DGCID, 2001c).

Mise à part la politique de lutte contre les pandémies, la stratégie française en matière de santé est déployée à plusieurs niveaux, ce qui accroît l'impression de dispersion des efforts et des moyens. Ceux-ci pourraient être minimisés si les choix géographiques et les types d'investissements prenaient mieux en compte la lutte contre la pauvreté et les inégalités, par exemple sur la base de l'analyse des déterminants des situations de pauvreté. Un autre défi est la mise en cohérence et l'articulation opérationnelle des composantes de la politique française en matière de santé pilotées par les gouvernements et prises en main par les acteurs de terrain.

**Encadré 5. L'engagement de la France en matière de lutte contre le VIH/sida :
une approche inclusive innovante**

Le programme du gouvernement français d'appui à la lutte contre le VIH/sida a démarré en 1985 sur la base des premières enquêtes épidémiologiques dans des échantillons de population d'Afrique centrale. Avec le Sommet de Paris en 1994 consacré à la lutte contre le sida, l'engagement de la France s'est traduit par une augmentation significative des moyens budgétaires et humains concentrés sur un nombre limité de pays d'Afrique francophone. Sur la base des conclusions d'une évaluation externe des programmes de lutte contre la pandémie pour la décennie 1987/97, l'effort du gouvernement français a représenté en moyenne 12.2 millions EUR hors engagements multilatéraux, dont 62 % pour les projets eux-mêmes, et 35 % pour l'assistance technique, le reste se répartissant entre les bourses d'études hors projets, les crédits déconcentrés d'intervention auprès des postes diplomatiques et le cofinancement de projets soutenus par des OSI françaises.

La stratégie française en matière de lutte contre le VIH/sida s'est construite par ajouts de modalités successives allant de l'information-éducation, à la sécurité transfusionnelle, au dépistage volontaire et anonyme, à la réduction de la transmission mère-enfant, l'accès aux médicaments et la mise à disposition des antirétroviraux dans le cadre du Fonds de solidarité thérapeutique international lancé en 1997 par le Président de la République. Enfin, l'initiative Esther ('Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau') a fait de l'hôpital la base de la coopération dans le domaine de l'accès aux traitements. Au fil du temps la coopération française a acquis un savoir-faire unique porté par la complémentarité des interventions et la qualité de son large dispositif d'assistance technique.

L'AFD a quant à elle convenu de mettre en œuvre une démarche de réduction du risque VIH/sida dans l'ensemble des projets et programmes qu'elle finance en insérant des volets spécifiques de lutte contre la pandémie dans l'aide projet. Cette approche est encore sporadique et limitée à quelques pays.

Source : MAE. Politique de coopération internationale de la France en matière de lutte contre le VIH/sida dans les pays en développement, 2002.

Des progrès en matière d'éducation de base

La France a longtemps privilégié l'enseignement universitaire et technique de haut niveau, la francophonie et les bourses et stages, l'objectif étant de former les élites nationales. Depuis le Sommet du Millénaire elle s'est fortement engagée dans la poursuite de l'objectif international d'éducation pour tous. Les financements dans ce domaine ont augmenté considérablement : de 71 millions EUR en 2001, ils sont passés à 116 millions EUR en 2002. L'appui français en matière d'éducation de base

Examen par les pairs : France

reste toutefois modeste par rapport à l'effort de financement pour l'ensemble de ce secteur (voir chapitre 2).

La France démontre sa volonté d'agir au niveau multilatéral en renforçant la coopération en faveur du plan stratégique pour l'éducation de base élaboré au Sommet de Dakar en 2000, avec l'UNESCO et la Banque mondiale. Au sein d'un groupe d'experts de la Commission européenne, elle incite cette dernière à augmenter et améliorer la coopération en la matière. Elle soutient, en outre, les activités de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) et des actions pour le compte de la francophonie. Elle appuie le pôle de Dakar, destiné à apporter une assistance technique à vocation régionale pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Un autre axe prioritaire de la stratégie française est un programme d'enseignement technique et de formation professionnelle destiné à aider les pays partenaires à élaborer des politiques publiques de formation, à favoriser l'alternance et l'apprentissage et à créer et gérer des fonds pour la formation continue.

Depuis 2000, l'AFD consacre des ressources pour les infrastructures dans le domaine de l'éducation. Plusieurs projets ont été entrepris au niveau de l'éducation de base et de l'enseignement technologique supérieur à l'appui des programmes décennaux dans le secteur éducatif.

Le fait que la France contribue de façon croissante à l'action des organisations multilatérales au niveau de l'éducation de base est un aspect très positif de ses orientations. Elle pourrait également revoir ses modes opératoires de façon à : (i) mieux articuler les projets en matière d'éducation avec les CSLP et les insérer dans les approches sectorielles ; (ii) renforcer les capacités nationales de diagnostic et les outils de pilotage et de gestion des systèmes éducatifs (évaluation et programmation) ; et (iii) mieux coordonner avec l'action des autres donateurs, notamment multilatéraux. L'approche programme en appui à l'initiative 'procédure accélérée' de la Banque mondiale peut servir de modèle à cet égard.

Des innovations en matière d'eau et d'assainissement

Les engagements français dans le secteur de l'eau sont nombreux depuis le Sommet sur le développement durable de Johannesburg en 2002 et le Forum mondial de l'eau à Kyoto en 2003, au cours duquel le Président de la République a annoncé le doublement de l'APD en faveur de la ressource, le montant annuel actuel étant estimé à 180 millions EUR. La France a par ailleurs souligné que le rapport du 'Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau', présidé par M. Camdessus, marquait une étape importante dans l'engagement de la communauté internationale pour la réalisation des OMD.

La coopération française intervient dans les pays partenaires en appui : à l'élaboration des politiques nationales et codes de l'eau ; aux agences de bassins et services municipaux ; et aux comités d'utilisateurs de l'eau pour le secteur agricole (MAE/DGCID, non daté). Elle soutient des opérateurs à vocation internationale comme le programme Solidarité Eau (pS-Eau), l'Institut international pour la gestion de l'eau et le programme pour l'eau et l'assainissement qui contribuent chacun dans leur domaine de compétence à favoriser la diffusion du savoir français et assurent aussi une présence française dans plusieurs enceintes internationales. La DGCID pilote le volet 'Gestion intégrée des ressources en eau' de l'initiative européenne lancée au Sommet de Johannesburg et apporte un soutien important aux dispositifs de formation aux métiers de l'eau en Afrique. Enfin, elle appuie la constitution d'un fonds européen pour l'eau dans le cadre du FED.

Ces dix dernières années l'AFD a consacré plus d'1 milliard EUR à l'approvisionnement en eau des populations. Ses interventions ont porté sur l'hydraulique urbaine et péri-urbaine et l'assainissement, l'hydraulique villageoise, l'irrigation et l'hydro-électricité (AFD, non daté). L'Agence prend en compte divers aspects de la gestion durable de la ressource, les conditions de vie des populations mais aussi les aspects techniques, institutionnels et environnementaux. Elle met l'accent sur la pérennité des services fournis comme moyen privilégié de développement durable. Elle finance en outre des partenaires publics ou privés, participe au capital de sociétés d'économie mixte et appuie le développement de partenariats. L'Agence a ainsi contribué à améliorer l'accès à l'eau aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines avec un souci constant d'efficacité technique et de permanence du service grâce à l'appropriation par les communautés et le recours au secteur privé. C'est un des domaines les plus innovants de l'action française qui prend de l'ampleur grâce à la hausse récente des financements pour ce secteur.

La France compte « soutenir le développement des services urbains (...) avec des règles de bonne gouvernance claires, définies dans le cadre de politiques municipales globales associant opérateurs privés, société civile et collectivités territoriales ». Elle met l'accent « sur les principes de gestion défendus dans la Charte d'engagement pour l'accès à l'eau et à l'assainissement présentée à Johannesburg par les acteurs français » (MAE/DGCID, non daté). Dans le cadre de leurs activités en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, l'AFD et le MAE souhaitent adapter des méthodes multisectorielles à la gestion des fleuves nationaux et internationaux, à l'économie de l'eau d'irrigation et à la gestion des bassins versants.

L'approche française s'intéresse à des éléments clés de la lutte contre la pauvreté : l'accès à l'eau et l'assainissement et leur impact sur la santé. La promotion d'approches participatives est un de ses points forts. Selon le bilan de l'action française sur la lutte contre la pauvreté (MAE/DGCID, 2000b), « ... il y a une volonté de la réalité, avec l'analyse du jeu d'acteurs complexes comprenant, outre l'État et les sociétés privatisées, les notables, les hommes politiques, les opérateurs privés et les comités d'usagers, sans trop se faire d'illusions sur la représentativité et le comportement 'démocratique' de ces comités ». La prise en compte du genre dans les interventions n'est pas systématique, mais des efforts en ce sens sont en cours (voir encadré 6).

Le développement local, la décentralisation et l'aménagement du territoire : des approches complémentaires

Le développement local et la décentralisation ont longtemps fait l'objet d'un débat d'école. Il s'agit en fait de deux processus de nature différente mais qui s'appuient réciproquement. Le développement local privilégie les acteurs plutôt que les infrastructures et les réseaux plutôt que les institutions établies pour donner aux individus et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent. C'est avant tout « une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné » (Husson, non daté). À l'aide projet ou l'approche programme, le développement local substitue une approche favorable à la mise en place de 'services' (appui au bilan-diagnostic, dispositifs financiers et d'information, etc.). La difficulté avec le développement local est la gestion de sa complexité.

Encadré 6. Une méthode pour prendre en compte le genre dans les programmes du secteur de l'eau

L'AFD réaffirme aujourd'hui sa volonté d'intégrer les questions de genre tant au niveau stratégique qu'opérationnel. Une étude pilote « genre et eau », vise à élaborer des outils méthodologiques à destination des acteurs du secteur de l'hydraulique à partir de l'expérience d'intégration du genre réalisée sur cinq projets dans quatre pays d'Afrique (Mali, Mauritanie, Kenya, Mozambique). L'idée n'est pas de développer une seule et unique « recette genre » qui serait applicable telle quelle dans tous les projets hydrauliques mais plutôt d'analyser la diversité des réponses méthodologiques apportées par chacun, afin d'en dégager des recommandations pratiques.

La dimension de genre est particulièrement pertinente dans le secteur eau et assainissement dans la mesure où ce sont majoritairement les femmes et les jeunes filles à qui incombent les tâches liées au transport, au stockage et à l'usage de l'eau. Ce sont elles également qui assument la plupart des tâches liées à l'assainissement. Si le principe d'intégration du genre suscite un intérêt et une adhésion croissante de la part des acteurs du développement, on constate encore une certaine difficulté dans la mise en pratique des bonnes intentions dans le cadre des projets. C'est pour répondre à cette difficulté opérationnelle que l'AFD a élaboré l'étude pilote.

L'étude s'étale sur une durée de deux ans. Dans un premier temps des recommandations pratiques seront émises afin que certains critères nécessaires à la mise en œuvre de la démarche genre soient intégrés dès le départ dans les termes de références des dossiers d'appel d'offres. Un cadre méthodologique global sera ensuite élaboré rappelant les objectifs, les moyens à mobiliser et les résultats à atteindre pour l'ensemble des cinq projets. Ce cadre sera présenté sous la forme d'une grille d'indicateurs de résultats censée guider l'ingénieur conseil et l'expert genre de chacun des cinq projets dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une méthodologie. Cet expert apportera un appui méthodologique ponctuel tout au long du projet, notamment auprès du sociologue et des animateurs.

Ce processus sera supervisé en continu par le programme Solidarité Eau (pS-Eau) afin d'harmoniser les démarches des différents experts, de suivre puis de capitaliser les résultats d'intégration du genre dans les cinq projets. À la fin des deux années, le pS-Eau rédigera un guide méthodologique qui sera présenté sous la forme d'un cahier pratique à destination des praticiens et opérateurs de projets hydrauliques.

Source : Adaptation d'une 'Présentation de l'étude transversale pour la prise en compte du genre dans les projets d'approvisionnement en eau potable et en assainissement' préparée à l'intention des personnels de l'AFD, 2002.

La décentralisation est un mouvement décidé et organisé par l'État « qui repose sur la mise en place ou l'extension de pouvoirs attribués à des institutions publiques dont les compétences sont définies par la loi ». Les tenants de l'appui à la décentralisation s'intéressent avant tout au renforcement des autorités publiques locales et de leur administration. La décentralisation n'entraîne pas systématiquement la démocratie au niveau local, les élites locales pouvant confisquer le pouvoir et « former un écran entre les aspirations des citoyens et les opérateurs du Nord ». Le développement local et la décentralisation sont également distincts du développement fondé sur l'aménagement du territoire. Celui-ci postule que « Ce sont prioritairement les réseaux de relations et la proximité des acteurs qui sont l'assise dynamique du développement, la réalisation d'infrastructures venant soutenir ces dynamiques » (Husson, 2001).

Les acteurs de la coopération française des secteurs public, privé et associatif travaillent aujourd'hui dans les trois domaines. Le MAE recherche la cohérence entre les trois approches (descendante, ascendante et horizontale) à travers des activités à l'échelle nationale, régionale et locale et les politiques d'aménagement du territoire (AFD, 2000). Pour l'AFD (2001b), le défi consiste à concilier 'une approche par la demande' dans le cadre de processus participatifs et une 'approche par l'offre' inhérente aux programmes sectoriels nationaux. Dans cet esprit elle accorde la priorité au financement d'équipements de proximité (dans les domaines de l'eau, des secteurs sociaux et voies de desserte) identifiés directement par les populations et d'équipements de conservation et gestion des ressources naturelles renouvelables. L'Agence appuie en outre les investissements productifs portés par des OSI. Dans les pays où la décentralisation est en place, comme au Bénin, le financement de

projets de proximité devient un axe privilégié pour renforcer les capacités des communes et la mobilisation des ressources locales, notamment par le biais de la fiscalité. L'Agence agit dans une 'logique d'alliances locales' associant les conseils communaux et les composantes de la société civile vivant sur le territoire de leur ressort. Dans cet effort elle recherche des cofinancements avec d'autres donateurs (Banque mondiale et UE). Le développement local mobilise de plus en plus les acteurs de la coopération décentralisée. Pour éviter de servir des intérêts partisans, les collectivités françaises devraient s'interroger sur la façon de travailler avec le tissu social et politique local et négocier les modalités de collaboration dans le cadre des programmes existant au niveau national.

Une série de projets en matière de développement local ont fait l'objet d'une évaluation au sein de l'AFD (2000). Du point de vue des acquis, l'implication des bénéficiaires dans les décisions et la gestion des investissements a amélioré l'accès des populations à l'eau, la santé et l'éducation, et renforcé les compétences des élus et du personnel local. Les aspects de la gestion des ressources naturelles ont bien été pris en compte et la préparation à la décentralisation des acteurs locaux a impulsé des dynamiques inter-acteurs. Toutefois, la gestion et l'entretien des ouvrages par les comités de gestion n'ont pas été suffisamment assurés et le suivi-évaluation des projets a donné peu ou pas d'éléments en termes d'impact sur les catégories les plus défavorisées. Ceci transparait dans les réalisations autant en terme d'investissements retenus que de la place des groupes défavorisés et des femmes en particulier dans les dispositifs de décision ou les transferts de savoir-faire.

Le développement local et la décentralisation sont susceptibles de favoriser la création d'espaces au sein desquels il est possible de promouvoir le débat démocratique. Selon le bilan sur la lutte contre la pauvreté (MAE/DGCID, 2000b), les programmes de développement local ont surtout été axés sur l'appui au personnel communal et aux élus pour la gestion et le fonctionnement des institutions décentralisées. Un des aspects positifs de ces projets est qu'ils ont contribué à la compréhension des lois de décentralisation et des droits et devoirs des différents acteurs, de l'État au citoyen. Pour leur part, les programmes d'appui à la décentralisation n'ont pas suffisamment traité la dimension 'émergence de la démocratie locale' et leurs partisans ne se sont pas interrogés sur les risques de reproduire les dysfonctionnements de l'État central au niveau des communes.

Points à prendre en considération

- La réflexion pluridisciplinaire sur la LCPI, qui est très riche, devrait incorporer les OMD de manière plus explicite, ceux-ci formant le cadre de référence international pour lutter contre la pauvreté dans le monde.
- L'approche française entraîne l'éparpillement des actions à différents niveaux (national, régional, local) et implique une gamme variée d'acteurs et d'instruments dont la mise en cohérence et l'articulation pourrait être mieux assurée. La coopération française devrait avoir davantage recours à certains types d'analyses (par exemple, sociologiques et de genre).
- Que ce soit au sein de l'AFD ou de la DGCID, un budget spécifique pourrait être alloué à la promotion du genre et de méthodes de suivi-évaluation axées sur le genre pour assurer une meilleure intégration transversale de cette dimension. Ceci permettrait en plus de mieux cerner ce qui est réellement consacré à ce thème par programme et par pays.
- Le lien entre les objectifs sectoriels et la réduction de la pauvreté et les inégalités pourrait être plus visible grâce à l'élaboration d'indicateurs (de processus, de résultats et d'impact) adaptés aux différents niveaux d'intervention.

CHAPITRE 4

COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

La nécessité de renforcer la cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses membres sont conscients que pour faire reculer durablement la pauvreté dans les pays en développement et atteindre les OMD, il faut mettre en œuvre des politiques cohérentes et complémentaires dans les domaines économique, social et environnemental. Lorsqu'ils se sont mis d'accord en 2002 sur le *Programme d'action commun au service du développement*, les membres de l'OCDE ont souligné l'importance pour les pays industrialisés de prêter une attention accrue aux répercussions de leurs politiques sur les pays en développement. Cette démarche fait suite à d'autres engagements au sein du CAD (OCDE/CAD, 1996 et OCDE/CAD, 2001) de faire de la cohérence des politiques au service du développement le dénominateur commun des politiques gouvernementales et de se donner les moyens d'œuvrer à la réalisation de cette ambition au sein des administrations nationales et des enceintes internationales.

Le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement suppose une prise en considération des besoins et des intérêts des pays en développement dans le contexte de l'évolution de l'économie mondiale. Cet impératif représente un défi pour les pays industrialisés dans la mesure où il arrive fréquemment que les groupes d'intérêt actifs au plan national et les services ministériels aient des préoccupations et des responsabilités autres que la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. En outre, les États membres de l'UE doivent agir simultanément aux niveaux national et communautaire puisque désormais, la Commission européenne est compétente dans certains domaines de l'action gouvernementale (voir encadré 7). Les États membres de l'UE peuvent user de leur influence, à titre individuel ou en vertu d'alliances stratégiques, pour œuvrer à la cohérence des politiques dans le cadre de leur participation aux activités des diverses institutions européennes.

Opportunités et défis pour la France en matière de cohérence des politiques

Les initiatives pour une meilleure insertion des pays africains dans l'économie mondiale

Lors du Sommet France-Afrique et celui du G8 en 2003, le Président de la République a proposé une initiative commerciale en faveur de l'Afrique qui vise à introduire une discrimination positive à l'égard de ce continent. Cette initiative part du constat que la libéralisation des échanges ne bénéficie actuellement que partiellement à la majorité des pays africains. Elle est constituée de trois volets : (i) le moratoire sur les aides aux exportations agricoles déstabilisantes à destination de l'Afrique pendant la durée des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; (ii) le renforcement et l'harmonisation des systèmes de préférences commerciales ; et (iii) la protection contre les fluctuations des cours des matières premières. Par rapport à ce dernier point, plusieurs pistes de réflexion, principalement à l'attention des IFI, ont été identifiées : amélioration des adaptations du traitement de la dette en fonction de l'évolution des cours des matières premières ; orientation de l'aide en faveur des producteurs de matières premières ; et mise en place de mécanismes d'assurance pour absorber la volatilité des prix.

Encadré 7. Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne

Au niveau de la Communauté européenne, le principe de cohérence des politiques au service du développement est ancré dans l'article 178 du Traité de Maastricht de 1992. Entre-temps, les mécanismes institutionnels ont été adaptés à cet effet – comme le regroupement sous le sigle RELEX des différentes directions appelées à intervenir au niveau des relations extérieures de l'UE. Parmi les États membres, un réseau informel d'experts s'est constitué pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement.

Parce que l'UE forme un bloc commercial puissant, la question de l'accès au marché est à l'évidence un domaine dans lequel il convient de prendre en compte, au stade de la formulation des politiques, les conséquences que celles-ci peuvent avoir pour les pays en développement. L'initiative *Tout sauf les armes* adoptée en 2001 visait à éliminer tous les obstacles quantitatifs et tarifaires à l'entrée sur le marché de l'UE d'exportations en provenance des PMA (à l'exception des armes, et des bananes, du riz et du sucre, produits pour lesquels des périodes de transition étaient prévues avant la libéralisation totale). À l'instar d'autres pays en développement, les PMA risquent toutefois d'éprouver des difficultés pour surmonter divers obstacles non tarifaires, parmi lesquels les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires applicables aux échanges agricoles à dessein de protéger la santé humaine animale et végétale. Ces dispositifs deviennent en effet de plus en plus importants à mesure que les autres entraves aux échanges sont supprimées.

Les politiques communautaires, comme la politique agricole commune (PAC), qui vise, entre autres, à favoriser la préservation du niveau de vie des habitants des zones rurales dans les États membres, peuvent également avoir des répercussions non négligeables sur les perspectives qui s'offrent aux pays en développement. La PAC prévoit l'octroi d'aides à la production agricole à l'intérieur de l'UE. Des aides à l'exportation autorisent ensuite l'écoulement des excédents agricoles sur d'autres marchés à des prix inférieurs au coût de production, entraînant par là même un fléchissement des cours mondiaux. On dispose d'éléments attestant que les produits agricoles bénéficiant de ce type d'aide sont à l'origine d'une concurrence déloyale sur certains marchés locaux, notamment dans les pays en développement où l'agriculture constitue la principale source de revenus pour la majeure partie de la population. Les États membres de l'UE et la Commission continuent de négocier des réformes de la PAC destinées à réduire les distorsions des échanges qu'elle induit. En 2003 les ministres de l'agriculture des pays de l'UE se sont mis d'accord sur le fait que la majorité des aides devront, à l'avenir, être versées indépendamment du volume de la production.

Une application directe de cette initiative a conduit la France à transmettre au Conseil des ministres de l'UE, à la fin 2003, des propositions pour une initiative européenne 'filiale coton et développement en Afrique'. Celles-ci s'articulent autour de deux axes indissociables, à savoir l'obtention de conditions commerciales plus justes sur le marché international du coton et le soutien aux pays producteurs de coton. Elles visent également à appuyer la démarche de quatre pays concernés (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) auprès de l'OMC. L'enjeu des filières coton en termes de lutte contre la pauvreté est vital pour ces pays: elles concernent 2 millions de producteurs et 15 millions de personnes parmi les populations les plus pauvres. Elles sont performantes mais en même temps pénalisées par les distorsions commerciales causées par les subventions aux producteurs de coton américains et européens. La France a d'ailleurs appuyé ces filières pendant plus de 25 ans, soit un investissement de 757 millions EUR. Les propositions françaises ont rencontré un avis favorable auprès de la Commission européenne (2004) qui a annoncé début 2004 un partenariat entre l'Afrique et l'UE pour un soutien au développement du secteur cotonnier. Comme première mesure concrète, la Commission a l'intention de convoquer un séminaire international sur le coton, qui rassemblera tous les acteurs concernés, à savoir les pays africains producteurs, les États membres de l'UE et les IFI.

Ceci indique comment un État membre de l'UE peut jouer un rôle constructif et influencer le processus décisionnel de manière à assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement. Dans ce contexte, la France est encouragée à œuvrer à la mise en œuvre de la réforme de la PAC intervenue en 2003. Celle-ci marque une étape importante dans le souci de laisser une place

plus large aux mécanismes de marché et de réduire les distorsions des échanges internationaux, grâce au découplage des paiements par rapport à la production. La France devrait notamment s'engager à limiter le maintien des aides couplées, qui restent autorisées pour certains produits, de manière à réduire les distorsions éventuelles. En plus de son initiative en faveur du coton, elle pourrait appuyer les efforts de la Commission européenne dans les autres domaines non concernés par la réforme (sucre, huile d'olive, tabac et houblon) et continuer à envisager une réduction des niveaux de soutien des prix du marché, qui restent élevés même après la réforme de la PAC, notamment dans le secteur céréalier.

Depuis 2002, la France a accentué son action pour le renforcement des capacités commerciales des pays en développement et plus particulièrement de l'Afrique. Au niveau multilatéral, elle contribue notamment au financement de l'assistance technique de l'OMC et du cadre intégré qui permet une meilleure insertion du commerce dans les stratégies de développement. Sur le plan bilatéral, les projets de l'AFD favorisent souvent un accroissement des capacités d'exportation et une diversification de l'économie. Pour la période 2002-05, il a été également instauré un programme spécifiquement dédié au renforcement des capacités commerciales qui bénéficie à une douzaine de pays en Afrique et en Asie. Ce programme d'un montant total de 30 millions EUR est mis en œuvre conjointement par la DREE et l'AFD. Il finance des actions de coopération technique et de formation qui contribuent à une meilleure insertion de ces pays dans le système commercial multilatéral et au développement concret de leurs exportations. Certains projets complémentaires sont réalisés par la DGCID.

Un bon exemple d'appui français : la pêche en Mauritanie

La richesse des eaux de la Mauritanie fait de la pêche un secteur d'activité important et l'une de ses principales ressources d'exportation. Les autorités ont pris conscience du risque de surexploitation des ressources halieutiques inhérent à une logique d'exploitation industrielle et de la nécessité de promouvoir la pêche artisanale. Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) (IMROP, 2002), le non-respect des quotas de pêche par certains bateaux étrangers détenant des droits de pêche en Mauritanie et le manque de contrôles ont conduit à une surexploitation des stocks. En 2001 la Mauritanie et l'UE ont reconduit leur accord de pêche pour cinq ans. Ce nouvel accord accroît de 30 % le nombre de céphalopodiens d'origine communautaire autorisés à pêcher dans les eaux mauritaniennes – une augmentation rendue possible, selon la Commission européenne, suite au départ de plusieurs navires asiatiques. Or l'Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches estime que le stock de poulpes est surexploité de 30 % par rapport à son niveau optimal.¹¹ Il en résulte une diminution des prises de poulpes de 50 % en quatre ans et la perte d'emploi pour 3 000 pêcheurs mauritaniens.

La coopération française a appuyé le développement du secteur de la pêche dès sa création au début des années 1980. Son appui a porté sur l'ensemble de la filière (recherche, formation, protection du milieu marin et lutte contre la pollution, préservation des ressources et surveillance maritime) en accordant une priorité à la pêche artisanale, créatrice d'emplois et de revenus. La Mauritanie pourrait prochainement bénéficier d'une intervention en faveur du contrôle de la qualité des exportations et d'une mise aux normes sanitaires européennes. L'aide de la France en matière de pêche a contribué à structurer une profession qui n'existait pas, les Mauritaniens étant traditionnellement des éleveurs. Les différents intervenants mauritaniens dans ce secteur apprécient dans ce contexte l'appui au renforcement des capacités qui a porté ses fruits lors des négociations relatives au renouvellement de l'accord de pêche avec l'UE. Même si le résultat final semble indiquer que les intérêts budgétaires de

11 . Selon le Groupe de Travail de cet institut réuni en 2002 [Netherlands Institute for Fisheries Research (RIVO), 2003].

la Mauritanie¹² l'ont emporté sur les préoccupations de développement durable, la prise de décision a pu s'effectuer en connaissance de cause.

Consciente des limites de la politique commune de la pêche à assurer une gestion durable des ressources halieutiques, la Commission européenne a engagé un processus de réforme.¹³ Une nouvelle politique a été adoptée fin 2002 et diverses mesures de mise en œuvre sont en cours d'élaboration, y compris pour les accords internationaux de pêche. Vu son expérience en Mauritanie, la France est bien placée pour œuvrer à la cohérence des politiques dans le cadre de ce processus. En tant que membre influent au sein de l'UE, elle pourrait promouvoir plus activement la prise en compte des intérêts des pays en développement et des considérations de développement durable lorsque le Conseil européen débat de la politique commune de la pêche.

Les crédits et garanties à l'exportation : mieux promouvoir le développement durable

La France compte parmi les créanciers les plus importants des pays en développement. Vu l'ampleur de son programme de désendettement et l'impact de celui-ci sur l'APD (voir chapitre 2), les autorités françaises devraient engager une réflexion plus poussée sur les moyens d'éviter que ces pays, notamment les PPTE, retombent dans un cycle d'endettement non soutenable. Dans ce contexte, une question qui se pose est dans quelle mesure les considérations de développement durable ont été intégrées par la Coface, l'agence française de crédit et de garantie aux exportations, laquelle génère une grande partie des créances publiques à l'égard des pays en développement.

Sur le plan international, de nombreuses initiatives témoignent du souci des pays de l'OCDE de promouvoir la cohérence entre les politiques en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les politiques de protection de l'environnement, dont les approches communes adoptées en 2001 à l'OCDE, lesquelles ont été révisées en 2003. La recommandation qui en résulte constitue une avancée importante pour la protection de l'environnement tout en contribuant à promouvoir une concurrence loyale entre les organismes de crédit à l'exportation. La recommandation qui en résulte introduit la référence à des normes environnementales minimales, celles du Groupe de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, et vise à accroître la transparence des procédures d'évaluation environnementale. L'impact sur l'environnement inclut l'impact sur la réinstallation involontaire de populations, sur les groupes autochtones et sur le patrimoine culturel.

La France a renforcé la prise en compte de l'environnement en matière de crédits à l'exportation conformément aux approches communes de l'OCDE. Ayant anticipé l'évolution des normes minimales, la Coface a adopté en 2002 des lignes directrices sectorielles sur certains secteurs d'activités (centrales thermiques, grands barrages et hydrocarbures). La Coface publie sur son site internet de manière *ex post* des informations relatives aux contrats à l'exportation bénéficiant d'un soutien public supérieur à 10 millions EUR. Depuis avril 2004, elle publie également la liste des projets en cours d'instruction les plus sensibles sur le plan environnemental pour lesquels sont rendues publiques les informations d'impact sur l'environnement 30 jours avant l'engagement final, conformément à la recommandation de l'OCDE.

Lors du Sommet mondial de Johannesburg en 2002, les agences de crédits à l'exportation ont accepté de jouer un rôle au regard de la bonne gestion publique et du développement durable. Dans cette perspective, la France s'est associée au début 2004 à une initiative conjointe de l'Allemagne, du

12 . La compensation financière pour la Mauritanie s'élève à 430 millions EUR sur cinq ans.

13 . Pour plus d'information sur la politique commune de la pêche, voir Examen par les pairs : Communauté Européenne (OCDE/CAD, 2002a).

Danemark et du Royaume Uni auprès du Conseil de l'UE pour que la Communauté européenne demande, dans l'enceinte du groupe des crédits à l'exportation de l'OCDE, l'ouverture d'une discussion permettant d'octroyer, en matière de crédits à l'exportation, des flexibilités supplémentaires dans le domaine des énergies renouvelables, du traitement de l'eau et de la gestion des déchets. Étant donné l'importance du développement durable pour l'ensemble de l'action gouvernementale française, cette démarche est positive.

Enfin, la France s'est engagée à respecter les principes de la déclaration de l'OCDE de 2001 selon lesquels les crédits et garanties à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ne sont pas utilisés à des fins improductives dans les PPTE. Le nombre de projets destinés aux PPTE se limite à un ou deux projets par an au maximum comme le montrent les notifications de la France au Secrétariat de l'OCDE dans ce contexte. La Direction des relations économiques extérieures (DREE), avec notamment les directions du Trésor, du Budget ainsi que la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes du MINEFI, et la Direction des affaires économiques du MAE font partie de la Commission interministérielle des garanties. Les autorités françaises prennent en considération la contribution des projets examinés dans cette enceinte au développement durable des pays bénéficiaires et à leur impact sur le fardeau de la dette. Le MAE assure la concertation avec les différents départements intéressés de son ministère, notamment la DGCID. L'AFD est aussi régulièrement informée et consultée sur les projets dans ses domaines d'expertise.

Le renforcement de la cohérence des politiques au sein du dispositif français

Comme le montre le choix d'exemples qui viennent d'être présentés, les contraintes et les difficultés rencontrées dans la recherche d'une plus grande cohérence des politiques au service du développement soulignent à quel point les membres du CAD doivent s'organiser pour aborder cette question. Les *Lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté* apportent un certain nombre d'indications à cet égard. Un élément déterminant est l'engagement des autorités politiques en faveur de la cohérence entre les politiques qui ont une incidence sur les perspectives économiques et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Les lignes directrices proposent également : d'adopter des orientations générales relatives à la réduction de la pauvreté s'adressant à l'ensemble de l'administration ; de mettre en place des mécanismes de consultation interministérielle ; d'examiner systématiquement les textes législatifs pour veiller à leur cohérence avec l'objectif de réduction de pauvreté ; et d'affecter des moyens suffisants à l'analyse des différents problèmes de cohérence des politiques.

Un engagement fort au niveau politique

L'engagement de la France en faveur de la cohérence des politiques au service du développement se manifeste sous diverses formes. La promotion d'une mondialisation à visage humain, démocratique et solidaire, est au centre des préoccupations des responsables politiques français. Ceux-ci se sont engagés à plusieurs occasions en faveur d'une plus grande intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale. Le Président de la République a fait preuve d'une détermination forte vis-à-vis de nombreux enjeux dans le domaine du développement. Certaines de ses initiatives relèvent directement de la cohérence des politiques au service du développement comme l'initiative commerciale pour l'Afrique. En matière de lutte contre le VIH/sida, la France a joué un rôle moteur au niveau international pour améliorer l'accès des pays pauvres aux traitements anti-rétroviraux à un prix abordable. Ceci l'a conduite dans le cadre de l'OMC à appuyer les démarches visant à aménager l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

Examen par les pairs : France

Ces différentes initiatives témoignent de la prise de conscience par la France que l'impact de l'aide dépend en partie des politiques menées par les pays industrialisés dans les domaines des échanges, de l'investissement et de l'environnement. Il est nécessaire que ces politiques viennent renforcer les efforts déployés à travers la coopération au développement. Malgré le fort engagement politique en faveur des pays pauvres pour les aider à faire face aux défis que pose la mondialisation, la France n'a pas explicitement entériné, sous forme d'énoncé politique, sa volonté de faire de la cohérence des politiques au service du développement un des objectifs du gouvernement. L'impulsion en faveur de la cohérence des politiques pour le développement semble dépendre en grande partie des initiatives présidentielles. L'expérience dans d'autres pays indique que la durabilité d'une telle impulsion peut être renforcée par un suivi tant au niveau ministériel qu'au niveau des experts responsables de dossiers particulièrement importants dans ce domaine.

Renforcer la coordination interministérielle

La cohérence des politiques nécessite le traitement de sujets de nature globale qui devrait reposer sur une démarche interministérielle. Une approche concrète reste à élaborer afin de mobiliser les efforts du gouvernement à différents niveaux de manière plus systématique pour une meilleure cohérence des politiques au service du développement. Le rôle que le CICID pourrait jouer à cet égard, notamment en terme d'arbitrage, au sein du processus décisionnel du gouvernement français n'est pas clair et son rôle d'impulsion au niveau de la réflexion stratégique en la matière pourrait être renforcé. Pour ce qui est des affaires européennes, l'existence du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est un atout. Il s'agit de l'instance chargée de coordonner les positions françaises sur les sujets européens, sous l'autorité du Premier ministre. Ce comité est donc le garant de la cohérence et de l'unité des positions que la France exprime au sein de l'UE. Il surveille en outre l'application du droit communautaire en France et pourrait jouer un rôle clé en matière d'arbitrage sur la cohérence des politiques si un tel mandat lui était accordé ainsi que les moyens nécessaires pour l'exercer.

Du point de vue de certains représentants des ministères concernés, le fait que le développement repose sur deux piliers est un avantage. Le MINEFI et le MAE regroupent plusieurs fonctions et compétences parfois transversales leur conférant un certain poids au sein du gouvernement. Le renforcement de la gestion des sujets globaux fait partie des réflexions du MAE dans le cadre de son processus de modernisation (voir chapitre 5). Cette question a également été abordée dans le cadre d'un groupe de travail sur l'organisation de la politique européenne et internationale mis en place à la demande du Premier ministre (Commissariat général du Plan, 2002). Concilier une approche locale du développement à l'écoute des populations et une approche globale en cohérence avec les politiques macro-économiques et sectorielles ainsi que les grands enjeux mondiaux, fait partie du mandat de l'AFD¹⁴. Faute d'un dépositaire institutionnel unique pour le développement, il est difficile de déterminer quelle institution est la mieux à même de jouer le rôle de plaidoyer du développement.

Mobiliser l'expertise

La poursuite du débat au sujet de la cohérence des politiques nécessite un renforcement des capacités d'analyse afin de déterminer l'impact sur la réduction de la pauvreté des diverses actions et d'assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement. L'expérience d'autres membres du CAD indique qu'il peut se révéler judicieux de créer une unité spécialisée chargée d'analyser l'impact des mesures ne relevant pas de la politique d'aide sur les pays en développement et de porter les conclusions de cette analyse à l'attention des instances compétentes au sein du

14 . Voir lettre des tutelles au directeur général de l'AFD, 2001.

gouvernement. La décision de renforcer le rôle de l'AFD au niveau stratégique pourrait être une première étape dans ce sens. Le renforcement de la capacité stratégique du MAE notamment sur les sujets globaux pourrait en être une autre. Les initiatives prises par la France en matière de coton et la richesse de son expérience dans différents domaines de la coopération dont la pêche témoignent de la capacité et des ressources analytiques disponibles au sein de l'administration à différents niveaux. La faiblesse du système français relève peut-être davantage du manque d'organisation interne pour valoriser les acquis de l'expérience dans différents domaines. À cet égard, la création du groupe de travail sur l'agriculture, sous l'impulsion de la DGCID, va dans le bon sens. Le rôle de ce groupe qui associe des experts et praticiens d'autres ministères et à l'extérieur de l'administration est de faire le lien entre le développement et le commerce, mais aussi avec la PAC.

Il pourrait être utile d'envisager un processus de consultation plus large à l'extérieur de l'administration. À cet égard, le gouvernement pourrait mobiliser, si nécessaire, l'expertise disponible au sein des milieux de recherche à travers un réseau comme cela se fait en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités (voir chapitre 3). Le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement pourrait également s'appuyer sur un débat parlementaire, notamment sur les questions touchant à des intérêts vitaux comme l'agriculture. Plusieurs commissions parlementaires s'intéressent aux questions de développement et à la mondialisation et pourraient promouvoir un dialogue utile avec d'autres commissions parlementaires concernées. Dans ce contexte, l'Observatoire sur la mondialisation créé en 2003 à la demande du Premier ministre est une initiative prometteuse. Sa mission est d'approfondir la connaissance sur la mondialisation, en s'appuyant sur la recherche disponible à ce sujet, et d'élaborer des recommandations pour l'élaboration de politiques.

Points à prendre en considération

- Faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français et préciser les arrangements institutionnels déployés – en particulier les mécanismes de coordination et les processus d'arbitrage.
- Mener une réflexion plus rigoureuse de manière à assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les politiques menées par la France et sélectionner des dossiers et identifier des objectifs concrets à suivre au niveau ministériel et au sein de l'administration.
- Mobiliser l'expertise et les capacités analytiques disponibles au sein de l'administration en considérant la création d'une unité de coordination, par exemple au niveau du CICID, chargée spécifiquement de la cohérence des politiques.

CHAPITRE 5

ORGANISATION, PERSONNEL ET SYSTÈMES DE GESTION

Vue d'ensemble

La réforme de 1998 avait cherché à rééquilibrer les responsabilités relatives à l'aide à travers la création de deux pôles, le MAE et le MINEFI, qui exercent avec le Secrétariat d'État à l'Outre-mer une tutelle conjointe sur l'AFD. Le dispositif français de coopération, qui fait intervenir plus d'une dizaine de ministères et toute une série d'organismes publics,¹⁵ reste complexe. Contrairement à d'autres membres du CAD, aucune institution ne s'est vue attribuer la responsabilité de coordination de l'ensemble du système, laquelle relève du CICID. Le MAE et le MINEFI exercent conjointement les fonctions de définition, de gestion et de contrôle de la mise en œuvre de l'APD française.

La politique étrangère et la coopération internationale, qui en fait partie intégrante, relèvent en premier lieu du ministre des Affaires étrangères. Celui-ci est assisté de deux ministres délégués, dont l'un est chargé de la coopération et de la francophonie, l'autre des affaires européennes, et d'un secrétaire d'État aux affaires étrangères. Malgré son titre, le ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie est responsable des activités de coopération qui relèvent du MAE.¹⁶ Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie est lui aussi un acteur important. Parmi les différents acteurs politiques, il n'est pas facile d'en identifier un qui joue un rôle prépondérant en matière d'aide. Par contre, comme on l'a déjà indiqué, le Président de la République s'intéresse vivement aux questions de développement et a pris l'initiative de redynamiser l'APD, qui est devenue une priorité politique.

L'influence du Parlement sur les orientations de la coopération au développement est limitée. Malgré la demande qui a été faite à plusieurs reprises, il n'y a pas de débat annuel général sur cette question. Celui-ci se limite à la discussion annuelle sur le budget au sein des commissions des finances et de celles des affaires étrangères, de l'Assemblée nationale et du Sénat. En vertu de la Constitution française, le rôle du Parlement en terme de contrôle budgétaire est réduit : il ne peut se prononcer ni en faveur d'une augmentation des dépenses ni d'une suppression des recettes; une fois le budget voté, le gouvernement dispose d'un droit d'amendement. De plus, étant donné la nomenclature budgétaire actuelle (voir chapitre 2), le Parlement est amené à se prononcer sur moins de la moitié de ce qui constitue l'APD. Enfin, les débats portent sur seulement 6 % du budget général de l'État, la majorité des crédits étant reconduits d'une année sur l'autre sans remise en cause.

15 . À titre d'exemple, le MAE fait intervenir un grand nombre d'opérateurs pour la mise en œuvre de sa politique d'action culturelle et scientifique : TV5, RFI, l'AEFE et toute une série d'autres associations dans le cadre de la francophonie.

16 . Le changement de titre du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie est apparu suite au changement de gouvernement intervenu en mars 2004. Ce changement est positif et laisse présager une plus grande visibilité du développement dans l'action du MAE.

Les acteurs principaux du dispositif

Les deux principaux acteurs du système, le MAE et le MINEFI, sont responsables respectivement de 29 % et 40 % de l'APD (voir tableau 1, chapitre 2). L'intention de confier à l'AFD le rôle pivot dans la mise en œuvre de l'APD française ne s'est pas pleinement matérialisée puisque la part de l'APD mise en œuvre par l'Agence s'élève à environ 10 % de l'APD totale seulement.¹⁷

Le ministère des Affaires étrangères

(i) Les structures et responsabilités

Au sein du MAE, la DGCID joue un rôle clé en matière de coopération internationale. Il s'agit d'une entité complexe étant donné son rôle à la fois politique et opérationnel et sa vocation mondiale. Elle a pour mission, d'une part, de contribuer au pilotage de l'ensemble des actions de coopération internationale menées par les pouvoirs publics et, d'autre part, de gérer directement quatre types d'intervention : (i) les actions d'aide au développement ou à la transition impliquant des transferts de savoir-faire (en éducation, santé, administration économique, justice, police, administration publique et environnement) ; (ii) les actions de coopération culturelle et de promotion de la langue française ; (iii) l'appui aux échanges universitaires ; et (iv) le soutien aux échanges dans le secteur de la communication (presse, audiovisuel et nouvelles technologies de l'information). Il en résulte quatre directions fonctionnelles, y compris la direction du développement et de la coopération technique, qui exercent chacune un métier distinct dans l'ensemble des pays du monde (voir organigramme D.1. en annexe). La dualité du mandat de la DGCID se reflète dans la répartition de ses moyens budgétaires par secteur d'activité. Si les deux-tiers de son budget concourent à des activités éligibles au titre de l'APD, moins d'un tiers est affecté à des activités susceptibles de contribuer plus directement à la lutte contre la pauvreté (voir chapitre 2).

Le champ d'action de la DGCID, pourtant étendu, ne couvre pas l'ensemble des activités de développement sous la responsabilité du MAE. D'autres services du ministère participent à l'aide au développement : la Direction des Nations unies et organisations internationales, en charge de la gestion des contributions aux fonds des Nations unies ; la Direction de la coopération européenne, responsable de la gestion des contributions au FED ; et la délégation à l'Action humanitaire. En matière de francophonie, le Service des affaires francophones du MAE est chargé du suivi des programmes multilatéraux, tandis que la DGCID traite des actions bilatérales, à travers sa direction de la coopération culturelle et du français et celle de l'audiovisuel extérieur et des techniques de communication.

(ii) Les efforts de modernisation

Le MAE s'est lancé en 2002 dans un vaste chantier de modernisation. Un comité de pilotage a été chargé de stimuler toute une série de réflexions et de consulter l'ensemble des agents du ministère. Le plan d'action « Affaires étrangères 2007 » résultant de ce processus a pour objectif de doter le MAE « d'une politique forte et dynamique au service de l'action de la France en Europe et pour un monde plus solidaire ». Le plan vise à affirmer le rôle interministériel du ministère en renforçant sa capacité stratégique et en consolidant le budget de l'action extérieure de l'État. Le plan d'action propose la modernisation de ses méthodes et outils grâce à l'instauration d'une gestion par objectifs fondée sur le

17. L'AFD dispose de quatre sources de financement : le financement de dons émanant du budget du MAE ; les emprunts levés sur le marché dont les intérêts sont bonifiés par le Trésor ; des emprunts auprès du Trésor ; et des emprunts sur les marchés sans la garantie de l'État. En outre, l'Agence peut être mandatée par l'État pour la mise en œuvre d'activités spécifiques comme le FFEM ou les C2D.

contrôle de gestion et sur l'évaluation des résultats. Redonner à la diplomatie française une vraie vision politique est un objectif louable s'il permet d'articuler et de mettre en cohérence les différents outils d'intervention autour de priorités préétablies. Le souci de performance et d'efficacité qui sous-tend l'exercice témoigne d'une volonté manifeste d'introduire une culture de résultat au sein du MAE et s'inscrit dans l'esprit de la LOLF.

Une série de propositions méritent d'être relevées étant donné leur pertinence en matière d'APD. Elles visent à : (i) consolider la coordination interministérielle sur les questions de coopération internationale, afin de mettre fin à une logique de guichets cloisonnés ; (ii) clarifier la relation entre le MAE et l'AFD ; (iii) renforcer la déconcentration et le rôle de l'Ambassadeur ; (iv) réfléchir à l'évolution de l'ensemble des instruments dans le contexte de la relance de l'APD ; et (v) capitaliser l'ensemble des ressources d'expertise sur le développement (aujourd'hui dispersée au sein de la DGCID, de l'AFD, des universités et des instituts de recherche), à travers l'animation d'un réseau d'experts et un rapprochement avec le monde de la recherche.

Le plan d'action prévu pour la mise en œuvre de ces propositions n'est cependant pas suffisamment détaillé pour mesurer l'envergure et le calendrier des réformes envisagées. Des changements de mentalités importants en découlent. L'ampleur de la grève qui a touché le MAE à la fin de 2003 et les retards pris dans la mise en œuvre de la LOLF sont autant de signes révélateurs du chemin qui reste à faire.

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

C'est principalement la direction du Trésor qui assume les responsabilités en matière d'APD au sein du MINEFI. Celui-ci dispose d'une sous-direction responsable de la dette, du développement et des marchés émergents (voir organigramme D.2. en annexe). Ses fonctions sont essentiellement liées aux domaines d'activités suivants : i) suivi de l'ensemble des questions relatives à l'endettement international, notamment au Club de Paris ; (ii) coopération monétaire et financière avec les pays de la zone franc ; (iii) politique d'assurance-crédit et financement des exportations ; (iv) suivi des relations économiques et financières avec les pays en développement et en transition ; et (v) relations avec les IFI.

La DREE a également des responsabilités relevant de l'APD, celles relatives à l'aide-projet aux pays émergents avec un instrument de prêts concessionnels (la RPE) et un instrument de dons (le FASEP Etudes), souvent mobilisé dans le cadre de programmes de financements des agences multilatérales.

En comparaison avec d'autres membres du CAD, le MINEFI dispose de prérogatives allant au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des finances. En tant que pilier du dispositif français de coopération, il est responsable, avec le MAE, du pilotage politique et stratégique de la coopération pour le développement. La direction du Trésor partage le co-secrétariat du CICID avec la DGCID. Le MINEFI participe également au Conseil de surveillance de l'AFD, au même titre que le MAE. Au niveau international, ce ministère représente la France aux conseils d'administration du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales et au CAD. Malgré l'étendue de ses responsabilités en matière d'APD, ce ministère ne semble pas suffisamment impliqué dans les réflexions en cours à différents niveaux du dispositif français portant entre autres sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

L'Agence française de développement

L'année 2001 a été marquée par l'examen approfondi des modalités d'intervention de l'AFD et ses perspectives d'activités. Cette démarche est conforme aux objectifs que ses tutelles lui ont assignés. La lettre de mission adressée cette même année au nouveau directeur général lui demandait de faire en sorte que l'AFD « apporte son concours aux services de l'État pour rendre l'aide française plus efficace et plus légitime ». L'AFD a donc entamé un processus de réorganisation qui l'a conduite à la préparation d'un Projet d'orientation stratégique couvrant la période 2002-06. Ce projet a été approuvé par le Conseil de surveillance en 2002 et sa mise en œuvre est revue sur la base de plans d'affaires annuels.

Le POS vise à « faire de l'AFD une agence de développement de référence au service des pays du Sud et de l'action internationale de la France » et s'engage à contribuer de manière plus active à la rénovation de la coopération française ainsi qu'aux débats internationaux relatifs à l'aide. Les DOM-TOM, qui représentent près de la moitié des activités de l'Agence, occupent une place importante dans le POS. Une de ses principales innovations est l'introduction d'une sélectivité au niveau des pays et des secteurs. La distinction qui est établie dans la nature de la coopération - large, ciblée ou ponctuelle - doit conduire à un resserrement sectoriel dans chaque pays bénéficiaire. Toutefois, ni le plan d'affaires annuel ni le rapport annuel de l'AFD ne présente la liste qui résulte de ce processus. La palette des secteurs d'intervention reste large malgré des efforts de resserrement (voir chapitre 6).

Une autre innovation réside dans la recherche d'une efficacité accrue et de réduction des coûts. L'AFD cherche notamment à améliorer l'effet de levier entre l'effort budgétaire de l'État et l'APD. Ceci devrait la conduire à s'insérer davantage dans des modes de cofinancement et d'intervention conjoints avec d'autres donateurs dans le cadre de programmes sectoriels. L'Agence entend valoriser le partenariat public-privé qui est prometteur en termes de mobilisation de l'épargne, de réponse aux besoins d'investissements et d'efficacité de gestion. De plus, elle cherche à rehausser le montant moyen de chacun de ses engagements, ce qui devrait lui permettre de consacrer davantage de ressources à la préparation et au suivi de chaque opération et d'en améliorer la qualité.

Le POS a également conduit à la révision des relations financières avec l'État. L'AFD dispose d'une liberté accrue dans la fixation des conditions de ses produits afin d'obtenir une meilleure adéquation entre les profils des financements et les projets. La gamme de ses produits financiers, déjà très complète, a été élargie et inclut quasiment tous les instruments financiers possibles, qui vont des dons aux prêts à des taux du marché, en passant par des prêts concessionnels à degré variable, souverains et non souverains, des obligations, des prises de participation et des garanties de financements en monnaie locale.

En termes pratiques, le POS a entraîné une réorganisation interne de l'AFD en 2002. Celle-ci s'articule dorénavant autour de deux directions des opérations, l'une pour les États étrangers (c'est-à-dire les pays en développement), l'autre pour les DOM/TOM (voir organigramme D.3. en annexe). Les services techniques, auparavant intégrés au sein de chaque département géographique, ont été réorganisés en quatre départements : (i) développement rural, environnement et ressources naturelles ; (ii) aménagement du territoire et développement urbain ; (iii) développement humain ; (iv) et secteur financier, financements structurés et appui au secteur privé. Une direction de la stratégie a été créée, qui regroupe le secrétariat de la programmation stratégique, la mission pour l'évaluation et la capitalisation, les départements des politiques générales, de la communication et de la recherche et gestion des savoirs, ainsi que le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et le Centre d'études économiques, financières et bancaires (CEFEB), organisme de formation du groupe AFD.

La première année de mise en œuvre du POS montre que les objectifs fixés ont été atteints en termes d'accroissement du rythme des décaissements, de hausse du montant moyen des projets et de progression de l'effet de levier en APD (AFD, 2002b). Le rôle de la direction stratégique commence à porter des fruits compte tenu de la participation croissante de l'AFD au processus de préparation interministérielle des grands événements internationaux et de l'organisation d'ateliers de réflexion sur différents aspects ayant trait à la lutte contre la pauvreté. Cependant l'AFD doit trouver un équilibre entre son rôle de banquier et celui d'agence d'exécution de projets de développement.

Les ressources humaines : revoir les effectifs en fonction des besoins

L'analyse des effectifs au service de la coopération pour le développement au sein du dispositif français n'est pas aisée puisque aucune des principales institutions ne s'y consacre exclusivement. Les effectifs de la DGCID au siège sont de 559 agents dont 436 sont affectés à des activités relevant de l'APD. La présence sur le terrain est assurée par les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui emploient environ 300 agents expatriés dans les pays de la ZSP. Les visites sur le terrain au Bénin et en Mauritanie indiquent que le MAE n'a pas recours au recrutement de personnel local d'encadrement. La mise en œuvre de la LOLF devrait conduire à un redéploiement des effectifs expatriés et permettre le recrutement local, y compris pour des postes d'encadrement, notamment pour des tâches considérées comme moins sensibles.

Comme il est difficile de distinguer, parmi les activités du MINEFI, celles qui relèvent strictement de l'APD, il n'est donc pas possible d'en tirer des conclusions en termes d'effectifs. On peut noter cependant que la sous-direction du Trésor responsable des activités européennes et internationales compte une cinquantaine d'agents. On pourrait y ajouter une dizaine de personnes de la DREE responsables de la RPE et du FASEP. En 2002, le MINEFI a procédé à une réorganisation de ses services extérieurs en regroupant les postes d'expansion économique relevant de la DREE et les agences financières relevant de la direction du Trésor au sein d'un seul réseau, les missions économiques.

L'AFD compte 1 249 agents, 701 au siège et 548 outre-mer (dont 126 agents expatriés et 422 employés locaux). En déduisant de ces effectifs les agents travaillant pour Proparco - sa filiale secteur privé, les personnes en détachement et celles travaillant pour les DOM/TOM au siège et en agence, on arrive à un total de 1 006 personnes affectées à la gestion de l'APD.¹⁸ Elle dispose d'un réseau de 42 agences sur le terrain dont huit dans les DOM/TOM. Près de la moitié de ses effectifs sont employés dans ce réseau et les trois quarts d'entre eux sont des agents recrutés localement pour différentes catégories d'emplois.

La réflexion sur les implications en termes de ressources humaines, qui découlent des processus de transformation au sein du MAE et de l'AFD et de la mise en œuvre de la LOLF, mériterait d'être approfondie. Le MAE a établi en 2003 un observatoire des métiers et des compétences qui devrait servir d'outil dynamique de gestion prévisionnelle des ressources humaines en vue de mettre en adéquation l'évolution des besoins avec les recrutements, la formation, l'évaluation des performances et la gestion des carrières. Suite à la réforme, une question qui reste d'actualité est celle des moyens dont dispose la DGCID pour maintenir les compétences héritées du ministère délégué à la Coopération mais qui risquent de se tarir avec le temps (Sénat, 2001). De plus, les modes de fonctionnement du MAE, répondant aux besoins de la gestion des agents diplomatiques, ne sont pas forcément adaptés et suffisamment flexibles pour assurer la mobilisation d'expertise nécessaire aux besoins des métiers du

18. Ce chiffre est surestimé puisqu'il comprend environ pour moitié des agents au niveau des services directionnels et généraux - Direction générale, Secrétariat général, Inspection générale et Direction de la stratégie - qui oeuvrent à la fois pour les pays en développement et les DOM/TOM.

développement. En ce qui concerne l'AFD, le POS dresse une classification des métiers de l'Agence en quatre groupes de secteurs/métiers à créer/développer, à renforcer, à réduire/supprimer et à réorienter et a entraîné la création de nouvelles fonctions nécessitant des compétences spécifiques. La centaine de recrutements opérés depuis deux ans a permis l'intégration de compétences nouvelles dans différents secteurs sur des métiers variés. La structure des effectifs, certes encore largement dominée par les métiers techniques, a ainsi évolué.

Des interrogations subsistent quant au déploiement des effectifs sur le terrain. L'intensification du dialogue et de la coordination avec les partenaires dans le cadre des CSLP et des approches programmes et sectorielles fait appel à des connaissances et compétences différentes de celles qu'exigent les méthodes classiques de mise en œuvre des projets. Des changements sont visibles au niveau de l'assistance technique (voir chapitre 6). La DGCID et l'AFD ont initié une réflexion sur les implications de cette évolution en ce qui concerne l'adaptation de leurs propres compétences, et le degré d'autorité qui devrait être déléguée à leurs représentations sur le terrain. Les autorités françaises ont initié conjointement la dissémination et la formation sur les concepts émergents de l'agenda international du développement et sur les nouvelles approches de gestion axées sur les résultats découlant de la LOLF. À cet effet, des sessions de formation sur l'harmonisation et les nouvelles modalités de l'aide ont été menées en 2003. Le CEFEB organise de nouveau, à partir de 2004, le cycle de formation 'coopération et développement'. Toutes ces formations sont ouvertes à l'ensemble des professionnels issus de différents organismes français d'aide au développement.

La coordination

Les améliorations dans la coordination inter-ministérielle

Le CICID se réunit en principe une fois par an sous la présidence du Premier ministre. Y participent les ministres jouant un rôle en matière de coopération internationale dans leurs domaines respectifs et un représentant du Président de la République. Le MAE et le MINEFI assurent le co-secrétariat du comité sans y avoir assigné du personnel à temps complet. Ceci explique peut-être le manque de suivi systématique du CICID par rapport à certains de ses engagements. Même si le comité ne se réunit pas souvent - sa dernière réunion remonte à décembre 2002 - il a contribué à créer une dynamique de coopération interministérielle formelle et informelle. En effet, tout un travail de coordination est réalisé en amont des réunions de sorte qu'il ne se réunit à haut niveau que pour en valider les résultats. De plus, des groupes de travail ont été établis pour s'occuper de questions spécifiques comme l'évaluation ou l'harmonisation des procédures.

Outre le CICID, il existe toute une série de mécanismes de coordination de nature plus opérationnelle qui constituent autant de lieux de concertation :

- Le Comité d'orientation stratégique du FSP ainsi que son comité des projets, tous deux des instances de pilotage interministériel.
- Le Conseil de surveillance de l'AFD, qui comprend des représentants du MINEFI, du MAE, du Secrétariat d'État à l'Outre-mer, des parlementaires, des personnalités désignées en raison de leur connaissance des problèmes économiques et financiers et des représentants du personnel de l'AFD.
- Les missions conjointes MAE/MINEFI avec l'appui technique de l'AFD pour l'identification des points d'affectation des programmes d'ajustement structurel et la programmation des C2D, dont le comité de pilotage fait également l'objet d'une étroite collaboration entre les trois institutions.

De manière générale, si des améliorations sensibles ont été apportées au niveau de la coordination interministérielle, l'éclatement des activités entre plusieurs institutions est coûteux en termes d'unité, de visibilité et d'efficacité. Le temps passé à définir les zones de responsabilités respectives se fait au détriment de la définition et de la mise en œuvre des politiques. Il peut conduire à une duplication de l'expertise qui doit être mobilisée à la centrale et sur le terrain. Dans le cadre du programme de modernisation du MAE, la DGCID est appelée à s'interroger sur le renforcement de l'efficacité de son action, notamment au niveau stratégique. La question des relations de la DGCID avec l'AFD est au cœur du débat pour faire de leur complémentarité un facteur de synergie plutôt que de concurrence. Ceci devrait amener la DGID à revoir l'équilibre entre ses rôles de stratégie et d'opérateur (Réseau Impact, 2003). De plus, l'articulation entre aide bilatérale et multilatérale pourrait être renforcée (voir chapitre 2), ce qui suppose une collaboration plus étroite entre le MAE et le MINEFI.

Des efforts restent à faire pour améliorer les synergies entre les activités de la coopération et celles d'organismes de recherche comme l'IRD et le CIRAD, dont une partie de leurs budgets relève de l'APD. La diversité et la richesse des activités de ces organismes, fortement implantés dans les pays en développement mais qui travaillent souvent isolément, ne semblent pas suffisamment exploitées et valorisées. La mission du CAD au Bénin a permis de relever des exemples intéressants de collaboration entre les organismes de recherche, le SCAC et l'AFD, notamment dans le domaine de l'appui à la filière coton. La volonté politique de créer des réseaux, qui sont en train d'être mis en place à différents niveaux, est une pratique qui devrait se révéler utile.

Une coordination avec les acteurs non gouvernementaux en voie de normalisation

Mis à part le HCCI (voir chapitre 1), la coordination avec les organisations de la société civile s'effectue à travers différentes instances. Au niveau de la DGCID, c'est la Mission pour la coopération non gouvernementale qui est responsable des relations avec les acteurs de la société civile et des collectivités territoriales françaises. L'AFD dispose elle aussi d'une structure de concertation, le Club des OSI. Le dialogue avec les organisations de la société civile est institutionnalisé au niveau d'une commission paritaire, la Commission coopération développement. Celle-ci, présidée par le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, regroupe des représentants des organisations de la société civile et des ministères concernés par la coopération internationale. Pour ce qui est de la coopération décentralisée, il y a une commission similaire, la Commission nationale de la coopération décentralisée. Il s'agit principalement d'instances dans lesquelles on débat d'aspects opérationnels liés aux mécanismes de cofinancement. La DREE a établi une structure de concertation sur les questions de commerce international.

De manière générale, le dialogue avec les acteurs non gouvernementaux s'est intensifié. Sur le terrain, les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie ont constaté que la coordination avec les ONG et les acteurs de la coopération décentralisée n'était pas institutionnalisée mais qu'il existait quelques initiatives dans le contexte de la préparation des commissions mixtes (voir chapitre 6). La direction que la coopération française entend poursuivre à cet égard mériterait d'être clarifiée.

La gestion de l'information et la capitalisation des acquis : une priorité à prendre en compte

L'information et la communication sur la coopération française restent limitées et ne font pas partie des priorités des autorités françaises. Aucune stratégie n'a été formulée à cet égard et peu de moyens leur sont consacrés. L'action de la France en matière de développement mériterait d'être promue afin de s'assurer de l'adhésion de l'opinion publique. Comme cela a déjà été mentionné, le manque de communication et le processus budgétaire complexe et peu transparent ne contribuent pas à créer la visibilité d'ensemble. Même si la DGCID et l'AFD produisent un rapport annuel couvrant l'ensemble de leurs activités, qui ne se limitent pas à l'APD, et le MINEFI un rapport sur les IFI,

Examen par les pairs : France

ceux-ci ne produisent qu'une vision partielle et fragmentée de l'ensemble de l'effort français en matière d'aide.

Le renforcement de la gestion des connaissances devrait être une autre priorité du dispositif français qui souffre d'un cloisonnement entre ses divers intervenants et instruments. La création de groupes de travail interministériels et la mise en réseaux des ressources intellectuelles et opérationnelles souvent éparpillées sont des initiatives intéressantes. Les efforts récents visant à renforcer la restitution des résultats de l'évaluation et la capitalisation de ses enseignements (voir section sur le suivi et l'évaluation ci-après) procèdent également du renforcement de la gestion des connaissances et des bonnes pratiques en la matière.

Les mesures des performances

Le suivi et l'évaluation : une culture qui progresse

La culture de l'évaluation a progressé au sein du dispositif français depuis le dernier examen du CAD. Les autorités françaises, qui concevaient l'évaluation davantage comme un instrument de contrôle et d'amélioration des activités opérationnelles, souhaitent maintenant privilégier sa fonction d'apprentissage. Le groupe de travail interministériel relatif à l'évaluation établi dans le cadre du CICID a pour mandat de renforcer la collaboration entre les différents services d'évaluation du dispositif français et de promouvoir une méthodologie commune. Des évaluations conjointes ont été initiées, dont plusieurs évaluations-pays et une évaluation portant sur la coopération administrative.

Chaque institution (MAE, MINEFI et AFD) garde sa propre structure d'évaluation pour une plus grande proximité avec les services opérationnels et les centres de décisions. Les unités d'évaluation préparent leurs programmes annuels sur la base des propositions des services opérationnels, en tenant compte des priorités stratégiques de leurs organisations et des projets susceptibles de conduire à une évolution des politiques. Les évaluations sont confiées à des consultants sous la supervision d'un comité de pilotage spécifique à chaque évaluation. À l'AFD, les évaluations, qui étaient jusqu'en 2002 effectuées par ses propres agents, peuvent désormais bénéficier d'une expertise externe. L'indépendance de chaque structure d'évaluation est en partie garantie du fait que chacune rend des comptes directement au sommet de sa hiérarchie respective. Elle pourrait être renforcée si leur autonomie en matière de programmation des évaluations et de formulation des recommandations était mieux assurée.

Le champ de l'évaluation a été élargi. Le bureau d'évaluation du MAE effectue des évaluations pays, sectorielles et d'instruments. Le MINEFI envisage de procéder à des évaluations de certains fonds multilatéraux de développement, notamment en prévision des négociations relatives à leur reconstitution. En 2003, l'AFD a augmenté le nombre de projets qu'elle évalue, soit un projet sur quatre. Une méthodologie est en cours d'élaboration pour effectuer des évaluations transversales, sectorielles ou régionales. Le budget annuel est de 700 000 EUR pour le MAE, de 500 000 EUR pour le MINEFI et de 700 000 EUR pour l'AFD. Chacune des institutions dispose d'une équipe de sept, trois et 12 personnes respectivement.

Les trois structures travaillent avec des comités de pilotage associés à chaque évaluation qui organisent des sessions de restitution. La diffusion des travaux est assurée à travers un bilan annuel de synthèse pour le MAE. L'AFD publie un rapport bisannuel et chaque année, une séance du Conseil de surveillance est consacrée à l'évaluation. La France est attachée au principe de partenariat et a fait des efforts pour mieux associer les bénéficiaires aux travaux de l'évaluation. Les autorités locales sont associées aux comités de pilotage pour les évaluations pays. L'AFD organise des séminaires de restitution auxquels sont associés les partenaires. Enfin, un atelier international de réflexion a été

organisé en 2003 par le MINEFI, en collaboration avec le réseau du CAD de l'évaluation du développement, sur le thème « Partenaires en évaluation : enseignements et redevabilité ». Dans ce même ordre d'idées, le MAE appuie le Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations, le F3E. Il s'agit d'une association créée en 1994 pour cofinancer des études et des évaluations visant à renforcer les compétences et le professionnalisme des ONG et des collectivités locales.

Si la restitution en tant que telle est désormais bien organisée, des mesures ont été prises pour assurer la capitalisation des enseignements de l'évaluation de manière plus large et institutionnaliser les recommandations dans les processus de réflexion stratégique et de prise de décision. Au MAE, l'unité d'évaluation participe au comité des opérations. Les projets FSP font tous l'objet d'une évaluation interne, dont les résultats sont transmis au bureau de l'évaluation. La mise en place d'une base de données devrait permettre à l'ensemble du MAE d'avoir accès aux résultats de l'évaluation à partir de mots clés. L'AFD dispose d'un comité des évaluations chargé de revoir les rapports d'évaluation et d'en valider les recommandations. La mission d'évaluation et de capitalisation participe désormais au comité des opérations, de manière à introduire des indicateurs de suivi dès l'instruction des projets, ce qui devrait en faciliter l'analyse d'impact. L'ensemble des projets de l'AFD fait l'objet d'un rapport de suivi et d'achèvement qui alimente une base de données gérée par la mission évaluation et capitalisation.

Des progrès restent à faire concernant la diffusion externe des rapports d'évaluation. Celle-ci reste inégale d'une institution à l'autre. Le MAE publie en principe ses rapports d'évaluation, sauf certaines évaluations pays. Les rapports d'évaluations du MINEFI ne sont diffusés qu'à l'intérieur de l'administration. Les rapports d'évaluation de l'AFD ne sont disponibles pour le public que sous réserve de l'accord du bénéficiaire. Avec la généralisation des évaluations sectorielles, il y a moins de références directes à des projets individuels, ce qui devrait permettre une diffusion plus large des rapports d'évaluation.

La France a engagé une réflexion pour faire évoluer ses pratiques d'évaluation en matière d'analyse d'impact. À l'heure actuelle, la plupart des évaluations souffrent du manque de données en amont qui permettraient de mesurer les réalisations dans cette optique. Il faudrait pour cela que la programmation et la mise en œuvre s'inscrivent dans une optique davantage axée sur les résultats. À cet égard, les DSP (voir chapitre 6) et les stratégies sectorielles devraient mentionner les résultats escomptés et faire référence à des indicateurs de performance qui prennent notamment en compte les OMD.

La gestion axée sur les résultats : les initiatives en cours

L'efficacité de l'aide dont la France a fait une priorité exige une gestion de l'aide axée sur les résultats. La mise en œuvre de la LOLF d'ici 2006 constitue une avancée indéniable puisqu'elle implique pour l'ensemble de l'administration de passer d'une gestion de moyens à une gestion par objectifs, fixés à l'avance et mesurés par des indicateurs de résultats. Le MAE et le MINEFI devront dès 2004 préparer le budget de manière indicative selon le nouveau format.

Au sein du dispositif français de l'aide, l'AFD est certainement la plus avancée dans la mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats. Elle a établi en 2002, à titre expérimental, un dispositif de suivi de la qualité des projets en phase d'exécution. L'Agence a également développé un système d'information stratégique qui inclut des indicateurs d'efficacité, de qualité et de résultats opérationnels par pays, secteur et produit financier afin d'éclairer et d'appuyer les décisions d'orientation stratégique.

Dans le cadre de la mise en œuvre du POS, l'AFD prépare un plan d'affaires annuel qui lui permet de faire le point sur les résultats au regard des objectifs pour l'année écoulée et de présenter les principaux objectifs pour l'année à venir. Au plan interne, chaque direction et département sont dotés de contrats d'objectifs qui se déclinent en termes de volume, de qualité et d'organisation. Un groupe de travail interne a été établi fin 2003 pour introduire une approche axée sur les résultats dans les stratégies sectorielles et régionales de l'AFD. Son mandat est d'établir un lien entre les objectifs du plan d'affaires et ceux de développement, lesquels seraient exprimés en termes de résultats notamment reliés aux OMD par secteur d'intervention et pays bénéficiaire. Vu les efforts que requiert une telle démarche, l'AFD envisage de se concentrer sur les pays dans lesquels elle a un volume d'activités suffisant. L'introduction d'une approche axée sur les résultats renforce la nécessité, pour l'AFD et le reste du dispositif français, d'adopter une sélectivité géographique rigoureuse.

Points à prendre en considération

- Dans le contexte du processus de modernisation du MAE renforcer la fonction stratégique de la DGCID, ce qui devrait la conduire à une plus grande délégation de la mise en œuvre de l'APD.
- Comparer les avantages et inconvénients de conserver différentes structures d'intervention, tant au niveau du siège que de celui des pays partenaires, du point de vue de l'efficacité et des coûts de transaction.
- Renforcer la capacité d'impulsion stratégique du CICID et de suivi de la mise en œuvre de l'APD française, ce qui pourrait nécessiter des rencontres plus fréquentes et l'étoffement de son secrétariat.
- Encourager les initiatives visant au renforcement de la capitalisation inter-institutionnelle du savoir et de la valorisation de l'expérience, y compris au niveau de l'évaluation.
- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour définir une approche axée sur les résultats en fonction d'objectifs et de priorités plus explicites, des moyens mis à disposition et d'indicateurs de mesure.

CHAPITRE 6

LA COOPÉRATION FRANÇAISE SUR LE TERRAIN

La programmation et le partenariat

Le document stratégique pays : un nouvel outil de programmation

Les DSP fournissent un cadre de référence à moyen terme pour l'ensemble des actions publiques françaises de coopération dans les pays bénéficiaires. Rédigés sous la responsabilité de l'Ambassadeur, ils sont censés associer tous les trois ans les intervenants publics et privés de la coopération internationale en France (AFD, entreprises, conseillers du commerce extérieur, comités d'Alliances françaises, OSI et représentants de la coopération décentralisée) et éventuellement les représentants des institutions multilatérales auxquelles la France contribue (MAE/DGCID, 2001a). Les DSP sont d'abord transmis aux services centraux du MAE pour examen avant d'être soumis à la validation interministérielle lors des réunions du CICID. À ce jour, 14 DSP ont été validés et 24 sont en cours d'élaboration. Ce sont essentiellement des documents internes à l'administration française, qui répondent à une logique de programmation par instrument, le CICID (1999) ayant en effet souhaité exclure toute programmation budgétaire par pays bénéficiaire « pour éviter d'accréditer une logique d'abonnement ». Ceci pourrait changer avec la mise en œuvre de la LOLF qui permet la création d'enveloppes budgétaires par pays.

Les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie (voir annexes E et F) ont constaté que les DSP ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une concertation entre les acteurs français concernés par le développement ni entre l'Ambassade et les représentants des agences bilatérales et multilatérales. Ceci limite les perspectives d'une articulation entre la coopération française et celle des autres donateurs. Dans l'esprit du partenariat souhaité par le CICID, les DSP pourraient constituer un point de départ du dialogue avec les pays partenaires dans le cadre de leurs programmes nationaux (y compris les CSLP). L'expérience indique que les pays donateurs commencent à utiliser davantage les CSLP comme base de programmation, leurs documents stratégiques servant à indiquer leur contribution à la mise en œuvre des CSLP. Pour répondre au souci de prévisibilité de l'aide, les DSP pourraient déterminer l'enveloppe budgétaire par pays et aboutir à l'élaboration de contrats pluriannuels compatibles avec le cycle de programmation du pays d'accueil. Les responsabilités et obligations de chacune des parties et les modalités de mise en œuvre seraient précisées dans ce cadre. Enfin, les DSP pourraient intégrer des indicateurs de résultat qui tiennent compte des OMD.

La commission mixte : un mécanisme à adapter aux réalités des CSLP

Un mécanisme formel de programmation employé par la coopération française depuis de nombreuses années est la commission mixte. Celle-ci réunit en principe tous les trois ans les autorités françaises et celles de chaque pays bénéficiaire. Il semble que les réunions de la commission aient lieu à intervalles beaucoup plus espacés (sept ans entre les deux dernières commissions pour le Bénin, cinq ans pour la Mauritanie). En Mauritanie, la préparation de la prochaine commission mixte va associer les élus, les OSI et les autres donateurs mais seuls les personnels du MAE et quelques représentants du ministère des Affaires étrangères mauritanien participeront à la réunion prévue en 2004 à Paris.

Examen par les pairs : France

De l'avis de nombreux interlocuteurs le principe même de la commission mixte – même si celle-ci conserve un certain intérêt pour les relations bilatérales dans leur ensemble - est devenu caduc pour ce qui est de la coopération avec l'entrée en jeu des CSLP. Ces derniers offrent un espace de dialogue plus dynamique et transparent grâce aux suivis annuels qui réunissent l'ensemble des intervenants dans un même pays. Si le principe de la commission mixte devait être retenu, il serait utile de l'articuler avec le processus de suivi des CSLP. Cette possibilité semble avoir interpellé certains représentants du gouvernement français au Bénin comme en Mauritanie.

Les modalités de mise en œuvre

Le maintien de l'aide projet

La France tient à conserver un rôle important dans l'aide projet là où cette forme d'assistance lui semble adaptée aux conditions qui prévalent dans le pays. L'aide projet est mise en œuvre par : le MAE, à travers le FSP ; le MINEFI par le biais de la Réserve pays émergents ; et l'AFD. La réforme de 1998 a conduit à une plus grande spécialisation de ces différents instruments.

(i) Le Fonds de solidarité prioritaire

Le FSP a pour vocation de financer sous forme de dons les activités en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche dans les pays de la ZSP. En 2002, 91 projets FSP ont été approuvés pour un montant de 159 millions EUR, le portefeuille comprenant un total de 528 projets en cours à cette date.

Les dons FSP couvrent trois types de projets : i) les projets pays (soit 61 % de l'enveloppe FSP en 2002) ; (ii) les projets inter-États qui concernent plusieurs pays regroupés dans un organisme inter-étatique (soit 2 % environ du FSP en 2002) ; et (iii) les projets d'intérêt général 'mobilisateurs' qui ne concernent pas un État déterminé mais des opérations pilotes dans différents domaines - francophonie, politiques sectorielles et VIH/sida - (soit 37 % du FSP en 2002). Une part de ces financements est destinée aux ONG et à la coopération décentralisée.

Le cas échéant, les projets FSP doivent s'intégrer aux DSP. Ils sont gérés par les assistants techniques sous le contrôle des SCAC dans les pays partenaires. Ces projets sont consacrés : au renforcement de l'État de droit et des capacités des administrations nationales et locales ; à l'intégration régionale ; à l'aménagement du territoire et à la gestion des ressources naturelles ; au développement communautaire ; aux droits humains ; aux secteurs sociaux ; à la jeunesse et aux sports ; et à la promotion de la langue française et l'action culturelle. Le FSP comprend un fonds déconcentré, le Fonds social de développement (FSD), qui est l'instrument privilégié de lutte contre la pauvreté et de partenariat avec la société civile à travers les opérations en faveur des ONG locales ou françaises et de la coopération décentralisée.

(ii) L'aide projet de l'AFD

L'AFD a une grande expérience de l'aide projet. Les cycles de projets qu'elle finance sont longs, les montants relativement importants et la maîtrise d'ouvrage est assurée au niveau local. L'AFD met en œuvre des concours destinés au financement des projets productifs publics et privés créateurs d'emploi dans les secteurs les plus divers. En plus de l'environnement, du développement rural et urbain, de la microfinance et des nouvelles technologies de communication, l'AFD a reçu pour mission d'accroître son investissement dans la gestion des ressources naturelles, les finances, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle. Depuis la réforme de 1998, l'Agence a vu

ses compétences s'élargir au financement des infrastructures dans les domaines de la santé et l'éducation. En 2002, 57 projets ont été approuvés pour un budget de 548.5 millions EUR.

(iii) *Une meilleure concentration pour plus d'impact et de visibilité*

L'aide projet permet l'expérimentation et une connaissance directe des réalités. Elle a introduit la rigueur technique et financière grâce à l'adoption du cadre logique. Elle a conforté la présence française en Afrique francophone et a contribué à enrichir la connaissance du milieu, à tisser des liens entre acteurs du développement et à adapter l'aide au contexte évolutif des pays d'accueil. Cependant, l'atomisation des interventions traduit l'absence de concentration au niveau des secteurs et brouille la lisibilité de l'action française. Elle induit une dispersion des ressources financières et humaines et des coûts de transaction élevés pour les autorités françaises comme pour les pays d'accueil. Du point de vue instrumental, l'aide projet est difficile à coordonner avec les actions des autres donateurs et sa gestion administrative est lourde et onéreuse.

Les missions du CAD ont noté que, malgré un effort récent de concentration de l'aide au Bénin ou en Mauritanie, la coopération française était toujours éclatée en de nombreux projets dans un contexte de diminution des effectifs. Depuis la réforme de 1998 le SCAC doit se plier aux procédures complexes du MAE dont les exigences retardent la mise en œuvre des projets. La délégation de la gestion des projets aux partenaires du pays d'accueil, accompagnée de contrôles *ex-post*, améliorerait cette situation et renforcerait l'appropriation des projets par les nationaux. Elle aurait l'avantage de permettre aux services des Ambassades de se concentrer sur la réflexion stratégique. Cette approche est déjà utilisée pour le FSD et pourrait s'étendre à tous les projets FSP.

De manière générale, les actions de la coopération française devraient être définies et menées en concertation avec les pays partenaires dans le cadre des stratégies de développement qu'ils ont élaborées. Une meilleure sélectivité géographique et le recentrage sur quelques secteurs et thèmes pour lesquels la coopération française a des atouts devraient être recherchés. Dans cet esprit, la France pourrait distinguer entre les pays de concentration de ses interventions et ceux dans lesquels des opérations ponctuelles sont inévitables pour des raisons de solidarité avec les populations en difficulté, comme l'AFD est en train de le faire. Il serait également judicieux d'intégrer la dimension régionale dans certains secteurs et de favoriser les partenariats avec les différentes composantes de la société civile (OSI, collectivités locales et entrepreneurs) et les autres donateurs en fonction des avantages comparatifs des uns et des autres. Enfin, par souci de transparence et de cohérence de l'action française, il conviendrait que soient énumérées les conditions qui doivent être remplies avant que des modalités de mise en œuvre autres que l'aide projet puissent être utilisées.

Vers l'approche programme et l'utilisation des C2D

L'approche programme est en expansion grâce à l'utilisation des C2D (voir chapitre 2) qui permettent à la coopération française d'aider les autorités locales à définir les composantes détaillées des programmes, à vérifier la correcte affectation des fonds grâce au contrôle essentiellement *a posteriori*, fondé sur des indicateurs de mise en œuvre et de résultats définis d'un commun accord, et à renforcer les capacités administratives et techniques nationales. La coordination avec les autres donateurs est également recherchée dans ce cadre. Les C2D ont le potentiel de faire évoluer le FSP pour l'adapter à l'approche programme pour laquelle il semble que la coopération française soit encore mal outillée.

On peut s'interroger sur les raisons qui ont abouti à la création d'un nouveau mécanisme qui peut être qualifié 'd'artifice comptable' plutôt que de procéder à un désendettement pur et simple et à l'appui budgétaire que d'autres donateurs pratiquent de plus en plus dans le cadre des CSLP. Le

recours au C2D répond au souci de la coopération française de veiller à la bonne mise en œuvre des programmes et de contrôler la chaîne des dépenses. Il conviendrait que les autorités françaises mènent une réflexion en termes de coûts-bénéfices de l'approche C2D en comparaison avec une annulation de dette d'une part et l'appui budgétaire d'autre part. Une telle démarche serait utile pour déterminer dans quelle mesure un plus grand recours à l'aide budgétaire pour les pays susceptibles de maîtriser les dépenses publiques peut être envisagée.

Un des défis pour la coopération française est d'aider les pays partenaires à élaborer des stratégies sectorielles avant le point d'achèvement pour préparer les points d'affectation du C2D. Plusieurs outils peuvent être mis à contribution à cet égard : l'assistance technique pour le renforcement des capacités, le FSP pour appuyer la mise en œuvre des CSLP et le fonds d'étude et de préparation des programmes de l'AFD. La nécessité de monter des programmes sectoriels de qualité dans les délais ne doit pas nuire au processus participatif qui doit conduire à la mise en place de ces programmes. Un autre défi consiste à impliquer les ONG et les acteurs de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre des C2D. Bien qu'il existe une certaine volonté de la part des services de coopération d'évoluer vers l'approche programme, comme en atteste le programme en Mauritanie (voir encadré 8), ni les procédures ni les canaux par lesquels cette évolution pourrait se faire ne sont définis. Les processus de décision du MAE et de l'AFD, encore très centralisés - même si l'identification, la préparation et l'exécution des programmes et projets est déléguée à leurs représentants sur le terrain - doivent s'adapter à ce mode de coopération qui demande beaucoup de flexibilité. C'est dans cette perspective que s'inscrit le prochain C2D Cameroun en prévoyant la création d'un comité d'orientation et de suivi dont la composition sera négociée avec les autorités nationales et pourra être ouverte à la société civile et à d'autres donateurs. Ce comité sera chargé de rendre un avis sur les programmes éligibles au financement C2D qui sera annexé aux dossiers présentés au Conseil de surveillance de l'AFD pour décision.

L'assistance technique : un instrument en mutation

L'AT est une spécificité de la coopération française. C'est l'un des instruments clés du MAE en même temps que les bourses et stages et un vecteur de l'influence française à l'étranger. Source de savoir-faire et gage d'efficacité, l'assistant technique joue un rôle majeur dans la gestion technique et financière des projets et dans la structuration des institutions des États et des collectivités locales. La plupart des assistants techniques sont des fonctionnaires ou des techniciens de haut niveau détachés des différents ministères français auprès des ministères des pays partenaires.

L'AT a fait l'objet d'un certain nombre de critiques avant la réforme de coopération. Un rapport de mission (Nemo, 2000) sur les appuis en personnel dans les actions de coopération concluait qu'elle n'était pas propice au renouvellement des compétences et à l'adaptation de l'aide aux besoins ; qu'elle retardait le transfert de compétences aux cadres nationaux et tendait à déresponsabiliser les élites locales ; et qu'elle limitait l'emploi de personnels locaux dans la mise en œuvre des projets. Enfin, « la facilité du recours à l'AT a pu conduire à écarter d'autres formules qui auraient pu être mieux adaptées » telles que la sous-traitance et le recours à des bureaux d'étude (Sénat, 2001).

Cette forme d'assistance est un bon instrument à condition de l'utiliser avec circonspection et transparence. Au Bénin comme ailleurs en Afrique, le recours à l'AT n'est pas toujours synonyme de renforcement des capacités à moins que ce soit un objectif spécifique des programmes dans lesquels elle s'insère, et la relève par les nationaux n'est pas systématique. C'est une forme d'aide particulièrement onéreuse (6 millions EUR sur un total de 20 millions EUR en Mauritanie) qui privilégie les relations bilatérales. Elle peut être mal vécue par les nationaux qui estiment avoir des compétences égales, sinon supérieures, à celles dont font preuve certains assistants techniques. La question de la pérennisation des activités une fois qu'elle s'arrête est toujours d'actualité.

Encadré 8. Un partenariat efficace dans le secteur de l'éducation en Mauritanie

Dès 2001 le gouvernement mauritanien s'est engagé dans la mise en œuvre d'un programme décennal, le Plan national de développement du secteur éducatif (PNDSE), qui couvre l'ensemble du système éducatif national. La qualité de ce programme et les conditions de sa mise en œuvre jugées satisfaisantes ont permis à la Mauritanie de devenir éligible à la 'procédure accélérée en faveur de l'Éducation pour tous' en 2002.

L'appui de la France au secteur de l'éducation se décline à différents niveaux : un projet FSP d'appui institutionnel à la réforme du système éducatif (1.8 million EUR) ; une AT (20 personnes, soit un coût de 8 millions EUR) ; et le financement de la mise en œuvre du PNDSE à travers le C2D (9.8 millions EUR). La contribution C2D prend la forme d'une aide budgétaire affectée à la réhabilitation et construction d'écoles primaires et à la formation des maîtres. L'appui direct au PNDSE (hors AT) représente 9.5 % du budget total de la première phase du programme.¹ Les moyens consacrés par la France au secteur de l'éducation de base pour les trois prochaines années (environ 20 millions EUR) ont quasiment doublé.

Le PNDSE a été élaboré sous l'autorité du Premier ministre mauritanien sur la base d'une démarche participative, itérative, multisectorielle et impliquant tous les acteurs concernés. L'AT française a joué un rôle clé dans ce processus, notamment pour établir le diagnostic du fonctionnement du secteur, identifier les besoins et définir une stratégie d'intervention en étroite collaboration avec une équipe nationale dynamique et motivée. Les autorités mauritaniennes ont apprécié la contribution de cette forme d'assistance dans la mesure où les compétences en gestion n'étaient pas forcément disponibles au sein du ministère de l'Éducation. Elle est donc venue en appui au processus en cours et a induit des changements profonds au niveau des mentalités et des comportements : les assistants techniques ont dû apprendre à être à l'écoute et les Mauritaniens ont dû prendre des initiatives dans des délais particulièrement courts. L'AT dans le secteur de l'éducation est un exemple d'une prestation de qualité adaptée aux besoins grâce au cadre sectoriel bien organisé dans lequel elle a été déployée. L'engagement politique en faveur de la réforme du secteur éducatif et la volonté de la partie mauritanienne de prendre en mains le processus ont facilité le transfert des compétences qui pourra à terme aboutir à la relève par les Mauritaniens.

Le pilotage du PNDSE repose sur la programmation annuelle à travers des plans d'action consolidés par composante. Un dispositif interministériel suit la mise en œuvre. Les donateurs sont associés à ce processus à travers des missions de supervision, des revues annuelles et des évaluations à mi-parcours organisées conjointement. Ils ont réussi à progresser dans la voie d'une approche commune tout en continuant à fonctionner à travers l'aide projet. Leurs projets financés dans le cadre du programme conservent chacun leur propre structure de gestion, leur plan d'action qui doit être conforme au PNDSE et leur rapport d'activité. Même si des progrès ont été réalisés en matière d'alignement stratégique, beaucoup reste à faire en matière d'harmonisation des procédures (compte joint, gestion financière et audits communs). Le C2D constitue une avancée mais en maintenant à elle seule trois différents guichets d'intervention la France ne contribue pas à alléger le fardeau administratif que représente la gestion de l'aide pour les partenaires mauritaniens.

1. Le reste du financement est assuré par la Banque mondiale (53 %), la Banque africaine de développement (16 %), la Banque islamique de développement (12 %) et l'UNICEF (6 %). L'apport du gouvernement (constitué par les ressources provenant des annulations de dettes dans le cadre de l'initiative PPTÉ) représente 15 %.

Le gouvernement a impulsé une profonde mutation de l'AT dès 1997. Le nombre d'assistants techniques a été considérablement réduit dans la ZSP (de plus de 20 000 dans les années 80 à environ 2 200 en 2004) et l'objectif de l'AT a également changé : il s'agit désormais de favoriser les missions de courte et de moyenne durée en fonction de la demande, d'intégrer cette assistance à des projets ou programmes et de placer la formation au centre de l'action française. La baisse des effectifs au sein des ambassades a entraîné l'utilisation de certains assistants techniques comme conseillers auprès des SCAC, ce qui ne va pas sans soulever la question du conflit d'intérêt. En outre, deux groupements d'intérêt public ont été créés pour une meilleure promotion de l'expertise française au niveau international. « France Coopération Internationale », rattachée au MAE, est compétente pour les pays en développement tandis que l'ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), dépendant du Trésor, est plutôt active dans la coopération technique et financière avec les pays en transition. De son côté, le centre de formation de l'AFD, le CEFEB, contribue au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locales.

Examen par les pairs : France

Au Bénin, la mission a constaté que l'AT était couplée à des projets ou programmes institutionnels et qu'elle servait à des fins stratégiques, souvent à la demande de décideurs béninois ou d'autres donateurs. Son impact sur le renforcement des capacités est perceptible au niveau local (par exemple au niveau des organisations paysannes et des collectivités locales). Il est moins visible et plus difficilement mesurable dans le cadre de l'appui aux décideurs dans les ministères sectoriels où la relève des assistants techniques n'est pratiquement pas assurée. En Mauritanie, la mission a été frappée par le haut niveau de conscience professionnelle qui animait les assistants techniques et par leur conviction que leur mission était limitée dans le temps et fortement liée au transfert des compétences. Il semble que dans ce pays on soit passé d'une assistance de substitution à une 'ingénierie de formation' et que l'avenir soit à une meilleure adéquation de l'offre et de la demande.

La coopération française a une tradition de faire plus que de 'faire faire'. Dès la conception des projets il conviendrait de prévoir le désengagement de l'AT et de la considérer comme un moyen de renforcer les équipes locales. Il serait également souhaitable de ne plus cantonner les nationaux dans des rôles techniques mais de leur donner la responsabilité de la gestion des projets ; et d'avoir plus fréquemment recours aux ONG de toute provenance pour les tâches qui ne requièrent pas de haute technicité. Ces acteurs, qui sont proches des utilisateurs, sont plus en mesure de susciter les synergies avec leurs propres interventions. L'identification conjointe des besoins en AT avec les partenaires pour chaque domaine d'intervention et l'évaluation, également conjointe, de son impact par rapport aux objectifs du projet, devraient entrer plus couramment dans les pratiques d'aide.

Les possibilités de mettre en commun les ressources entre donateurs pour financer l'AT pourraient être mieux exploitées. Ceci devrait être facilité dans le cadre des nouvelles fonctions qui résultent de la mise en œuvre des CSLP et de l'approche programme. À l'instar de certains donateurs qui ont constitué une base de données des ressources humaines, la France pourrait envisager la création de pépinières d'expertise sur la base d'un répertoire de l'expertise locale et/ou sous-régionale.

Présence et organisation sur le terrain : un ensemble composite d'acteurs

La réforme de 1998 a entraîné la réorganisation du dispositif de la coopération française sur le terrain, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne. C'est à chaque Ambassadeur, assisté du chef du SCAC, que revient le rôle de coordonner ce dispositif. Celui-ci comprend :

- Le SCAC qui est responsable de la gestion du FSP de la coopération technique et des programmes des bourses et stages en provenance de tous les ministères français.
- L'AFD, qui bénéficie d'une certaine autonomie de décision et de gestion mais dont les projets doivent s'inscrire dans les DSP et être approuvés par l'Ambassadeur.
- Une Mission de coopération militaire et de défense qui comprend un ou plusieurs attachés de défense et des coopérants.
- Un Service de coopération technique international de la police dirigé par un attaché de sécurité intérieure appuyé par un ou plusieurs conseillers techniques.
- Une Mission économique rattachée au MINEFI, dont le personnel est l'interlocuteur des entreprises françaises. Avec la récente fusion des réseaux DREE-Direction du Trésor (voir chapitre 5), ces missions tendent à devenir également des interlocuteurs des représentants locaux des IFI.
- Les Centres culturels français, les Alliances françaises et les lycées français.
- De nombreux autres acteurs des secteurs public et privé, de la recherche et du monde associatif viennent s'ajouter à ces services. Il s'agit principalement : (i) d'acteurs de la

coopération décentralisée qui agissent indépendamment et bénéficient de fonds propres mais aussi de cofinancements du MAE ; (ii) d'ONG françaises dont la plupart obtiennent également des cofinancements du MAE ; et (iii) d'instituts de recherche, dont l'IRD et le CIRAD.

La mission du CAD s'est interrogée sur la façon dont des acteurs plus ou moins autonomes et à la culture professionnelle parfois très différente pouvaient être fédérés et mis à contribution autour des objectifs de développement élaborés par les pays partenaires. Elle s'est également inquiétée du risque de cloisonnement entre ces acteurs et les différents domaines dans lesquels ils interviennent. Que ce soit au Bénin ou en Mauritanie, la concertation entre les principaux responsables du dispositif français (SCAC et AFD) semble fonctionner, ce qui est un facteur positif pouvant améliorer les synergies entre les différentes interventions. Il arrive qu'elle soit moins efficace dans d'autres pays, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le C2D. De plus, les donateurs sous-estiment généralement le temps nécessaire pour mettre en œuvre, du moins en phase initiale, les nouvelles approches en matière d'harmonisation et d'alignement de leurs pratiques et procédures. Cette situation est amplifiée dans le cas du dispositif français de coopération qui est particulièrement complexe. Ceci plaide en faveur d'un accroissement des ressources sur le terrain destinées aux fonctions d'analyse, de coordination et de concertation. Dans tous les cas une des plus grandes difficultés pour les personnes en poste réside dans la mise en cohérence autour d'objectifs communs des actions des ONG et de la coopération décentralisée, ces dernières jouissant d'une grande autonomie de décision et d'action.

La prise en charge par l'AFD des infrastructures dans les secteurs sociaux suppose un effort de coordination renforcé avec le SCAC responsable pour sa part des autres aspects de la coopération liés à ces deux secteurs (par exemple l'aide à l'élaboration des politiques de santé et d'éducation). Cette collaboration est plus ou moins étroite selon les pays, les personnes en poste et les secteurs d'intervention. D'après un rapport récent, la répartition des rôles entre les deux institutions se fait naturellement sans que les empiètements soient gênants dans le secteur agricole : le FSP finance des expérimentations que l'AFD met en œuvre à plus grande échelle, l'assistance technique du MAE servant de lien entre l'administration et l'agence locale de l'AFD. Dans d'autres domaines - la décentralisation, le développement social et la santé - la coopération ne serait pas suffisante (Réseau Impact, 2003). Au Bénin, le tandem SCAC-AFD fonctionne bien au niveau de la recherche appliquée (domaines de l'hydraulique/santé et coton/cultures vivrières notamment). En Mauritanie c'est dans les domaines de l'éducation, du développement urbain et de l'appui à la décentralisation que les synergies sont les plus visibles.

Nonobstant les efforts de complémentarité entre les différents domaines d'intervention et les acteurs, les risques d'empiètement entre les activités du MAE et celles de l'AFD existent et l'engagement des deux institutions dans les mêmes domaines se révèle coûteux. La question se pose de manière plus pressante dans le cadre de l'approche programme pour laquelle la distinction entre financement de l'appui institutionnel et des infrastructures n'a plus de raison d'être.

La coordination avec les autres donateurs

Des opportunités à saisir

Les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie ont constaté que la coordination entre donateurs dans le pays partenaires dépendait d'un ensemble de facteurs parmi lesquels la qualité des rapports entre individus et le volontarisme de certains professionnels de créer des réseaux et de fédérer les autres donateurs autour d'un ou de plusieurs objectifs communs. Moins il y a de donateurs plus la tâche peut paraître aisée, la pluralité des cultures institutionnelles pouvant freiner les efforts de coordination. La volonté et la capacité du gouvernement du pays d'accueil de prendre en mains la

Examen par les pairs : France

coordination sont également décisives pour la mise en cohérence des interventions des différents donateurs.

En Mauritanie, la petite communauté des donateurs (cinq bilatéraux en plus des institutions multilatérales) forme un ensemble relativement homogène au sein duquel la France joue un rôle clé dans certains secteurs (éducation, décentralisation et hydraulique). La complémentarité entre l'UE et la France pourrait être mieux reflétée dans certains domaines (hydraulique par exemple), à travers des missions conjointes et la mise en cohérence de l'assistance technique. Au Bénin, la coordination entre donateurs souffre d'une part, du retard dans la mise en place d'un mécanisme de coordination et de dialogue avec le gouvernement et, d'autre part, du peu d'empressement des autorités à assumer cette responsabilité et d'un manque réel de leadership. De l'avis des interlocuteurs rencontrés, la France pourrait être plus active (au sens d'initiatives propres et de propositions) dans les groupes thématiques.

Quel que soit le pays d'accueil l'articulation entre les actions des différents donateurs peut être freinée par la diversité des guichets au niveau des ministères dans le pays partenaire et les procédures différenciées des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ceci est en passe d'évoluer avec l'adoption de l'appui budgétaire et de l'approche programme. Les CSLP constituent de plus en plus la référence pour tous les donateurs et peuvent conduire eux aussi à une meilleure coordination et harmonisation de leurs pratiques. De ce point de vue, le CSLP mauritanien a stimulé une bonne dynamique de collaboration et de partage des tâches entre donateurs tout en étant 'approprié' par le pays d'accueil. La France l'a adopté comme cadre de référence pour l'ensemble de ses activités. Il manque au gouvernement mauritanien la volonté d'instaurer un véritable processus de concertation permanente sur le CSLP, en particulier au niveau de chaque secteur d'intervention.

De manière générale, la France collabore avec les autres donateurs dans les secteurs d'intérêt commun, par exemple avec la coopération allemande dans le cadre de la décentralisation et la gestion des ressources naturelles. Le SCAC et l'AFD sont en contact très fréquent avec les IFI avec lesquelles ils coopèrent dans de nombreux domaines (finances publiques, décentralisation, gestion urbaine, filière coton...). La concertation se fait également avec les organismes des Nations unies et l'UE sur les secteurs de convergence. Malgré des progrès notables ces dernières années, la France doit rechercher une plus grande synergie avec les autres coopérations – bilatérale, européenne et multilatérale - dans le cadre des programmes nationaux élaborés par les pays partenaires. Les récentes prises de position françaises en faveur de l'harmonisation des pratiques de l'aide devraient motiver les acteurs à agir dans ce sens.

L'harmonisation des pratiques de l'aide : un objectif à concrétiser sur le terrain

À sa réunion de décembre 2002, le CICID avait défini de nouvelles orientations pour la coopération française : insérer l'aide dans les cadres de programmation des pays partenaires ; appuyer les programmes sectoriels ; et pratiquer l'aide budgétaire dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays présentant les garanties suffisantes de bonne utilisation des fonds. Le mouvement en faveur d'une meilleure efficacité de l'aide française n'a cessé de prendre de l'ampleur en interne comme au niveau international depuis que le CICID a décidé de reconduire la mission d'un groupe de travail sur cette question.

La France s'est beaucoup impliquée dans la préparation de la réunion de Rome en 2003 qui a abouti à la Déclaration sur l'harmonisation des pratiques d'aide. Au sein du CAD, elle assume la présidence du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs et a offert d'organiser le Forum à haut niveau sur ce thème début 2005. La coordination des donateurs et l'harmonisation de leurs pratiques ont pour objectif « de réduire les coûts de transaction associés à l'acheminement de l'aide, de contribuer au renforcement des capacités des pays partenaires et de

favoriser l'appropriation par ceux-ci des stratégies et des politiques de développement ». Le processus d'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide doivent contribuer à la réalisation des OMD, en particulier l'objectif no. 8 visant à « mettre en place un partenariat mondial pour le développement » (MINEFI, 2003).

Un programme de formation conjoint du MAE et de l'AFD a été mis en place en 2003 pour faire connaître les concepts et les modalités de l'harmonisation aux responsables de la coopération française. Ce programme vise à faire évoluer concrètement les pratiques professionnelles et devrait aboutir à l'actualisation des manuels de procédures et des orientations opérationnelles pour l'ensemble du dispositif français.

L'engagement à haut niveau de la France dans la mise en œuvre de bonnes pratiques pour une aide plus efficace est un signe positif. Sur le terrain cependant, la mission du CAD a pu constater que les principes d'harmonisation n'étaient intégrés ni par les donateurs ni par les pays partenaires. Les efforts en la matière sont timides, y compris dans le cadre de l'approche programme (voir encadré 8 sur le programme d'éducation en Mauritanie). Forte de son rôle de chef de file au niveau international, la France pourrait se montrer plus active pour que les principes auxquels elle et les autres donateurs adhèrent soient transcrits au plan opérationnel.

Le déliement de l'aide

En 2002, le CICID autorisait l'AFD à délier la totalité de l'aide projet. Le déliement de l'aide porte désormais sur toutes les opérations, y compris les études financées dans le cadre du Fonds d'études et de préparation de projets, quel que soit le montant du don/prêt et le pays bénéficiaire. Cette décision mérite d'être relevée puisqu'elle représente un effort qui va au-delà de la Recommandation sur le déliement de l'APD aux PMA approuvée par le CAD en 2001. Cet effort n'a pas demandé de grands ajustements à l'Agence qui utilise depuis longtemps les procédures nationales de passation des marchés et la maîtrise d'ouvrage locale pour la mise en œuvre des projets.

La recommandation du CAD exclut l'AT pour préserver un sentiment d'attachement national en faveur de l'aide au développement dans les opinions publiques. Ceci pourrait évoluer avec l'engagement international en faveur de l'harmonisation pour une aide plus efficace. La France pourrait à cet égard ouvrir la voie de l'aide déliée en faveur de l'utilisation des compétences locales et régionales pour répondre au souci de prise en mains par les pays eux-mêmes de leur propre développement et d'un effort de déliement plus équilibré entre les membres du CAD.

Points à prendre en considération

- Clarifier les processus d'élaboration des DSP, assurer leur articulation avec les CSLP et mettre en œuvre les principes du partenariat. Adapter la programmation de l'aide aux besoins exprimés par les pays partenaires à travers les CSLP plutôt qu'en fonction des outils de la coopération. Engager une réflexion sur l'efficacité de ces instruments dans le cadre de l'approche programme et/ou sectorielle en se basant sur les acquis de l'expérience pour l'adaptation éventuelle des stratégies et modes d'intervention.
- Poursuivre les efforts d'adaptation de l'AT pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments. Envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.

Examen par les pairs : France

- Assumer un rôle plus actif dans la mise en pratique dans les pays partenaires des principes d'efficacité de l'aide ; ceci implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.

ANNEXE A

PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN DU CAD EN 2000

Points principaux	Recommandations	Bilan des progrès réalisés
Volume de l'aide	<p>Profiter des recettes budgétaires accrues par le retour d'une croissance plus vigoureuse pour augmenter le volume de l'aide.</p> <p>Faire un effort budgétaire particulier pour maintenir ou accroître les flux d'aide, suite au passage des prêts aux dons pour les pays bénéficiant du renforcement de l'initiative PPTE.</p>	<p>En 2002 la France s'est engagée à porter son APD à 0.5 % de son RNB d'ici 2007 et à 0.7 % d'ici 2012. L'APD a retrouvé le chemin de la croissance dès 2001 et a continué de progresser en 2002 et 2003. Pour l'instant, l'augmentation de l'APD s'explique principalement par les allègements de dette. Dans un proche avenir, une fois les PPTE ayant progressivement atteint le point d'achèvement, il faudra assurer le relais pour maintenir le niveau de l'APD, voire poursuivre sa croissance.</p>
Cadre stratégique d'ensemble	<p>Utiliser le CICID pour élaborer rapidement un document-cadre de stratégie, public, axé sur la réduction de la pauvreté, contenant une hiérarchisation des objectifs et pouvant servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs de l'aide.</p>	<p>Il semble que le CICID pourrait jouer un rôle plus actif dans l'impulsion des choix stratégiques en matière d'APD et le suivi de sa mise en œuvre. La lutte contre la pauvreté et les inégalités fait désormais partie intégrante de la coopération française. Toutefois, celle-ci ne fait toujours pas l'objet d'un document de politique qui en présenterait les orientations pour l'ensemble du dispositif.</p>
Concentration géographique	<p>Revoir la consistance de la ZSP de façon à la resserrer sur un nombre plus restreint de pays, et sélectionner les pays prioritaires de façon à recentrer l'aide sur les pays les plus pauvres et sur ceux qui suivent des politiques appropriées.</p>	<p>La ZSP comprend 54 pays potentiellement éligibles à l'APD. Ce n'est pas un concept suffisant pour déterminer la sélectivité géographique. La priorité à l'Afrique a été réitérée. Des critères explicites d'allocation budgétaire par pays sont à élaborer.</p>
Stratégies-pays	<p>Mettre en place rapidement pour les pays prioritaires des stratégies-pays, discutées avec les partenaires et accessibles au public.</p>	<p>Des DSP ont été préparés pour 14 pays et 19 autres documents sont en cours de validation. La plupart ne font pas l'objet d'une discussion avec les partenaires ni ne sont publiés.</p>
Réserve des pays émergents (auparavant protocoles financiers)	<p>Continuer le processus de réduction de l'aide accordée par le MINEFI sous forme de protocoles financiers.</p>	<p>Les versements au titre de la RPE ont diminué de 45 % entre 1999 et 2003.</p>

../.

Examen par les pairs : France

Secteurs sociaux de base	Accroître l'aide allant aux secteurs sociaux de base, notamment en augmentant les ressources allouées à cette fin à l'AFD.	La France s'est engagée à lier son action à la réalisation des OMD. La priorité est accordée à des approches programmes dans le cadre de l'initiative «Éducation pour tous » mais la part de l'APD pour l'éducation de base est encore faible (4 % du total). En matière de santé, la France privilégie la lutte contre le VIH/sida et a triplé sa contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (150 millions EUR par an à partir de 2004).
Égalité homme-femme	Poursuivre les efforts commencés pour l'intégration systématique de l'égalité homme-femme dans l'ensemble des activités.	La prise en compte du genre dans la politique française a fait son chemin mais cette dimension n'est pas encore intégrée de manière transversale.
Évaluation de l'aide	Améliorer le système d'évaluation de l'aide, actuellement très fragmenté, en vue d'accroître l'indépendance, la transparence et la rétroaction de cette fonction.	L'évaluation a été renforcée en termes de méthodologie, de couverture et de restitution. Des progrès restent à faire au niveau de la diffusion des rapports, de la capitalisation des enseignements et de l'analyse d'impact.
Politique d'information et sensibilisation du public	S'interroger sur l'opportunité de mettre en place une véritable politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique.	Les autorités françaises consacrent toujours aussi peu d'attention aux questions d'information et de sensibilisation de l'opinion publique. Il n'existe pas de rapport annuel couvrant l'ensemble de l'APD.
Déliement de l'aide	Poursuivre les efforts, dans le cadre des travaux actuels, vers la recherche d'un consensus sur le déliement de l'aide aux PMA.	Depuis 2002, la totalité des activités de l'AFD est déliée dans l'ensemble des pays en développement.

ANNEXE B

LISTES DE PAYS ÉLIGIBLES À L'APD

1. La Zone de solidarité prioritaire (ZSP)

Suite à la réunion du CICID du 14 février 2002, la ZSP regroupe désormais les 54 pays suivants :¹⁹

Proche Orient : Liban, Zones sous administration palestinienne et Yemen.

Afrique du Nord : Algérie, Maroc et Tunisie.

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

Péninsule indochinoise : Cambodge, Laos et Viêt-Nam.

Caraïbes : Cuba, Haïti, République Dominicaine.

Amérique latine : Surinam.

Pacifique : Vanuatu.

2. La Réserve pays émergents

La liste des pays éligibles est définie chaque année par le MINEFI. Il s'agit pour la plupart de pays émergents ou en transition ayant atteint un stade de développement leur assurant un minimum d'accès aux marchés des capitaux internationaux et leur conférant un bon potentiel en termes de croissance. Relativement stable ces dernières années, la liste comprend les pays suivants en 2004 :

Afrique du Sud, Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Philippines, Serbie et Monténégro, Tunisie, Turquie et Viêt-Nam ; cinq pays d'Amérique latine (Bolivie, Colombie, Guatemala, Pérou, et Salvador) et l'Ouzbékistan sont éligibles en cas de cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds.

3. Les pays éligibles à un C2D

Il s'agit des 22 pays suivants : Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, République démocratique du Congo, Guinée, Liberia, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, et Soudan ; et de cinq pays hors de la ZSP : Bolivie, Honduras, Malawi, Myanmar et Nicaragua.

19 . Les changements intervenus sont mineurs et ont consisté à enlever de la liste des pays appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche élevée (Maurice, Seychelles et toute une série de pays des Petites Antilles) et à rajouter le Soudan et le Yemen.

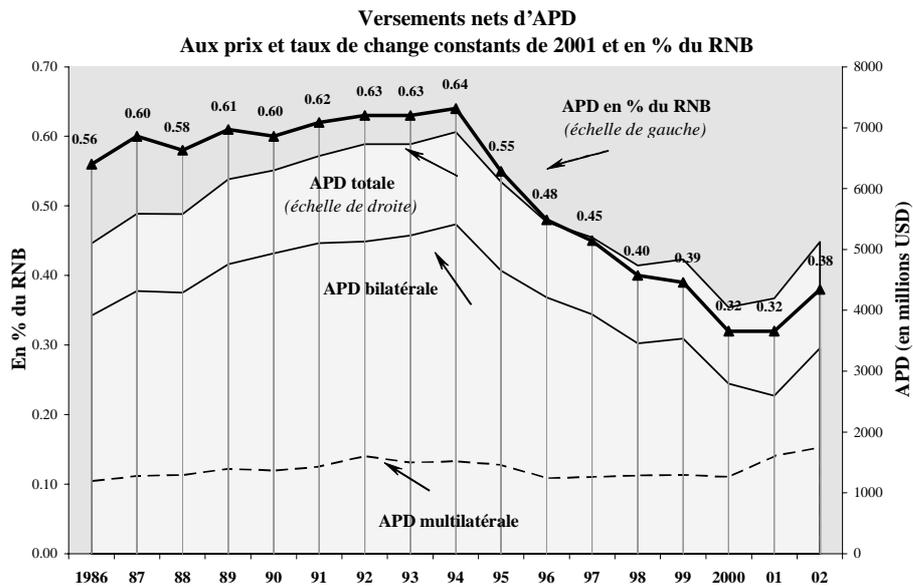
ANNEXE C

OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE

Tableau C.1. Apports financiers totaux
Millions USD aux prix et taux de change courants

France	Versements nets						
	1986-87	1991-92	1998	1999	2000	2001	2002
Apports totaux du secteur public	5 890	9 135	6 374	6 369	5 742	5 418	7 606
Aide publique au développement	4 646	7 828	5 742	5 639	4 105	4 198	5 486
Bilatérale	3 575	6 037	4 185	4 128	2 829	2 596	3 615
Multilatérale	1 071	1 791	1 557	1 512	1 276	1 602	1 871
Aide publique	n.d.	410	823	745	1 657	1 334	1 464
Bilatérale		107	495	336	1 084	1 011	1 063
Multilatérale		303	327	408	573	323	401
Autres apports du secteur public	1 244	897	- 191	- 15	- 20	-113	656
Bilatéraux	1 244	897	- 191	- 15	- 20	-113	656
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	95	244	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	1 483	133	9 744	11 753	11 832	33 872	2 960
Bilatéraux : dont	761	170	9 744	11 753	11 832	33 872	2 960
Investissements directs	653	1 402	8 767	9 469	7 961	13 449	4 840
Crédits à l'exportation	- 188	- 576	145	- 388	-	-30	-1647
Multilatéraux	723	- 37	-	-	-	-	-
Apports totaux	7 468	9 512	16 118	18 122	17 574	39 291	10 566
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 2001)	5 343	6 631	4 740	4 834	4 047	4 198	5 125
APD en pourcentage du RNB	0.58	0.62	0.40	0.39	0.32	0.32	0.38
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.93	0.69	0.59	0.64	0.43	1.24	0.33

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



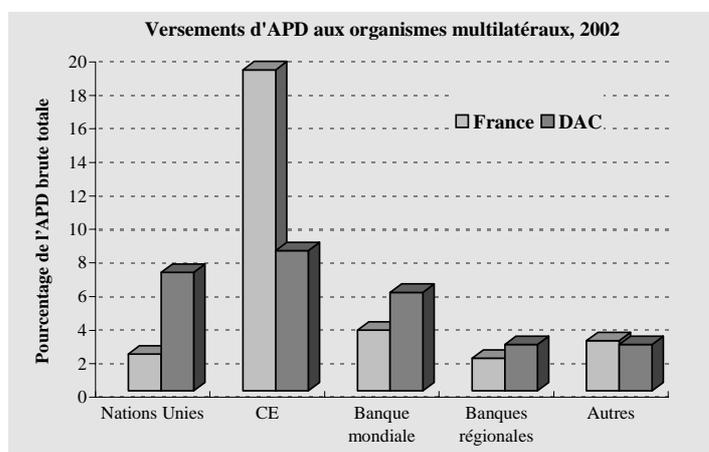
Source : OCDE.

Tableau C.2. APD par grandes catégories

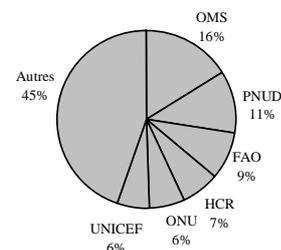
France	Millions USD constants de 2001					Part en pourcentage des versements bruts					Versements					
						1998 1999 2000 2001 2002					1998 1999 2000 2001 2002					Ensemble du CAD 2002%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	Ensemble du CAD 2002%
APD bilatérale brute	4 366	4 270	3 565	3 387	4 401	76	76	72	66	70						73
<i>Dons</i>	<i>3 748</i>	<i>3 706</i>	<i>3 072</i>	<i>2 920</i>	<i>3 619</i>	<i>65</i>	<i>66</i>	<i>62</i>	<i>57</i>	<i>58</i>						<i>60</i>
Projets et programmes de développement	410	377	654	447	431	7	7	13	9	7						12
Coopération technique	1 718	1 684	1 265	1 337	1 425	30	30	26	26	23						24
Aide alimentaire à des fins de développement	43	44	46	52	31	1	1	1	1	0						2
Secours d'urgence	73	167	157	211	240	1	3	3	4	4						6
Allègement de la dette	1 017	1 008	675	596	1 216	18	18	14	12	19						8
Dépenses administratives	224	213	186	179	181	4	4	4	3	3						5
Autres dons	262	212	88	99	95	5	4	2	2	2						4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>619</i>	<i>564</i>	<i>493</i>	<i>466</i>	<i>782</i>	<i>11</i>	<i>10</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>12</i>						<i>13</i>
Prêts nouveaux de développement	552	543	406	352	518	10	10	8	7	8						11
Rééchelonnements de dette	67	21	87	114	264	1	0	2	2	4						1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-						1
APD multilatérale brute	1 368	1 385	1 364	1 725	1 876	24	24	28	34	30						27
Organismes des Nations unies	99	102	123	109	137	2	2	2	2	2						7
CE	646	685	780	1 043	1 202	11	12	16	20	19						8
Groupe de la Banque mondiale	193	192	239	232	228	3	3	5	5	4						6
Banques régionales de développement (a)	116	122	82	109	121	2	2	2	2	2						3
Autres	314	285	140	233	188	5	5	3	5	3						3
Total des versements bruts d'APD	5 735	5 655	4 929	5 112	6 278	100	100	100	100	100						100
Remboursements et annulations de dette	- 995	- 821	- 882	- 914	- 1 152											
Total des versements nets d'APD	4 740	4 834	4 047	4 198	5 125											
<i>Pour référence :</i>																
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	18	27	29	27	28											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-											

a. A l'exclusion de la BERD.

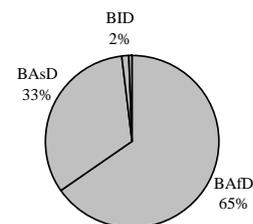
b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2001-2002)



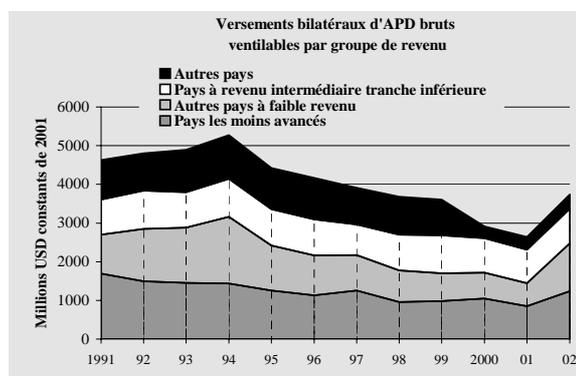
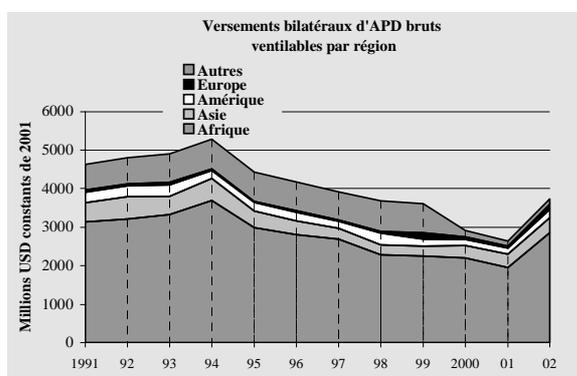
Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2001-02)



Source : OCDE.

Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupes de revenu

France	Millions USD constants de 2001					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2002%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
	Afrique	2 283	2 248	2 192	1 952	2 850	62	62	75	74	
Afrique subsaharienne	1 629	1 606	1 559	1 309	2 311	44	45	54	50	62	30
Afrique du Nord	654	642	633	643	539	18	18	22	24	14	6
Asie	261	258	327	343	397	7	7	11	13	11	36
Asie du Sud et Asie centrale	73	60	103	91	63	2	2	4	3	2	17
Extrême-Orient	188	198	224	251	334	5	6	8	10	9	20
Amérique	301	179	161	162	211	8	5	6	6	6	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	196	78	66	71	72	5	2	2	3	2	5
Amérique du Sud	105	102	95	91	138	3	3	3	3	4	8
Moyen-Orient	96	95	103	77	86	3	3	4	3	2	4
Océanie	693	659	62	58	57	19	18	2	2	2	2
Europe	43	165	64	48	130	1	5	2	2	3	9
Versements bilatéraux ventilables par pays	3 677	3 606	2 909	2 640	3 731	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	955	982	1 042	849	1 238	26	27	36	32	33	29
Autres pays à faible revenu	824	715	671	596	1 238	22	20	23	23	33	31
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	924	984	891	867	892	25	27	31	33	24	35
(tranche supérieure)	318	305	305	327	362	9	8	10	12	10	6
Pays à revenu élevé	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Pays en développement plus avancés	655	618	-	-	-	18	17	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	4 366	4 270	3 565	3 387	4 401	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	689	664	655	747	670	16	16	18	22	15	22



Source : OCDE.

Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes biannuelles

France	1991-92			1996-97			2001-02		
	Millions USD courants	Millions USD 2001	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD 2001	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD 2001	Pour cent
Côte d'Ivoire	422	356	8	421	326	8	432	409	13
Nouvelle-Calédonie	344	291	6	395	306	8	239	224	7
Polynésie française	333	283	6	375	287	7	222	215	7
Cameroun	326	271	6	295	229	6	184	179	6
Maroc	280	239	5	285	221	5	144	138	4
5 principaux bénéficiaires	1 705	1 440	31	1 771	1 369	34	1 221	1 165	37
Sénégal	269	229	5	284	217	5	139	134	4
Egypte	233	195	4	271	212	5	125	121	4
Algérie	203	171	4	247	197	5	121	117	4
Indonésie	163	138	3	208	161	4	93	89	3
Madagascar	157	133	3	191	146	4	83	80	3
10 principaux bénéficiaires	2 729	2 306	49	2 973	2 302	57	1 781	1 706	54
Chine	146	124	3	138	105	3	79	77	2
Guinée	130	109	2	113	87	2	79	76	2
Burkina Faso	130	110	2	107	83	2	75	72	2
Niger	119	101	2	96	74	2	63	59	2
Tunisie	106	90	2	91	70	2	62	60	2
15 principaux bénéficiaires	3 360	2 840	60	3 518	2 721	67	2 139	2 049	64
Gabon	103	88	2	84	65	2	61	59	2
Mali	98	84	2	74	56	1	59	57	2
Congo, Rép.	92	79	2	70	55	1	51	50	2
Mozambique	92	78	2	70	54	1	50	48	2
Tchad	90	77	2	67	51	1	45	44	1
20 principaux bénéficiaires	3 835	3 246	69	3 882	3 002	74	2 405	2 307	73
Total (140 bénéficiaires)	5 568	4 716	100	5 228	4 043	100	3 317	3 185	100
Aide non affectée	1 014	860		1 120	868		732	709	
Total des versements bilatéraux bruts	6 582	5 576		6 349	4 911		4 049	3 894	

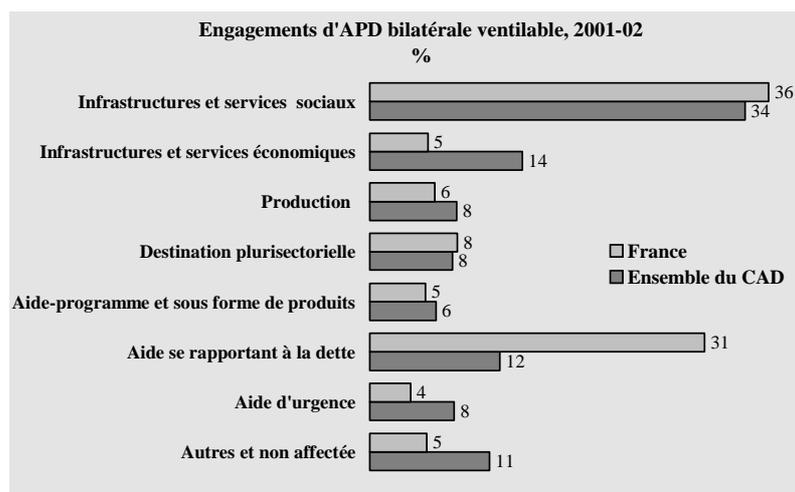
Source : OCDE.

Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

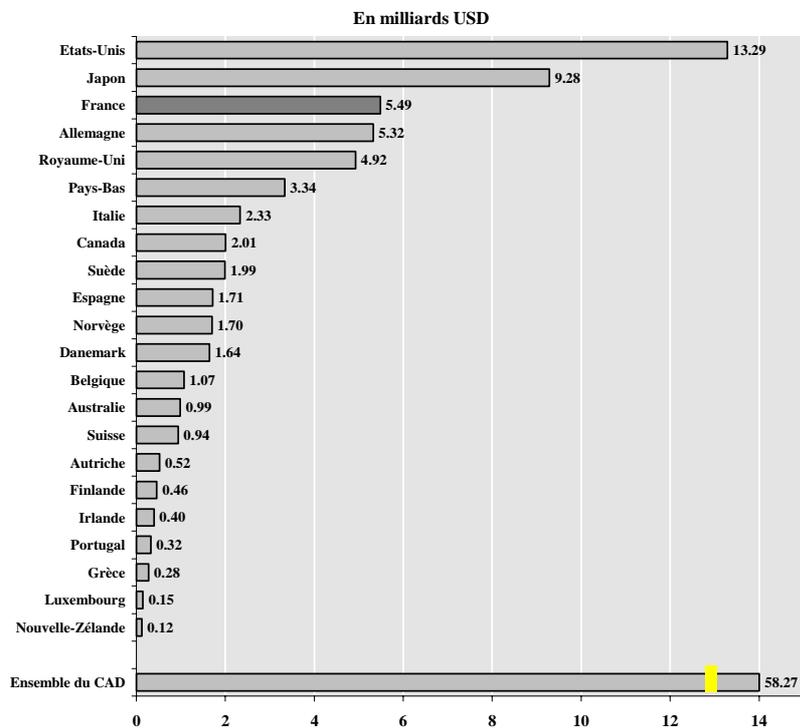
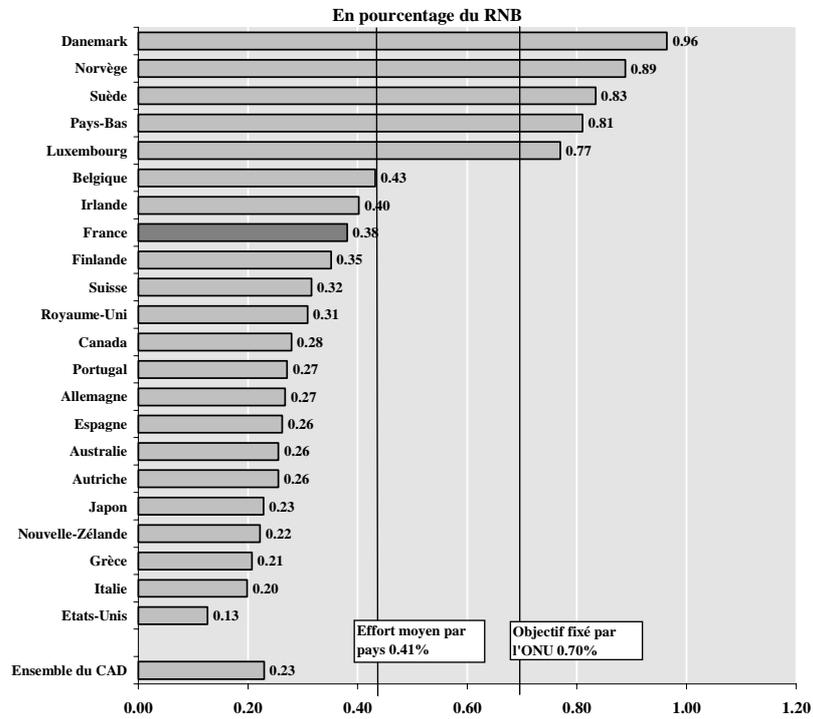
Engagements, moyennes bisannuelles

France	1991-92		1996-97		2001-02		Total du CAD %
	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	2 088	37	2 655	49	1 418	36	34
Education	1 442	25	1 709	31	851	22	9
dont : Education de base	-	-	-	-	152	4	2
Santé	181	3	198	4	172	4	5
dont : Santé de base	-	-	-	-	50	1	3
Programmes en matière de population	-	-	-	-	8	0	3
Distribution d'eau et assainissement	138	2	270	5	141	4	4
Bon gouvernement et société civile	141	2	105	2	36	1	8
Autres infrastructures et services sociaux	185	3	373	7	211	5	6
Infrastructures et services économiques	787	14	522	10	206	5	14
Transport et entreposage	254	4	257	5	89	2	7
Communications	191	3	67	1	28	1	0
Energie	228	4	144	3	34	1	4
Banque et services financiers	2	0	1	0	35	1	1
Entreprises et autres services	112	2	54	1	19	0	1
Production	767	13	492	9	231	6	8
Agriculture, sylviculture et pêche	472	8	364	7	201	5	6
Industries manufacturières, extractives, construction	215	4	51	1	25	1	1
Commerce et tourisme	26	0	76	1	6	0	1
Autres	52	1	-	-	0	0	0
Destination plurisectorielle	365	6	441	8	312	8	8
Aide-programme et sous forme de produits	944	17	312	6	198	5	6
Aide se rapportant à la dette	478	8	668	12	1 190	31	12
Aide d'urgence	26	0	16	0	145	4	8
Frais administratifs des donateurs	227	4	285	5	184	5	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	13	0	27	0	18	0	5
APD bilatérale ventilable	5 693	100	5 465	100	3 902	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	6 102	77	5 529	76	3 986	69	73
dont : non affectée	409	5	64	1	84	1	3
APD multilatérale	1 791	23	1 752	24	1 805	31	27
APD totale	7 893	100	7 282	100	5 792	100	100



Source : OCDE.

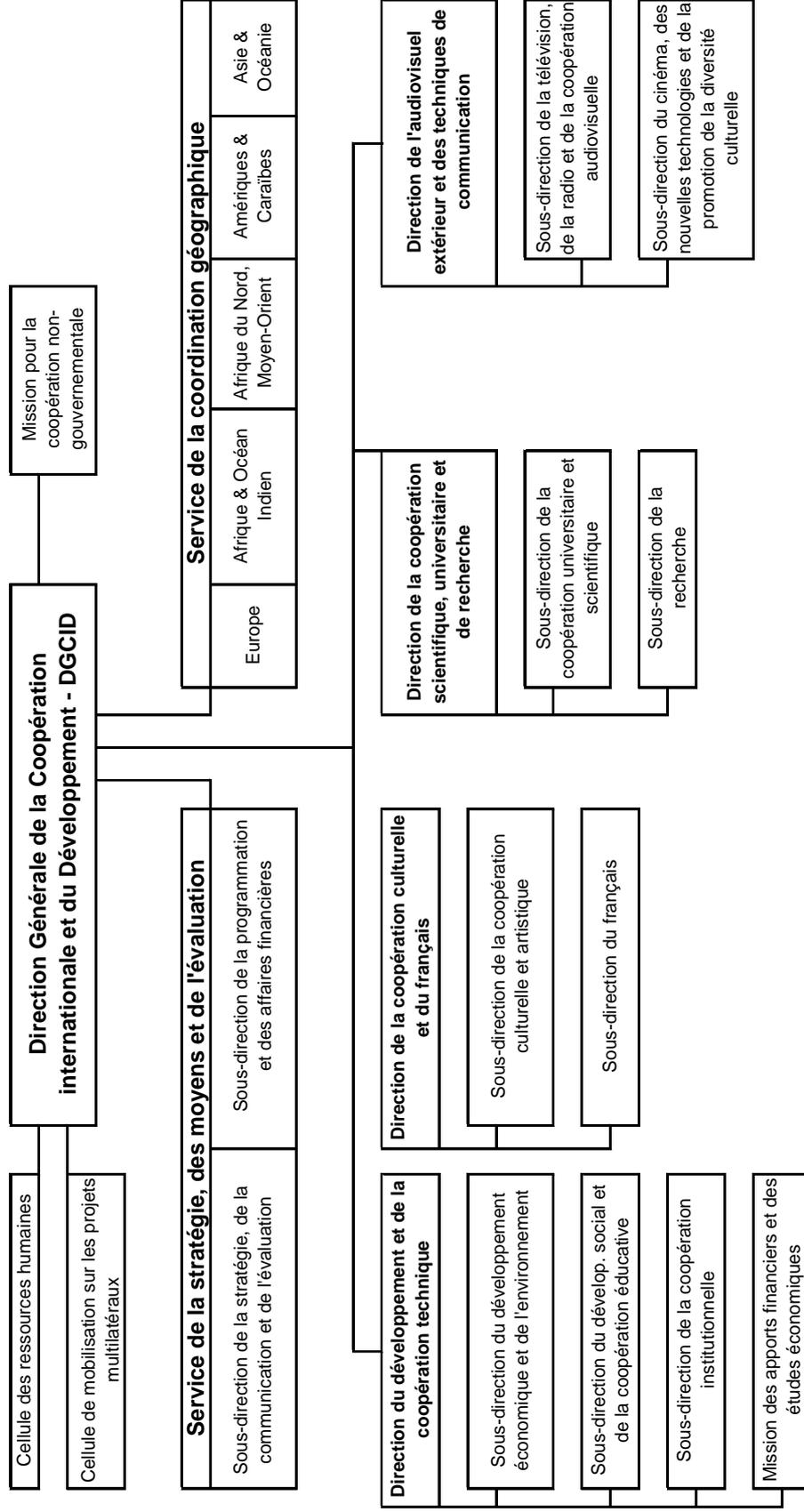
Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2002



Source : OCDE.

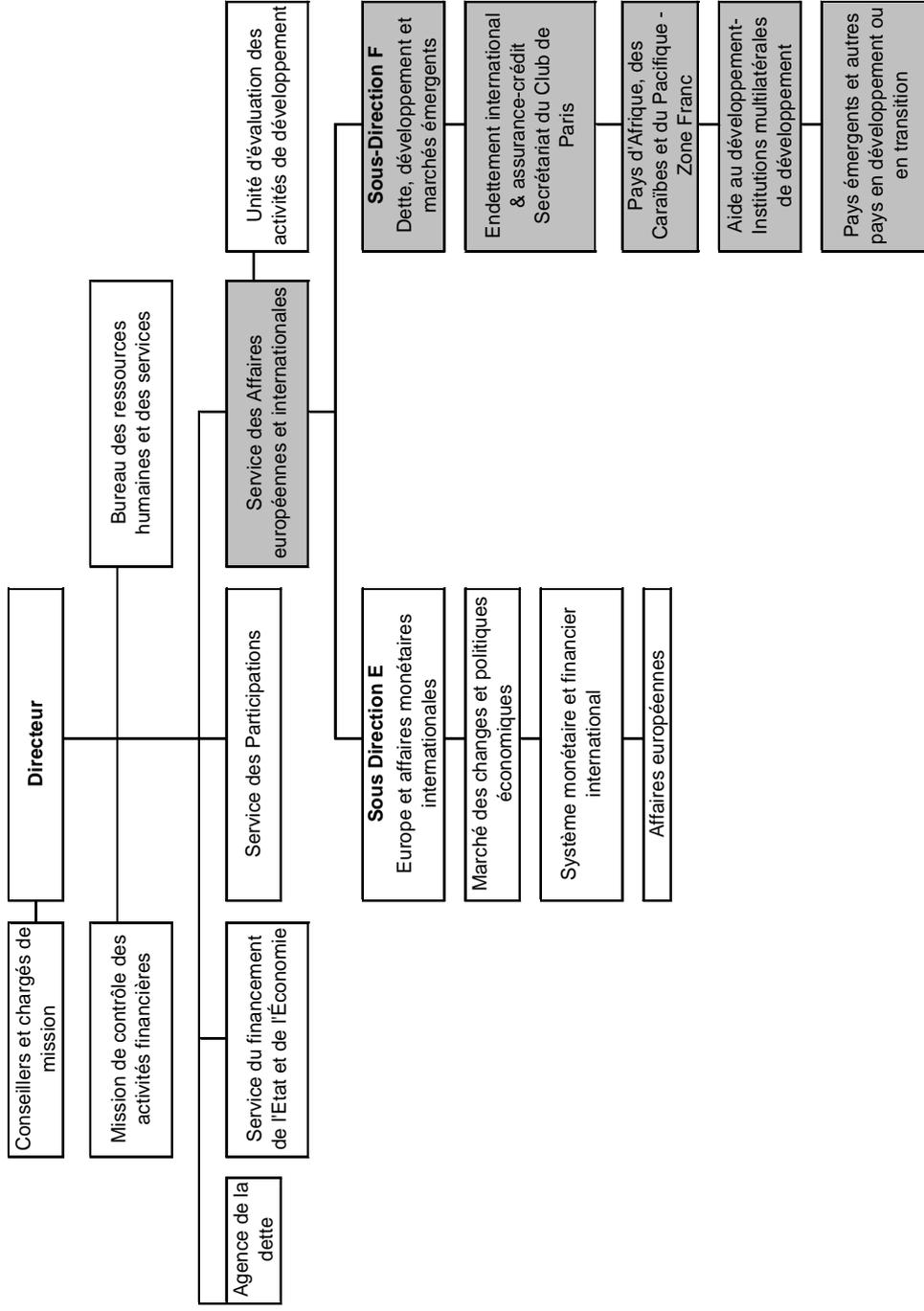
ANNEXE D
ORGANIGRAMMES

Organigramme D.1. MAE - Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID)



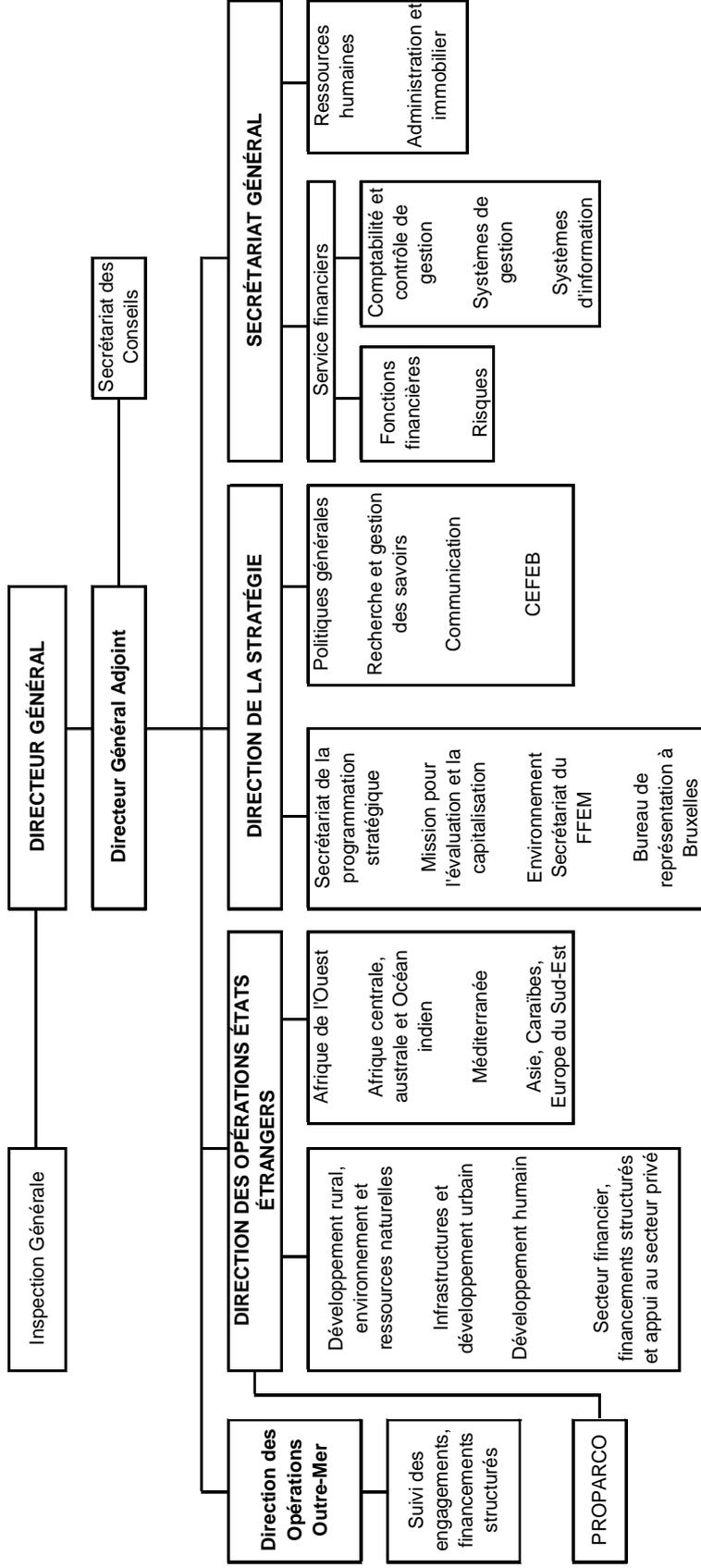
Source : MAE, mars 2003.

Organigramme D.2. MINEFI - Direction du Trésor



Source : MINEFI, août 2003.

Organigramme D.3. Agence Française de Développement (AFD)



Source : AFD, septembre 2003.

ANNEXE E

LE PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU BENIN

Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la France, une mission du CAD, composée de représentants du Canada, des Pays-Bas et du Secrétariat s'est rendue au Bénin du 17 au 21 novembre 2003. La mission a pu rencontrer les principaux responsables de la coopération française, des représentants du gouvernement et de la société civile béninois et des responsables d'agences bilatérales et multilatérales de coopération. Le présent rapport reflète leur compréhension du système d'aide français au Bénin et propose des éléments de réflexion sur les thèmes qui leur ont semblé les plus porteurs.

Contexte national

Le Bénin bénéficie d'atouts non négligeables qui jouent en faveur de son développement : une position géographique privilégiée au sein de l'Afrique de l'Ouest ; une situation politique et macro-économique stable ; un système respectueux des droits de l'homme ; et une croissance économique qui dépasse les 5 % depuis les six dernières années alors que le taux d'inflation est resté relativement faible autour de 3 %.

Ce contexte plutôt favorable masque des fragilités tant au niveau politique qu'économique. Au niveau politique le pouvoir central est dominé par la personnalité du Président, M. Matthieu Kérékou, réélu en 2001 pour cinq ans. L'absence de Premier ministre complique les processus d'arbitrage entre les ministères techniques et contribue à la paralysie politique sur certains dossiers. La Loi de décentralisation (2001), longtemps en gestation, n'a toujours pas doté les 77 communes des moyens humains et financiers nécessaires à leur développement et les réseaux au niveau local limitent la portée des décisions prises par l'administration centrale. En dépit d'un dynamisme bien réel, la société civile souffre de manque de crédibilité, la plupart des responsables étant étroitement liés aux élites administratives et politiques. Enfin, la corruption, qui est notoire au Bénin, se trouve renforcée par les liens clientélistes entre acteurs du secteur privé et du secteur public.²⁰

Le taux de croissance démographique de 3.2 % par an ces dernières années n'a pas permis de réduire significativement la pauvreté au Bénin : le pays est classé 158ème sur 173 pays selon l'indice de développement humain (2000). En 2001, seuls 61.1 % de la population béninoise avait accès à l'eau potable et le taux d'alphabétisation des adultes était estimé à 48 % pour les hommes et 25 % pour les femmes. Les enquêtes sur la pauvreté montrent qu'elle est en légère augmentation dans les

20 . T. Bierschenk, E. Thioléron et N. Bako-Arifar. *La stratégie de lutte contre la pauvreté au Bénin*. Étude de l'Overseas Development Institute. Londres, juillet 2002.

zones rurales depuis 2000 et qu'elle varie selon les départements et les groupes sociaux d'une part et selon le genre, la taille des ménages, l'âge et le niveau d'instruction du chef du ménage d'autre part.²¹

Le Bénin est très dépendant de l'aide extérieure (298 millions EUR en 2000).²² Le niveau de mobilisation des ressources internes est depuis longtemps l'un des plus faibles des pays d'Afrique sub-saharienne. Le niveau d'endettement (37.1 % du PIB en 2001) a permis au gouvernement de bénéficier de l'initiative en faveur des PPTE au mois de juillet 2000. Le gouvernement béninois a produit en mars 2002 un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dont la diffusion semble pour l'instant encore limitée à certains cadres de l'administration publique et aux partenaires extérieurs. Le Bénin a également élaboré un Programme d'Action (2001-2006) en parallèle et souscrit aux OMD.

Le « *Premier rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement* », élaboré avec le PNUD, permet d'évaluer l'impact des stratégies de réduction de la pauvreté et de faciliter le pilotage de leur mise en œuvre en fonction des résultats programmés. Pour mieux suivre l'évolution de la pauvreté dans le cadre du DSRP, un Observatoire pour le Changement Social a été créé en 2001 grâce à des financements extérieurs. Cet observatoire n'est pas encore opérationnel. Le débat sur la pauvreté est l'objet d'une polémique au Bénin : d'aucuns estiment que pour la combattre l'accent doit être mis sur les secteurs de production créateurs de richesse, les infrastructures, les ressources humaines et la bonne gouvernance plutôt que sur les seuls secteurs sociaux ; et que ces efforts doivent s'accompagner de la création d'une éthique de développement articulée autour de l'épargne, de l'investissement et de la solidarité sociale.²³

Le Bénin dépend presque exclusivement du commerce frontalier et des services marchands pour son développement économique. Le coton est la principale culture de rente (40 % du PNB, 81 % des exportations et 75 % des emplois²⁴) et l'industrie manufacturière n'est pratiquement pas développée. Depuis le 'renouveau démocratique' (1990), le pays attire un nombre croissant d'acteurs du développement (21 agences bilatérales et multilatérales et une multitude d'ONG), mais les investissements privés nationaux et étrangers se font attendre.

Caractéristiques de la coopération française au Bénin

La coopération française en chiffres

Selon le Rapport 2002 *Coopération France-Bénin* préparé par l'Ambassade de France, en 2002 les décaissements de l'APD française se répartissaient comme suit dans le tableau E.1.

21 . République du Bénin. *Premier rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*. Ministère chargé du Plan, de la Prospective et du Développement et Système des Nations unies. Cotonou, juillet 2003.

22 . République du Bénin. Ministère chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement. *Rapport 2001*. Cotonou, décembre 2002.

23 . Propos tenus par des intellectuels béninois au cours des entretiens avec les examinateurs.

24.. Gouvernement du Bénin. *Document stratégique de réduction de la pauvreté 2003-2005*. Décembre 2003.

Tableau E.1. Coopération française en chiffres (2002)

Instrument	En million EUR	En %
Ministère des Affaires étrangères	7.3	28
• Fonds de solidarité prioritaire	1.8	8
• FSD	0.7	2
• Assistance technique	3.2	12
• Bourses, missions et culture	1.16	4
• Aide budgétaire	0.6	2
Agence française de développement	9.3	36
MINEFI (Remise de dette)	9.3	36
Total	26	100

Source : Coopération France-Bénin 2002, Ambassade de France.

Le rapport révèle que les décaissements au niveau du FSP, de l'AT et de l'aide projet mise en œuvre par l'AFD sont en baisse depuis 2000. Un total de 78 projets étaient en cours en 2002 (27 projets du FSP, 30 projets du FSD et 12 projets de l'AFD). Selon ce même rapport, en 2001 la France était le 6^{ème} plus grand contributeur d'APD au Bénin derrière l'Association internationale de développement (AID), l'Union européenne, le Fonds africain de développement (FAD), la Chine et le Danemark²⁵.

Les statistiques présentées ci-dessous dans le tableau E.2 comparent les décaissements déclarés par l'Ambassade de France au Bénin et les montants déclarés par l'administration française au CAD.

Tableau E.2. Décaissements/Versements

Année	Décaissements		Versements (CAD)	
	Millions EUR		Millions USD	
1998		28		37
1999		29		37
2000		32		85
2001		32		51
2002		26		49

Source : Coopération France-Bénin 2002, Ambassade de France et CAD.

Les écarts d'APD entre les statistiques du CAD et celles de l'Ambassade de France s'expliquent par les garanties de change du Trésor découlant de la coopération monétaire de la France avec les pays de la zone FCFA.

Un dispositif riche et varié

C'est à l'Ambassadeur que revient le rôle de coordonner le dispositif français de coopération au Bénin. Celui-ci comprend :

- Le SCAC, responsable de la gestion de l'aide en provenance du MAE. Celui-ci comprend six agents français, dont le responsable du service, et un volontaire international. Les contacts du SCAC s'établissent surtout avec les ministères liés à son action culturelle, scientifique et technique et, plus récemment, avec les acteurs de la société civile dans le cadre du FSD. Celui-ci, d'environ 1 million EUR/an, permet de cofinancer des petits projets de proximité ayant un impact immédiat sur les populations ciblées.

25 . Source : Ministère d'État chargé du Plan, de la Perspective et du Développement.

Le SCAC couvre essentiellement (i) le renforcement de l'État de droit et la consolidation de la démocratie (décentralisation et déconcentration des services de l'État, fonctionnement des institutions, renforcement des capacités des administrations, protection et sécurité des personnes et des biens) ; et (ii) l'amélioration du fonctionnement des services sociaux (appui à l'éducation, formation professionnelle et technique, santé [qualité et diversification de l'offre des soins, gestion du système de santé en milieu hospitalier, lutte contre le VIH/sida] et développement local et urbain).

Le SCAC gère la coopération technique (38 assistants) et les programmes des bourses et stages en provenance de tous les ministères français. Fonctionnaires et techniciens de haut niveau détachés des différents ministères techniques français auprès des ministères béninois, certains assistants techniques agissent comme 'conseillers' en appui au SCAC et ont un rôle important dans le cadre de la gestion des projets financés par le FSP. Ils sont également de plus en plus sollicités en accompagnement de projets financés par d'autres organismes (Banque mondiale par exemple). Le FSP contribue au développement sous forme de dons affectés aux projets et programmes pluriannuels dans les domaines du développement institutionnel, social, culturel et de la recherche.

- L'AFD, qui compte moins de deux agents - le représentant à Cotonou couvrant également le Togo - et deux volontaires internationaux. L'AFD fonctionne à travers l'aide projet pour laquelle la partie béninoise assure la maîtrise d'œuvre. Dépendant de son siège à Paris, elle bénéficie d'une certaine autonomie de décision et de gestion. L'Agence intervient sous forme de subventions (dons) et de prêts non souverains au niveau : des infrastructures et des services publics de base en milieu urbain ; du secteur transport ; du développement rural ; et de l'écotourisme (conservation et gestion des parcs nationaux avec un concours du Fonds français pour l'environnement mondial). Elle bénéficie en outre d'un fonds d'études et de préparation des projets. A l'origine orientée majoritairement vers les activités génératrices de revenus, l'Agence prévoit de concentrer ses subventions sur le développement rural et urbain en plus d'un nouveau secteur - l'éducation de base - en complément d'un projet FSP en cours de préparation.
- Une Mission de coopération militaire et de défense, dont l'équipe comprend un attaché de défense sur crédits du MAE et une trentaine de coopérants. La coopération militaire se manifeste sous forme d'aide directe, d'AT et de formation de personnels militaires. Elle représentait environ 4.55 millions EUR de décaissements en 2002.
- Un Service de coopération technique international de la police (SCTIP) dirigé par un Attaché de sécurité intérieure appuyé par deux conseillers techniques.
- Une Mission économique rattachée à la DREE dont le personnel est l'interlocuteur des entreprises françaises.
- Le Centre Culturel Français implanté au Bénin depuis 1967.
- Le Lycée Montaigne qui fonctionne depuis 1975 dans le cadre de l'accord de coopération culturelle signé entre les deux gouvernements.

De nombreux autres acteurs des secteurs public et privé, de la recherche et du monde associatif complètent cette liste. Il s'agit :

- D'acteurs de la coopération décentralisée (Conseils régionaux et municipalités), qui agissent indépendamment et bénéficient de fonds propres mais aussi de cofinancements du MAE (environ 432 000 EUR en 2002).
- D'ONG françaises, dont 17 sont représentées au Bénin. La plupart des ONG participent au cofinancement de projets éligibles au FSD et/ou bénéficient de subventions (577 000 EUR en 2002) pour la réalisation de programmes présentés au Comité des ONG du MAE.
- D'établissements publics (Institut de la recherche pour le développement [IRD], CIRAD), dépendant de ministères techniques qui ont des moyens en personnel et des budgets autonomes par rapport au système de coopération de l'État français.

Une coopération fondée sur la tradition

La France est très présente dans la vie économique et culturelle du Bénin. Elle se distingue des autres coopérations par le poids de la tradition fondée sur des liens historiques et culturels dont ont longtemps bénéficié les élites qui constituent l'administration publique béninoise aujourd'hui en mal de renouvellement. Les relations entre les deux pays ont pris une nouvelle dimension ces dernières années grâce aux échanges entre acteurs de la société civile, y compris dans le cadre de la coopération décentralisée aujourd'hui en pleine expansion. Les relations de longue date entre la France et le Bénin ont créé des affinités entre individus et administrations mais suscitent aujourd'hui une remise en question de la part de la nouvelle génération moins attachée à certains acquis que les aînés. Enfin, la France est un interlocuteur privilégié mais non plus unique des relations bilatérales avec l'entrée en jeu d'autres acteurs de l'aide étrangère, une réalité dont a bien conscience la nouvelle équipe en poste au Bénin.

Des objectifs politiques au service du développement

Dans la note sur les orientations de la coopération française du DSP (en cours de validation par le CICID), la France se donne deux objectifs au Bénin : (i) influencer les choix stratégiques opérés par les autorités nationales en matière de développement ; et (ii) accroître l'impact de ses interventions et celles des autres partenaires dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP.²⁶ Dans cette optique, la stratégie de la France consiste à renforcer les capacités de l'État et celle des administrations et de la société civile en ayant recours à une AT stratégiquement ciblée sur des secteurs clés et à des instruments financiers mieux adaptés. La coopération française prévoit également de mieux articuler ses interventions avec celles d'autres partenaires dans le cadre du DSRP et de l'approche programme ; et de se recentrer sur les secteurs pour lesquels elle a un avantage comparatif (renforcement de l'État de droit et consolidation de la démocratie, amélioration du fonctionnement des services sociaux et appui au développement économique). Comme par le passé, elle souhaite asseoir ou préserver son influence en contribuant à la formation des futures élites nationales. Le DSP a été rédigé en interne sans concertation en amont avec les partenaires béninois et les autres donateurs et est en principe destiné à être distribué au sein de l'administration française.

26 . Extrait du Document de Stratégie Pays en cours de validation transmis de manière confidentielle aux examinateurs à Cotonou lors de leur mission en novembre, 2004.

Appréciation d'ensemble

Une stratégie de coopération soucieuse d'influence

Telle qu'elle est décrite dans la note d'orientation la stratégie française de développement est définie en termes de recherche d'influence à différents niveaux. A priori, éduquer les élites et exercer une influence auprès des décideurs de l'administration béninoise (influencer 'par le haut') n'est pas incompatible avec une action proche des utilisateurs (influencer 'par le bas') du moment que le résultat final contribue à réduire la pauvreté et les inégalités. N'ayant pas trouvé de référence explicite aux OMD, la mission s'est interrogée sur l'articulation entre, d'une part, les objectifs affichés et la réduction de la pauvreté et des inégalités et, d'autre part, entre les activités envisagées pour la coopération française au Bénin et les actions des autres partenaires représentés dans le pays. Par ailleurs, la stratégie d'influence qui consiste à être présent partout à la fois peut paraître contradictoire avec le souci d'efficacité manifesté par les responsables français au Bénin soucieux de mieux définir les priorités. Pour les examinateurs et la plupart de leurs interlocuteurs, telle qu'elle est présentée, cette stratégie brouille la lisibilité de l'action française et donne l'impression que les initiatives sont plus dictées par les instruments et les modalités de l'aide que par une vision du développement qui dépasserait les considérations purement politiques. La nouvelle équipe est en train de réfléchir à ces questions et propose pour l'avenir de s'aligner sur les priorités du DSRP et de s'attacher à ce que la coopération française soit cohérente avec celle des autres donateurs.

Un ensemble composite d'acteurs, d'instruments et de modalités

La coopération française au Bénin couvre un large éventail d'interventions impliquant une multitude d'acteurs, d'instruments et de modalités. Cette situation, qui ne se limite pas au Bénin, a longtemps été l'expression d'une stratégie plus globale : celle de conforter la présence française en Afrique francophone. Elle a contribué à enrichir la connaissance du milieu, à tisser des liens entre acteurs du développement et à adapter l'aide au contexte évolutif du pays. La présence française dans de nombreux secteurs reflète aussi la difficulté pour les autorités de résister aux sollicitations des ministères béninois et d'autres entités de s'impliquer dans tous les domaines. Comparées à celles d'autres agences dont l'action est mieux centrée sur quelques domaines clés, les interventions de la coopération française sont peu visibles pour les interlocuteurs rencontrés par la mission. Certaines d'entre elles, en particulier dans le domaine institutionnel (appui à la justice, aux finances publiques, aux médias et aux organisations de producteurs), ne sont pas vraiment perceptibles pour la société béninoise malgré des résultats appréciables. Le manque de visibilité de l'action française est, semble-t-il, exacerbé par le déficit d'une 'vision' stratégique qui pourrait véhiculer la position française au regard des grands enjeux du développement pour le Bénin.

Des efforts de concertation et de coordination en interne

La mission s'est interrogée sur la façon dont les acteurs plus ou moins autonomes pouvaient être fédérés et mis à contribution autour des objectifs de la coopération française ; et s'il ne fallait pas s'inquiéter du risque de cloisonnement entre eux et entre les différents domaines d'intervention. A cet égard, il semble que la concertation entre les principaux responsables du dispositif français (SCAC et AFD) fonctionne, ce qui, de l'avis de la mission, est un facteur positif pouvant contribuer à l'amélioration des synergies entre les différentes interventions. Au niveau de la recherche appliquée par exemple, certaines actions s'intègrent bien à des programmes de développement (dans le domaine de l'hydraulique/santé et le couplage coton/cultures vivrières notamment). Dans le cadre du programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix au niveau sous-régional les aspects humanitaires sont associés à la formation en droit institutionnel et à la gestion des conflits. Par ailleurs, dans le domaine du renforcement des capacités des administrations publiques les actions en

faveur de la justice, de la sécurité et des droits de l'homme semblent complémentaires. La coordination de l'ensemble du dispositif sous la responsabilité de l'Ambassadeur semble effective, avec des perspectives d'inclure de façon croissante les acteurs de la société civile et de la coopération décentralisée.

Nonobstant les efforts de complémentarité entre les domaines d'intervention et les acteurs, les risques d'empiètement entre les activités du MAE et celles de l'AFD existent, notamment dans les domaines de l'éducation et du développement social. Dans un contexte de renforcement du dialogue avec les partenaires béninois et les autres donateurs et de diminution des effectifs, le maintien d'un engagement des deux institutions dans les mêmes domaines pourrait se révéler coûteux en termes de ressources et d'expertise à affecter au suivi. La question se posera de manière plus pressante si le recours à l'approche programme devait se matérialiser en matière d'éducation, la distinction entre financement de l'appui institutionnel et des infrastructures n'ayant plus de raison d'être.

Une assistance technique appelée à évoluer

L'un des principaux instruments de la stratégie française, l'AT est appelée à « jouer un rôle majeur dans la conception, la définition et la mise en œuvre des stratégies sectorielles arrêtées par le DSRP ». ²⁷ De l'avis de la mission ce positionnement soulève le problème de l'appropriation et de la relève. L'AT est une spécificité de la coopération française et l'un des instruments clefs du MAE. Le nombre d'assistants techniques a considérablement diminué depuis dix ans et, selon le SCAC, son objectif a également changé : il s'agit désormais de favoriser les missions de courte et moyenne durée en fonction de la demande, d'intégrer cette assistance à des projets ou programmes et de placer la formation au centre de l'action française. Selon les propos tenus par l'Ambassadeur au Bénin, la mission des assistants techniques est 'appelée à disparaître' à terme.

La mission reconnaît que l'AT française est mieux couplée à des projets ou programmes que par le passé et qu'elle sert à des fins stratégiques, souvent à la demande de décideurs béninois ou d'autres partenaires. Son impact sur le renforcement des capacités et de l'appropriation peut être perceptible au niveau local (voir encadré E.1.). Il est moins visible et plus difficilement mesurable dans le cadre de l'appui aux décideurs dans les ministères sectoriels. L'équipe en poste a admis que le partenariat et l'appropriation étaient problématiques avec le gouvernement béninois. Ils sont néanmoins plus fructueux avec la société civile et les collectivités locales.

Les consultations avec des partenaires béninois et extérieurs confirment que le recours à l'AT n'est pas toujours synonyme de renforcement des capacités, à moins que ce soit un objectif spécifique des programmes dans lesquels elle s'insère, et que la relève par les nationaux n'est pas systématique. De plus, l'AT est chère et privilégie les relations bilatérales et, de ce fait, elle est rarement transparente. De manière générale, elle peut être vécue comme une critique des compétences des nationaux et la question de la continuité de l'action une fois qu'elle s'arrête est toujours d'actualité.

Des relations franco-béninoises à dynamiser

Il est difficile pour la mission de parvenir à une conclusion concernant le dialogue entre la coopération française et les partenaires béninois, sinon qu'il pourrait être assez cloisonné par type d'interlocuteur. La concertation semble efficace entre les ministres rencontrés et les assistants techniques au service de leurs ministères d'affectation. A l'occasion des visites de terrain, la mission a pu constater que la relation entre la partie béninoise et la partie française au niveau micro semblait également bonne et mobilisatrice pour la mise en œuvre des projets (par exemple le projet

27 . Orientations de la coopération française, document circulé aux examinateurs informellement.

Examen par les pairs : France

d'amélioration et de diversification des systèmes d'exploitation). En 1997, les autorités françaises avaient associé les ONG, y compris béninoises, à la dernière commission mixte. La mission a enregistré une forte demande pour une meilleure écoute de la part des autorités françaises au sein de ces commissions. Le besoin d'améliorer la collaboration entre ONG françaises et béninoises a également été clairement exprimé. L'équipe en poste a informé la mission de son intention de redynamiser la relation franco-béninoise lors de la prochaine commission mixte en 2004.

Encadré E.1. Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin

En renforçant les capacités des organisations de producteurs en matière d'analyse, de diagnostic, de choix, de propositions et de mise en œuvre des actions, la France accompagne ces organisations dans la préparation de leurs projets professionnels. La coopération française appuie notamment :

- Les responsables de ces organisations pour la construction d'un projet professionnel ou de partenariats avec les institutions de crédit, les opérateurs publics et privés, les services de l'État.
- L'accès à l'information, les travaux de réflexion, les visites et diagnostics collectifs, les analyses et restitutions, la préparation de protocoles d'enquête et la préparation de plans d'action.

Toutes les activités sont menées par les responsables des organisations de producteurs et leurs techniciens salariés, le programme assurant un accompagnement technique et méthodologique. Pour l'ensemble des activités, le programme s'attache à accroître les références des responsables paysans, que ce soit au Bénin, dans la sous-région ou avec des responsables d'organisations françaises. L'implication de l'association Agriculteurs Français et Développement International, partenaire privilégié du programme, est précieuse dans l'organisation de ces échanges paysans.

Extrait d'une note de présentation du Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin (PPAB) transmise aux examinateurs le 16/11/03.

Des coûts de transaction élevés

La charge liée à la gestion des interventions semble s'être alourdie pour le SCAC et l'AFD ces dernières années avec l'augmentation du nombre d'interventions et la diminution des effectifs. De plus, les différences de procédures des organismes impliqués dans la coopération française et le nombre relativement élevé de projets (78) entraînent des coûts de transaction pour les responsables français mais aussi pour la partie béninoise. La mission a été informée que la fusion du MAE avec le ministère de la coopération et de la francophonie avait engendré un coût réel pour le SCAC. Le service doit désormais se plier aux procédures complexes du MAE dont les exigences en amont et en aval retardent la mise en œuvre des projets. Avant la réforme de la coopération, il semble que les procédures de l'AFD étaient utilisées de manière plus efficace. La mission a également été informée que les assistants techniques souffraient de problèmes persistants de trésorerie, ce qui nuit à l'efficacité de leurs interventions.

Un potentiel d'enseignements à valoriser

La mission a constaté que l'AFD et le SCAC disposaient d'un système de suivi régulier des projets qu'ils finançaient. Elle n'a pas eu le loisir de s'enquérir de l'approche utilisée par les ONG et la coopération décentralisée. L'AFD pratique la rédaction de rapports bisannuels et de fin de projets et, semble-t-il, s'est engagée à définir des indicateurs lors de leur instruction. Quelques évaluations sont effectuées au niveau sectoriel à partir du siège, par appel d'offres.

En ce qui concerne le SCAC, les assistants techniques sont munis d'une lettre de mission et font des rapports annuels de leurs activités au MAE. Ils sont notés par l'ambassade qui détermine ainsi leurs perspectives d'avancement. Il ne semble pas que des instruments de mesure ou de performance aient été développés pour mieux contrôler l'efficacité de leurs interventions et vérifier leur impact. L'ensemble des projets FSP font l'objet d'une évaluation à partir du siège. En vertu d'une convention de prestation de services, l'AFVP qui est la plus grande ONG française au Bénin, effectue le contrôle et le suivi de toute l'enveloppe FSD. Que ce soit pour l'AFD ou le SCAC, les enseignements ne font pas ou peu l'objet de diffusion.

Une coordination avec les autres partenaires qui peut s'améliorer

La coordination entre donateurs, y compris la France, souffre du peu d'empressement des autorités béninoises à assumer cette responsabilité et d'un manque réel de leadership, sauf dans un nombre limité de domaines comme le VIH/sida ou le groupe sur le développement participatif et la bonne gouvernance (PD/GG²⁸). Le groupe thématique SIDA présidé par le PNUD est un exemple réussi de coordination réunissant les donateurs, les structures nationales de lutte contre le VIH/sida et les ONG. La France, qui a fait preuve de son engagement dans ce domaine en étant le premier donateur à faire le suivi des malades atteints par l'épidémie, assure la vice-présidence de ce groupe.

Selon *Coopération France-Bénin* la coopération française collabore étroitement avec la coopération allemande dans le cadre de la décentralisation et la gestion des ressources naturelles. Le SCAC et l'AFD sont en contact très fréquent avec les IFI avec lesquelles ils collaborent dans de nombreux domaines (finances publiques, décentralisation, gestion urbaine, filière coton). La concertation se fait également avec d'autres bilatéraux, les organismes des Nations unies et l'Union européenne (moins efficacement dans ce cas selon l'équipe en poste) sur les secteurs de convergence (pistes rurales et justice notamment). L'articulation entre les actions des différents partenaires du gouvernement béninois a jusqu'à présent été freinée : (i) par la diversité des guichets au niveau des ministères ; et (ii) par les différentes procédures des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ceci est en passe d'évoluer avec l'adoption de l'approche programme et de l'appui budgétaire.

De l'avis des interlocuteurs rencontrés, la France se distingue des autres donateurs de par sa stratégie d'influence et pourrait être plus active (au sens d'initiatives propres et de propositions) dans les groupes thématiques. L'articulation avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux est l'un des thèmes qui pourrait faire l'objet d'un débat lors de la prochaine commission mixte.

Considérations à prendre en compte

Mieux cadrer et recentrer

La France pourrait saisir l'occasion de la prochaine commission mixte en 2004 pour recadrer son intervention au Bénin non seulement en fonction de sa stratégie d'influence mais aussi en fonction du rôle du Bénin dans l'intégration régionale, des aspirations des partenaires béninois et des interventions menées par les autres donateurs. La mission a constaté l'écart entre la dernière et la prochaine commission mixte (sept ans) et s'est posé la question de l'utilité d'un tel mécanisme maintenant que le DSRP constitue le cadre de référence pour tous les partenaires dont la mise en œuvre fera l'objet d'un suivi annuel. La prochaine commission devrait être l'occasion de réfléchir à ces questions et d'intégrer la nouvelle donne que représentent le DSRP et le processus de décentralisation. Il s'agit entre autres de

28. *Participatory Development and Good Governance*, un mécanisme créé en 1998 par le CAD pour encourager les donateurs à agir collectivement en faveur de la bonne gouvernance et la bonne gestion des affaires publiques dans un nombre de pays pilotes, dont le Bénin.

Examen par les pairs : France

trouver un équilibre entre les différents niveaux d'intervention (macro et micro) pour lesquels la France compte générer le plus d'impact mesurable et les différents acteurs de la coopération (étatiques et non étatiques) appelés à collaborer.

L'articulation entre l'objectif d'influencer le développement au sommet et celui de lutter contre la pauvreté et les inégalités pourrait être clarifiée et la notion de partenariat mieux définie dans le cadre de la mise en œuvre des projets. La dimension 'genre', qui est absente des politiques, devrait être mieux intégrée en amont des projets, le fonds d'études et de préparation des projets de l'AFD pouvant être mis à contribution. Même si certains projets s'adressent spécifiquement aux femmes - par exemple le projet d'appui à la promotion féminine de l'Union des Producteurs du Sud Bénin - la mission a constaté que le manque de réflexion sur les débouchés entamait la crédibilité de certaines interventions. De manière générale, les analyses techniques devraient s'accompagner d'analyses plus fines (sociologiques et/ou genre) qui permettraient de mieux sélectionner les projets en fonction de leur impact prévisible sur les différentes catégories sociales. L'approche programme et les projets cofinancés devraient faciliter la mise en commun des ressources entre donateurs pour financer ce type d'analyse.

Les examinateurs ont constaté que la nouvelle équipe de coopération française était ouverte au changement et disposée à en repenser certains aspects par souci d'efficacité et pour répondre aux besoins d'alignement sur le DSRP. Bien qu'imparfait, le document offre un cadre de référence pour tous les donateurs. Sa mise en œuvre est malheureusement ralentie par la faiblesse de la coordination au niveau du gouvernement béninois et les rivalités entre ministères. Cette situation, qui ne devrait pas durer éternellement, ne devrait pas empêcher les donateurs de se coordonner entre eux. A cet égard, la France pourrait œuvrer pour que le PD/GG s'adapte aux besoins de la coopération qui sont apparus avec l'existence du DSRP. Les programmes sectoriels et l'appui budgétaire offrent également un cadre de mise en œuvre que pratiquent déjà un certain nombre de donateurs au Bénin (Danemark, Union européenne, Suisse, Pays-Bas, Banque mondiale et Banque africaine de développement). Bien que grande utilisatrice de l'aide projet, la France prévoit le recours à l'aide programme dans certains domaines (par exemple l'hydraulique villageoise, avec les coopérations danoise et allemande et l'éducation de base dans le cadre de la 'procédure accélérée' Éducation pour tous) et a décidé d'observer la mise en œuvre de l'appui budgétaire dans le cadre du DSRP.

Pour répondre au besoin de cohérence et d'efficacité de la coopération française au Bénin, l'équipe en poste pourrait consolider ses interventions autour de quelques secteurs ou thèmes clés pour lesquels elle a une valeur ajoutée. Elle pourrait clarifier les rôles des principaux intervenants autour de ces choix en fonction des objectifs de résultats de développement à atteindre plus que des acteurs. La réflexion pourrait également porter sur l'harmonisation des dispositifs de suivi-évaluation pour chaque programme ou projet pour lequel le SCAC et l'AFD interviennent conjointement et sur l'élaboration d'indicateurs de résultats à utiliser par la France et le Bénin. La réduction du nombre de projets réduirait les coûts de gestion, augmenterait leur impact et contribuerait à valoriser les complémentarités et les échanges d'expériences. Enfin, le recentrage de la coopération française et le financement de l'approche programme devraient permettre une meilleure articulation avec les autres partenaires.

La mission a été informée que quelques grands axes d'intervention avaient été pré-sélectionnés par l'équipe en poste. Il s'agit de la décentralisation et la déconcentration des services de l'État, de l'appui aux services sociaux de base et de l'appui au secteur coton et à la diversification des filières. Les arbitrages devraient se faire sur la base (i) de la concertation entre partenaires, (ii) du potentiel d'appropriation par les Béninois et (iii) du potentiel de complémentarité avec l'action des autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Assurer la relève et l'appropriation

La mission pense que l'AT est un bon instrument à condition de l'utiliser avec circonspection et dans la transparence. Dans ce domaine comme dans d'autres, les possibilités de mettre en commun les ressources entre donateurs existent et pourraient être mieux exploitées, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP et des stratégies sectorielles. Un des principaux problèmes au Bénin n'est pas la pénurie d'expertise mais comment identifier, répertorier et utiliser le potentiel des Béninois et des organismes au niveau local. La création d'une pépinière sur la base d'un répertoire élaboré au niveau national et/ou régional pourrait en partie répondre à ce besoin, à l'instar de certains donateurs qui ont constitué une base de données des ressources humaines. Une autre possibilité serait d'avoir recours aux ONG (de toute provenance) pour les tâches qui ne requièrent pas de haute technicité. Ces acteurs, qui sont proches des utilisateurs, sont plus en mesure de susciter les synergies avec leurs propres interventions. A plus long terme il serait souhaitable d'envisager sérieusement la relève des assistants techniques par les Béninois.

Quoiqu'il en soit, la fourniture d'AT devrait se faire sur la base des besoins identifiés par les partenaires pour chaque secteur ou domaine d'intervention. Son impact par rapport aux objectifs du projet ou du programme devrait lui aussi être évalué conjointement avec les partenaires. Dès le démarrage des projets il conviendrait de prévoir son désengagement et de la considérer comme un moyen de renforcer les équipes locales appelées à prendre progressivement la responsabilité de la gestion de ces projets. Les projets de formation portés par le MAE, censés cibler la formation des formateurs, devraient permettre la relève par les Béninois, de même que les interventions dans les domaines de l'agriculture et de la recherche pour lesquelles la mission a pu constater la compétence des équipes béninoises.

Mesurer l'impact

De manière générale, même si les processus de suivi-évaluation sont bien développés dans le dispositif de coopération française, les mesures d'impact et des mécanismes pour valoriser les acquis des projets réalisés restent à élaborer. C'est un domaine encore en friche pour la plupart des donateurs et qui devrait faire l'objet de plus d'attention dans le cadre du suivi des OMD en particulier. La mission a noté que lors de la construction des marchés urbains, l'AFD s'intéressait aux aspects sanitaires mais aussi aux résultats en termes du nombre d'activités économiques engendrées. Il s'agirait de pousser plus loin l'analyse et de mesurer les changements intervenus au niveau des revenus des populations par exemple. Le Gouvernement béninois, qui est en train de mettre en place des cellules de suivi de l'exécution du budget, prévoit d'élaborer des critères d'évaluation d'impact pour un certain nombre de secteurs. Les capacités statistiques de l'administration béninoise à ce niveau auraient besoin d'être renforcées. Ce système devrait à terme concerner tous les donateurs qui pratiquent l'appui budgétaire et l'approche programme ou sectorielle.

Mieux communiquer

La stratégie de coopération française au Bénin est beaucoup moins explicite que d'autres sur les grands enjeux du développement. Pourtant, de nombreux projets participent à la lutte contre la pauvreté, que ce soit dans les domaines de l'hydraulique rurale et de la santé ou dans le cadre de l'appui aux activités productives. Une stratégie active de communication destinée à tous les partenaires pourrait être élaborée pour accroître la visibilité de l'action française au Bénin, mieux expliciter la logique des interventions et mettre en valeur celles en faveur de la réduction de la pauvreté, du partenariat, du développement durable, etc. Elle pourrait se manifester sous forme de bulletins d'information périodiques synthétisant l'action française et/ou de fiches de projets. Le

Examen par les pairs : France

dispositif français gagnerait également à diffuser plus largement son programme de coopération au Bénin, à commencer par le DSP.

Conclusion

La coopération française au Bénin s'inscrit dans un contexte complexe du point de vue de la réalité institutionnelle et politique du Bénin mais aussi porteur de changements pour l'ensemble des donateurs. Elle possède de nombreux atouts liés à sa longue pratique de l'aide et à sa connaissance de la culture administrative béninoise qu'elle a elle-même contribué à former. Au fil des ans cette coopération s'est renforcée grâce à un dispositif riche et varié tant du point de vue des acteurs que des instruments et des modalités de l'aide. Ce dispositif a maintenant besoin d'être rénové pour faire face aux grands enjeux du développement et répondre aux besoins d'efficacité de l'aide française.

Les examinateurs espèrent avoir stimulé la réflexion au sein de la coopération française au Bénin autour de certains domaines clés. Leurs recommandations ont porté sur quatre aspects importants : la cohérence du système ; la relève et l'appropriation ; les mesures d'impact et la communication pour plus de visibilité. L'équipe en poste à Cotonou semble vouloir porter un regard neuf sur cette coopération et pourra saisir l'occasion de la prochaine commission mixte pour en revoir certains aspects dans un esprit de partenariat.

ANNEXE F

LE PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE EN MAURITANIE

Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la France, une mission du CAD, composée de représentants du Canada, des Pays-Bas et du Secrétariat s'est rendue en Mauritanie du 17 au 22 janvier 2004. La mission a pu rencontrer les principaux responsables de la coopération française, des représentants du gouvernement et de la société civile mauritanien et des responsables d'agences bilatérales et multilatérales de coopération. Le présent compte-rendu reflète leur compréhension du système d'aide français en Mauritanie et propose des éléments de réflexion sur les thèmes qui leur ont semblé les plus porteurs.

Pour accompagner le processus de développement de la Mauritanie la France a conçu un programme de coopération qui se veut innovant et de qualité. Quoiqu'un donateur important, elle ne joue plus un rôle de premier plan dans le contexte de multilatéralisation de l'aide.²⁹ Sa contribution annuelle représente 25 % de l'aide bilatérale à ce pays et moins de 10 % de l'APD totale. Elle s'est stabilisée à environ 24 millions USD en termes de décaissements bruts, après une diminution de plus de 50 % par rapport à son niveau de la première moitié des années 1990. Pour les années à venir, l'APD devrait se répartir entre coopération technique (40-50 %), C2D (15-20 %), AFD (15-20 %) et FSP (15-20 %).³⁰ La coopération française en Mauritanie s'enrichit des initiatives de coopération décentralisée (27 jumelages de communes et deux de régions) et de celles d'une dizaine d'organisations de solidarité internationale dont une partie reçoit des cofinancements de l'État français.

Le DSP constitue le cadre de référence stratégique pour l'ensemble du programme de la coopération française en Mauritanie. La majorité des activités contribue directement à la réalisation des OMD. L'objectif de lutte contre la pauvreté, qui est un souci majeur de la coopération française en Mauritanie, a été réaffirmé avec la mise en place en 2003 d'un C2D. Les ressources dégagées - 14.7 millions EUR pour trois ans - sont attribuées, sous forme d'aide budgétaire affectée, pour deux-tiers au PNDSE (Voir Encadré 8, chapitre 6) et pour un tiers à des programmes de lutte contre la pauvreté dans deux régions parmi les plus défavorisées du pays. Par ailleurs, la France appuie le processus de transition vers l'aide budgétaire en fournissant une coopération technique pour la préparation et l'exécution du budget de l'État, en étroite coordination avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Commission européenne.

29 . Avec une APD brute de 24 millions USD en 2001-02, la France était le premier donateur bilatéral, derrière la CE (130 millions) et la Banque mondiale (49 millions). Le montant de la CE inclut cependant une contribution annuelle de 89 millions USD au titre de l'accord international de pêche malgré la nature commerciale de cette transaction. La Mauritanie se place au 32ème rang parmi les bénéficiaires d'APD de la France.

30 . L'allègement de la dette représente actuellement une part importante de l'APD de la France à la Mauritanie (23 % en 2002). La coopération technique inclut les coûts des étudiants mauritaniens dans les universités françaises (15 % de l'APD française en 2002).

La diminution des ressources et la recherche d'efficacité avaient conduit les autorités françaises à un important recentrage lors de la préparation du DSP en 2001. Dans le domaine de l'appui à l'économie et au développement durable, l'accent a été mis sur les infrastructures et la pêche artisanale. Dans les secteurs productifs (agriculture, pêche et mines) une réorientation a été effectuée en faveur de la gestion des ressources naturelles. Dans les secteurs sociaux, la priorité a été accordée à la réforme de l'enseignement primaire, l'hydraulique et l'électrification rurale et le développement urbain. Partant du constat du manque d'impact en matière d'appui aux institutions au niveau central, la France a décidé de se concentrer sur l'appui à la décentralisation et à la déconcentration visant à favoriser l'ancrage de la démocratie au niveau local.

La France fait preuve de flexibilité et d'adaptation aux évolutions en cours et d'une meilleure prise en compte du contexte et des besoins du pays. Le rapport des Nations unies sur les progrès dans la réalisation des OMD souligne des retards importants en matière de santé. La France, qui avait délaissé le secteur de la santé, considéré comme surfinancé pour des résultats médiocres, a mobilisé une équipe d'assistance technique pour explorer conjointement avec la Banque mondiale les possibilités de mettre en place une approche programme et redynamiser le groupe thématique santé. La France décidera de son appui financier dans le cadre de cette approche en fonction des besoins.

Dans le cadre de la réflexion nécessaire à la préparation de la prochaine Commission mixte prévue en 2004 et la mise à jour de son DSP, la France pourrait prendre en compte les points suivants :

(i) Stratégie, programmation et partenariat

Le dialogue franco-mauritanien gagnerait à davantage d'ouverture et de transparence. Les autorités françaises devraient envisager d'associer leurs partenaires mauritaniens à la préparation du prochain DSP. Le rôle de la Commission mixte, qui n'a pas été convoquée depuis 1998, mériterait d'être revu. Celle-ci a l'avantage de faire le point sur l'ensemble des relations bilatérales. Malgré ses imperfections le CSLP fournit cependant un cadre plus approprié et dynamique pour le suivi annuel global et sectoriel des interventions de tous les donateurs. La coopération française devrait faire l'articulation entre ce mécanisme, le DSP et la Commission mixte.

Dans le prochain DSP la France entend privilégier deux axes stratégiques articulés autour de : (i) la démocratie et la francophonie ; et (ii) le développement durable et l'accès aux services de base. Dans ce contexte, elle pourrait approfondir sa réflexion, en collaboration avec d'autres donateurs, sur la manière d'intégrer la bonne gouvernance de manière plus explicite dans le dialogue avec le gouvernement mauritanien. Elle pourrait également promouvoir de manière plus directe la démocratie en tant que telle au niveau local à travers son appui à la décentralisation et à la déconcentration. À ce jour ces dernières mettent surtout l'accent sur l'organisation des services communaux et la planification participative. La France est encouragée à poursuivre ses efforts visant à renforcer la société civile et les démarches participatives.

La Mauritanie a opté en 1999 pour le retour au bilinguisme (arabe et français) en matière d'éducation qui est considéré comme un élément fondamental de son unité politique et ethnique et de son intégration dans les circuits économiques au niveau régional et mondial. La France appuie ce choix à travers les actions dans le domaine de la francophonie dont l'un des principaux objectifs est de faire progresser la langue française, perçue comme une 'ouverture sur le monde' par les autorités en poste. Nonobstant les mérites de ces objectifs, on peut se poser la question de savoir si la francophonie en tant qu'axe stratégique du programme de développement de la France est un choix pertinent. Dans la perspective d'une plus grande intégration de la Mauritanie au processus de globalisation, la connaissance d'autres langues, telles que l'espagnol et l'anglais, pourrait s'avérer nécessaire. Dans le

domaine de l'éducation, la préoccupation principale devrait être le renforcement du système éducatif, quelles que soient les langues utilisées.

La programmation par pays devrait être spécifique sur le montant des ressources mises à la disposition de la Mauritanie. Une enveloppe budgétaire devrait être prévue pour favoriser une programmation pluriannuelle compatible avec le cycle budgétaire du gouvernement mauritanien. La prévisibilité et le maintien du niveau de l'APD française seront des préoccupations encore plus d'actualité avec l'incertitude liée au renouvellement du C2D en 2006. La France devrait s'interroger sur les besoins éventuels d'une plus grande sélectivité sectorielle. Mise à part la concentration sur l'éducation, la coopération française comprend un large éventail d'activités portant sur une dizaine de domaines très divers. Une plus grande concentration sectorielle lui permettrait de disposer d'une masse suffisamment critique dans certains secteurs pour plus d'influence et d'impact. Pour l'AFD, une telle démarche s'inscrit dans l'esprit de son Projet d'orientation stratégique qui l'engage à intervenir de manière ciblée sur un nombre limité de secteurs dans les pays de deuxième priorité dont fait partie la Mauritanie.

Le CSLP semble avoir stimulé une bonne dynamique de collaboration et de partage des tâches entre donateurs et son appropriation par les autorités mauritaniennes semble forte. Des progrès restent à faire pour que le gouvernement mauritanien instaure un processus permanent de concertation à la fois transparent et opérationnel, surtout au niveau sectoriel. Le suivi du CSLP requiert également un dialogue sur la gestion des finances publiques qui a tendance à être monopolisé par les Institutions de Bretton Woods. En dehors des programmes sectoriels existants, les donateurs ont encore beaucoup de progrès à réaliser dans l'adoption d'approches communes, l'harmonisation et l'alignement des procédures. La France participe activement au processus de coordination, notamment dans les domaines de l'éducation, de la décentralisation et de l'hydraulique. Vu son engagement à haut niveau en faveur de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, elle pourrait faire davantage pour en favoriser la mise en œuvre sur le terrain.

(ii) Mise en oeuvre

La situation en Mauritanie témoigne d'une coordination effective entre le SCAC et l'AFD qui a conduit à la complémentarité de leurs interventions respectives. Des synergies sont visibles dans les domaines de l'éducation, de l'appui à la décentralisation et du développement urbain. Le maintien de deux guichets différents, chacun avec leur équipe et expertise distinctes et leurs propres systèmes de gestion, représente un coût important, notamment au vu de la taille du programme. Pour ce qui est des projets du FSP, une plus grande délégation de la responsabilité de la mise en œuvre à des opérateurs nationaux, comme cela se fait déjà pour certaines activités dans le domaine de la pêche, permettrait à l'équipe du SCAC de consacrer davantage de temps à la réflexion stratégique et au suivi de la gestion. Certains partenaires mauritaniens ont d'ailleurs déploré le peu d'information que le SCAC leur fournit sur l'état d'avancement financier des projets et l'utilisation des ressources. Celui-ci est conscient du manque de transparence dans la gestion du programme de bourses et envisage un nouveau système d'allocation des ressources.

L'assistance technique déployée en Mauritanie est relativement élevée - 60 personnes, représentant 25-30 % de l'APD à la Mauritanie - dont la moitié intervient dans le secteur de l'éducation. Une réflexion devrait être menée quant au coût d'opportunité que représente cette forme d'assistance qui, indépendamment de la qualité de sa prestation, reste coûteuse. Les autorités françaises devraient veiller à ce que son déploiement soit plus systématiquement en phase avec les projets qu'elle est censée appuyer et explorer les possibilités de mobilisation d'expertise au niveau régional. Avec la fongibilité des moyens prévue dans la mise en œuvre de la LOLF à partir de 2006, les autorités françaises devront procéder à des arbitrages qui pourront amener à une utilisation des

Examen par les pairs : France

différents instruments dans des proportions différentes de celles d'aujourd'hui. Une analyse sera alors nécessaire sur l'efficacité relative et l'impact de différentes approches par rapport à l'objectif de renforcement des capacités.

(iii) Cohérence des politiques au service du développement

La France a depuis de longue date apporté son appui à l'ensemble de la filière du secteur de la pêche en Mauritanie, qui représente 50 % des recettes d'exportation de ce pays. Vu son expérience en la matière, elle devrait être à même de faire valoir les intérêts des pays en développement dans le processus de réforme en cours de la politique de pêche de l'Union européenne ; et de refléter les acquis de son expérience de coopération en Mauritanie et ailleurs dans son processus de prise de décision en matière de politique européenne de pêche (voir section sur la pêche chapitre 4).

COMMUNIQUE DE PRESSE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : FRANCE

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DU PLUS GRAND PAYS DONATEUR EUROPÉEN

A l'occasion de l'examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, le Comité d'aide au développement (CAD) s'est félicité de l'augmentation du volume de l'aide publique au développement (APD) française, laquelle s'est chiffrée à 7.3 milliards USD, soit 0.41 % du revenu national brut (RNB), en 2003, contre 4.2 milliards USD et 0.32 % du RNB en 2001. La France est le pays du G7 le plus généreux en termes de rapport APD/RNB.

La France s'est engagée à porter son aide publique au développement (APD) à 0.5 % de son RNB d'ici 2007, soit environ 9 milliards USD, puis à 0.7 % d'ici 2012. La moitié des ressources dégagées par la croissance de l'APD sont destinées à l'Afrique afin de contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Lors de cet examen, qui a eu lieu le 26 mai 2004 sous la conduite du Président du CAD, Richard Manning, il est cependant apparu que la tâche ne sera pas aisée, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles. De plus, l'accroissement de l'APD est imputable pour l'essentiel à des opérations d'allègement de la dette en faveur de pays pauvres très endettés. Lorsque le pic d'annulation de dette aura été atteint dans un proche avenir, le gouvernement français devra continuer d'intensifier son aide publique au développement tout en mobilisant des ressources budgétaires supplémentaires pour compenser la réduction progressive de l'effort de désendettement. Les autorités françaises auraient intérêt dès à présent à prévoir une programmation pluriannuelle et d'adapter leurs instruments et la gestion de leurs ressources humaines pour faire face aux défis de pilotage de l'importante croissance de l'APD.

L'aide française obéit à un certain nombre de principes fondamentaux : la priorité à l'Afrique ; les biens publics mondiaux et la régulation de la mondialisation ; le développement durable et la gouvernance démocratique ; la diversité culturelle et la francophonie. Sa gestion se répartit toutefois entre trois entités, chacune ayant ses spécificités : le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le ministère des Affaires étrangères et leur opérateur, l'Agence française de développement. Cela peut conduire à des doubles emplois à Paris ainsi que sur le terrain et nécessite un effort accru de coordination.

Le CAD recommande que la France élabore un document politique fixant les orientations stratégiques de l'ensemble du système de coopération, sur la base des OMD, du soutien au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et faisant référence aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires. Un tel document, associé à une planification pluriannuelle définissant les objectifs assortis d'indicateurs de performance, les priorités géographiques et sectorielles, les modalités de mise en œuvre et la répartition des tâches, contribuerait à rehausser la transparence et l'efficacité de l'APD française. Il contribuerait également à sensibiliser l'opinion publique et à favoriser l'appui de la société civile. Cette démarche rejoint la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit la préparation d'un document de politique transversale pour les missions interministérielles dès 2005.

Examen par les pairs : France

La France joue un rôle de premier plan dans les efforts déployés à l'échelon international pour harmoniser les procédures et pratiques d'aide. Elle organisera en 2005 la réunion de suivi du forum à haut niveau qui s'est tenu à Rome en 2003. La mise en œuvre des principes visant à faciliter la gestion de l'aide dans les pays en développement en est à ses débuts. Le CAD a invité la France à jouer un rôle plus actif au niveau de la mise en œuvre et a encouragé les autorités françaises à poursuivre les travaux d'adaptation des instruments et des modalités de la coopération française pour une plus grande efficacité, en particulier sur le terrain.

Soucieuse d'une mondialisation plus équitable et démocratique, la France s'est engagée en faveur d'une meilleure intégration des pays africains à l'économie mondiale. A cet égard, elle est pour beaucoup dans le plan adopté par l'Union européenne pour rendre plus équitables les conditions d'échange pour les pays africains producteurs de coton. Son action dans ce domaine mériterait d'être étendue à la poursuite de réformes propres à faciliter les exportations des pays en développement dans les secteurs où ils ont un avantage comparatif. Afin d'assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les décisions du gouvernement français, le CAD recommande que les autorités françaises fassent de la cohérence des politiques au service du développement un objectif plus explicite et renforcent les mécanismes de coordination interministérielle à cet égard.

La Délégation française était conduite par Mme Odile Renaud-Basso, chef du service des affaires européennes et internationales à la Direction du Trésor (ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie). Les pays désignés comme examinateurs pour l'examen des programmes et politiques d'aide de la France étaient le Canada et les Pays-Bas. Un membre du Secrétariat exécutif du NEPAD était invité par le Gouvernement français à participer à cet exercice.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.

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

AIDE PUBLIQUE (AP) : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

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

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

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

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

CRÉDITS À L'EXPORTATION : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

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

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

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

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 USD en 1998.

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

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

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

VOLUME (termes réels) : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

BIBLIOGRAPHIE

- AFD (non daté), La desserte en eau, un défi stratégique pour l'Agence française de développement, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2000), Actes du séminaire sur le développement local et la décentralisation. Séminaire de formation-réflexion du 23-24 octobre 2000, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2001a), Actes du séminaire : « Introduire les critères de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les modes d'évaluation et d'exécution des projets de l'AFD », Séminaire de formation – réflexion du 28-29 juin 2001, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2001b), L'AFD et le développement local en zones rurales, Note d'orientation opérationnelle, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2001c), L'AFD et la prise en compte du genre, Note d'orientation opérationnelle, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2001d), L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2002a), Projet d'orientation stratégique, Groupe AFD, Paris.
- AFD (2002b), Rapport annuel, Groupe AFD, Paris.
- Allély, D., *et al.* (2002), Eau, genre et développement durable – Expériences de la coopération française en Afrique sub-saharienne, Éd. du Gret, Collection Études et Travaux, Paris.
- Assemblée nationale (2003), Coopération et développement (Projet de loi de finances pour 2004), Rapport spécial no. 1110 annexe 3, Commission des Finances, Rapporteur : H. Emmanuelli, Paris.
- Bocquet, D. et S. Viallon (2003), La budgétisation du FED : une étape dans la modernisation de l'aide, MINEFI, Paris.
- BVA Institut d'études de marché et d'opinion (2001), Les Français et l'aide au pays pauvres, Enquête réalisée pour le Comité Catholique contre la faim et pour le développement et La Croix, publiée le 12 octobre 2001, www.bva.fr/new/archives.asp.
- BVA Institut d'études de marché et d'opinion (2003), Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde, Enquête réalisée par le Comité de la lutte contre la faim et pour le développement, publiée dans La Croix du 16 octobre 2003, www.bva.fr/new/Rapport%20CCFD%20031016.PDF.
- CICID (1999), Relevé des conclusions de la réunion du 28 janvier 1999.
- CICID (2002a), Relevé des conclusions de la réunion du 14 février 2002.

CICID (2002b), Relevé des conclusions de la réunion du 11 décembre 2002.

Commissariat général du Plan (2002), Organiser la politique européenne et internationale de la France, Rapport du groupe présidé par l'amiral Jacques Lanxade, La Documentation française, Paris.

Commission européenne (2004), Pays en développement : adoption par la Commission d'un plan d'action visant à aider les pays en développement à lutter contre la dépendance vis-à-vis des produits de base agricoles et à soutenir le développement du secteur du coton en Afrique, Communiqué de presse du 12 février 2004, Bruxelles.

Coordination SUD (2004), Proposition pour un renforcement de l'appui à la coopération non gouvernementale et pour un nouveau partenariat OSI/Pouvoirs publics.

Commission coopération développement (2003), Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001, MAE, Paris.

HCCI (2002), Bilan d'étape de la dernière réforme de la coopération française, Discours de Jean-Louis Bianco à la conférence nationale « Coopérer au début du XXème siècle – Pourquoi, comment ? Questions sans préjugés ? » du 16-18 septembre 2002 à Sèvres.

HCCI (2003), Rapport annuel 2002, HCCI, Paris.

HCCI (2004), Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale – Conclusions d'enquête, Commission coopération décentralisée, www.hcci.gouv.fr/travail/rapports_avis/upload/clquest.pdf.

Husson B. (non daté), Le développement local, Fiches techniques du Réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes, www.resacoop.org.

Husson, B. (2001), La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, paru dans Revue Agridoc no. 1, juillet 2001, www.resacoop.org.

IMROP (2002), Effets environnementaux de la libéralisation du commerce et des mesures liées au commerce dans le secteur de la pêche en République islamique de Mauritanie, version provisoire, PNUE, Genève.

Netherlands Institute for Fisheries Research/RIVO (2003), Rapport CO72/03.

Lavigne Delville, Ph. (2003), « Discussions sur le Projet d'orientation stratégique de l'AFD », in Observatoire français de la Coopération internationale 2002-2003, Khartala, Paris.

MAE (non daté), Stratégie du ministère des Affaires étrangères pour la promotion des droits de la femme et de l'égalité homme-femme (www.diplomatie.gouv.fr/actu/impression.asp?ART=33039).

MAE/DGCID (non daté), La coopération française dans le secteur de l'eau, Note de la Direction du développement et de la coopération technique (DCT), MAE, Paris.

MAE/DGCID (2000a), Développement : 12 thèmes en débat. DGCID, Série « études », MAE, Paris.

Examen par les pairs : France

MAE/DGCID (2000b), Lutte contre la pauvreté et les inégalités – Synthèse de l'étude bilan sur les actions de la coopération française, Série « études », MAE, Paris.

MAE/DGCID (2001a), L'action 2000 - Rapport annuel d'activité de la DGCID, MAE, Paris.

MAE/DGCID (2001b), Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion - Une contribution au débat, Série « repères », MAE, Paris.

MAE/DGCID (2001c), Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/SIDA – 1987/1997, coll. éval. no. 51, MAE, Paris.

MAE/DGCID (2003a), La coopération internationale du ministère des Affaires étrangères – Bilan 2002 et perspectives, MAE, Paris.

MAE/DGCID (2003b), Pour une gouvernance démocratique – Document d'orientation de la politique française de coopération, Série « repères », MAE, Paris.

MAE/DGCID et MINEFI/Direction du Trésor (2002) Les biens publics mondiaux, Série « partenariats », MAE, Paris.

MAE/DGCID, MINEFI/Direction du Trésor et AFD (2003), La France, partenaire du NEPAD – Plan d'action pour l'Afrique, Sommet d'Évian 2003, MAE, Paris.

MINEFI (2002), Rapport présenté au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale : Juillet 2001/Juin 2002, MINEFI, Paris.

MINEFI (2003), Note de la délégation française sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, Forum de Rome à haut niveau sur l'harmonisation du 24-25 février 2003, www.minefi.gouv.fr/minefi/europe/index.htm.

Nemo, J. (2000), Les appuis en personnel dans les actions de coopération – De l'assistance technique à de nouvelles formes de coopération dans le cadre de la réforme, Rapport de mission, document non publié.

Roy, I. et S. Villeret (2002), La prise en compte du genre dans les actions de la coopération française – Projet de capitalisation et de valorisation-diffusion des études et données relatives au 'genre', Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement (IFAID-Aquitaine), Bordeaux.

OCDE/CAD (1996), Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2001), Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2002a), « Examen en matière de coopération pour le développement : Communauté européenne », Les dossiers du CAD, vol. 3, no. 3., OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2002b), Gender Equality Tipsheets, OCDE, Groupe de Travail du CAD sur l'égalité hommes-femmes (disponible seulement en anglais), www.oecd.org/dac.

OCDE/CAD (2004), « Coopération pour le développement – Rapport 2003 », Les Dossiers du CAD, vol. 5 no. 1, OCDE, Paris.

OCDE/Centre de développement (2003), L'opinion publique contre la pauvreté, OCDE, Paris.

Réseau Impact (2003), La priorité en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités : qu'en est-il au sein de la DCT et de la DGCID, Document non publié.

Sénat (2001), La réforme de la coopération, Rapport d'information no. 46 (2001-2002), Commission des Affaires étrangères, Rapporteurs : G. Penne, P. Brisepierre et A. Dulait, Paris.

Sénat (2003), Aide au développement (Projet de loi de finances pour 2004), Commission des Finances, Rapport général no. 73 (2003-2004) Tome III, annexe 2, Rapporteur : M. Charasse, Paris.

Villepin, D. (2003), Allocation d'ouverture du ministre des Affaires étrangères au 4ème Forum de l'Institut de hautes études de défense nationale sur le continent africain du 13 juin 2003, www.ihedn.fr/Pages/Pages_Actu/FICA2003_Discours.html.

Wiltzer, P.A. (2003), Discours du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie aux Journées du développement durable, Agropolis, Montpellier du 6 juin 2003, www.agropolis.fr/jdd2003/.

Questionnaire sur la qualité des publications de l'OCDE

Nous voudrions savoir si nos publications répondent à vos souhaits en matière de présentation et de contenu éditorial. Nous souhaiterions recueillir vos réactions et commentaires pour d'éventuelles améliorations. Merci de prendre quelques minutes pour compléter ce questionnaire. Les réponses sont échelonnées de 1 à 5 (1 = médiocre, 5 = excellent).

Faxez ou postez votre réponse avant le 31 décembre 2004 et vous serez inscrit automatiquement sur la liste des gagnants potentiels à l'abonnement d'un an au magazine *L'Observateur de l'OCDE**.

A. Présentation et mise en pages

1. Que pensez-vous de la présentation et de la mise en pages du point de vue :

	Médiocre		Convenable		Excellent
Lisibilité (caractères, ou fonte)	1	2	3	4	5
Structure du livre	1	2	3	4	5
Tableaux statistiques	1	2	3	4	5
Graphiques	1	2	3	4	5

B. Impression et reliure

2. Que pensez-vous de la qualité de l'édition imprimée ?

Qualité de l'impression	1	2	3	4	5
Qualité du papier	1	2	3	4	5
Type de reliure	1	2	3	4	5
J'utilise surtout la version électronique	<input type="checkbox"/>				

3. Quel type de support préférez-vous pour les publications en général ?

Livre CD Livre électronique (PDF) via Internet Combinaison de supports

C. Contenu

4. Considérez-vous le contenu de cette publication précis et à jour ? (notez de 1 à 5)

1 2 3 4 5

5. Les titres de chapitres, têtes et sous-titres sont-ils ?

Clairs Oui Non

Significatifs Oui Non

6. Comment évaluez-vous le style de la publication (langue, syntaxe, grammaire) ? (notez de 1 à 5)

1 2 3 4 5

D. En général

7. Avez-vous d'autres commentaires à ajouter sur la publication ?

.....
.....
.....

Dites-nous qui vous êtes :

Nom : E-mail :

Fax :

A quelle catégorie appartenez-vous ?

Organisations intergouvernementales Organisations non gouvernementales Travailleur indépendant

Étudiant Universitaire Fonctionnaire Politicien Secteur privé

Nous vous remercions d'avoir complété le questionnaire. Vous pouvez faxer vos réponses au (33-1) 49 10 42 81 ou les envoyer par courrier à l'adresse suivante :

Questionnaire qualité PAC/PROD, Division des publications de l'OCDE
23, rue du Dôme – 92100 Boulogne-Billancourt – France.

Titre : Les dossiers du CAD : Volume 5 – n° 2

ISSN : 1563-3144 Code OCDE (version imprimée) : 432004322P1

* Nota bene : Cette offre ne concerne pas le personnel de l'OCDE.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(43 2004 32 2 P 1) - n° 53696 2004