

La gestion des crédits dans les missions de coopération et d'action culturelle – 1996 - 1999 –

PRESENTATION

Alors que le ministère des affaires étrangères, à la suite de la fusion en 1999 avec le ministère de la coopération, assure désormais la responsabilité de l'action de coopération menée par la France, il était utile de faire le point sur les conditions de mise en œuvre des crédits alloués aux missions – devenues services – de coopération et d'action culturelle.

Les contrôles effectués dans sept pays relevant du domaine d'intervention de ce département ministériel montrent que la plupart des observations formulées par la Cour dans son rapport public de 1996 sur « la structure administrative et la gestion des crédits du ministère de la coopération » étaient toujours d'actualité à la fin de 1999, au terme des contrôles effectués.

La réforme des procédures comptables à l'étranger, demandée par la Cour et progressivement mise en œuvre depuis 1997, devrait permettre de lever nombre de ces critiques. A condition que l'un des aspects essentiels de cette réforme, qui consiste à intégrer les dépenses du fonds d'aide et de coopération, devenu fonds de solidarité prioritaire, dans le cadre du réseau de la comptabilité publique, soit pleinement réalisé.

Depuis l'insertion au rapport public de 1996, qu'elle avait consacrée à « la structure administrative et à la gestion des crédits du ministère de la coopération », la Cour a procédé à l'examen sur pièces et sur place de l'organisation et du fonctionnement des missions de coopération et d'action culturelle de sept pays relevant de l'ancien

domaine d'intervention du ministère de la coopération : Tchad, Cameroun, Gabon, Togo, Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Mali, pour les années 1996 à 1999.

I – L'absence de règles claires de gestion permettant d'agir en toute régularité

En ce qui concerne la formation des agents, l'informatisation des services et la diffusion des instructions, des initiatives ont été prises depuis la précédente intervention de la Cour pour améliorer l'organisation et le fonctionnement des missions de coopération. Cependant, de nombreuses irrégularités persistent.

Elles proviennent pour l'essentiel du maintien du statut dérogatoire du fonds d'aide et de coopération (FAC), devenu en 2000 fonds de solidarité prioritaire (FSP), sans que pour autant la gestion des autres crédits des missions de coopération et d'action culturelle soit exempte de toute critique. En effet, des progrès ont été accomplis depuis 1996, concernant la gestion des crédits d'aide budgétaire (chapitre 41.43, article 10 doté de 12,96 M€ en 1999), qui servent à financer des opérations de la compétence d'Etats partenaires de la France. Ces crédits bénéficiaient d'un régime d'exécution souple, les faisant échapper aux règles de droit commun de la dépense publique. La mise en œuvre en 1998 d'une nouvelle procédure de gestion de ces crédits, assimilant désormais ces crédits à des fonds publics, conformément à la demande de la Cour, a répondu au souci de mieux contrôler ces dépenses. L'attention de la Cour s'est donc principalement portée sur la gestion des crédits du fonds d'aide et de coopération (0,19 Md€ en 1999).

A – L'exécution des dépenses du fonds d'aide et de coopération (FAC)

Les règles de la comptabilité publique n'étant pas applicables au FAC avant la mise en œuvre de la réforme comptable, celui-ci a bénéficié d'une souplesse de fonctionnement qui a favorisé les dérives et les anomalies constatées par la Cour. Ce constat s'étend au fonds social de développement (FSD), héritier du fonds spécial de développement qui avait permis de faire face dans l'urgence aux conséquences de la dévaluation du franc CFA en 1994.

L'insuffisance du contrôle financier déconcentré des dépenses sur les crédits du FAC est à l'origine de pratiques qui méconnaissent

notamment le principe de spécialité budgétaire, la règle de l'engagement préalable des dépenses, l'obligation de contrôle de la disponibilité des crédits ou de la justification des dépenses et du service fait.

Ainsi, il est fréquent que des dépenses de fonctionnement des missions de coopération soient imputées sur les crédits du fonds d'aide et de coopération ou du fonds social de développement, dont le seul objet devrait être de financer des opérations de développement. Cette pratique réduit d'autant les crédits disponibles pour ces actions prioritaires. Mais il est arrivé, à l'inverse, que des dépenses relevant du FAC soient prises en charge sur crédits d'interventions (titre IV), et parfois sur crédits de fonctionnement (titre III).

Certains organismes ou certains projets, comme les alliances franco-camerounaises, ont bénéficié, au mépris de la règle de spécialité budgétaire, de financements croisés, provenant de multiples lignes budgétaires, tant de fonctionnement que d'interventions et même du FAC.

Alors que les frais de mission des coopérants devraient être normalement pris en charge par les Etats partenaires de la France, auprès desquels ces agents sont mis à disposition, ces indemnités soient souvent imputées irrégulièrement sur les crédits du FAC. Cette pratique, sans doute explicable par les difficultés financières de certains Etats, est à rapprocher de celle qui a conduit à la prise en charge totale du logement des coopérants par les crédits d'aide au développement, contrairement aux engagements pris avec les Etats bénéficiaires.

Des dépenses ont été engagées à plusieurs reprises avant même que les conventions les autorisant n'aient été signées, comme en Côte d'Ivoire pour le financement d'un stage de formation en juin 1997, ou comme au Mali en 1998 pour le remboursement d'achats alimentaires justifiés par des certificats administratifs antérieurs aux décisions autorisant les dépenses. De nombreux paiements, imputés sur le FAC, ont été effectués en remboursement de dépenses préfinancées par des coopérants ou par des agents des missions de coopération, par exemple des frais de déplacement et même des achats de fournitures, voire d'équipements.

Plus graves sont les insuffisances pesant sur la justification de nombreuses dépenses, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur leur lien avec l'objet des projets, voire sur leur bien-fondé. Dans certains cas, comme en Côte d'Ivoire et au Mali, les termes des conventions passées avec les organismes bénéficiant de l'aide du FAC ne prévoyaient même pas l'obligation de les justifier.

Enfin, portent atteinte au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, des procédures qui se sont multipliées dans la plupart des

pays visités, telles les « provisions pour menues dépenses » ou le « billetage », qui consiste à rémunérer en espèces des personnels locaux, voire à procéder à des achats de fournitures, également en espèces, hors de toute procédure comptable.

Des caisses d'avances ont été utilisées pour mettre en œuvre des projets, alors que le recours à la procédure normale des régies d'avances aurait offert les facilités nécessaires et présenté de meilleures garanties au regard du bon usage des fonds publics. Ainsi au Mali, l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) a bénéficié, en 1998, de sommes provenant de la mission de coopération et d'action culturelle, qui ont été reversées en espèces à des agents de la mission militaire de coopération pour l'achat de dromadaires destinés à la constitution d'unités méharistes. Ce qui est alors critiquable, ce n'est pas l'acquisition finale de dromadaires au moyen d'espèces, mais le versement de ces espèces à une succession d'agents dépendant de l'ordonnateur sans qu'aient été constituées de régies de recettes. Malgré les réclamations du comptable visant à créer une telle régie, des errements de cette nature se sont poursuivis au cours des années récentes.

Cette confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable se produit à grande échelle lorsque des aides publiques sont versées sur des comptes bancaires ouverts au nom de « projets » pourtant dépourvus de la personnalité juridique, sur lesquels les chefs de projets tirent ensuite des chèques sans aucun contrôle. Les exemples en sont très nombreux : ils concernent la quasi totalité des projets financés par le FAC. Des dépenses en vue de recrutements de personnels, d'acquittement de baux, d'achats de matériels, de véhicules, de carburant, etc., ont été payées, au nom des projets, par des coopérants cumulant indûment la fonction de l'ordonnateur et celle du comptable.

La réforme des procédures comptables à l'étranger doit intégrer dans le cadre du réseau de la comptabilité publique les dépenses du FAC qui sont encore pour l'essentiel payées par l'intermédiaire de l'Agence française de développement. Elle devrait mettre un terme à pareils errements, en assujettissant ces dépenses au visa préalable du contrôle financier déconcentré dans les pays où auront été installées des trésoreries, et en les faisant exécuter par des comptables publics indépendants des ordonnateurs, chargés de veiller à la régularité des dépenses considérées. Mais cette réforme ne sera pas achevée au début de 2002, contrairement aux décisions arrêtées par le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger du 14 novembre 1996 (circulaire interministérielle du 27 décembre 1996). On doit dans ces conditions craindre que les anomalies et les irrégularités constatées dans la mise en

œuvre de ces crédits ne perdurent, aussi longtemps que les nouveaux moyens de contrôle n'auront pas été effectivement mis en place.

B – Les manquements constatés dans la gestion des autres crédits

Des dépenses de fonctionnement des missions de coopération, notamment au Gabon et au Cameroun, ont été financées, à de nombreuses reprises, par imputation sur des crédits du titre IV, réservés aux interventions, diminuant ainsi le montant des sommes destinées à des projets de développement. En outre les missions de coopération ont parfois abusivement imputé sur leur propre budget des dépenses incombant aux centres culturels français alors que ceux-ci, relevant du décret de 1976 relatif à l'organisation d'établissements ou d'organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères, avaient l'autonomie financière et disposaient donc de leur propre agent comptable.

La Cour a constaté, s'agissant des effectifs servant dans les missions de coopération, un flou dans l'application de leurs statuts, ainsi que des anomalies dans les recrutements de personnels de statut précaire occupant indûment des emplois permanents, notamment au Mali et au Gabon. La fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération ainsi que la mise en œuvre par l'administration centrale d'un plan de régularisation des vacataires devraient conduire à mettre un terme à ces situations, et permettre une meilleure articulation des services à l'étranger ainsi qu'une gestion plus satisfaisante des personnels.

La réglementation des indemnités de mission est fréquemment méconnue : ainsi les indemnités journalières des assistants techniques sont-elles désormais assez généralement prises en charge selon les taux fixés pour les fonctionnaires français en poste à l'étranger qui découlent des dispositions du décret du 12 mars 1986 concernant les déplacements des agents civils de l'Etat. Ces dispositions, relativement favorables ne sont pas applicables aux coopérants qui relèvent des administrations locales auprès desquelles ils sont affectés, sauf s'ils bénéficient, par exception au principe de leur affectation auprès d'une administration étrangère, d'un ordre de mission émanant des autorités françaises. Si l'on veut revaloriser la situation des coopérants, il convient de modifier cette réglementation.

S'agissant des conditions de passation des marchés, les missions de coopération ont fait trop rarement appel aux procédures de mise en

concurrence, même lorsque les marchés ont été conclus avec des entreprises établies en France.

Enfin s'agissant du recrutement de personnels, les missions de coopération ont multiplié les contrats de consultation ou de prestation de service dans des conditions permettant souvent de contourner l'obligation de paiement des charges sociales, alors qu'il aurait été nécessaire de conclure des contrats de travail ou des contrats de vacances.

II – L'absence d'objectifs et d'évaluation des projets met en cause l'efficacité même de la coopération

A – L'imprécision des axes de la politique de coopération

Le ministère de la coopération n'a pas toujours défini avec précision les axes et les priorités de la politique d'aide au développement. L'efficacité des interventions des missions de coopération, laissées largement à elles-mêmes, s'en est trouvée affaiblie, faute d'objectifs clairs et quantifiés. Les fonds publics ont pu ainsi servir à financer des opérations n'ayant pas de lien direct avec le développement. Ils ont parfois été utilisés en substitution des Etats bénéficiaires de l'aide au développement, défaillants malgré les engagements pris. Enfin ces projets n'ont été que rarement suivis et contrôlés avec la vigilance nécessaire.

De ce fait, les conditions d'exécution des projets d'aide au développement par les missions de coopération n'ont pas permis jusqu'à présent d'utiliser les fonds publics de façon suffisamment efficace ni toujours pertinente. Les finalités des projets manquent de précision. L'emploi des crédits du FAC ne respecte pas toujours les termes des conventions. Certains instruments du FAC, notamment les crédits déconcentrés d'intervention (CDI), ont parfois été utilisés à des fins différentes de celles pour lesquelles ils avaient été initialement prévus. C'est ainsi qu'ayant pourtant pour but d'aider des opérations physiques de petite dimension « favorisant les dynamiques micro-économiques créatrices de revenus et d'emplois », les crédits déconcentrés d'intervention ont été utilisés à des opérations n'ayant pas de lien avec le développement, tels le financement de colloques et de séminaires, l'achat d'équipements de bureau, de matériels, voire de véhicules, au Gabon et au Togo par exemple, pour les administrations locales.

Les crédits de coopération ont parfois servi à financer des actions coûteuses et inadaptées, sans incidence réelle sur le développement. La construction de l'hôpital général de Douala, d'un coût total de 51,07 M€ pour 130 lits dont à peine la moitié sont effectivement occupés a été financée en 1991 par la Caisse centrale de coopération économique, devenue Agence française de développement. Toutefois, ce projet n'a pas pris en considération le coût élevé de fonctionnement de l'hôpital, notamment l'amortissement et la maintenance des équipements médicaux (scanners, radiothérapie, ...). Le FAC a décidé en 1996 de prendre en charge des dépenses d'information et d'informatique ainsi que de coordination avec d'autres hôpitaux de la région, en sus des prêts d'ajustement structurel et de la mise à disposition de nombreux assistants techniques. Ces interventions n'ont pas permis d'éviter la mise au rebut de certains matériels parmi les plus coûteux. L'hôpital n'assure plus qu'un fonctionnement réduit.

Fréquemment la Cour a constaté que la participation financière des Etats partenaires et bénéficiaires des actions de coopération restait théorique. L'absence ou la faiblesse des contreparties ont souvent suffi à expliquer le désengagement des autorités concernées lorsque le projet rencontrait les premières difficultés de mise en œuvre. Certains projets intergouvernementaux qui ont été pris en charge quasi exclusivement par la coopération française, ont bénéficié de subventions élevées alors que ni les objectifs de l'opération ni les conditions de mise en œuvre des fonds n'avaient été clairement acceptés par les Etats concernés.

Tel a été le cas, par exemple, du projet d'appui à l'école africaine des métiers de l'architecture et de l'urbanisme (EAMAU), organisation interétatique créée en 1975 et implantée au Togo, pour laquelle ont été consenties par le FAC des subventions d'un montant de 0,91 M€ entre 1995 et 1998, aucun des huit Etats n'ayant honoré ses engagements autrement que de manière occasionnelle et partielle. De même le projet d'appui à l'organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies (OCCGE), regroupant huit Etats, créée en 1960, fait toujours l'objet, année après année, pour son fonctionnement courant d'un financement par le FAC, faute pour les Etats membres de s'acquitter de l'essentiel de la contribution convenue.

Ces deux exemples, qui ne sont pas isolés, conduisent à s'interroger sur la conception même de l'action de « coopération » : ce terme implique un partenariat avec les Etats concernés, supposant de leur part un minimum d'intérêt. Il n'est pas de la mission du FAC de financer des projets auxquels les Etats intéressés, même s'ils s'étaient engagés à y contribuer, n'attachent pas dans les faits un caractère prioritaire.

B – L’absence d’évaluation et de contrôle des projets

La Cour a constaté que les projets ne faisaient pas systématiquement l’objet d’une véritable évaluation de leurs résultats par rapport aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre. Il n’existe tout au plus que des « bilans » ou des comptes rendus partiels, peu chiffrés, ne permettant de tirer aucune conclusion de l’exécution des projets. Il ne faut pas s’étonner, dans ces conditions, si les mêmes erreurs se répètent sans qu’il y soit mis fin. Les missions de coopération privilégient les tâches de gestion au détriment de l’évaluation. Cette situation peut s’expliquer par la faible ancienneté moyenne des conseillers de mission, qui, n’ayant pas la mémoire des projets, sont peu enclins à les évaluer. Force est de constater que peu de projets ont été remis en cause, la pratique étant de reprendre dans un nouveau projet les finalités du précédent malgré son échec avéré.

CONCLUSIONS

En conclusion, la Cour estime nécessaire de formuler les principales recommandations suivantes :

a) La définition de règles claires de gestion et la poursuite active de la réforme des procédures comptables, qui doit notamment intégrer les dépenses du fonds d’aide et de coopération dans le cadre du réseau de la comptabilité publique, constituent des conditions indispensables pour éviter les errements constatés en matière d’exécution des dépenses publiques à l’étranger.

b) Il importe que l’Etat précise les objectifs de la coopération et suscite des partenariats engageant véritablement les acteurs locaux. Il est tout aussi nécessaire de doter les services de coopération d’outils efficaces d’évaluation et de contrôle des résultats de ces projets.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

La Cour relève l'absence, d'une part, de règles claires de gestion permettant d'agir en toute régularité tant en ce qui concerne les opérations financées sur le Fonds d'aide et de coopération (FAC) que celles gérées sur d'autres crédits et, d'autre part, de définition précise d'axes et de priorités de la politique d'aide au développement par le ministère de la coopération au cours de la période considérée (1996-1999). Elle constate également l'absence d'évaluation des projets de coopération et de contrôle des travaux.

Le constat de la Cour rejoint pleinement les préoccupations du Gouvernement, en particulier depuis 1998, aussi bien sur la nécessité de la mise en place d'un dispositif de gestion donnant toutes les garanties d'efficacité et de régularité qu'en matière de définition d'une stratégie claire de coopération. Des réponses aux difficultés signalées par la Cour ont pu être apportées dans le cadre de la réforme de la coopération engagée à partir de 1998, qui a abouti en particulier à la fusion des administrations de la coopération et des affaires étrangères.

Dans la présentation introductive, la Cour évoque la modernisation des structures et procédures comptables à l'étranger, engagée depuis 1997, à la suite de son référé du 30 janvier 1996.

L'intégration du Fonds d'aide et de coopération dans le circuit de la dépense publique constitue l'un des axes de cette réforme. Sa mise en œuvre est intervenue en 1999, à titre expérimental, pour les nouveaux projets arrêtés au profit du Burkina-Faso et du Bénin. Cette expérimentation avait dû être différée en raison de contraintes de gestion puis de la fusion des services de l'ex-secrétariat d'Etat à la coopération avec ceux du ministère des affaires étrangères.

La rénovation du FAC a été pleinement réalisée avec la création du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) par décret n° 2000-880 du 11 septembre 2000, qui a succédé au FAC. La circulaire d'application de ce décret, en date du 6 décembre 2000, a prévu la passation d'une convention avec l'Agence française de développement (AFD) et l'Etat pour assurer, dans les conditions antérieures, la gestion transitoire des projets en cours et, le cas échéant, des nouveaux projets concernant des pays n'appliquant pas encore la réforme comptable.

Dès lors, la circulaire interministérielle du 5 août 1997 relative aux opérations du FAC devait être actualisée pour tenir compte des restructurations intervenues, de la perspective de fermeture de la trésorerie générale de la coopération et du nouveau cadre réglementaire. Une nouvelle circulaire a donc été rédigée par les services du ministère de l'économie, des

finances et de l'industrie en liaison avec le ministère des affaires étrangères. Elle devrait être prochainement signée.

S'agissant de l'exercice du contrôle financier déconcentré à l'étranger, le cahier des charges diffusé en mai 1997 ne traitait pas les opérations du FAC. Il a été modifié pour tenir compte des simplifications intervenues en 2000 sur les engagements de dépenses relatifs aux titres III et IV du budget de l'Etat et pour intégrer les engagements effectués sur le titre VI.

Ce nouveau document va être prochainement diffusé et doit permettre au trésorier-payeur général pour l'étranger et aux trésoriers à l'étranger de mettre en œuvre, en concertation avec le ministère des affaires étrangères, les procédures du contrôle financier garantissant la rigueur budgétaire des opérations tout en maintenant la souplesse indispensable à la gestion des projets.

L'achèvement de la réforme comptable était prévu pour le 1^{er} janvier 2002 conformément aux décisions prises lors du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger du 14 novembre 1996 (circulaire interministérielle du 27 décembre 1996). Elle ne pourra intervenir qu'au début de 2004 en raison du délai nécessaire au déploiement, dans l'ensemble des pays, des outils informatiques adaptés, pour le ministère des affaires étrangères comme pour le Trésor public. La Cour a été informée de cette situation par lettre conjointe des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie et des affaires étrangères en date du 10 octobre 2001.

En outre, la généralisation des procédures expérimentées à l'étranger conformément à la même circulaire interministérielle exige également de préparer la refonte du cadre juridique existant (en particulier d'abroger les décrets du 7 décembre 1966) et de définir la responsabilité respective du trésorier-payeur général pour l'étranger et des trésoriers locaux en procédant, en conséquence, à la modification du code des juridictions financières.

Au 1^{er} janvier 2002, la réforme comptable sera appliquée dans plus de 80 pays figurant dans le tableau joint, ce qui permettra de couvrir l'ensemble des pays qui bénéficiaient antérieurement du soutien du Fonds d'aide et de coopération. Dans ces pays, dix paieries ainsi que l'agence paierie de Kinshasa seront transformées en trésoreries.

S'agissant de la mise en œuvre d'une stratégie claire de développement, le Gouvernement s'est attaché, dans le cadre de la réforme de la coopération décidée en 1998, à organiser le dialogue interministériel par la création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) par décret du 4 février 1998. Chargé de définir la zone de solidarité prioritaire (ZSP) destinée à concentrer l'effort de coopération de la France vers les pays les plus en difficultés, ce comité arrête les orientations de la politique d'aide publique au développement. Il assure également le suivi et l'évaluation des politiques.

Dans ce cadre, des objectifs stratégiques ont été définis : la lutte contre la pauvreté et les inégalités, le renforcement des institutions fondées sur l'Etat de droit et l'expression de la démocratie, l'appui aux processus d'intégration et de coopération régionales, l'appui au développement culturel. Des documents stratégiques pays (DSP) sont élaborés et permettent pour chaque pays bénéficiaire de déterminer les orientations de l'action de coopération de la France sur une base pluriannuelle.

Pour ce qui concerne l'absence d'évaluation et de contrôle des résultats, un premier dispositif d'évaluation des projets a été mis en place dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (comité de pilotage des projets, rapports annuels d'exécution, suivi régulier à partir d'indicateurs quantitatifs...). Il reste cependant rudimentaire et a vocation à être développé notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 réformant l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances. Celle-ci doit permettre de mieux répondre aux préoccupations de la Cour. En effet, la structuration du budget de l'Etat en programmes, dont les objectifs seront explicités de façon détaillée, s'accompagnera de la mise en place d'indicateurs de résultats permettant l'évaluation de la performance. Des projets annuels de performance, joints au projet de loi de finances, mettront en évidence les résultats obtenus et attendus pour chaque programme.

Date	Création de trésoreries	Transformation de paieries en trésoreries	Régies se substituant à une paierie supprimée	Régies appliquant la réforme comptable
1 ^{er} janvier 1997	Allemagne	Burkina-Faso	Togo	Andorre, Belgique, Espagne, Guinée-Bissau
1 ^{er} janvier 1998	Chine	Maroc Congo-Brazzaville Sénégal	Mauritanie	Equateur, Cap-Vert, Indonésie
1 ^{er} janvier 1999	Italie Saint-Siège	Tunisie	Bénin	Zimbabwe
1 ^{er} janvier 2000		Etats-Unis		Afrique du Sud, Cuba, Ethiopie, Ghana, Jérusalem, Laos, Liban, Malaisie, Vietnam
1 ^{er} janvier 2001	Espagne			Albanie, Birmanie, Bosnie-Herzégovine, Corée du Sud, Kenya, Macédoine, Népal, Nigéria, Ouganda, République dominicaine, Surinam, Tanzanie, Vanuatu
1 ^{er} janvier 2002		Afrique : Cameroun, Centrafrique, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Guinée, Madagascar, Mali, Gabon, Niger, Tchad <i>Congo-Kinshasa</i> (1)		Amérique centrale et Caraïbes : Colombie, Costa-Rica, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Sainte-Lucie, Salvador, Panama (et Belize), Trinité et Tobago, Vénézuéla Asie du Sud-est : Brunei, Philippines, Cambodge, Thaïlande, Singapour Océanie : Fidji, Nouvelle-Zélande Afrique orientale : Burundi, Comores, Rwanda, Seychelles, Soudan Afrique australe : Angola, Botswana, Guinée équatoriale, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Zambie
(1) Agence-paierie déjà rattachée à la trésorerie générale pour l'étranger.				

REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES

Le ministère souhaite tout d'abord souligner que la période pendant laquelle la Cour a effectué ses contrôles (1996-1999) correspond très précisément à celle durant laquelle le dispositif politique, administratif et financier de coopération internationale a été profondément réformé : début en 1997 de l'expérimentation de la réforme des procédures comptables, fusion du ministère de la coopération avec celui des affaires étrangères le 1er janvier 1999 entraînant la disparition des missions de coopération et d'action culturelle, l'harmonisation des procédures de gestion et la modification des instruments de mise en œuvre des actions de coopération.

Ce processus n'était pas achevé en 1999. Il ne l'est d'ailleurs pas encore totalement aujourd'hui. Ce n'est qu'en 2000 (loi de finances et décret du 11 septembre) que fut institué le fonds de solidarité prioritaire, pour lequel la circulaire précisant les nouvelles modalités de gestion des opérations est en cours de signature. De la même façon, la réforme des procédures comptables s'étend progressivement à un nombre croissant de pays (43 pays en 2001, 86 en 2002) malgré les difficultés rencontrées, bien connues de la Cour, grâce aux efforts déployés par le ministère en liaison avec la direction générale de la comptabilité publique.

C'est, par conséquent, dans la continuité d'une démarche de longue haleine, poursuivant les efforts déjà entrepris par l'ex-ministère de la coopération, et dans le cadre d'une réforme administrative de grande ampleur que doit être analysée la gestion des crédits dans les missions - devenus services - de coopération et d'action culturelle et que doivent être signalées les améliorations qui ont d'ores et déjà pu être apportées.

Certaines des critiques de la Cour n'apparaissent pas dans ce contexte, totalement fondées.

Le ministère, tout en rappelant les importantes réformes intervenues récemment, souhaite apporter des réponses précises aux critiques de la Cour sur la gestion des ex-missions de coopération.

Le respect des règles budgétaires et comptables

L'exécution des dépenses des fonds d'aide et de coopération (FAC)

1) Avant d'exposer les anomalies constatées, la Cour observe qu'elles étaient favorisées par l'application aux dépenses du FAC de procédures dérogatoires du droit commun de la dépense publique.

La Cour a raison de souligner cette particularité du FAC, voulue par les autorités de l'Etat qui l'ont créée par ordonnance en 1959. Il faut toutefois préciser que, depuis lors et jusqu'à sa disparition l'année dernière, sa gestion s'est progressivement rapprochée du droit commun.

L'ex-ministère de la coopération s'était en effet efforcé de transposer les grands principes de la dépense publique dans la gestion du FAC.

Une nomenclature, distinguant 9 rubriques déclinées en sous-paragraphes, a ainsi été mise au point à la fin des années 80. Complétée par une instruction de 1994 prévoyant l'accord préalable de l'ordonnateur central pour tout mouvement entre différentes lignes de la nomenclature, cette mesure a introduit le principe de spécialité des crédits. Dans le même esprit, les autres grands principes ont été transposés progressivement (engagement comptable préalable et contrôle de la disponibilité des crédits à la faveur de la mise en place du logiciel NALA/FAC, justification des dépenses et du service fait) et explicités dans différents documents d'instruction (« manuel des procédures du FAC » et « guide de la gestion locale »). Les règles applicables pouvaient même parfois se montrer plus exigeantes que celles de la comptabilité publique.

Tel était le cas des subventions, décaissées en plusieurs tranches, chaque fois conditionnées par la production des pièces justificatives de dépense de la tranche précédente, là où la comptabilité publique n'exige que la production d'un compte rendu, un an, au plus tard, après le versement de la subvention. Plusieurs des irrégularités relevées par la Cour correspondent ainsi à l'absence de justificatifs (du type originaux de factures) non exigés par les contrôles relevant de la comptabilité publique.

Le ministère convient volontiers que ces solutions n'étaient pas satisfaisantes et que seules la fin du régime dérogatoire du FAC et l'intégration de ses dépenses dans le cadre du réseau de la comptabilité publique pouvaient permettre de créer les conditions d'un meilleur contrôle des dépenses. C'est pour cette raison qu'il s'est engagé en 1997 avec détermination - comme l'a souligné la Cour dans son rapport public 1997 publié au début de l'année 1998 - dans l'expérimentation de la réforme de procédures comptables décidée à la fin 1996 dans le cadre du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger, sur la base de l'arbitrage rendu par la Cour des comptes.

Comme le sait la Cour, cette expérimentation se heurte à de nombreuses difficultés, les principales étant l'inadaptation des outils informatiques existants - les délais de mise au point et de développement s'étant avérés plus longs que prévus - et l'ampleur des formations à assurer au moment où les effectifs et les crédits du ministère subissent de fortes tensions.

Les retards induits par ces difficultés et par la mise en œuvre de la réforme de la coopération ont affecté le calendrier de démarrage de l'expérimentation et son application aux dépenses du FAC. Depuis deux ans le ministère et la direction générale de la comptabilité publique se sont toutefois employés, avec succès, à rattraper ce retard. Ainsi, à partir du 1er

janvier 2002 tous les pays éligibles au Fonds de solidarité prioritaire (sauf un) se verront appliquer les nouvelles procédures comptables.

2) S'agissant des irrégularités ou dysfonctionnements qui ont pu se produire, le Ministère, qui les avait lui-même identifiés, pour la plupart, dans des rapports de contrôle¹⁹ communiqués à la Cour, ne peut que reconnaître le bien fondé des critiques formulées par la Cour à leur sujet. Ce travail de contrôle entraînait l'adoption de mesures correctrices pour toutes les irrégularités significatives. Il a permis également de constater leur faible importance quantitative par rapport à l'ensemble des actes comptables effectués. Lors de chaque contrôle, la mission d'audit vérifiait en effet un par un au moins le tiers de tous les actes comptables du poste sur une période de trois ans. Ces vérifications conduisent le ministère à considérer comme abusives les généralisations faites à partir d'exemples d'irrégularités en nombre limité. Le ministère a déjà eu l'occasion de faire part à la Cour de son sentiment à ce sujet. Dans sa réponse au relevé de constatations provisoires sur le contrôle effectué par la Cour en Côte d'Ivoire et au Mali, il a ainsi exprimé son regret « qu'en considération des milliers de paiements effectués dans les règles par les deux services durant la période considérée (plus de 14 000 paiements pour la Côte d'Ivoire et plus de 9 000 pour le Mali, pour le FAC uniquement) la Cour n'ait pas porté un jugement global plus positif sur la qualité de leur gestion ».

3) La Cour relève par ailleurs l'application fréquente de pratiques portant atteinte au principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable telles que « les provisions pour menues dépenses » (PPMD) le « billeting » et le recours à des « caisses d'avance » au lieu de « régies d'avance ».

Les caractéristiques du régime dérogatoire applicable aux dépenses du FAC, qui découlaient elles-mêmes du contexte très particulier dans lequel le recours à cet instrument avait été prévu - pays en développement aux infrastructures administratives, sociales, économiques et bancaires souvent déficientes - ont rendu indispensable l'utilisation de procédures particulières, par défaut d'autres instruments, du type des régies d'avances, utilisés dans le cadre de la comptabilité publique. L'ex-ministère de la coopération s'était toutefois employé à en transposer les règles aux dépenses du FAC. Conscient des risques que ces pratiques présentaient, il s'était efforcé d'encadrer et de réglementer leur utilisation par des instructions permettant d'assurer un suivi précis des dépenses. Ainsi les « provisions pour menues dépenses » ne pouvaient être ouvertes qu'après autorisation de l'ordonnateur principal et n'étaient utilisables qu'en cas d'impossibilité de recours au système bancaire. Les dépenses, ne pouvaient dépasser 800 F et devaient être justifiées.

Ces procédures n'existaient pas pour tous les projets FAC et ne portaient que sur de très faibles montants. Ainsi, comme l'a établi notre

¹⁹ 40 rapports ont été établis par la « mission d'audit et de contrôle » de l'ex Ministère de la Coopération de 1996 à 1998.

Ambassade au Cameroun, les approvisionnements de PPMD représentaient en 1997 moins de 1 % des paiements annuels. Au total, en 1996, tous pays confondus, 73 ouvertures de PPMD portant sur un montant de 2,13 M€ ont été autorisées (pour 0,17 Md€ de projets ouverts), 59 en 1997, soit 1,83 M€ pour 0,15 Md€ de projets, 43 en 1998, soit 1,07 M€ à comparer à 0,2 Md€ de projets nouveaux.

Ces chiffres attestent de la volonté d'encadrer et de limiter strictement la procédure de PPMD. Il en est de même pour les pratiques du « billetterie » et de « caisses d'avances ».

Le ministère reconnaît volontiers que ces pratiques ne pouvaient être considérées que comme des solutions de pis-aller et que l'intégration de toutes les dépenses du FAC dans le réseau de la comptabilité publique, réclamée par la Cour depuis de nombreuses années, était la véritable réforme qui s'imposait.

Le ministère souligne enfin, qu'en raison du contexte très difficile dans lequel étaient conduites parfois certaines opérations (interventions dans des zones éloignées de la capitale, hors circuit bancaire, rendant nécessaire le recours à des achats auprès du secteur informel), les responsables désireux de mettre en œuvre des projets d'utilité confirmée n'avaient pas d'autre choix que de ne rien faire ou de recourir à des pratiques du type de celles évoquées ci-dessus en prenant les précautions nécessaires. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire des « dromadaires du Mali » évoquée par la Cour, qui concernait l'achat, à plus de 1 000 kms de Bamako, afin d'obtenir des prix inférieurs de 20 %, de dromadaires pour les unités méharistes maliennes, projet destiné à améliorer les conditions de sécurité de la population civile.

La gestion des autres crédits des missions de coopération et d'action culturelle

Le ministère ne conteste pas que nombre d'irrégularités ont pu être commises pour ce type de dépenses, pourtant soumises, à la différence du FAC, aux règles de droit commun. Comme cela a déjà été indiqué, la plupart de ces irrégularités avaient été identifiées par les services de l'ex-ministère de la coopération et des efforts d'amélioration, reconnus par la Cour, avaient été entrepris. La fusion des deux ministères en 1999 a été l'occasion d'harmoniser et de rationaliser les procédures de gestion des crédits et des personnels.

Deux séries de critiques de la Cour appellent toutefois des réponses particulières.

La Cour estime que les assistants techniques se voient appliquer de manière irrégulière les dispositions du décret de 1986 pour leurs indemnités journalières de mission. Le ministère ne partage pas cette analyse. Bien que mis à la disposition des autorités locales, les assistants techniques demeurent

des agents publics français. Dans ces conditions, dès lors qu'ils disposent d'un ordre de mission émis par les autorités françaises, qu'il soient fonctionnaires ou non, ils relèvent bien du régime indemnitaire fixé par le décret de 1986 et non des régimes d'indemnisation fixés par les administrations locales. Le ministère précise que cette analyse a été confirmée par la direction générale de la comptabilité publique.

S'agissant des marchés, la Cour rappelle que bien que le Code des marchés publics ne s'applique pas à l'étranger, son esprit, et notamment la mise en concurrence, doit être respecté. Tout en soulignant que le contexte rend parfois difficile d'appliquer les règles du Code français à l'identique dans certains pays, le ministère ne peut qu'approuver les recommandations de la Cour. Des instructions ont déjà été données en ce sens. Elles seront renouvelées.

La fixation d'objectifs et l'évaluation des projets

La Cour considère que l'ex-ministère de la coopération n'a jamais défini les axes de la politique d'aide au développement et que les projets mis en œuvre par les missions de coopération ne faisaient l'objet d'aucun contrôle ni d'évaluation.

Le ministère reconnaît que des difficultés et des dysfonctionnements ont pu se produire. Il ne conteste pas non plus les critiques sur certains projets (ex. projet forestier de Dimako au Cameroun). Il admet également qu'une plus grande implication, politique et financière, des partenaires locaux a pu faire défaut pour certains projets. Il faut cependant souligner que ce sont souvent les difficultés budgétaires des pays concernés qui expliquent leur difficulté à assurer, dans certains cas, leur participation à un projet, ce qui a pu affaiblir certains projets qui au départ étaient de qualité. Tel est le cas notamment de deux projets cités par la Cour (EAMU et OCCGE).

Les dispositions existant avant la réforme du FAC

Le ministère de la coopération avait mis en place progressivement tout un dispositif d'orientation, d'évaluation et de contrôle des politiques et des priorités d'intervention.

Des « orientations à moyen terme » fixant les priorités et programmant les projets FAC étaient ainsi élaborées localement par les missions de coopération en liaison avec les agences de l'AFD. Ces orientations étaient ensuite examinées et validées par l'administration centrale.

La procédure d'examen des projets comportait différentes étapes destinées à s'assurer que les objectifs fixés par l'administration centrale étaient bien pris en compte : phase initiale d'élaboration du projet au niveau

local en partenariat avec les autorités locales, examen par un comité réunissant les services concernés à l'administration centrale et enfin présentation au comité directeur du FAC présidé par le ministre de la coopération et composé de parlementaires et de représentants de différents ministères.

L'évaluation des projets constituait un élément important de ces procédures. Les crédits nécessaires étaient ainsi inclus dans le projet lui-même. Chaque projet devait faire l'objet en principe d'une évaluation interne à mi-parcours et d'une évaluation ex-post par l'administration centrale et un consultant extérieur. En outre une mission d'études et d'évaluation des politiques (MEEP), créée en 1989, élaborait des évaluations-pays, des évaluations sectorielles et des évaluations d'instrument, associant consultants extérieurs, ONG, experts de l'administration et des organisations internationales. Au total, la MEEP a procédé sur une période de 10 ans à 72 évaluations (dont 21 évaluations pays) qui ont donné lieu à des rapports largement diffusés.

S'agissant du contrôle de l'exécution financière et comptable des projets, le ministère a déjà mentionné le rôle joué par la « mission d'audit et de contrôle » créée en 1994, dont la Cour a d'ailleurs souligné en 1996, dans son rapport public, la qualité du travail réalisé.

Bâtissant sur ces efforts engagés, la réforme de la politique de coopération et de ses instruments depuis 1998 approfondit et systématise les politiques en matière de fixation d'objectifs, de contrôle et d'évaluation.

La réforme de la coopération et de ses instruments

Les analyses faites par le ministère sur les améliorations à apporter au dispositif de coopération et les conclusions qui en ont été tirées se sont inscrites dans le cadre général de la réflexion engagée au niveau gouvernemental à la fin de l'année 1997 sur les mesures à adopter pour mieux définir les objectifs de nos actions de coopération et les modalités d'intervention.

C'est dans cet esprit qu'a été créé par décret du 4 février 1998 le comité interministériel de la coopération internationale et de développement (CICID) chargé d'arrêter les orientations de notre politique d'aide publique au développement, de déterminer la zone de concentration de notre aide (Zone de Solidarité Prioritaire) et d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques.

De la même façon ont été définis des objectifs stratégiques : - la lutte contre la pauvreté et les inégalités - à travers notamment des programmes prioritaires concernant la santé et l'éducation de base ; le renforcement des institutions fondées sur l'Etat de droit et l'expression de la démocratie, l'appui aux processus d'intégration et de coopération régionales, l'appui au

développement culturel. L'élaboration, pour chaque pays et dans le cadre du CICID, de Documents stratégiques pays (DSP), regroupant en un seul texte l'ensemble des orientations stratégiques de notre coopération, sur une base pluriannuelle, et en concertation avec les pays concernés, complète cet effort de rationalisation.

Outre la fusion des deux ministères, la réforme de la coopération s'est également traduite par la réforme du FAC et son remplacement par le FSP. Cette réforme et la décision d'appliquer progressivement les procédures comptables de droit commun aux dépenses des nouveaux projets ont été l'occasion de définir de nouvelles règles de gestion et de contrôle.

Certaines ont d'ores et déjà été arrêtées et mises en œuvre.

C'est le cas tout d'abord des textes créant le FSP (décret du 11 décembre 2000 et circulaire du 6 décembre 2000) qui, tout en consacrant le caractère interministériel d'approbation des politiques et des projets, fixent avec précision les critères d'éligibilité. C'est le cas aussi des dispositions prises pour améliorer la procédure d'instruction (existence de documents-types de présentation et outils d'aide à leur rédaction) et mise en œuvre de nombreuses actions de formation (plus de 300 agents formés en deux ans aux procédures FSP).

D'autres sont en cours d'élaboration.

C'est le cas de la refonte de l'instruction interne de 1990 régissant l'ancien FAC, qui devrait être achevée dans les prochains mois. Celle-ci soulignera l'importance du partenariat, depuis l'étude jusqu'à la réalisation des projets, et actualisera les recommandations méthodologiques permettant de définir un cadre homogène d'élaboration et de présentation des projets.

C'est le cas aussi de l'actualisation du « Guide de la gestion locale » de 1996 qui devrait être menée à bien pour le début de 2002.

Les modalités d'application de la réforme comptable aux dépenses du FSP seront pour leur part précisées dans une nouvelle circulaire interministérielle modifiant la circulaire de 1997. Ce nouveau texte, élaboré en concertation avec la direction générale de la comptabilité publique et la trésorerie générale de l'étranger, est sur le point d'être finalisé. Cette nouvelle circulaire fixera notamment les conditions d'exercice du contrôle financier déconcentré. Elle prévoira également la possibilité de création de régies rattachées au trésorier-payeur général pour l'étranger et aux trésoriers locaux. D'ores et déjà une expérimentation est en cours au Vietnam et au Sénégal.

Il faut aussi rappeler l'important chantier informatique en cours au ministère pour élaborer les outils informatiques appropriés. La fusion des deux ministères, la réforme du FAC et l'application de la réforme comptable ont effectivement conduit à revoir totalement les différentes applications comptables et à élaborer un outil intégré (COREGE) permettant la gestion de

l'ordonnateur de tous les postes budgétaires et bien sûr des projets du FSP. Compte tenu des contraintes d'élaboration et de l'importance des formations d'agents à assurer (900), cet outil informatique ne sera disponible qu'en 2003/2004. Mais dès l'année prochaine l'ensemble des pays bénéficiaires de projets FSP seront bien intégrés dans le champs de la réforme comptable.

Enfin, s'agissant de l'évaluation rétrospective, la réforme a conforté et développé les démarches déjà entreprises et mises en œuvre avant la fusion et décrites ci-dessus, avec notamment l'élaboration d'un programme bi-annuel d'évaluation qui comprend 30 études et évaluations sur la coopération dans différents pays, dans différents secteurs, pour différents projets financés sur le FAC-FSP. Dans le cadre de sa politique de développement de l'évaluation, la DGCID a également publié en juin 2001 un Guide de l'évaluation qui fournit un cadre méthodologique actualisé fondé sur les meilleures pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques de développement.



Au total, le processus de réforme de la politique et des instruments de coopération entamé depuis 1998, et dont la mise en œuvre n'était pas complètement achevé en 1999, terme de la période couverte par la Cour, apporte des réponses dans un cadre cohérent et systématique aux principales recommandations que la Cour formule en conclusion.

Au delà des simples réformes déjà engagées, le ministère considère qu'il faut poursuivre les efforts de rationalisation et de modernisation des instruments. C'est le cas en particulier dans le domaine des outils informatiques de gestion. Il est également indispensable - et le ministère en a fait une de ses priorités pour l'ensemble de ses activités - de poursuivre et d'amplifier les efforts de formation de tous les agents appelés à intervenir, à tous les niveaux, dans la mise en œuvre des crédits affectés aux projets de coopération.