

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1989.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial M. André-Georges VOISIN

1. Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président*, Geoffroy de Montautembert, *vice-président d'honneur*, Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Carod, Jean François Pintat, *vice-présidents*, MM. Maurice Bin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*, M. Roger Chinaud, *rapporteur général*, MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM. Raymond Bourgoin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gutschy, Yves Guena, Paul Loidant, Roland du Lourt, Michel Maunet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale. 9e législ. : 895 et annexes, 920 (annexe n° 6), 922 (tome VIII) - 923 (tome II) et T.A. 181

Sénat : 58 (1989-1990)

Lois de finances. Coopération - Développement

S O M M A I R E

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
II. EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE PREMIER : APERCU DE LA GESTION DES CREDITS EN 1989	13
I. LES REPORTS DE CREDITS	13
II. LES MOUVEMENTS DE CREDITS	14
III. LE DECRET D'AVANCE	14
CHAPITRE II : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	15
I. EVOLUTION D'ENSEMBLE	15
II. ANALYSE DES CRÉDITS	16
CHAPITRE III : L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : UN CONTEXTE PREOCCUPANT	21
I. LE PROBLEME DE LA DETTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	23
II. LES MESURES D'ALLEGEMENT DE LA DETTE	24
CHAPITRE IV : L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	27
I. L'AIDE BILATERALE - LA CROISSANCE DES DONS	30
II. L'AIDE MULTILATERALE - UNE PARTICIPATION ACCRUE	35

CHAPITRE V : UNE STABILISATION DES CONCOURS FINANCIERS	41
I DES BESOINS TOUJOURS IMPORTANTS	42
II. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES CONCOURS FINANCIERS	43
CHAPITRE VI : LA COOPERATION TECHNIQUE, FINANCIERE ET CULTURELLE CIVILE ET MILITAIRE	47
I LES CRÉDITS D'ASSISTANCE TECHNIQUE	48
II. LES CRÉDITS DE COOPÉRATION CULTURELLE	51
III LE RÔLE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION (F.A.C.)	53
IV LA COOPÉRATION MILITAIRE	56
CONCLUSION	59

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) La progression globale de 4,8% du projet de budget de la coopération et du développement est inférieure à celle des dépenses du budget général. Mais si l'on tient compte du fait que les dépenses d'intervention progressent à un taux supérieur à celui de l'ensemble des dépenses du budget général de ce type (4,69% au lieu de 1,8%), l'évolution de ce projet de budget apparaît alors sous un signe plus favorable.

2) Les grandes lignes du projet de budget pour 1990 s'inscrivent dans la poursuite des orientations antérieures.

Ainsi, comme les années précédentes, les trois moyens essentiels de la politique de coopération restent le Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.), l'assistance technique et les concours financiers qui représentent 75,4% du total des crédits et qui s'accroissent de 6,5%, soit 1,7% de plus que la progression de l'ensemble du budget.

Cependant, la réorientation des crédits de coopération engagée en 1988 au bénéfice des crédits d'intervention du titre IV et notamment des crédits consacrés aux initiatives privées (organisations non gouvernementales, associations de volontaires) et décentralisées, se confirme dans ce projet de budget avec la progression de 19% des crédits de l'espèce. Cette évolution, très positive pour le développement de l'Afrique, doit être soulignée et votre rapporteur tient à renouveler ses encouragements aux actions de ces associations de volontaires.

De même, ce projet de budget est marqué par une réorientation des crédits d'assistance technique au bénéfice de l'accroissement du nombre des personnels coopérants techniciens. Cette mesure va dans le sens de l'amélioration de l'efficacité de notre aide technique et répond sans doute mieux aux besoins des pays en développement.

Mais on regrettera que ce renforcement soit effectué par redéploiement des personnels enseignants dont la déflation se poursuit par ailleurs, avec une réduction à nouveau de 50 postes venant après une réduction de 112 postes en 1989. Votre commission s'inquiète notamment des conséquences de la déflation des enseignants en Côte d'Ivoire qui, du fait des difficultés de financement de ce pays, devrait être plus sensible que dans les autres pays.

3) Votre commission souligne l'effort réalisé dans ce projet de budget en matière de coopération culturelle et de francophonie avec notamment l'inscription d'une dotation de 60 millions de francs pour le financement de Canal-France international ainsi que l'ajustement sensible des dotations aux établissements français (+ 16,14 millions au titre IV et + 22,1 millions en équipement).

4) Votre commission note avec satisfaction que les crédits de coopération militaire bénéficient d'une mesure nouvelle dans ce projet de budget (+ 29 millions de francs, soit + 3,3%) alors qu'ils étaient en réduction de 1% l'an dernier. Cet ajustement devrait permettre de mieux satisfaire les demandes des Etats africains.

Mais votre commission doute néanmoins que cette dotation soit suffisante. Elle rappelle que chaque année des inscriptions supplémentaires sont nécessaires en collectif pour financer à la fois des opérations courantes et des opérations exceptionnelles justifiées par les circonstances. Il conviendrait que le financement des opérations courantes soit désormais mieux couvert par les crédits de la loi de finances initiale, laissant le soin de régler les dépenses relatives aux opérations exceptionnelles en collectif.

5) Votre commission regrette que la dotation relative aux concours financiers ne fasse l'objet d'aucune mesure nouvelle et soit ainsi maintenue en francs courants (975,7 millions de francs) alors que les besoins des pays en programmes d'ajustement sont élevés.

Il est précisé cependant que ces pays seront les premiers concernés par les mesures d'allègement de dettes décidées à la conférence de Dakar en 1989 et que de la sorte, ils bénéficieront d'une aide nette supplémentaire.

6) Votre commission observe que la progression des crédits en autorisations de programme du F.A.C. (+ 10,4%) s'explique en réalité par le transfert sur ce chapitre d'une dotation de 150 millions précédemment inscrite au budget des charges communes pour un montant identique. Si l'on neutralise l'effet de ce transfert, la progression n'est plus que de 1,6%.

Cette évolution modérée se traduira, dans le cadre de la réorientation des moyens du budget de la coopération sur les crédits du titre IV, par la promotion sur le F.A.C. de projets moins nombreux, mais d'une taille supérieure et comportant des engagements sur une plus longue période ainsi que par un appel plus fréquent aux crédits du titre IV pour les projets nécessitant des besoins en fonctionnement importants.

7) Votre commission rappelle enfin que les dispositions prises par la France dans le domaine de l'Aide publique au développement (A.P.D.) ne se limitent pas au seul budget de la coopération et du développement.

L'A.P.D., répartie sur plusieurs ministères sous forme de prêts et de dons, atteindra 34,6 milliards de francs en 1990 contre 31,8 milliards prévus en 1989 et 28,5 milliards en 1988 (exécution provisoire).

La progression 1990/1989 ressort à 8,9% et l'aide publique au développement représente 0,54% du P.I.B. en 1990 au lieu de 0,54% prévus en 1989, 0,51% en 1988 (dernier exercice exécuté) et 0,51% en 1987.

La contribution de la France en 1990 se répartit entre l'aide bilatérale (25,3 milliards de francs au lieu de 22,5 milliards prévus en 1989) et l'aide multilatérale (9,3 milliards de francs montant identique à celui prévu en 1989).

Votre commission apprécie la progression prévisionnelle de 8,9% des dotations consacrées à l'A.P.D. en 1990, progression nettement supérieure à celle de l'ensemble des dépenses du budget général. Mais elle fait observer que l'aide française exprimée en pourcentage du P.I.B. ne progresse pas en 1990 puisque ce taux reste constant à 0,54% par rapport à la prévision initiale de 1989.

Votre commission était en droit d'attendre du Gouvernement une majoration du taux de l'aide afin de faire un pas supplémentaire vers l'objectif réaffirmé de 0,7%. Elle note cependant que cette stabilisation du taux de l'aide par rapport au P.I.B. provient en partie de la forte croissance du P.I.B. par rapport aux années antérieures.

Votre commission relève quelques points positifs dans l'évolution de la structure de l'aide en 1990 :

- la mise en place du dispositif d'allègement de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés décidée après les sommets de Toronto et Dakar qui conduit à une charge budgétaire supplémentaire de 2,2 milliards de francs,

- l'octroi de conditions de financement plus favorables aux pays en développement grâce à un recours accru au financement sur ressources budgétaires: + 600 millions de ressources du F.D.E.S. qui permet d'accorder des crédits au même taux que ceux de la Banque mondiale et + 780 millions de francs de prêts du Trésor,

- la participation active de la France aux initiatives multilatérales notamment européennes en faveur du désendettement des pays les plus pauvres.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 14 novembre 1989, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de la Coopération et du Développement.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a d'abord effectué la présentation générale des crédits de la coopération et du développement, dont le montant global s'élève à 7.313,6 millions de francs, soit une progression de 4,8 % par rapport à 1989.

La progression des crédits de fonctionnement devrait assurer le maintien à niveau des moyens des services de coopération. Les crédits d'intervention progressent globalement de 4,69 %. Ils sont essentiellement marqués par une forte progression de l'aide apportée au financement de Canal France International, le triplement des dotations affectées aux organisations non gouvernementales, et une majoration importante des crédits affectés aux écoles françaises.

La progression des dépenses en capital, soit + 11,5 % par rapport à 1989, provient essentiellement de l'accroissement de la dotation du fonds d'aide et de coopération (+ 10,4 %) dont **M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial**, a souligné la difficulté de connaître l'utilisation précise.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a estimé que la progression des crédits pouvait être considérée comme satisfaisante. Il a rappelé la réorientation des crédits de coopération en faveur des opérations d'initiative privée et décentralisées (notamment les organisations non gouvernementales). Il a indiqué que l'accroissement du nombre des personnels coopérants techniciens recouvrait en réalité un redéploiement des personnels enseignants. Il a souligné l'effort réalisé en matière de coopération culturelle francophone avec l'inscription d'une dotation de 60 millions de francs au bénéfice de Canal France International.

S'agissant des crédits destinés au fonds d'aide et de coopération (F.A.C.), M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a observé qu'il était difficile d'obtenir des renseignements précis sur l'utilisation des crédits affectés.

Enfin, M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a rappelé que l'aide publique française au développement ne se limitait pas au seul budget de la coopération et du développement. Répartie sur plusieurs ministères, elle atteindra 34,6 milliards de francs en 1990. La forte progression enregistrée (+ 8,9 %), n'a pas, en réalité, modifié la part relative en pourcentage du P.I.B., soit 0,54 %.

Répondant à M. Emmanuel Hamel qui déplorait l'insuffisance de l'aide apportée à l'Afrique, M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a rappelé que le niveau relatif de l'aide publique française au développement était plus élevé que chez nos partenaires (Etats-Unis : 0,2 % du P.I.B., Japon : 0,3 %, Allemagne : 0,4 %).

M. Paul Caron a souhaité avoir des précisions sur l'aide particulière accordée au Viet-nam.

M. Christian Poncelet, président, a souligné l'importance de l'imprégnation culturelle française au Viet-nam et le large intérêt dont ce pays fait aujourd'hui l'objet de la part de plusieurs pays européens. Il a indiqué que, à la suite d'une démarche personnelle de sa part, le ministre de la francophonie venait de procéder à l'envoi de cassettes d'enseignement du français.

La commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget de la coopération et du développement pour 1990.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1990 du ministère de la coopération et du développement est en croissance de 4,8 % par rapport à 1989.

Cet effort s'intègre dans une croissance de l'aide publique française au développement du tiers-monde qui atteindra 34,6 milliards de francs en 1990, soit 0,54 % du produit intérieur brut.

Le projet de budget est marqué par le rééquilibrage du budget sur les dépenses d'intervention du titre IV et la poursuite de la relance de la politique de coopération non gouvernementale dont les crédits augmentent cette année encore de près de 20 %. Les concours financiers restent stables mais ils tiennent compte de l'incidence, pour les pays les plus endettés, de l'effet favorable des mesures d'allègement de dettes proposées par ailleurs dans le cadre des sommets de Toronto et de Dakar. Quant au Fonds d'aide et de coopération (FAC), qui reste le principal instrument de notre politique de coopération, il augmente de 1,6 %.

CHAPITRE PREMIER

APERCU DE LA GESTION DES CREDITS EN 1989

I. LES REPORTS DE CREDITS

Les reports de crédits non consommés de 1988 sur la gestion de 1989 sont détaillés dans le tableau suivant :

CHAPITRE	INTITULE	MONTANT DES REPORTS
DEPENSES ORDINAIRES		
Etat H		
34.93	Dépenses informatiques bureautiques et télématiques	5 236 654
41.42	Assistance technique et formation dans le domaine militaire	83 488 761
42.23	Actions de coopération pour le développement	272 815 350
Hors Etat H		
34.90	Frais de déplacement	519 313
34.92	Pare automobile, achat, entretien carburants et lubrifiants	300 768
34.93	Remboursements à diverses administrations	3 064
34.93	Matériel et fonctionnement courant	1 632 644
41.43	Concours financier	9 922 924
42.24	Appui à des initiatives privées et décentralisées	3 618 000
42.25	Etablissements français à l'étranger	800 488
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES		379 328 344

On notera, s'agissant des reports non automatiques (hors état H), la faible importance des crédits non consommés eu égard à la masse des crédits initiaux.

II. LES MOUVEMENTS DE CREDITS

Néant

III. LE DECRET D'AVANCE

Le décret d'avance du 8 septembre 1989 (JO du 9 septembre 1989) prévoit l'ouverture d'une somme de 940.000 F sur les dotations de rémunérations des personnels afin de permettre le financement de l'accord salarial dans la fonction publique.

Il est à noter qu'aucune annulation n'a été effectuée.

En effet, les crédits de la coopération et du développement comme tous ceux d'ailleurs concourant à l'aide publique au développement, n'ont pas été soumis à la régulation de 10 milliards de francs des dépenses publiques afin de tenir compte de leur caractère prioritaire.

CHAPITRE II

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I. EVOLUTION D'ENSEMBLE

L'évolution des différentes composantes du budget du ministère de la coopération et du développement pour 1990 est retracée dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

	Budget 1989	Budget 1990	Evolution 1990/1989 (en %)
Dépenses ordinaires (D.O.)	5.340,77	5.594,89	+ 4,76
Titre III - Moyens des services	423,39	446,81	+ 5,53
Titre IV - Interventions	4.917,38	5.148,08	+ 4,69
Dépenses en capital (C.P.)	1.637,62	1.718,75	+ 4,95
Titre V - Investissements directs	31,02	34,47	+ 11,12
Titre VI - Subventions d'équipements	1.606,60	1.684,28	+ 4,83
Total D.O. + C.P.	6.978,39	7.313,64	+ 4,80
Autorisations de programme	1.783,95	1.982,95	+ 11,15
Titre V	33,95	52,95	+ 55,96
Titre VI	1.750,00	1.930,00	+ 10,29

Le montant global des crédits de la Coopération et du développement prévus pour 1990 s'élève à 7.313,64 millions de francs, en progression de 4,80% par rapport à 1989 (6.978,39 MF). Cette progression est inférieure d'un demi-point à celle de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat (+5,3%).

Les autorisations de programme s'accroissent en revanche à un rythme plus important de 11,15%.

Les crédits d'investissement au sein de ce budget affectés à la recherche s'élèvent à 11,6 millions de francs en réduction de 6,4%. Mais les autorisations de programme, qui permettent de prendre la mesure réelle du volume des engagements sont reconduits en francs courants.

II. ANALYSE DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires

La hausse des crédits de dépenses ordinaires pour 1990 est de 4,76%.

a) Les crédits du titre III relatifs aux moyens des services (446,81 MF) progressent de 5,53% sous l'effet notamment de la revalorisation normale des rémunérations et des moyens en matériel.

La poursuite du plan de réduction des effectifs de la fonction publique conduit à une suppression de 10 emplois en administration centrale, mais à la différence de l'année précédente, les emplois dans les missions de coopération sont maintenus en nombre inchangé.

Par ailleurs, une mesure nouvelle de 7,2 millions de francs est prévue pour l'ajustement des moyens de fonctionnement ainsi qu'une dotation nouvelle de 2,5 millions pour la poursuite de l'informatisation des méthodes de gestion.

Au total, la progression des crédits de fonctionnement devrait assurer le maintien à niveau des moyens des services de coopération.

b) Les crédits d'intervention du titre IV (5.148,08 MF), qui représentent 70,4 % de l'ensemble du budget de la Coopération, augmentent de 4,69% (+ 230,7 MF). Ce taux de progression est supérieur de près de 3 points à celui des autres dépenses d'intervention civiles du budget de l'Etat (+ 1,8%).

Les principales dotations présentent des évolutions contrastées.

- Les crédits d'assistance technique qui s'élèvent globalement à 2.882,05 millions de francs sont en progression de 6%.

La décomposition de ces différentes actions est la suivante :

- aide en personnel enseignant : diminution de 27,33 millions (- 2,1%) du fait notamment de la transformation de 100 postes en postes de techniciens et de l'incidence en année pleine de la suppression de 162 postes dont 112 déjà décidées à la rentrée de 1989 et 50 en 1990 ;
 - aide en personnel technicien : a contrario, augmentation de 83,71 millions de francs (+ 10,4%) sous l'effet notamment de la création des 100 postes supplémentaires ci-dessus obtenus par transformation d'emplois d'enseignants et de la revalorisation des rémunérations ;
 - aide au développement dans le domaine culturel : accroissement de 65,2 millions de francs (+ 65%) en raison principalement de l'aide apportée au financement de Canal-France international (60 millions) dans le prolongement des propositions du rapport de M. Decaux sur l'action extérieure de la France en matière de la francophonie ;
 - aide à l'appui logistique : + 23 millions de francs (+ 63%) ;
 - crédits destinés aux bourses : augmentation de 12,8 millions de francs (+ 5,2%) ;
 - assistance sur conventions : + 5,66 millions de francs (+ 3%).
- Les concours financiers (975,78 MF) sont reconduits en francs courants. Les aides budgétaires classiques s'élèvent à 475,38 millions de francs et les bonifications des prêts d'ajustements structurels accordées par la Caisse centrale de coopération économique à 500 millions de francs.
 - Les crédits de coopération militaire passent de 876,83 millions de francs en 1989 à 905,85 millions de francs en 1990, soit une progression de 3,3% qui recouvre d'une part, un accroissement des dotations affectées à l'aide directe en matériel et à la formation des stagiaires militaires étrangers (+ 37,64 millions) et d'autre part une suppression de 14 postes de coopérants (- 8,62 millions).

- Les crédits destinés aux associations de volontaires pour le développement sont abondés de 14,5 millions de francs, soit une progression de 12,8% dans le cadre de la poursuite de la politique de développement du volontariat souhaitée par le Premier ministre. Cette progression fait suite à un accroissement de 10,7% l'année précédente et concerne la revalorisation des aides à la rémunération des volontaires du progrès (+ 3,5 millions) ainsi qu'un renforcement de l'aide aux programmes nouveaux mis en oeuvre (+ 11 millions).

- Les dotations affectées aux organisations non gouvernementales (O.N.G.) et aux actions de coopération décentralisées sont majorées respectivement de 2 et 6 millions de francs, soit un triplement de l'aide venant après un quadruplement en 1989.

- Enfin, les crédits affectés à la dotation des établissements français à l'étranger sont majorés de 16,14 millions de francs, soit une progression de 7,05% et notamment les crédits consacrés aux écoles françaises qui sont accrus de 9,4 millions.

2. Les dépenses en capital

Les autorisations de programme s'élèvent à 1.982,95 millions de francs en progression de 11,15% par rapport à 1989.

Les crédits de paiement s'élèvent à 1.718,75 millions de francs en progression de 4,95% par rapport à 1989.

On doit noter la progression importante (+ 55,6%) des autorisations de programme en matière d'investissement administratif qui passent de 33,9 à 52,9 millions de francs en raison de l'inscription d'une dotation nouvelle de 20 millions de francs pour les centres culturels, notamment pour la poursuite de la construction du centre de Libreville ainsi que pour la construction nouvelle d'un centre culturel à Kinshasa.

Mais comme les années précédentes, la progression des dépenses en capital de la Coopération provient essentiellement de l'accroissement de la dotation du F.A.C. qui permet de soutenir les programmes d'investissements indispensables au développement des pays du champ. Ces dotations passent, en 1990, en autorisations de programme de 1.720 à 1.900 millions de francs, soit une augmentation de 10,4% ; les crédits de paiement s'élèvent à 1.657,58 millions de francs, soit une progression de 4,6%, inférieure à

celle des autorisations de programme du fait de reports de crédits importants.

Cette augmentation des autorisations de programme fait suite à une progression de 4,2% en 1989 par rapport à 1988.

Cette dotation est affectée au financement :

- des opérations courantes pour un montant de 1.550 millions de francs (A.P.), soit une augmentation de 1,9% par rapport à l'année précédente ;
- des opérations exceptionnelles pour un montant de 200 millions de francs (A.P.) maintenu en francs courants.

Cette dernière dotation est laissée à l'usage discrétionnaire du gouvernement pour les opérations d'urgence tandis que les opérations courantes sont arrêtées par le comité directeur du F.A.C. comprenant les membres de l'administration représentant le gouvernement et les parlementaires.

Par ailleurs, une dotation nouvelle de 150 millions de francs (A.P. et C.P.) est inscrite sur ce chapitre en vue du financement des dons associés aux prêts de la Caisse centrale de coopération économique. Cette dotation était jusqu'en 1989 inscrite au budget des charges communes pour un montant identique. De sorte que la progression réelle des moyens du F.A.C., après neutralisation de cette dotation nouvelle, ressort en définitive à 1,6%, soit un taux très inférieur à celui de la progression apparente des moyens.

On doit enfin noter que le chapitre regroupant les subventions d'investissement pour la réalisation d'opérations immobilières est doté de 17 millions de francs, montant inchangé par rapport à 1989. Ces crédits seront affectés à des opérations immobilières concernant les écoles françaises de droit local.

CHAPITRE III

L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : UN CONTEXTE PREOCCUPANT

La situation de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne a continué de se dégrader ces dernières années. Progressivement mis hors jeu de l'économie mondiale, ces pays dépendent de plus en plus massivement d'une aide extérieure.

Sur eux, il est vrai, se sont accumulés les coups du sort et les conséquences négatives des dérèglements des marchés internationaux, monétaires et commerciaux, tandis que la natalité restait très forte. Par ailleurs, le prix des matières premières, qui représentent la part essentielle des ressources d'exportations des pays africains, a évolué à la baisse.

La situation diffère cependant, selon les pays :

- les pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo n'ont été que peu touchés par la reprise de la croissance internationale en 1988. En dépit d'un niveau satisfaisant de leurs productions minières et agricoles, ces pays ont subi le contrecoup de la baisse des cours des matières premières exportées liée essentiellement à la hausse du prix du cacao et du coton.

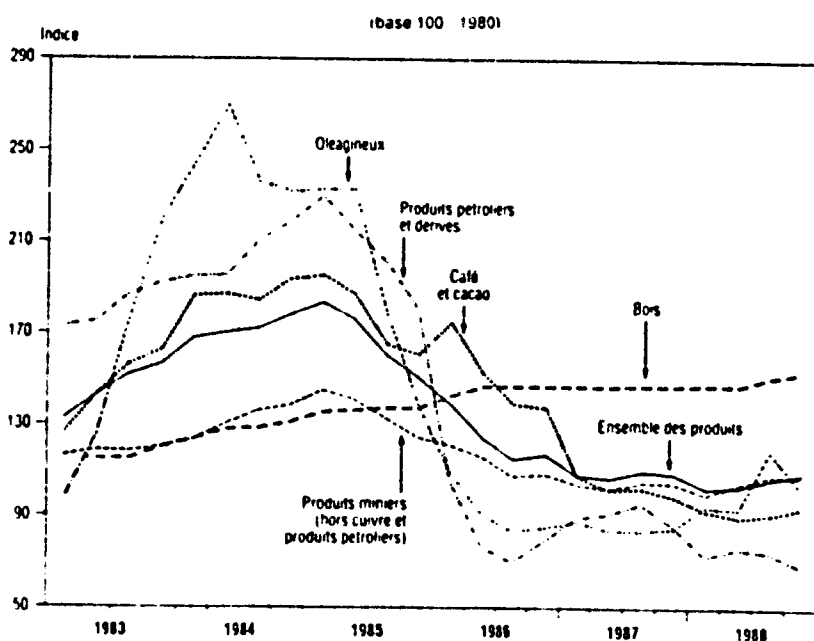
La situation des finances publiques de ces Etats s'est gravement détériorée notamment en Côte d'Ivoire du fait de l'effondrement des cours du cacao. Mais les autres pays sont également en situation difficile.

- les pays africains exportateurs de pétrole (Cameroun, Congo et Gabon) ont été eux aussi touchés par la baisse des prix du

pétrole en 1987 et 1988. Cependant les perspectives pour ces trois pays s'annoncent dans l'ensemble plus favorables du fait de la meilleure tenue des cours du pétrole et du dollar sauf pour le Congo dont la situation des finances publiques est certainement la plus difficile.

• enfin, les pays les plus pauvres tels que la Guinée Équatoriale, la République Centrafricaine et le Tchad ne peuvent escompter une amélioration de leur situation économique en l'absence de dispositif d'allègement de leur dette.

Evolution du prix des produits exportés par les Etats africains et malgache



Source : rapport zone franc.

L'ampleur des besoins financiers extérieurs a conduit le Fonds monétaire international (F.M.I.) à réclamer des réformes contraignantes, souvent mal comprises, et demain peut-être mal supportées si elles bloquent toute croissance.

C'est dire combien les impératifs de gestion économe prennent aujourd'hui de l'importance, tant pour l'acceptation de nouveaux projets que pour le maintien des équipements existants. Le rôle de l'assistance technique française sera essentiel dans ces secteurs de gestion et de maintenance, ainsi qu'en matière de conseil et de formation des responsables africains.

I. LE PROBLEME DE LA DETTE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le montant absolu de la dette de l'Afrique subsaharienne est relativement faible au regard de la dette totale des pays en développement qui est aujourd'hui supérieure à 1.300 milliards de dollars, soit un triplement en dix ans, mais le coût du service de cette dette devient insupportable. Celui-ci absorbe en effet plus du quart (26,4 % exactement en 1987) des recettes d'exportations des États (après rééchelonnement) et dépasse désormais les 10 milliards de dollars.

La dette à long terme des pays subsahariens, composée pour l'essentiel de créances officielles, a doublé entre 1981 et 1988 pour atteindre 900 milliards de francs.

Les pays subsahariens entrant dans le champ du ministère de la coopération représentent un peu moins de la moitié de la dette extérieure à long terme de l'Afrique subsaharienne.

Les pays de la zone franc représentent près de 30 % de la dette totale des pays subsahariens et la France reste le premier créancier de cette zone avec 40 % de l'encours total. Il s'agit de la Côte d'Ivoire, du Cameroun, du Sénégal, du Mali, du Congo, du Togo, du Bénin, du Niger, du Burkina, du Tchad, de la RCA, de la Guinée équatoriale et enfin du Gabon.

A titre d'exemple, le montant de l'encours des créances publiques françaises sur le Niger représente plus des deux tiers du total de la dette extérieure publique de ce pays.

Les autres pays du champ d'intervention de la coopération situés en dehors de la zone franc représentent 20 % de l'encours de la dette.

Les pays du champ les plus endettés sont par ordre d'importance : la Côte d'Ivoire (plus de 70 milliards de francs), le Zaïre (45 milliards), le Congo (23 milliards), le Cameroun (20 milliards), le Sénégal (19 milliards), Madagascar (19 milliards).

La situation d'endettement de l'Afrique subsaharienne présente les caractéristiques essentielles suivantes :

- prédominance de l'endettement public dans l'endettement total ;

- part croissante des organismes multilatéraux dans l'encours total (un tiers environ de l'encours) ;

- stabilisation de la part des fonds bilatéraux publics à hauteur de près de la moitié de l'encours ;

- stabilité de la dette privée non garantie à un niveau peu élevé mais accroissement important de la dette privée garantie (+ 30 %) au cours de ces dernières années.

Ainsi, l'endettement de l'Afrique subsaharienne se distingue par une croissance de ses échéances normales et une part de concessionnalité (proportion de dons dans l'aide totale) moins grande qu'ailleurs.

Cette situation, a conduit à une prise de conscience générale de la part de la communauté internationale et à une crainte de voir l'endettement des pays en développement devenir un obstacle au développement lui-même.

Il est apparu que les flux financiers totaux nets en faveur des pays subsahariens dans leur ensemble devenaient faiblement positifs voire négatifs pour des pays comme le Cameroun et la Côte d'Ivoire. De plus, les flux de prêts du FMI ont été constamment négatifs de 1986 à 1988 c'est-à-dire qu'ils remboursaient plus qu'ils n'empruntaient.

II. LES MESURES D'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Cette situation est à l'origine des initiatives en faveur de l'allègement du fardeau de la dette, notamment au niveau des membres du "Club de Paris" parmi lesquels la France a joué un rôle moteur.

Lors du sommet de Venise en 1987, le Club de Paris avait convenu non seulement d'accepter des périodes de remboursement et de grâce plus longues, pour la dette renégociée des pays les plus pauvres et les plus endettés qui ont entrepris des efforts d'ajustement, mais aussi d'étudier la possibilité de leur appliquer des taux d'intérêt plus bas.

Aucun consensus n'avait cependant été trouvé sur une telle possibilité. En substitution, d'importants flux concessionnels ont été mobilisés, notamment grâce au rôle actif de la France, en faveur de ces pays : triplement des ressources de la Facilité d'ajustement structurel du F.M.I., programme spécial de la Banque mondiale en faveur des pays les plus pauvres et les plus

endettés, cinquième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement, contribution spéciale au F.I.D.A. ...

C'est dans ce contexte que la France avait proposé que soit mis en oeuvre un menu d'options de consolidation de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés : annulation du tiers des échéances couvertes par le réaménagement et consolidation des deux tiers restants avec une durée de remboursement de 14 ans (option A retenue par la France), allongement des durées de remboursement à taux de marché (option B retenue par les Etats-Unis), application de taux concessionnels (option adoptée par la R.F.A. et la Grande-Bretagne).

Le sommet des principaux pays industrialisés, qui a eu lieu en juin 1988 à Toronto, a largement retenu les propositions françaises.

Les pays concernés sont naturellement les plus pauvres et les plus endettés qui consentent des efforts d'ajustement dans le cadre de programmes approuvés par le Fonds monétaire et la Banque mondiale et dont la situation financière exige un rééchelonnement de la dette. Compte tenu de la similitude de ces critères avec ceux retenus par la Banque mondiale dans son programme spécial pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, les pays éligibles à ce programme devraient pouvoir normalement bénéficier des nouvelles procédures, pour autant qu'ils poursuivent leur effort d'ajustement et que leur besoin de rééchelonnement soit établi.

Plusieurs pays ont bénéficié de ce nouveau traitement : Bénin, Guinée Équatoriale, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Togo, Zaïre.

Le montant total de la dette ainsi réaménagée dépasse 18 milliards de francs. De nouveaux accords sont en cours de négociation avec le Congo et le Gabon.

Ces mesures représentent un pas en avant important de la Communauté internationale pour le traitement de l'endettement des pays les plus pauvres. Elles constituent un succès diplomatique français certain et marquent l'attachement de notre pays au développement de l'Afrique subsaharienne.

Mais notre pays a fait un nouvel effort très important lors du sommet de la francophonie à Dakar en mai 1989.

En effet, le Président de la République a annoncé une mesure d'annulation inconditionnelle de la totalité des créances d'aide publique au développement pour les 35 pays les plus pauvres d'Afrique. Cette mesure inclut également les aides hors-projet

consenties entre 1979 et 1985 à cinq de ces 35 pays à des conditions moins favorables que celle de l'aide publique en développement (Burkina Faso, Madagascar, Niger, Sénégal et Togo).

Au total, le montant des annulations consenties recouvre un encours d'environ 20 milliards de francs.

Cette mesure d'annulation, qui doit recevoir l'approbation du Parlement, fait l'objet d'un article 70 rattaché au budget des charges communes dans le projet de loi de finances pour 1990.

Il reste cependant que la solution au problème de l'endettement ne pourra résulter que d'une évolution de la structure des Etats endettés dans le sens d'un plus grand réalisme économique et dans le cadre des efforts d'ajustement qu'ils poursuivent sous la pression des organismes financiers mondiaux spécialisés dans le financement du développement, d'une augmentation de leurs recettes d'exportation et de l'amélioration de leurs termes de l'échange.

CHAPITRE IV

L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

L'aide publique au développement, répartie sur plusieurs ministères et organismes, sous forme de dons et de prêts, atteindra 34,6 milliards de francs en 1990, à comparer à 31,8 milliards prévus en 1989 et 28,5 milliards en 1988 (exécution provisoire).

Cette aide représentera, en 1990, une proportion de 0,54 % du P.I.B. au lieu de 0,51 % en 1988, dernier exercice exécuté.

Le montant de cette aide place la France à un rang de tout premier plan au sein de la communauté des pays développés puisque les comparaisons sont les suivantes en 1988 :

En pourcentages du PNB, l'évolution a été la suivante :

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Etats-Unis	0,24	0,24	0,24	0,23	0,20	0,20
Japon	0,32	0,34	0,29	0,29	0,31	0,32
France	0,48	0,52	0,54	0,48	0,51	0,50
URSS					0,30?	
Allemagne Féd.	0,48	0,45	0,47	0,43	0,39	0,39
Arabie Saoudite	2,69	3,20	2,98	4,67	3,89	
Italie	0,20	0,28	0,26	0,40	0,35	0,37
Pays Bas	0,91	1,02	0,91	1,01	0,98	0,98
Canada	0,45	0,50	0,49	0,48	0,47	0,50
Royaume Uni	0,35	0,33	0,33	0,31	0,28	0,32
Suède	0,84	0,80	0,86	0,85	0,88	0,87
Moyenne pays du CAD	0,36	0,36	0,35	0,35	0,34	0,35

En milliards de dollars courants, l'évolution a été la suivante :

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Etats-Unis	8,1	8,7	9,4	9,6	8,9	9,8
Japon	3,8	4,5	3,8	5,6	7,5	9,1
France	2,5	2,6	2,8	3,5	4,5	4,8
URSS	3,0	2,9	3,1	4,1	4,5	n.c.
Allemagne Féd.	3,2	2,8	2,9	3,8	4,4	4,7
Arabie Saoudite	3,3	3,2	2,6	3,5	2,9	2,1
Italie	0,8	1,1	1,1	2,4	2,6	3,0
Pays Bas	1,2	1,3	1,1	1,7	2,1	2,2
Canada	1,4	1,6	1,6	1,7	1,9	2,3
Royaume Uni	1,6	1,4	1,5	1,7	1,9	2,6
Suède	0,8	0,7	0,8	1,1	1,4	1,5

La progression prévisionnelle de cette aide ressort à 8,9 % en 1990. Par ailleurs, l'objectif d'une aide égale à 0,15 % du P.I.B. pour les pays les moins avancés (P.M.A.) a été satisfait en 1988 à hauteur de 0,14 % et devrait l'être en 1989 et 1990.

L'objectif de 0,54 % du P.I.B. en 1989 semble devoir être tenu, en dépit de la forte croissance du P.I.B. par rapport aux prévisions initiales.

L'évolution des différents instruments de l'aide publique au développement est donnée par le tableau suivant :

	(en millions de francs courants)		
	1989	1990	%
Aide bilatérale			
- Ministère de la Coopération (dons) (dont F.A.C.)	6.100	6.407	+ 5,0
- Ministère des Affaires étrangères (dons)	2.664	2.916	+ 9,4
- Ministère des Finances et Caisse centrale de coopération économique (dons et prêts)	9.999	12.236	+ 22,3
- Autres ministères (dons)	3.685	3.763	+ 2,1
Sous-total 1	22.448 (70,6 %)	25.322 (73,1 %)	+ 12,8
Aide multilatérale			
- Aide européenne (F.E.D., aide communautaire)	3.550	4.450	+ 25,3
- Banques et Fonds	3.599	3.080	- 14,4
- F.M.I. (fonds d'ajustement structurel)	1.500	1.000	- 33,3
- Autres	696	780	+ 12,0
Sous-total 2	9.345 (29,4 %)	9.310 (26,9 %)	- 0,3
TOTAL	31.793	34.632	+ 8,9
- P.N.B. (milliards de francs)	5.885	6.352	
- Aide publique en % du P.N.B.	0,54	0,54	

La contribution de la France se répartit entre l'aide bilatérale (25,3 milliards de francs) et l'aide multilatérale (9,3 milliards de francs).

L'aide bilatérale recouvre :

- la part des dons de l'Etat (budget de la coopération, des affaires étrangères et de la recherche pour l'essentiel) dans l'aide publique ;

- la part des annulations de la dette des pays les plus pauvres (sommets Toronto et Dakar) qui représentent une aide supplémentaire de 2,2 milliards de francs ;

- la part des prêts de l'Etat à travers les prêts du Trésor (3,57 milliards de francs) et les prêts bonifiés de la Caisse centrale de coopération économique (5 milliards de francs) qui bénéficient en 1990 de concours accrus du F.D.E.S. (2,5 milliards de francs contre 1,9 milliard de francs en 1989) et des concours financiers du budget de la coopération (500 millions de francs) maintenus en francs courants.

Cette aide bilatérale représente 73 % de l'aide totale.

L'aide multilatérale recouvre pour l'essentiel la participation de la France :

- aux actions européennes de développement pour un montant de 4,5 milliards de francs dont 2,45 milliards de francs pour le Fonds européen de développement (FED).

- au financement des diverses banques et des organisations internationales dépendant des Nations-Unies à hauteur de 3 milliards.

- au financement, à hauteur de 1 milliard de francs, de la dotation destinée à la facilité d'ajustement structurel du F.M.I. afin d'apporter aux pays les plus pauvres et les plus endettés de nouveaux concours qui leur permettront de poursuivre leur politique d'ajustement et d'assainissement économique ;

Cette aide multilatérale représente 26,9 % de l'aide totale.

L'évolution des parts respectives de l'aide bilatérale et multilatérale ces deux dernières années était marquée par une croissance de l'aide multilatérale en raison de la multiplication du nombre d'initiatives internationales auxquelles la France a pris une part active notamment en faveur de l'Afrique.

Ainsi, la part de l'aide multilatérale dans le total de l'aide a évolué comme suit :

(en millions de francs courants et pourcentages)

	Aide bilatérale	Aide multilatérale	Aide totale
1980	7.035 (70,4 %)	2.964 (29,6 %)	9.999 (100)
1981	10.654 (75,6 %)	3.432 (24,4 %)	14.086 (100)
1982	12.521 (72,7 %)	4.705 (27,3 %)	17.225 (100)
1983	13.953 (73,2 %)	5.105 (26,8 %)	19.058 (100)
1984	16.900 (75,8 %)	5.404 (24,2 %)	22.304 (100)
1985	18.301 (73,5 %)	6.585 (26,5 %)	24.887 (100)
1986	17.790 (73,1 %)	6.531 (26,9 %)	24.321 (100)
1987	19.796 (73,3 %)	7.204 (26,7 %)	27.000 (100)
1988	20.923 (73,5 %)	7.532 (26,5 %)	28.455 (100)
1989 (1)	22.448 (70,6 %)	9.345 (29,4 %)	31.793 (100)
1990 (1)	25.322 (73,1 %)	9.310 (26,9 %)	34.632 (100)

(1) prévisions

On observe cependant une forte croissance de la part de l'aide bilatérale en 1990 du fait du poids des mesures d'allègement de dette décidées par la France dans le cadre des conférences de Toronto et de Dakar.

I. L'AIDE BILATERALE : LA CROISSANCE DES DONS

Les crédits du budget de la Coopération et du développement ne représentent toujours qu'une fraction réduite, le cinquième, de notre effort global d'aide au développement.

Le ministère de la Coopération intervient, en matière bilatérale, sous forme de dons pour l'essentiel. Ses dépenses augmentent en 1990 de 4,8 % sous l'effet notamment :

- de l'ajustement des crédits d'assistance technique (+ 6 %);

- de l'augmentation de 22,5 millions de francs des crédits de coopération en faveur des organisations non gouvernementales (associations de volontaires notamment);

- de la progression de 3,3 % des crédits de coopération militaire;

- de la croissance des crédits du F.A.C. qui ressort à 11,15 % en autorisations de programme (1.900 M.F.) et à 4,95 % en crédits de paiement (1.719 M.F.).

- de l'augmentation des crédits de coopération culturelle et éducative (+ 78 millions de francs).

D'autres ministères interviennent, notamment le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Recherche ainsi que le ministère des Finances sous forme de dons et de bonifications de prêts.

La répartition entre les dons et les prêts dans l'ensemble de l'aide bilatérale a évolué ces dernières années dans le sens d'un accroissement de la part des prêts mais la tendance s'inverse en 1990 comme le montre le tableau ci-dessous :

	%	
	Dons	Prêts
1983	54,3	18,9
1984	52,0	23,8
1985	48,2	25,3
1986	46,1	26,7
1987	43,7	29,6
1988	43,9	29,6
1989	43,3	27,3
1990	45,8	27,3

L'accroissement de la part des dons en 1989 et 1990 au sein de l'aide bilatérale est une évolution favorable pour les pays les plus démunis qui ne peuvent ajouter de nouveaux emprunts à la dette sous laquelle ils ploient. Ceci se traduit essentiellement à travers la progression des remises de dettes (sommets de Toronto et Dakar)

Les prêts bilatéraux constituent cependant un volet important de l'aide. Ces prêts sont de plusieurs types.

a) Les prêts du Trésor :

Les prêts du Trésor sont consentis aux pays exclus du champ d'intervention du F.A.C. et de la Caisse centrale de coopération économique (1).

Les prêts du Trésor font l'objet de protocoles intergouvernementaux signés avec les Etats bénéficiaires. Ces protocoles en définissent les montants et les conditions. Les prêts accordés sont généralement associés à des crédits privés à l'exportation essentiellement dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie.

1. Ces prêts concernent donc notamment le Magreb, la Tanzanie, l'Ethiopie, le Soudan, l'Asie et l'Amérique latine.

Un développement excessif de ces prêts au détriment d'autres interventions comporte le risque d'une orientation trop commerciale de l'aide (aide liée).

Les engagements avaient fortement augmenté ces dernières années (5,3 milliards en 1987 contre 1,7 milliard en 1979) mais ont chuté depuis 1986 en raison de la mise en oeuvre par les pays bénéficiaires de programmes d'ajustement rigoureux.

Pour 1989, les versements nets sont prévus à hauteur de 2,8 milliards de francs. En 1990, les prévisions portent sur un total de 3,5 milliards de francs.

Par ailleurs, la pratique de l'association des prêts à des dons se développe notamment pour les P.M.A.

b) La Caisse centrale de coopération économique :

Son rôle dans la mise en oeuvre de la politique de coopération apparaît de premier plan. Il s'exerce principalement en Afrique, zone prioritaire de la politique d'aide au développement de notre pays et dans l'Océan Indien (34 pays).

La Caisse dispose d'instruments de crédits variés qui lui permettent d'adapter ses interventions en fonction des opérations et des pays concernés.

Elle intervient principalement pour le financement d'investissements dans le domaine des transports, de l'énergie et du développement rural. Toutefois, la structure des prêts de la Caisse se modifie sous l'effet de la forte croissance des prêts d'ajustement structurel qui ne sont pas liés à des projets d'investissements précis mais qui sont destinés à aider la mise en oeuvre de programmes généraux d'assainissement financier ("aides à la balance").

La Caisse dispose grosso modo de trois types d'instruments financiers :

- les prêts du "1er guichet" sont accordés à des conditions douces et se sont élevés à 4,6 milliards de francs en 1988.

A l'intérieur de ce premier guichet, les prêts à conditions ordinaires, financés sur ressources du marché et bénéficiant de bonifications d'intérêt du Trésor, se sont élevés à 3,7 milliards de francs. Le taux moyen est de 4,7 % sur plus de quinze ans.

Les prêts à conditions spéciales, financés intégralement sur ressources budgétaires par des avances du F.D.E.S., se sont élevés à 0,9 milliard de francs en 1988. Ces prêts sont accordés aux pays les moins avancés (P.M.A.) d'Afrique pour trente ans avec différé de 10 ans à un taux d'intérêt très faible dans des conditions comparables à celles pratiquées par le F.M.I. (taux d'intérêt de 2 % sur trente ans dont 1,5 % pendant le différé) ;

- les prêts du "2ème guichet" sont accordés aux conditions du marché et sont réservés aux pays les moins pauvres et aux projets les plus rentables. Ils n'entrent pas dans la catégorie de l'A.P.D. Ils se sont élevés en 1988 à 0,6 milliard ;

- les prêts "d'ajustement structurel" (P.A.S.) sont accordés sur ressources spéciales aux Etats ayant conclu des accords de confirmation avec le Fonds monétaire international et se sont élevés à 1,4 milliard de francs en 1988, soit 24 % du total des engagements de la Caisse.

Ces prêts d'ajustement bénéficient de la garantie du Trésor et de bonifications d'intérêts par le budget de la Coopération (500 millions de francs prévus au chapitre 41-43, article 20 en 1989 et 1990).

Au total, les engagements en 1988 se sont élevés à 6,7 milliards de francs.

Pour 1989, les engagements, hors P.A.S., devraient dépasser 5 milliards de francs. Il n'est pas possible d'effectuer de prévisions en raison du fait que ces prêts sont accordés dans le cadre de contrats de redressement négociés entre les Etats africains et le F.M.I.

Pour 1990, l'accent continuera d'être mis sur les prêts à conditions spéciales accordés aux Etats les plus pauvres et les plus endettés grâce à l'accroissement de la dotation du F.D.E.S. (de 1,9 milliard à 2,5 milliards, soit + 3 %) et sur les prêts d'ajustement structurel dont les bonifications d'intérêts supportées par le budget de la Coopération s'élèvent à 500 M.F.

Ces mesures sont très positives. Elles témoignent de la volonté du ministère de la Coopération de permettre aux organismes français d'octroyer des prêts dans des conditions comparables à celles du F.M.I. et de ne pas laisser ainsi les pays africains sous la seule dépendance des organismes multilatéraux.

On peut toutefois s'interroger sur le sens de l'évolution actuelle de l'aide aux P.E.D. Celle-ci est en effet caractérisée par la forte progression de la part des aides d'ajustement structurel (aides

"hors projets") qui ne sont pas accordées sur la base de projets d'investissement précis et dont les retombées économiques restent incertaines à la différence des aides au développement classique.

Millions de francs

Années	Aides hors projet	Aides "projet"	Total général
1978	50,0	1 043,1	1 093,1
1979	50,0	1 552,5	1 502,5
1980	250,0	2 351,0	2 501,0
1981	267,5	2 746,3	3 014,4
1982	490,0	3 213,3	3 703,3
1983	744,0	3 944,7	4 688,7
1984	646,0	4 514,5	5 160,6
1985	860,0	3 988,5	4 348,5
1986	831,0	4 170,6	5 001,5
1987	1 382,4	4 660,8	6 043,2
1988	2 211,0	4 416,5	6 627,5

Cette évolution n'est d'ailleurs pas propre à la politique d'aide au développement française et se retrouve dans la politique de prêts menée par la Banque mondiale. Ses prêts d'ajustement structurel représentent 23 % du total de ses prêts contre 19 % en 1986.

Répartition des engagements par pays et par guichet
(du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1988)

Etats étrangers	Total 1er guichet		Total 2ème guichet	Prêts d'ajustement structurel	Total général
	Montant	dont PCS			
ALGERIE	179,0	-	-	-	179,0
ANGOLA	45,0	-	-	-	45,0
BENIN	241,8	95,0	-	-	241,8
BURKINA	363,5	256,3	7,5	-	371,0
BURUNDI	102,5	49,5	-	-	102,5
CAMEROUN	249,9	-	81,4	270,0	601,3
CAPVERT	-	-	-	-	-
CENTRAFRIQUE	57,6	6,5	-	-	57,6
COMORES	1,5	1,5	-	-	1,5
CONGO	208,2	-	34,9	-	243,1
COTE D'IVOIRE	542,1	-	106,7	-	648,8
DJIBOUTI	8,0	8,0	-	-	8,0
DOMINIQUE	30,0	-	-	-	30,0
GABON	152,8	-	414,7	231,0	798,5
GAMBIE	-	-	-	-	-
GHANA	103,6	-	-	-	103,6
GRENADE	-	-	-	-	-
GUINEE	278,0	85,5	-	-	278,0
GUINEE BISSAU	-	-	-	-	-
GUINEE EQUATORIALE	15,2	-	-	-	15,2
HAITI	98,0	47,0	-	-	98,0
LIBERIA	-	-	-	-	-
MADAGASCAR	257,5	-	-	300,0	557,5
MALI	267,2	38,5	0,4	160,0	427,6
MAURICE	127,0	-	-	-	127,0
MAURITANIE	40,0	16,0	-	-	40,0
MOZAMBIQUE	158,0	38,0	-	-	158,0
NIGER	107,0	27,0	-	100,0	207,0
RWANDA	20,0	20,0	-	-	20,0
SAINTE LUCIE	85,0	-	-	-	85,0
SAINT THOMAS ET PRINCE	-	-	-	-	-
SAINT VINCENT	-	-	-	-	-
SENEGAL	236,8	6,0	10	300,0	546,8
SEYCHELLES	9,0	-	-	-	9,0
SIERRA LEONE	-	-	-	-	-
SOMALIE	23,0	23,0	-	-	23,0
TCHAD	199,1	121,7	-	-	199,1
TOGO	171,0	88,0	-	100,0	271,0
VANUATU	-	-	-	-	-
ZAIRE	218,1	-	-	-	218,1
DIVERS	-	-	-	-	-
COMMUN A PLUSIEURS ETATS	10,0	8,0	-	-	10,0
TOTAL	4607,4	953,5	855,7	1 481,0	6 718,1
%	64,5	13,9	9,9	21,7	100,0

II. L'AIDE MULTILATERALE : UNE PARTICIPATION ACCRUE

La contribution de la France aux instances multilatérales est une composante de l'aide dont la croissance a été rapide depuis ces deux dernières années. Par ce biais, l'engagement de la France dans le système multilatéral est devenu une des composantes de son action en faveur de ses partenaires africains. Dans le même temps, les institutions multilatérales ont engagé une politique convergente avec les objectifs de la France au niveau géographique (Afrique subsaharienne) et du contenu des programmes (mise en place de plans d'ajustement structurel).

Toutefois, une stabilisation est enregistrée en 1990, du fait essentiellement de la forte progression de la part de l'aide bilatérale.

La part des contributions multilatérales dans l'effort d'aide passera ainsi de 26,5 % en 1988 à 29,4 % en 1989 et à 26,8 % en 1990. Les crédits correspondants en 1990 (9,3 milliards de francs) dépasseront les seuls crédits du ministère de la Coopération et des Affaires étrangères.

La participation de la France aux organismes de financement internationaux est importante et répartie ainsi : 48 % pour le Fonds européen de développement et autres organismes européens, soit 4.550 millions de francs (+ 25 % par rapport à 1989) ; 44 % pour les organismes de Bretton Woods, c'est-à-dire le Fonds monétaire international et la Banque mondiale (soit une réduction de 20 %), le solde enfin pour les organismes dépendant de l'O.N.U.

Cette participation significative dans l'aide multilatérale devrait permettre à la France d'être partie prenante à la définition même de la politique d'aide multilatérale et lui conférer une responsabilité plus importante dans les actions de développement des pays du champ.

* *

*

A. LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE LA C.E.E.

Ces contributions devraient s'élever, en 1990, à 4,5 milliards de francs et la part la plus importante (2,45 milliards de francs contre 1,95 milliard en 1989) transite par le 6ème F.E.D. (Fonds européen de développement) qui permet de financer les

accords entre la C.E.E. et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), en application de la Convention de Lomé III, signée le 8 décembre 1984.

Entrée en vigueur le 1er mars 1985 pour une durée de cinq ans, la Convention de LOME III, qui lie actuellement les douze Etats membres de la Communauté européenne et 66 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), s'achèvera le 28 février 1990.

Le financement des actions décidées aux termes de cette Convention s'effectue sur la base de contributions volontaires faites par les douze Etats membres dans le cadre des Fonds Européens de Développement (FED), et non sur ressources budgétaires. Il n'y a donc pas détermination annuelle mais quinquennale des crédits, ceux-ci étant ensuite répartis en cinq enveloppes annuelles selon le type d'actions répertoriées dans la convention. Les appels de contribution sont programmés à l'échelle d'une année en fonction des prévisions de trésorerie. Ces prévisions intègrent des rythmes de déboursement qui se sont historiquement ralentis d'un FED à l'autre et font se cumuler l'exécution en simultané de plusieurs FED. Actuellement sont ainsi en exécution le 5ème FED (qui a débuté en 1981), pour lequel les dernières contributions ont été appelées en avril 1989, et le 6ème FED (entré en application en 1986) au titre duquel les Etats ont contribué pour la première fois en 1989.

La quote-part de la France varie, selon qu'il s'agit du 5ème ou du 6ème Fonds. Au titre du 5ème FED, la contribution française a représenté 25,26 % des ressources. Cette quote-part a été ramenée à 23,58 % pour le 6ème Fonds, qui comprend désormais la participation de l'Espagne et du Portugal.

Les versements effectués sont les suivants :

	(millions d'écus)
5ème FED (1988)	252,6
5ème FED (1989)	96,8
6ème FED (1989)	209,3
Total	306,1

Les négociations sur le 7ème FED (1990-1994) sont en cours.

Par ailleurs, la Communauté a décidé, le 9 novembre 1987, de lancer, sur une initiative française, un plan spécial d'aide aux pays d'Afrique sub-saharienne les plus pauvres engagés dans des politiques d'ajustement structurel. Originellement doté de 100 millions d'écus (700 millions) dont 60 d'apports nets en

provenance des Etats membres, ce plan a été augmenté jusqu'à représenter quelque 250 millions d'écus (1,75 milliard de francs) d'actions nouvelles sur financement du F.E.D. La Communauté a ainsi marqué pour la première fois sa volonté de contribuer aux politiques d'ajustement structurel en s'efforçant de concentrer son intervention dans un secteur précis, le plus souvent celui du développement rural.

B. LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE BRETTON WOODS

a) Dans le cadre de la Banque mondiale, la France joue un rôle actif dans le développement des actions en faveur de l'Afrique subsaharienne, notamment dans la mise en place du programme spécial d'assistance de la Banque.

La contribution de la France à cette action s'est traduite par une participation de 4,76 % au capital de la Banque, de 1,3 % à la 8ème reconstitution des ressources de l'A.I.D. et un versement total de 1,5 milliard de francs au Fonds spécial pour l'Afrique, ce qui en fait le premier contributeur.

Les crédits prévus pour 1990 satisfont à ces objectifs.

b) Dans le cadre du F.M.I., la France qui avait soutenu activement la création de la Facilité d'ajustement structurel (F.A.S.) a également soutenu le projet de triplement de ses ressources (F.A.S. renforcée).

Le projet de budget pour 1990 prévoit le financement d'un apport de 1 milliard de francs sous forme de prêts bonifiés de la Caisse centrale de coopération économique. Cette facilité permettra d'accorder aux pays les plus pauvres et les plus endettés de nouveaux concours à des conditions très favorables.

c) Dans le cadre de la Banque africaine de développement, deux négociations récentes ont marqué le développement de cette institution :

- la France a plaidé auprès de ses partenaires la nécessité d'accroître très sensiblement les ressources en capital de la Banque et de l'autoriser simultanément à se redéployer vers l'aide hors-projet. Ce soutien actif a permis d'obtenir un triplement du capital de la Banque, ce qui lui confère des moyens accrus et importants;

- la cinquième reconstitution du Fonds africain de développement : la France a joué un rôle majeur lors de cette négociation, qui a permis d'atteindre un volume de reconstitution de 2,25 milliards d'unités de compte pour la période allant de 1988 à 1990. La participation française dans le partage des charges a été accrue de 7,3 % à 8,9 %, effort exceptionnel qui a permis un bouclage total du partage officiel des charges.

C. AIDE PUBLIQUE ET AIDE PRIVEE : LA POURSUITE DU REEQUILIBRAGE

La place occupée par la France en matière d'aide publique au développement est très favorable puisqu'elle se situe selon les statistiques de l'O.C.D.E. au troisième rang mondial en 1988.

En revanche, la place obtenue par la France pour ce qui concerne l'aide privée apportée par des organisations non gouvernementales (O.N.G.) et associations ou collectivités diverses restait médiocre jusqu'à ces dernières années (15ème place), à comparer au Royaume-Uni (11ème rang), à l'Allemagne (4ème rang), aux Pays-Bas (5ème rang), à la Suède (2ème rang), à la Norvège (1er rang), et aux Etats-Unis (7ème rang).

Le projet de budget pour 1990 marque une rupture très nette par rapport à cette tendance et consacre, dans le prolongement de l'action déjà entreprise lors des budgets de 1988 et 1989, un effort très important de 19 % en faveur de l'aide aux organisations de ce type grâce à une mesure nouvelle de 22,5 millions de francs, dont :

- 6 M.F. pour l'appui aux initiatives privées et décentralisées ;

- 14,5 M.F. pour les subventions aux associations de volontaires, en particulier l'Association française des volontaires du progrès.

- 2 millions de francs pour les organisations gouvernementales.

Au total, le montant des crédits de soutien à l'aide privée s'élève à 139,6 millions de francs en 1990 au lieu de 117,11 millions de francs en 1989. A ces dotations s'ajoutent des crédits concourant au même objet sur le Fonds d'aide et de coopération ; ces crédits s'élevaient en 1989 à près de 35 millions de francs.

Les mesures nouvelles demandées au projet de budget pour 1990 visent à :

1) poursuivre le renforcement de la coordination entre les ONG par la création d'un fichier d'actions et d'une bourse d'emploi des volontaires ;

2) augmenter le nombre des volontaires (+ 100 postes) afin de poursuivre le programme lancé conjointement avec le ministère des Affaires étrangères ; par ailleurs, le montant de l'aide réservée à la prise en charge de la couverture sociale des volontaires civils sera relevé pour tenir compte de l'actualisation des taux pratiqués par la sécurité sociale et de l'augmentation des effectifs ;

3) prendre en charge des missions d'expertises techniques dans le cadre des contrats de plan Etat-régions pour des actions de coopération et permettre de donner les moyens de fonctionner à la commission de coopération décentralisée, organisme de concertation entre les collectivités locales françaises et les différents ministères intéressés.

Votre rapporteur se félicite de la poursuite de l'effort du Gouvernement en cette matière et, pour avoir personnellement constaté l'efficacité sur le terrain de l'action des associations de volontaires, tient à insister sur l'aspect positif de cette orientation.

Il ne s'agit pas là d'une coopération "au rabais" mais bien au contraire d'une coopération de qualité et proche des problèmes pratiques du développement.

CHAPITRE V

UNE STABILISATION DES CONCOURS FINANCIERS

Les concours financiers s'élèvent à 975,8 millions de francs en 1990, soit un maintien en francs courants par rapport à 1989, faisant suite à la hausse de 11,4 % en 1989 par rapport à 1988. Cette stabilisation à un niveau cependant élevé prend en compte les difficultés financières des pays du champ, témoigne de la volonté du Gouvernement d'accompagner leurs efforts et de ne pas laisser aux seules institutions de Bretton Woods le monopole du dialogue et de l'aide et enfin tient compte de l'incidence des mesures d'allègement de dettes décidées aux conférences de Toronto et de Dakar. Elle traduit, du point de vue de la structure de l'aide au développement, la même évolution que celle observée en matière de prêt (glissement vers l'aide "hors-projet") ; elle en constitue le second volet essentiel.

Ces concours prennent la forme :

- de subventions budgétaires (475 millions de francs),
- de bonifications d'intérêts (500 millions de francs) pour appuyer les efforts d'ajustement des Etats les plus pauvres et pour maintenir leurs activités économiques essentielles.

**Les concours financiers
en 1988 et 1989 (1er semestre)**

(en millions de francs)

Pays bénéficiaires	Article 10 : Subventions		Article 20 : Bonification d'intérêts	
	1988	1989 (1er semestre)	1988	1989 (1er semestre)
BENIN	77,6	25,5	-	26,5
BURKINA FASO	2,3	0,9	-	-
CAMEROUN	-	-	100	-
COMORES	69,5	30	-	-
COTE D'IVOIRE	-	-	-	-
CONGO	13,25	-	-	-
DJIBOUTI	45,1	37,5	-	-
GABON	25,5	-	-	-
GUINEE	11,0	10	57,5	15
GUINEE BISSAU	10,0	-	-	-
GUINEE EQUATORIALE	15,7	11,9	-	-
MAGASCAR	3,2	-	78	-
MALI	38,5	-	24	24,0
MAURITANIE	81	-	-	-
NIGER	20	-	15	-
RCA	116,2	90	-	-
SAO TOME	5	-	-	-
SENEGAL	0	-	45	33
TCHAD	143,7	41	27	-
TOGO	5	3,1	9,9	-
TOTAL	682,6	281,8	475,4	98,5

I. DES BESOINS TOUJOURS IMPORTANTS

Aggravée par une conjoncture internationale marquée par la baisse du dollar et la chute des cours des produits de base, la crise économique et financière qui frappe l'Afrique n'épargne plus aucun pays de la zone franc.

Ainsi les pays producteurs de pétrole, jusqu'ici épargnés, ont été durement touchés par la chute des cours depuis 1986. Leur revenus d'exportation ont enregistré en moyenne une baisse importante, ce qui a accru leurs besoins de financement dans des proportions considérables. C'est notamment le cas du Cameroun, du Gabon et du Congo.

La chute des cours des principaux produits agricoles d'exportation des Etats avec lesquels la France entretient des relations privilégiées aggrave la récession dans les Etats les plus démunis (Tchad, RCA, Burkina, Guinée Equatoriale) et y précipite les plus riches (Côte d'Ivoire).

La Côte d'Ivoire a été fortement touchée par l'effondrement du prix du cacao ; les planteurs après avoir vu leurs prix maintenus grâce à la contribution compensatrice de l'Etat, conduisant du même coup à une aggravation de la situation de l'endettement public, sont désormais frappés de plein fouet par la suppression partielle de cette contribution.

Face à la dégradation croissante de leur situation financière et sur les instances pressantes de la France et des organisations internationales, la plupart de ces Etats se sont résolus à s'engager dans un processus de redressement financier et sollicitent de la France une aide accrue.

Par ailleurs, les mouvements de flux financiers s'inversent pour des pays traditionnellement en meilleure situation que les pays les plus pauvres de l'Afrique ; ont ainsi été affectés en 1987 par ces flux négatifs le Gabon, la Côte d'Ivoire et le Congo.

Face aux risques de déstabilisation politique que cette crise contient en germes, aux enjeux économiques liés au redressement financier de ces Etats, la France ne peut se dérober à ces demandes et doit confirmer ses engagements.

En conséquence, la demande des pays en développement devrait être très importante en 1989 et 1990.

De plus, devant la persistance des crises financières africaines, en dépit des efforts de redressement mis en oeuvre par certains pays, l'ensemble de la communauté financière internationale admet aujourd'hui que l'ajustement ne peut être espéré qu'à moyen terme. De fait, les pays que nous aidons depuis plusieurs années continuent à dépendre des concours financiers. Les Etats qui s'engagent dans un programme d'ajustement structurel feront encore face à d'importants besoins de financement les années suivantes.

II. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES CONCOURS FINANCIERS

En 1988, les concours financiers "hors projet" accordés aux Etats du champ se sont élevés à environ 2,6 milliards de francs dont 25 % d'aide budgétaire (682 millions de francs) et 75 % de prêts d'ajustement structurel et prêts spéciaux. En 1989, ces aides pourraient atteindre un total supérieur à 3 milliards de francs, dont 20 % d'aide budgétaire et 80 % de prêts.

a) Le resserrement de la coordination avec la Banque mondiale.

Pour les pays bénéficiant du Programme spécial de la Banque Mondiale (Burundi, Guinée, Guinée Bissao, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, RCA, Sao Tomé, Sénégal, Tchad et Togo), la France s'est engagée à apporter un montant d'aide annuel, pendant les trois années 1988-1990, de 1.220 millions de francs en aides hors projet bilatérales et 407 MF en prêts coordonnés avec la Banque Mondiale. Dans le cadre du Programme Spécial, les pays bénéficient de prêts très concessionnels (prêts spéciaux d'ajustement structurel), avec un élément-don de 80 %, associant des ressources du FDES à hauteur de 85 % et des ressources du chapitre 41.43 "concours financiers" du budget de la coopération à hauteur de 15 %. Les conditions sont les mêmes pour les prêts coordonnés d'ajustement structurel. Les prêts, mis en oeuvre pour des cofinancements parallèles avec la Banque mondiale, financent notamment des opérations de restructuration bancaire.

b) Le besoin d'ajustement des pays intermédiaires.

En 1989, les pays intermédiaires (Congo, Cameroun, Gabon, Côte d'Ivoire) devraient bénéficier d'un montant d'aide de 1,7 milliard de francs, soit 56 % du total de prêts accordés. Cet effort se justifie par le fait que ces pays ont connu une chute de leurs revenus tirés de leurs exportations de matières premières (pétrole, cacao) qui les a laissés aux prises avec de graves déséquilibres de leurs finances publiques. L'endettement contracté par ces pays lors des années de prospérité pèse aujourd'hui lourdement sur leur budget. En dépit des programmes d'ajustement définis avec les institutions de Bretton Woods, les besoins de financements demeurent élevés, à la mesure du stade de développement atteint par ces États.

c) La généralisation des processus d'ajustement.

Hormis les pays intermédiaires, de nombreux pays pauvres ont entrepris avec le FMI et la Banque mondiale des négociations en vue de procéder à une restructuration de leurs finances publiques et de leur économie. Pour assurer toutes leurs chances de succès à des programmes qui exigent des efforts importants de la part des Gouvernements, des financements conséquents doivent être mobilisés. La France a été ainsi amenée à accroître son effort d'aide hors-projet en faveur de ces pays.

Face à ces besoins massifs des pays du champ en concours financiers, la stabilisation des dotations budgétaires correspondantes en 1990, même justifiées par l'incidence des annulations de dettes importantes accordées, constitue un risque certain.

CHAPITRE VI

LA COOPERATION TECHNIQUE, FINANCIERE ET CULTURELLE CIVILE ET MILITAIRE

Les instruments essentiels de la coopération technique civile et militaire connaissent une évolution contrastée dans le projet de loi de budget de la Coopération pour 1990.

En premier lieu, les crédits d'assistance technique progressent globalement de 6 % et prennent en compte une poursuite de la réduction du nombre des coopérants avec toutefois un recentrage sur la coopération en personnels techniciens.

En second lieu, les crédits réservés à la coopération culturelle (écoles françaises, centres culturels, alliances françaises) augmentent de 7 %.

En outre, les crédits de coopération militaire augmentent de 3,3 % mais ces dotations s'avèrent très souvent insuffisantes en fin de gestion.

Enfin, les dotations du Fonds d'aide et de coopération, instrument important de l'assistance civile, progressent de 1,6 % si l'on neutralise l'effet du transfert d'une dotation imputée en 1989 au budget de charges communes.

I. LES CREDITS D'ASSISTANCE TECHNIQUE

Les crédits d'assistance technique évoluent comme suit :

(en millions de francs)

	1989	1990	%
Coopérants enseignants	1.253,7	1.226,4	- 2,2
Coopérants techniques	804,7	888,4	+ 10,4
Aides au développement	143,7	231,9	+ 61,3
Bourses	245,4	258,2	+ 5,2
Assistance sur conventions	188,6	194,2	+ 3,0
Aide alimentaire	75,0	75,0	0
Manifestations commerciales et divers	7,9	7,9	0
	2.719,0	2.882,0	+ 6

Ces évolutions appellent les commentaires suivants :

a) La réduction des crédits de rémunération des coopérants enseignants s'explique par la poursuite de la déflation des personnels (- 1,5 % soit - 50 postes venant après une réduction de 112 postes en 1989) ainsi que par une suppression de 100 emplois destinés à être transformés en emplois de personnels techniciens.

b) La forte croissance des crédits afférents à la rémunération des coopérants techniciens provient en partie de cette création de 100 emplois supplémentaires.

On doit noter à cet égard que la réduction du nombre des coopérants en Côte d'Ivoire est nettement plus importante que dans les autres pays. La Côte d'Ivoire est en effet engagée dans un processus d'ajustement avec le F.M.I. très rigoureux et a décidé de réduire de 600, en trois ans, le nombre de ses coopérants.

Cette réduction des effectifs de coopérants en Côte d'Ivoire procède donc d'un engagement volontaire de ce pays et ne traduit aucun désengagement de la France, qui au contraire, lui apporte une aide financière renforcée (1,8 milliard de francs) en liaison avec le F.M.I.

On trouvera ci-après un tableau faisant apparaître l'évolution de la répartition des effectifs d'assistance technique dans les pays du champ entre 1985 et 1989.

c) La très forte augmentation des aides au développement doit être soulignée. Elle résulte de l'inscription d'une dotation supplémentaire de 60 millions de francs destinée au financement des frais de fonctionnement de Canal France international (cf. B ci-après).

d) La progression de 5,2 % des dotations affectées aux quelque 5.500 bourses servies aux étudiants stagiaires en France et originaires des pays du champ fait suite à une réduction de 1,3 % l'année précédente qui avait appelé des réserves de votre commission.

Cette progression est sensible mais on peut se demander si elle est suffisante pour permettre à notre pays de résister à la concurrence des autres Etats qui développent une politique boursière attractive vis à vis des étudiants des pays du champ. En effet, la dotation prévue pour 1990 vise à assurer une quasi-stabilisation du nombre de boursiers ou de mois-bourses et non une augmentation d'envergure dès lors que le coût moyen des bourses s'accroît fortement.

e) Les crédits d'aide alimentaire (crédits d'aide au transport de l'aide) sont maintenus en francs courants alors qu'ils étaient en réduction de 6,3 % l'année précédente, ce qui là-aussi avait appelé des réserves de votre commission.

La répartition des effectifs de l'assistance technique dans les pays du champ entre 1985 et 1989 est résumée par le tableau ci-après :

EVOLUTION DE L'EFFECTIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE 1985-1989 VOLONTAIRES DU PROGRES COMPRIS

	1985				1986				1987				1988				1989			
	CIV	VSN	VP	TOT	CIV	VSN	VP	TOT	CIV	VSN	VP	TOT	CIV	VSN	VP	TOT	CIV	VSN	VP	TOT
ANGOLA	114	16	23	153	109	13	23	145	113	7	24	144	108	16	30	164	4	8	0	12
BENIN	244	31	48	323	273	25	42	340	274	29	41	344	276	31	39	346	106	12	26	144
BURKINA	89	16	23	128	101	11	20	132	94	15	22	131	90	15	19	122	257	29	43	329
BURUNDI	505	119	77	701	562	78	61	701	503	86	64	653	486	82	64	632	92	8	16	116
CAMEROUN	10	1	2	13	10	3	3	16	11	4	4	19	10	1	6	17	466	74	61	601
CAP-VERT	310	28	25	364	344	30	30	404	319	32	25	376	312	27	21	360	300	29	20	349
COMORES	98	9	5	112	111	6	0	117	104	11	5	120	107	9	3	119	93	20	2	115
CONGO	345	35	16	396	341	38	11	390	324	32	11	367	316	32	14	362	309	24	13	346
COTE D'IVOIRE	2391	323	30	2744	2119	135	32	2286	1941	142	28	2111	1891	133	35	2059	1753	117	35	1905
DJIBOUTI	386	27	11	424	393	33	10	436	379	33	9	421	376	27	14	417	366	33	9	408
GABON	550	87	24	661	650	65	20	735	545	77	17	639	541	66	13	620	522	65	12	599
GAMBIE	0	0	0	0	0	0	0	0	4	5	2	11	6	1	2	9	3	5	1	9
GUINEE	0	0	0	0	0	0	0	0	47	9	0	56	61	16	5	82	72	16	20	108
GUINEE B	14	1	4	19	10	2	3	15	12	2	5	19	14	2	3	19	16	4	3	28
GUINEE Z	10	2	0	12	9	4	3	16	12	9	4	25	13	3	6	27	13	7	10	30
HAITI	0	0	0	0	0	0	0	0	58	7	20	85	68	17	20	105	65	12	13	90
MADAGASCAR	510	67	0	577	560	37	0	597	496	42	3	541	477	45	3	525	464	46	0	510
MALI	261	25	38	324	268	22	31	321	260	22	37	319	246	23	41	310	243	20	39	302
MAURICE	60	3	2	65	90	3	2	95	57	2	2	61	57	5	2	64	54	6	2	62
MAURITANIE	255	37	0	292	260	35	5	300	260	22	5	287	254	33	6	293	246	28	8	282
MOZAMBIQUE	345	49	54	448	346	42	51	439	319	33	41	399	302	39	39	380	305	38	42	385
NIGER	80	9	14	103	81	7	2	90	77	8	17	102	79	8	18	105	75	7	13	95
RWANDA	0	0	0	0	0	0	0	0	13	19	0	32	14	13	0	27	16	15	0	31
PANT	5	0	1	6	8	1	2	11	9	1	2	12	11	0	3	14	13	0	3	16
ST THOMAS	999	58	57	1114	969	41	55	1066	895	47	51	993	878	52	47	977	834	52	46	932
SENEGAL	25	0	7	32	25	0	3	28	25	3	3	31	26	3	3	32	26	4	0	30
SEYHELLES	61	5	0	66	92	12	0	104	94	13	2	109	106	10	6	122	124	11	4	139
TCHAD	157	44	40	241	172	21	34	227	173	35	37	245	167	33	39	239	163	15	40	218
TOGO	145	22	0	167	136	20	0	156	138	14	1	153	126	19	2	147	124	15	3	142
ZAIRE	23	0	0	23	9	0	0	9	23	0	0	23	0	0	0	0	0	0	0	0
FRANCE	7992	1014	502	9508	8048	684	444	9176	7579	767	482	8828	7423	759	503	8685	7161	728	486	8365
TOTAL	7992	1014	502	9508	8048	684	444	9176	7579	767	482	8828	7423	759	503	8685	7161	728	486	8365

VSN = VOLONTAIRES - VP = VOLONTAIRES DU PROGRES - CIV = CIVILS - TOT = TOTAL

La réinsertion des coopérants à l'étranger.

La réinsertion des non-titulaires en perte d'emploi et la situation des non-enseignants font actuellement l'objet d'une concertation interministérielle. Les enseignants, pour leur part, ont bénéficié des titularisations prévues par la loi "Le Pors".

Dès à présent, le ministère de la Coopération a mis au point l'ensemble des dispositions suivantes en faveur des non-titulaires :

- limiter le nombre d'agents contractuels nouvellement recrutés,
- recruter prioritairement les contractuels dont l'emploi en coopération a été supprimé,
- indemniser en cas de perte d'emploi les agents non-titulaires, selon la procédure prévue par les accords relatifs à l'assurance chômage signés par les partenaires sociaux.

On doit noter qu'en 1989 un élément fondamental est intervenu dans la gestion de ce dossier.

En effet le Conseil d'Etat, par un arrêt du 24 mars 1989, a fait droit à la demande d'un coopérant dont le poste avait été supprimé à l'initiative de l'Etat bénéficiaire.

Selon la Haute Juridiction, "les agents non-titulaires qui peuvent se prévaloir des dispositions de la présente loi (Le Pors) ne peuvent être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou pour motif disciplinaire jusqu'à l'expiration des délais d'option qui leur sont ouverts".

II. LES CREDITS DE COOPERATION CULTURELLE

Votre rapporteur a apprécié l'effort réalisé au projet de budget pour 1990 pour les écoles françaises (214,4 millions de francs, soit + 4,6 %), les centres culturels (19,8 millions de francs, soit + 28,8 %) et les alliances françaises (10,6 millions de francs, soit + 26,9 %).

Au total, les crédits de l'espèce progressent de 7 %.

Par ailleurs, une dotation d'équipement de 34,8 millions de francs au lieu de 15 millions en 1989 est ouverte notamment pour le financement de la poursuite de la construction du Centre culturel de Libreville au Gabon et la construction d'un centre culturel à Kinshasa.

Enfin, une dotation nouvelle de 60 millions de francs est inscrite pour le fonctionnement de Canal France International en application des recommandations du rapport DECAUX sur l'action francophone extérieure de la France dans le domaine de la télévision.

Canal France International

Cette chaîne de télévision utilise le satellite INTELSAT.

Ce satellite diffuse tous les jours, à destination des pays africains du champ, quatre heures de programmes de télévision constitués d'images de l'actuelle diffusion culturelle, enrichie de nouveaux apports, et de vingt minutes d'actualités quotidiennes, l'ensemble étant accompagné de coproductions franco-africaines illustrant un véritable partenariat audiovisuel.

Au plan des équipements, les vingt quatre télévisions africaines concernées sont progressivement dotées, depuis le 1er janvier 1989, de stations spécifiques de réception satellite permettant de recevoir, gratuitement, Canal France International, qui sert à rediffuser en direct ou en différé par les réseaux hertziens nationaux dans le respect de la souveraineté des Etats concernés. Au terme de l'année 1989, les pays suivants seront équipés d'une antenne satellitaire : le Bénin, le Cameroun, le Cap Vert, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Mauritanie, Sao Tome, le Sénégal, le Tchad, le Togo et le Zaïre.

Ainsi, la diffusion culturelle par satellite se substituera en totalité aux envois par vidéo-cassettes et au service d'actualités de RFO-AITV dès 1991.

III. LE ROLE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION (F.A.C.)

Les autorisations de programme pour le F.A.C. (chap. 68-91) s'élèvent en 1990 à 1.900 millions de francs au lieu de 1.720 millions de francs en 1989, soit une progression de 10,4 %. Les crédits de paiement passent de 1.584 millions de francs à 1.657 millions de francs (+ 4,6 %).

La hausse des autorisations de programme est cependant ramenée à 1,6 % si l'on tient compte du transfert sur ce chapitre d'une dotation de 150 millions de francs précédemment inscrite, pour un montant indentique, au budget des charges communes.

1. Les crédits relatifs aux opérations classiques

Les opérations classiques destinées au financement de projets d'investissements bénéficieront en 1990 de mesures nouvelles à hauteur de 30 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 1,9 % par rapport à 1989.

Cette faible progression résulte du rééquilibrage opéré dans ce projet de budget au profit des dotations du titre IV. Elle conduira à imputer désormais sur le FAC des opérations moins nombreuses mais plus importantes et à reporter plus que par le passé les crédits relatifs au fonctionnement des projets retenus au F.A.C. sur les dotations du titre IV.

Les engagements du F.A.C., par pays destinataires et par secteurs, ont été en 1988, et au premier semestre 1989 les suivants :

Répartition géographique des crédits d'engagement
du F.A.C. (en francs)

	TOTAL 1986	%	TOTAL 1987	%
- PROGRAMME DES ETATS.....	978.240.000	58,43 %	325.889.000	53,62 %
BENIN.....	24.920.000	1,49 %	8.924.000	1,47 %
BURKINA-FASO.....	30.050.000	1,80 %	7.500.000	1,73 %
BURUNDI.....	23.600.000	1,41 %	4.200.000	0,62 %
CAMEROUN.....	29.760.000	1,78 %	1.200.000	0,20 %
CAP-VERT.....	6.000.000	0,36 %	2.000.000	0,33 %
CENTRAFRIQUE.....	43.901.000	2,62 %	28.050.000	4,61 %
COMORES.....	11.350.000	0,68 %	3.100.000	0,51 %
CONGO.....	60.754.000	3,63 %	5.500.000	0,90 %
COTE-D'IVOIRE.....	37.400.000	2,23 %	13.400.000	2,20 %
DJIBOUTI.....	25.930.000	1,55 %	15.000.000	2,47 %
GABON.....	70.300.000	4,21 %	22.250.000	3,66 %
GAMBIE.....	1.000.000	0,06 %	00	0,00 %
GUINEE.....	48.950.000	2,90 %	15.800.000	2,60 %
GUINEE-BISSAO.....	21.420.000	1,29 %	19.675.000	3,24 %
GUINEE EQUATORIALE.....	14.110.000	0,84 %	00	0,00 %
HAITI.....	29.200.000	1,74 %	8.800.000	1,45 %
MADAGASCAR.....	57.600.000	3,44 %	10.900.000	1,79 %
MALI.....	43.800.000	2,62 %	13.300.000	2,19 %
MAURICE.....	21.300.000	1,27 %	2.400.000	0,39 %
MAURITANIE.....	36.270.000	2,17 %	6.900.000	1,14 %
MOZAMBIQUE.....	00	0,00 %	14.100.000	2,32 %
NIGER.....	40.800.000	2,44 %	5.000.000	0,82 %
PETITES-ANTILLES.....	17.465.000	1,04 %	6.172.000	1,02 %
RWANDA.....	23.960.000	1,43 %	2.218.000	0,36 %
SAINT-THOMAS ET LE PRINCE.....	11.700.000	0,70 %	00	0,00 %
SENEGAL.....	51.220.000	3,06 %	48.000.000	7,90 %
SEYCHELLES.....	9.085.000	0,54 %	4.800.000	0,79 %
TCHAD.....	106.775.000	6,38 %	22.400.000	3,69 %
TOGO.....	27.860.000	1,66 %	13.000.000	2,14 %
ZAIRE.....	51.760.000	3,09 %	21.300.000	3,50 %
- OPERATIONS D'INTERET GENERAL....	570.940.000	34,10 %	187.350.000	30,82 %
- OPERATIONS INTER-ETATS.....	124.998.000	7,47 %	94.586.000	15,36 %
- TOTAL GENERAL.....	1.674.178.000	100 %	607.823.000	100 %

Répartition sectorielle des crédits
d'engagement du F.A.C. (en milliers de francs)

	1986		1987		1988		1989 (1ER SEMESTRE)	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
- OPERATIONS INTER-SECTORIELLES.....	24.200	2,3 %	34.150	2,47 %	30.520	1,82 %	9.250	1,32 %
- DEVELOPPEMENT RURAL...	320.150	31,0 %	368.325	26,64 %	613.690	30,71 %	158.850	26,13 %
- DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET MINIER.....	84.300	8,2 %	91.250	6,60 %	163.620	9,76 %	32.250	5,31 %
- INFRASTRUCTURE.....	231.400	22,0 %	277.856	20,04 %	272.890	16,25 %	141.372	23,26 %
- EQUIPEMENT SANITAIRE ET SOCIAL.....	35.750	3,4 %	117.330	8,69 %	143.865	8,60 %	7.950	1,31 %
- ENSEIGNEMENT ET FORMATION.....	68.450	6,5 %	226.323	16,22 %	182.190	10,82 %	58.784	9,67 %
- ACTION CULTURELLE ET INFORMATION.....	68.600	6,6 %	92.415	6,68 %	228.230	13,64 %	119.442	19,65 %
- DEPENSES GENERALES ET DE CONTRÔLE.....	146.895	14,2 %	177.850	12,86 %	341.173	20,30 %	79.926	13,15 %
TOTAL GENERAL	1.033.635	100 %	1.382.739	100 %	1.674.178	100 %	607.823	100 %

Les prévisions d'utilisation de la dotation de 1989 (200 millions de francs) ne sont pas encore disponibles.

Toutefois, les opérations décidées à ce jour par le Premier ministre sont les suivantes :

	Millions de francs
- Organisation des jeux de la francophonie au Maroc	0,6
- Aide aux Etats actionnaires d'Air Afrique par la mise à disposition de prêts et de dons	50,0
- Financement complémentaire de l'organisation du sommet de Dakar (report de 1988)	5,0

2. Les crédits relatifs aux opérations exceptionnelles

L'article 20 (opérations exceptionnelles) reçoit 200 millions de francs et représente 10,5 % en autorisations de programme et 12 % en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés à des interventions d'urgence décidées en cours d'année et à l'usage discrétionnaire du Gouvernement. Ils sont d'un montant inchangé par rapport à 1989.

L'utilisation de ces crédits en 1988 (dotations initiales : 165 millions de francs) a été la suivante :

		(millions de francs)
Centre culturel de Brazzaville		40,0
Hopital militaire de Brazzaville		16,0
Souscription gabonaise à l'augmentation du capital de la SONADIG		3,0
Participation au sommet francophone de Dakar		20,0
Aide militaire d'urgence		55,2
dont :		
- Tchad	37,0	
- RCA et Burkina Faso	6,7	
- Sénégal (maintien de l'ordre)	3,5	
- Djibouti	3	
- Transports des matériels	5	
Aide alimentaire (transport)		9,06
Lutte contre les criquets pèlerins		12,0
Unité de sécurité au Congo		3,25
Equipement des forces de l'ordre au Sénégal		1,68
Total		160,19
report sur 1989		4,81

3. Les dons associés aux prêts de la Caisse centrale de coopération économique

Il s'agit d'une dotation nouvelle qui était inscrite jusqu'en 1989 au budget des charges communes d'un montant de 150 millions de francs, cette dotation permettra au ministère de la Coopération de verser des dons en complément des prêts accordés par la Caisse centrale de coopération économique aux pays du champ.

Ces crédits seront exclusivement affectés à des dépenses d'études et d'assistance.

IV. LA COOPERATION MILITAIRE

Les actions de coopération menées par la mission comprennent trois types d'aides :

- l'envoi dans les Etats d'assistants militaires techniques (conseillers, cadres, spécialistes ou instructeurs);

- la formation, en France ou en Afrique, dans des écoles militaires ou civiles, de cadres et de spécialistes. Depuis 1980, plus de 30.000 stagiaires africains et malgaches ont été formés en France;

- la fourniture de matériels, dans le cadre d'une aide dite "directe".

Les crédits passent de 876,8 millions de francs en 1989 à 905,8 millions de francs en 1990, soit une augmentation de 3,3 %.

Votre commission a, cette année encore, émis des réserves sur l'adéquation de cette dotation aux besoins.

En effet, malgré l'achèvement du conflit tchadien, les besoins de ce pays en coopération militaire restent importants. La dotation prévue à cet effet en 1990 (100 millions de francs environ) reste inférieure aux demandes exprimées par les autorités tchadiennes.

Par ailleurs, le ministère de la Coopération reste débiteur vis à vis du ministère de la Défense qui effectue les paiements directs liés à l'aide apportée aux pays du champ. Ainsi, à fin 1989, la dette du ministère de la Coopération s'élèvera à 60 millions de francs environ.

Cette situation conduit à inscrire chaque année des dotations complémentaires dans le cadre des collectifs budgétaires de fin d'année :

Millions de francs

1985 :	+ 53,9
1986 :	+ 82,02 (essentiellement pour le Tchad)
1987 :	+ 100 (essentiellement pour le Tchad)
1988 :	+ 55,2

Votre commission estime qu'il conviendrait de clarifier l'imputation du financement de cette aide militaire en renvoyant au collectif les seules opérations militaires exceptionnelles et en remettant à niveau la dotation initiale de façon à améliorer l'information du Parlement.

CONCLUSION

Ainsi, le projet de budget pour 1990 du ministère de la Coopération est en croissance assez satisfaisante (4,8 %) par rapport au budget 1989 mais néanmoins inférieure à celle des autres dépenses du budget de l'Etat (5,3 %).

Il traduit la poursuite de la politique d'aide aux pays en voie de développement et, parmi eux, plus particulièrement aux pays d'Afrique situés au Sud du Sahara qui entrent dans le champ de compétence spécifique du ministère de la Coopération. Cette politique reste bien l'une des priorités de notre pays surtout si l'on se réfère à l'évolution de l'ensemble des dépenses relatives à l'Aide publique au développement.

Ce projet de budget marque par ailleurs une relance de la politique de coopération non gouvernementale qui s'avère en pratique très efficace.

Pour autant, ce projet de budget n'est pas dénué de zones d'ombre tenant notamment à la stabilisation des concours financiers malgré des besoins importants des pays du champ ainsi qu'à l'accroissement insuffisant des crédits d'assistance militaire.

Votre rapporteur estime que si des insuffisances sur ces points particuliers devaient apparaître en cours de gestion 1990, elles devront être comblées par voie de loi de finances rectificative comme cela s'est fait assez régulièrement les années précédentes. C'est pourquoi votre commission a décidé de s'en remettre à l'appréciation du Sénat pour approuver ou non le projet de budget pour 1990 du ministère de la Coopération et du développement.

Réunie le 14 novembre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a, sur le rapport de M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, décidé de laisser à l'appréciation du Sénat le projet de budget de la Coopération et du développement pour 1990.