

ANNEXE V
LES BUDGETS DE LA COOPÉRATION.

Le rapport ne pouvait traiter dans le détail des questions de gestion non plus que de budget, relatives à l'assistance technique actuelle et à tout futur dispositif d'appui en personnel dans les actions de coopération. Il apparaît cependant que, dans sa forme actuelle, le budget de l'assistance technique au sein du budget des Affaires Étrangères semble mal adapté à la gestion de nouvelles formes de coopération. Il conviendrait d'approfondir la réflexion à ce sujet dans quatre directions.

1 - Mettre fin à la gestion par postes budgétaires ou par effectifs.

Les recommandations du rapport tendent à privilégier la notion de projet de coopération, projet qui devrait dorénavant inclure les différents volets nécessaires à sa mise en oeuvre, y compris les personnels qui y apportent leur appui. En termes budgétaires, cela devrait conduire, notamment, à mettre fin à la quasi-gestion par "postes budgétaires", donc par article budgétaire dédié aux seuls effectifs d'assistance technique.

On a constaté, au cours de la dernière décennie, pour le ministère de la Coopération en particulier, que cet article budgétaire servait de "variable d'ajustement". Il était en effet consacré à la rémunération de personnels pour lesquels les fonds de concours des partenaires n'étaient plus alimentés, d'où, au moment des arbitrages budgétaires, la nécessité de compenser la défaillance des États africains par une diminution des effectifs. Il est clair, également, que les besoins en personnels d'assistance technique ne pouvaient justifier, dans la durée, des effectifs toujours aussi nombreux. Dès lors que les crédits d'assistance technique étaient quasiment gérés comme des crédits correspondant à des postes budgétaires, la réduction des effectifs ne permettait pas la reconversion des crédits, fût-elle partielle, vers d'autres types d'utilisations, plus conformes aux besoins de la coopération.

Un dispositif d'appui en personnel plus flexible, aux modalités beaucoup plus diversifiées, ne devrait plus permettre, à l'avenir, de recourir aux mêmes dispositions budgétaires. Il y aura donc lieu de revoir la nomenclature budgétaire, de façon à l'organiser autour de la notion de projet ou d'action, laissant la possibilité de recourir à différentes modalités, dont, parmi d'autres comme les bourses ou les appuis logistiques ou d'équipement, les appuis en personnel.

À partir d'une telle présentation, les arbitrages budgétaires devraient alors porter sur la politique de coopération et son volume, et non plus sur tel ou tel de ses instruments.

2 - Créer une "réserve" de postes budgétaires.

Différents opérateurs, tels qu'administrations centrales ou déconcentrées, universités, collectivités territoriales, établissements publics, peuvent hésiter à s'impliquer dans des actions de coopération dès lors que celles-ci supposent qu'ils auront à mobiliser leurs propres personnels pour des missions de moyenne ou de longue durée, éventuellement répétitives. Le budget de la coopération devrait pouvoir disposer d'une "réserve" de postes à mettre à la disposition de ces opérateurs, pour la durée du projet, en compensation du nombre d'hommes/mois de leurs propres agents nécessaires à la mise en oeuvre du projet.

Il conviendra d'étudier la formule la mieux adaptée à ce type d'incitation, avant d'en arrêter la traduction budgétaire. La solution la moins lourde consisterait à "rembourser" financièrement le nombre d'hommes/mois consacrés par l'opérateur à sa mission de coopération, quitte pour celui-ci à faire de ce remboursement l'usage qui lui paraît le mieux adapté à ses besoins. Dans un certain nombre de cas, cependant, il faudra sans doute passer par l'attribution effective (et provisoire) de postes budgétaires.

Autant la première solution ne devrait pas poser de problème de fond, s'analysant, en fait, comme un paiement de prestation, autant la seconde nécessite un examen approfondi quant à sa faisabilité et au nombre des postes à rendre disponibles.

3 - Rendre possible la pluriannualité du financement des projets de coopération.

Si l'on veut éviter les phénomènes "d'enveloppes budgétaires", distribuées *a priori* par instruments budgétaires, ou par sous-directions ou par pays, qui se transforment peu à peu en "abonnements" donnant lieu à droit de tirage avant tout arbitrage en programmation, il est important de

pouvoir assurer le financement d'un projet pour la totalité de sa durée. C'est particulièrement vrai pour les interventions de personnels en appui.

La nomenclature budgétaire actuelle, ainsi que les règles de gestion budgétaire ne permettent pas de régler facilement ce problème, qui devrait donc faire l'objet d'une étude approfondie. Outre la compatibilité avec les règles budgétaires et les questions de nomenclature, il sera nécessaire d'examiner dans quelles conditions la délégation de la gestion des projets à un ou plusieurs opérateurs permettrait une plus grande souplesse.

4 - Adapter les méthodes de programmation budgétaire.

La programmation actuelle se fait en fonction de projets ; mais elle est forcément traduite en termes d'instruments budgétaires. Il conviendra d'examiner les améliorations qu'apporteraient les changements de nomenclature et de règles de gestion budgétaires, ainsi que les difficultés éventuelles soulevées par ces changements.