

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 6

COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. André-Georges VOISIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 [annexe n° 9], 397 (tome VI) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987)

Lois de Finances - Coopération.

SOMMAIRE

	Pages
<i>I. Principales observations de la Commission.....</i>	5
<i>II. Examen en Commission.....</i>	9
<i>Introduction.....</i>	11
CHAPITRE I. - PRESENTATION GENERALE DU BUDGET	13
A.Evolution d'ensemble,	13
B.Analyse des crédits	14
CHAPITRE II. - UN CONTEXTE PREOCCUPANT.....	19
A.- Une situation qui demeure dramatique	20
B.- Les lents progrès du dialogue Nord-Sud	25
CHAPITRE III. - L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPE- MENT.....	27
A.- La place de la coopération au sein de l'aide	27
B.- Les dons et les prêts.....	29
C.- Aide publique et aide privée	33

CHAPITRE IV. - LE RETABLISSEMENT DU ROLE PRIVILEGIE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION	35
A.- La diminution des effectifs de l'assistance technique est stoppée	36
B.- La baisse des crédits alloués aux bourses est préoccupante	37
C.- Le rétablissement du rôle privilégié du Fonds d'aide et de coopération	37
D.- La coopération militaire	38
 CHAPITRE V. - L'AIDE MULTILATERALE : UNE PARTICIPATION ACCRUE	41
 CHAPITRE VI. - L'AMELIORATION DU CONTROLE PARLEMENTAIRE	43
<i>Conclusion</i>	44

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. MODIFICATIONS DE LA PRESENTATION BUDGETAIRE POUR 1987

1° Le nouvel organigramme gouvernemental

Ces modifications tiennent compte de la nouvelle répartition des compétences entre les ministères des Relations Extérieures et de la Coopération. Le nouvel organigramme gouvernemental revient à l'autonomie entière de chaque ministère dans des limites géographiques définies. Le champ d'intervention du ministère de la Coopération est désormais circonscrit à l'Afrique, à Haïti et au Vanuatu.

En conséquence, des transferts d'emplois ont suivi cette nouvelle répartition des compétences : l'administration centrale de la Coopération a récupéré 869 emplois dont 754 à l'administration centrale.

De même, les crédits d'assistance technique ont fait l'objet de transferts croisés : 3.400 postes sont allés de la Coopération vers les Affaires étrangères et 1.430 postes dans le sens inverse.

2° Les nouvelles structures du ministère

Elles aboutissent à une concentration des compétences et un allègement des structures : une direction est supprimée et il n'en existe plus que deux :

- une direction de l'administration générale;
- une direction du développement.

En outre, cinq services sont directement rattachés au ministère (études financières, service de la communication et de l'information, délégation de l'inspection générale, cellule d'urgence et de veille, mission militaire de coopération).

2. PRESENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS

La comparaison des crédits entre 1987 et 1986 nécessite, pour tenir compte des modifications de la présentation budgétaire, de recalculer les crédits de la loi de finances initiale pour 1986 sur les bases de la nouvelle structure du projet de loi pour 1987.

Cette correction étant opérée, les crédits du ministère de la Coopération, inscrits dans le projet de budget pour 1987, s'analysent ainsi :

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Le montant global des crédits de la Coopération prévu pour 1987 s'élèvera à 5.869,14 millions de francs, soit une diminution apparente de 7,4% par rapport aux crédits votés en 1986 et une diminution réelle de 1,07% en comparant les crédits de 1986 et 1987 à structure constante.

B. ANALYSE DES CREDITS

1° Les dépenses ordinaires

A structure constante, la baisse des crédits de dépenses ordinaires pour 1987 (- 2,47%) est modérée.

a. **Les crédits du titre III** (398,03 millions de francs) progressent de 1,3%. Compte tenu des économies liées aux suppressions d'emplois (23 à l'administration centrale et 6 dans les services étrangers), cette progression assure le maintien à niveau des moyens des services.

b. **Les crédits d'intervention** (4.191,34 millions de francs), qui représentent 71,4% de l'ensemble des crédits du ministère, diminuent de 2,8%. Ces diminutions portent notamment sur les points suivants :

– appui aux initiatives privées et décentralisées (– 14%). les réductions touchent les organisations non gouvernementales et la coopération décentralisée;

– les établissements français à l'étranger;

– l'assistance technique militaire voit ses crédits amputer de 10,5%;

– les crédits d'assistance technique (– 4% en moyenne);

– les crédits destinés aux bourses, sur lesquels votre Commission est particulièrement attentive, diminuent de 9%, après une baisse de 4,4% en 1986 et de 10% en 1985.

A l'inverse, pour permettre à la France d'honorer ses engagements à l'égard des pays africains qui traversent une période économique difficile, les concours financiers connaissent une forte augmentation et passent de 529,1 en 1986 à 730,8 millions de francs en 1987. Ces crédits concernent l'aide budgétaire directe à des Etats particulièrement en difficulté et la bonification des intérêts des prêts d'ajustement structurel accordés par la Caisse centrale de coopération économique dans le cadre des procédures financières multilatérales.

2° Les dépenses en capital

Elles connaissent une progression spectaculaire :

– les autorisations de programme passent de 1.171,8 à 1.703 millions de francs (+ 45,3%);

– les crédits de paiement augmentent de 1.228,3 à 1.279,8 millions de francs (+ 4,2%).

Cette progression est due, pour l'essentiel, à la dotation du Fonds d'Aide à la Coopération (F.A.C.) qui s'établira à 1.650 millions de francs en autorisations de programme (+ 48,9%) et 1.216,06 millions de francs en crédits de paiement (+ 4,7%).

– les opérations « normales » du F.A.C, qui représentent désormais 90% de l'ensemble des autorisations de programme du Fonds, progressent de 48,9% en autorisations de programme, les crédits de paiement restant stables en 1987;

– les opérations « exceptionnelles » sont financées à hauteur de 165 millions de francs (contre 110 millions en 1986) tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Cette dotation est utilisée de façon discrétionnaire par le Gouvernement pour des opérations d'urgence.

3° La coopération militaire

Elle représente 10,58% du budget avec 621,1 millions de francs en 1987 :

– d'une part les crédits d'assistance technique et de formation dans le domaine militaire diminuent de 666,3 à 596,1 millions de francs (– 10,5%);

– d'autre part, les crédits d'équipement pour les armées sont pour leur part réduits de 24,8 à 24 millions de francs en autorisations de programme (– 3,1%) et de 27,3 à 25 millions de francs en crédits de paiement (– 8,4%).

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 28 octobre 1986, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission a procédé, sur le rapport de **M. André-Georges Voisin**, à l'examen des crédits du budget de la coopération pour 1987.

M. André-Georges Voisin a tout d'abord rappelé le nouvel organisme gouvernemental qui consacre l'autonomie du ministre de la coopération et les nouvelles structures du ministère. Puis il a présenté les grandes évolutions des crédits qui atteignent globalement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) 5.869,14 millions de francs, en légère diminution (- 1,07%) par rapport à 1986 en structure constante.

Le rapporteur spécial a particulièrement insisté sur trois observations. Il s'est tout d'abord félicité que le budget de la coopération prenne acte de la situation financière très difficile des Etats les plus démunis en accroissant les concours financiers du titre IV et surtout les autorisations de programme du Fonds d'aide et de coopération du titre VI. Il s'est également déclaré satisfait de l'évolution de l'aide publique totale au développement qui s'élèvera à 27,5 milliards de francs en 1987, soit une progression de 9% par rapport à 1986 et 0,54% du produit national brut. Grâce à l'accent mis sur l'aide multilatérale, les engagements contractés auprès des organisations internationales et de nos partenaires seront entièrement respectés.

Enfin, **M. André-Georges Voisin** a souligné la place prioritaire donnée géographiquement à la Guinée, au Tchad et à Haïti qui correspond à l'effort important d'assainissement économique et financier et de rétablissement d'institutions démocratiques entrepris dans ces pays.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M Jean-François Pintat** a fait part de l'inquiétude que suscitait en lui la situation actuelle en Haïti et l'emploi des fonds qui y sont consacrés ainsi que de la réserve suscitée par la construction de l'aéroport d'Antigua chez nos compatriotes de la Martinique.

Il a été également insisté sur l'apurement du contentieux financier avec Madagascar, notamment celui ayant trait au rapatriement des capitaux.

M. Robert Vizet a déploré la baisse des crédits de la coopération qui frappe les actions les plus intéressantes et a insisté sur la nécessité d'un contrôle vigilant de l'exécution de ce budget.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a interrogé le rapporteur spécial sur la forte croissance des autorisations de programme du Fonds d'aide et de coopération, sur la régression des crédits de coopération militaire qu'il a regretté, ainsi que sur les mécanismes de distribution des bourses.

M. Christian Poncelet, président s'est interrogé sur le rôle du secrétaire d'Etat à la francophonie et a insisté sur la nécessité d'une utilisation efficace des crédits votés par le Parlement.

M. Jacques Descours Desacres a souhaité que le point soit fait sur la présence des coopérants français à l'étranger.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la Commission a décidé de proposer au Sénat l'**adoption** des crédits de la coopération.

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de budget pour 1987 nécessite des explications car, si on le compare au budget précédent, il apparaît à peine stable en francs courants.

– la première explication, correspond à une réforme ministérielle redéfinissant d'une part le champ géographique d'intervention, et d'autre part, les structures nouvelles de l'administration.

Le champ géographique d'intervention était imbriqué depuis cinq ans au sein du ministère des relations extérieures. Chacun des acteurs avait des compétences mondiales comportant, pour le Quai d'Orsay, les actions culturelles, scientifiques et techniques et, pour la rue Monsieur, l'aide au développement.

On revient désormais à l'autonomie de chacun des deux ministères –diplomatie exclue, bien entendu– dans des limites géographiques définies : à la Coopération reviennent les pays du champ géographique comportant l'Afrique sub-saharienne francophone, Madagascar et l'île Maurice, Haïti et les petites Antilles, quelques rares « enclaves » anglophones ou lusophones africaines et quelques îles de l'océan indien ; au Quai d'Orsay, le reste des pays en voie de développement, mais cette fois avec les moyens d'aide et de développement qui s'y exercent.

Quant aux structures nouvelles de l'administration, elles expriment ce double mouvement de rétraction géographique et de concentration des compétences.

– la deuxième explication réside dans la dispersion sur plusieurs ministères des crédits de l'aide publique au développement consentie par la France. Avec 5,9 milliards de francs, le budget de la coopération ne représente que 22% de notre effort, puisque celui-ci s'élève en 1987 à 27,5 milliards de francs, soit une augmentation de 9% par rapport à 1986. Au total, le prélèvement sur le PNB devrait atteindre 0,54M en 1987 contre 0,52% en 1986.

Enfin, l'aggravation de la situation des pays en voie de développement est indéniable. Il se trouve que, parmi les pays les plus touchés, ceux d'Afrique voient leur retard s'accroître et le poids de leur endettement devenir de plus en plus insupportable.

Il convient de se féliciter que le présent budget prenne acte de cette situation en accroissant sensiblement les concours financiers et surtout les crédits du Fonds d'aide et de coopération qui attestent de l'augmentation des capacités d'intervention de notre pays.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DU BUDGET.

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Le tableau suivant fournit une première approche des crédits consacrés à la Coopération.

(en millions de francs)

	Budget 1987	Budget 1986 (base reconstituée)	Evolution 1987/1986 %
Dépenses ordinaires			
Titre III	398,03	392,79	+ 1,34
Titre IV	4.191,34	4.312,75	- 2,82
TOTAL	4.589,38	4.705,55	- 2,47
Dépenses en capital (CP)			
Titre V	16,86	11,03	+ 52,8
Titre VI	1.262,90	1.217,25	+ 3,75
TOTAL	1.279,76	1.228,28	+ 4,2
TOTAL (DO + CP)	5.869,14	5.932,83	- 1,07
Autorisations de programme			
Titre V	18	16,23	+ 10,9
Titre VI	1.703	1.171,88	+ 45,3
TOTAL	1.721	1.188,11	+ 44,85

Les crédits de la Coopération s'élèvent à 5.869,1 millions de francs contre 6.341,2 millions de francs en 1986, soit une diminution réelle de 1,07% en comparant les crédits de 1986 et 1987 à structure constante. Ces crédits représentent 0,55% de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat.

Au sein de ce budget, les crédits du budget civil de la recherche, dont la maîtrise n'appartient pas au ministère de la coopération, passent de 29,1 millions de francs en 1986 à 21,85 millions de francs en 1987 (-24,8%).

B. ANALYSE DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires.

Avec 4.589,4 millions de francs, elles sont, à structure constante, en baisse de 2,47% par rapport à 1986.

a) *Les moyens des services* (398 millions de francs, soit 8,7 % des dépenses ordinaires) progressent de 1,3%. Compte tenu des économies liées aux suppressions d'emplois (23 à l'administration centrale et 6 dans les services étrangers), cette progression assure le maintien à niveau des moyens des services.

b) *Les interventions publiques* qui représentent 71,4 % de l'ensemble des dépenses du budget de la Coopération, diminuent de 2,8% (4.191,3 contre 4.318 millions de francs).

Ces crédits du titre IV font l'objet d'une évolution contrastée liée aux nouvelles priorités de la politique de coopération.

Les diminutions de crédits s'articulent autour de quatre axes :

– au chapitre 42–23, les crédits d'action de coopération pour le développement sont amputés notamment :

- les crédits d'assistance technique civile (- 4% en moyenne);
- les crédits destinés aux bourses qui régressent de 9% après une baisse de 4,4% en 1986 et de 10% en 1985.

– au chapitre 42–24, les crédits relatifs aux initiatives privées et décentralisées sont amputées de 14% par rapport à 1986. Cette baisse touche les organisations non gouvernementales et la coopération décentralisée.

– au chapitre 42–25, les établissements français à l'étranger voient leurs crédits passer de 209,5 millions de francs en 1986 à 197 millions de francs en 1987 (- 6%).

– au chapitre 41–42, les crédits d'assistance technique et de formation dans le domaine militaire diminuent de 10,5% (de 666,3 à 596,2 millions de francs).

Deux réductions de crédits apparaissent préoccupantes :

– en premier lieu, celle qui affecte les bourses (dont les crédits diminuent de 22 millions de francs) car elle risque de compromettre la formation des jeunes élites africaines dans les universités et les écoles françaises au moment où d'autres pays cherchent à attirer ces futurs cadres des nations africaines ;

– en second lieu, les crédits d'assistance technique et de formation dans le domaine militaire diminuent au moment où les menaces s'étendent en Afrique. Ceci pourrait compromettre à terme l'effort qui avait été engagé dans deux directions : le maintien des effectifs d'assistance technique militaire (930 officiers et sous-officiers au 1er juillet 1986) et surtout la formation, en France, des meilleurs cadres des armées et des gendarmeries africaines.

En revanche, les crédits du titre IV relatifs aux concours financiers connaissent une hausse importante.

Ils augmentent de 38%, passant de 529,1 millions de francs à 730,7 millions de francs au chapitre 41-43. Ils s'ajustent ainsi aux immenses difficultés que rencontrent les pays africains pour redresser leurs finances publiques.

Ces concours financent :

– le soutien des programmes de redressement adoptés par les Etats dans le cadre de procédures financières multilatérales ;

– l'aide conjoncturelle aux pays qui n'ont pas encore pu adopter de tels programmes.

Ces dotations se répartissent en aides budgétaires directes et en bonifications d'intérêts, les premières étant évidemment plus favorables à des pays déjà lourdement endettés et dont les capacités de remboursement s'avèrent très faibles. C'est pourquoi il conviendra que soit respectée la répartition prévue qui privilégie les concours budgétaires par rapport aux bonifications d'intérêts des prêts d'ajustements structurels accordés par la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.).

Le tableau suivant suffit à montrer l'importance des besoins que la détérioration prévisible de la situation économique de nombreux pays d'Afrique ne peut qu'accroître :

**Utilisation des concours financiers
au titre des exercices 1985 et 1986**

(en francs courants)

	GESTION 1985		GESTION 1986	
	Aides Budgétaires directes	Bonifications prêts CCCE	Aides Budgétaires directes	Bonifications prêts CCCE
COMORES	24.000.000		29.450.000	
CONGO		12.250.000		
DJIBOUTI	67.500.000		60.000.000	
GUINEE CONAKRY	55.340.000			
GUINEE EQUATORIALE	8.000.000		5.000.000	
MADAGASCAR		39.000.000		
MALI	30.250.000		10.000.000	7.000.000
MAURITANIE	40.000.000			
NIGER		23.000.000	40.000.000	
RCA	70.000.000		70.000.000	
SENEGAL	100.000.000	40.000.000		
TCHAD	83.381.708		69.500.000	
TOGO	34.000.000			
VANUATU	6.000.000			

En ce qui concerne la gestion 1986, seuls sont indiqués les concours financiers pour lesquels des conventions ont été signées avec les états bénéficiaires au cours du premier semestre.

D'autres états devraient bénéficier en 1986 de concours financiers : le Burkina-Faso, le Bénin, le Congo, le Sénégal et Madagascar.

Les priorités essentielles, en 1987, devraient concerner le Tchad et le Gabon.

2. Les dépenses en capital.

Elles connaissent une progression spectaculaire :

– les autorisations de programme passent de 1.171,8 à 1.703 millions de francs (+ 45,3%);

– les crédits de paiement augmentent de 1.228,3 à 1.279,8 millions de francs (+ 4,2%).

Cette progression est due, pour l'essentiel, à la dotation du Fonds d'Aide à la Coopération (F.A.C.) qui s'établira à 1.650 millions de francs en autorisations de programme (+ 48,9 %) et 1.216,06 millions de francs en crédits de paiement (+ 4,7%).

– Les opérations « normales » du F.A.C., qui représentent désormais 90% de l'ensemble des autorisations de programme du Fonds, progressent de 48,9% en autorisations de programme, les crédits de paiement restant stables en 1987;

– les opérations « exceptionnelles » sont financées à hauteur de 165 millions de francs (contre 110 millions en 1986) tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Cette dotation est utilisée de façon discrétionnaire par le Gouvernement pour les opérations d'urgence.

3. La coopération militaire.

Elle représente 10,58% du budget avec 621,1 millions de francs en 1987 :

– d'une part l'assistance technique et la formation dans le domaine militaire diminuent de 666,3 à 596,1 millions de francs (– 10,5%);

– d'autre part, les crédits d'équipement pour les armées sont pour leur part réduits de 24,8 à 24 millions de francs en autorisations de programme (– 3,2%) et de 27,3 à 25 millions de francs en crédits de paiement (– 8,4%).

En ce qui concerne la structure du budget, il convient d'observer que 106 millions de francs relatifs à l'assistance militaire ont été rattachés en 1986 aux crédits de la Défense nationale. Ils feront l'objet d'une gestion directe par la Coopération en 1987 avant d'être définitivement rattachés, en 1988, au budget de la coopération.

CHAPITRE II

UN CONTEXTE PREOCCUPANT

La reprise de l'économie mondiale enregistrée en 1984 n'a pas permis à l'ensemble des pays du Tiers-Monde d'améliorer leur situation. Elle a surtout concerné les pays en développement producteurs de biens manufacturés (essentiellement les pays d'Asie tels que la Corée du Sud, Hong Kong, ou même la Thaïlande). En revanche, nos partenaires traditionnels d'Afrique, essentiellement producteurs de matières premières, n'ont pas connu une évolution favorable de leurs exportations, en valeur comme en volume.

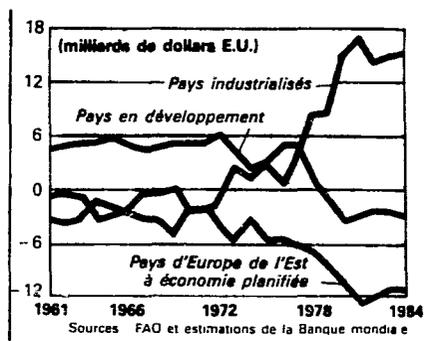
En 1985 et 1986, le ralentissement de la croissance économique américaine et la résurgence de pressions protectionnistes pèsent sur le rythme de croissance de l'économie mondiale.

En outre, loin d'encourager les paysans à produire davantage ce qui stimulerait la croissance économique, la plupart des pays en développement (P.E.D.) poursuivent des politiques qui handicapent le secteur agricole. Cette discrimination a pour effet :

– de freiner la production agricole, de réduire les exportations et de déprimer les revenus ruraux dans les P.E.D. ;

– d'entraîner une évolution divergente des balances commerciales alimentaires des P.E.D. d'une part, des pays industrialisés d'autre part, comme le montre le croquis ci-après :

Evolution divergente des balances commerciales alimentaires



Ce contexte moins favorable risque de remettre en cause les redressements obtenus par certains pays et va aggraver pour la plupart une situation déjà dramatique.

Il rend à la fois plus difficile et plus urgente la recherche de solutions aux problèmes endémiques des pays du Tiers-Monde et particulièrement des pays les moins avancés, dont on ne peut même pas dire qu'ils sont en voie de développement.

A. UNE SITUATION QUI DEMEURE DRAMATIQUE MALGRE UNE CONJONCTURE INTERNATIONALE PLUS FAVORABLE

L'augmentation de la dette extérieure des pays en voie de développement s'est sensiblement ralentie en 1985 (+ 4,6% contre 10,6% en 1984). Cette décélération devrait se poursuivre en 1986 grâce à la baisse des taux d'intérêt, mais cet avantage est souvent annulé par la dégradation des termes de l'échange liée à la chute des cours du pétrole et des matières premières.

Mais, même allégé, le fardeau de leur dette extérieure reste insupportable. En effet, le montant trop élevé des taux d'intérêt d'emprunts contractés voici plusieurs années leur interdit de financer de nouveaux projets, il freine à la fois la croissance et l'investissement.

D'où la recherche de formules de renégociation.

C'est ainsi que l'O.N.U. a porté de \$ 10,5 à \$ 12 milliards les ressources du Fonds de l'Agence Internationale pour le Développement dont l'objet est de financer les pays africains les plus pauvres à l'aide de prêts à faible taux d'intérêt.

1. **L'environnement international** en ce début d'année 1986 comporte, à nouveau comme en 1985, des éléments qui paraissent a priori favorables aux P.V.D. : amélioration de l'activité des pays industrialisés (4,5% en 1986), nouvelle décélération de l'inflation dans les mêmes pays et poursuite de la baisse des taux d'intérêt.

Sans méconnaître les conséquences favorables qu'ils pourront entraîner sur les pays Africains et de l'Océan Indien, ces effets seront très probablement contrebalancés par les effets négatifs de la poursuite de la baisse des prix des matières premières, et du reflux du dollar en début d'année 1986. Mais il est vrai que l'effet combiné de la baisse des prix du pétrole et de la parité du dollar est fort différent selon les structures des échanges des pays et leur dépendance énergétique.

Comme le montre l'étude spéciale « impact de la baisse des prix du pétrole sur les économie de la Zone franc », les **pays pétroliers de la Zone BEAC** (Congo, Gabon, Cameroun) sont susceptibles, si les prix du pétrole ne se redressent pas, de perdre 30 à 50% de leurs exportations totales en valeur selon les hypothèses de projection et selon les pays. Il s'agit là de perspectives qui, si elles se réalisent, pourraient pratiquement amputer l'équivalent de l'excédent commercial actuel de la Zone BEAC et provoquer une profonde rupture du financement de la balance des paiements.

De même, les conséquences financières sur les ressources budgétaires (ou des sociétés nationales d'hydrocarbures) seront considérables. Il se pourrait que, dans les hypothèses les plus basses, les ressources pétrolières fiscales ou parafiscales soient pratiquement réduites à néant. Comme les facteurs positifs tenant à la minoration des coûts des importations et du service de la dette auront pratiquement peu d'effet (en raison notamment

de la faible part de l'endettement de ces pays en dollars), les Etats concernés seront confrontés à l'impérieuse nécessité d'ajuster leurs dépenses publiques et les flux sortant de la balance des paiements à des ressources considérablement amoindries; cet impératif sera d'autant plus grand que la dépendance pétrolière est forte et la situation financière et d'endettement tendue.

Dans les Etats non pétroliers ou faiblement producteurs de pétrole, la situation est toute autre. L'effet pétrole est cette fois positif à deux exceptions près, mais les gains restent modestes eu égard aux importations; ils peuvent cependant conforter les budgets nationaux dans la mesure où la fiscalisation des gains pétroliers est acquise par maintien des prix à la consommation. Deux autres facteurs liés à l'évolution du dollar sont susceptibles d'affecter les équilibres externes de ces pays mais ils ne joueront pas tous dans le même sens de sorte qu'ils s'annulent partiellement; il s'agit tout d'abord de l'effet combiné de la baisse du dollar et du recul des cours des matières premières; le risque est grand de voir en 1986 les exportations des pays de la Zone Franc non producteurs de pétrole subir l'effet plein des baisses des cours des produits tropicaux et des matières minérales, alors que dans le même temps, les importations hors pétrole en provenance pour l'essentiel de l'Europe resteront facturées à des prix en légère hausse; il pourrait en résulter une diminution de plusieurs centaines de milliards de francs CFA de leurs exportations du fait des prix, alors que leur capacité en volume ne devrait s'accroître que dans des proportions minimales. Il y a donc tout lieu de craindre un alourdissement du déficit de la balance des biens et services des pays de l'UMOA qui pourrait atteindre une centaine de milliards de francs CFA si l'on tient compte de l'effet négatif du prix des matières premières, de l'effet positif de l'accroissement du volume des exportations agricoles, de la diminution du coût des importations pétrolières, et du léger accroissement du coût des importations de produits manufacturiers.

En revanche, la Zone UMOA, assez fortement endettée en dollars (de 35 à 55% selon les Etats), devrait bénéficier d'un allègement du service de la dette due d'environ 70 à 80 milliards de francs CFA si le dollar se stabilise à 350 francs CFA. Ainsi, pour s'en tenir à ces postes de la balance des paiements, l'effet net sur les pays de l'UMOA de la variation du dollar et du pétrole serait très légèrement négatif. Sans être nul, l'effet sur les pays de l'UMOA est donc sans commune mesure avec les conséquences prévisibles sur les pays pétroliers de la Zone BEAC.

Dans les pays hors Zone Franc, il est probable que la situation pourra s'assimiler aux pays de l'UMOA, puisque ces pays (sauf le Zaïre) sont importateurs nets de pétrole, que leurs exportations pâtiront de

l'évolution des cours mondiaux, que leurs importations manufacturières en provenance essentiellement des pays à monnaie convertible autre que le dollar, seront renchéries, que leur service de la dette exprimé en dollars sera allégé.

Les perspectives de l'année 1986 apparaissent donc très sombres pour les pays fortement dépendants du pétrole. Pour les autres pays déjà engagés, pour la plupart d'entre eux, dans une phase d'ajustement, les perspectives actuelles si elles permettent d'alléger les déficits financiers (fiscalisation des gains d'importation pétrolière, réduction du service de la dette due en dollars), sont difficiles dans le domaine de la relance puisque des filières d'exploration deviennent déficitaires (coton, oléagineux) ou moins rentables et que la reprise de la demande intérieure ne peut être envisagée tant que les processus d'ajustement ne sont pas terminés.

2. Conséquences en termes de croissance et de balance des paiements

On passerait en terme de croissance pour 1986 à un ralentissement dans l'ensemble de la zone franc (1,8% en 1986 au lieu de 3,3% en 1985) qui ferait régresser à nouveau la production par tête. Le ralentissement serait beaucoup plus net dans la zone BEAC où la croissance deviendrait négative après plusieurs années de forte progression dans les pays pétroliers (cf. Tableau ci-après).

Taux de croissance en volume du PIB

	1982	1983	1984	1985	Prév. 1986
Sénégal	...	+2,6	-4,2	+3,6	+3,4
Mali	+5,9	-4,1	-0,1	-3,9	...
Burkina	+1,4	-4,8	-2,1	+7,3	...
Niger	-0,8	-2,6	-16,8	+6,5	+4,5
Benin	+4,0	-1	+8	+0,3	-2
Togo	-3,7	-5,4	+1,3	+4,7	+3,8
Côte d'Ivoire	-1	-2,5	-2,8	+4,9	+3,5
Zone UMOA	+2,2	-2,5	-3,2	+4,5	(+3,0)
Comores	+4	+3,5	+3	+3	+2,9
Tchad	...	+5,5	-2,5
RCA	+1,5	-6,9	+8,6	+3,0	+3,0
Congo	+1,3	+3,5	+4,3	-3,6	-3,2
Cameroun	+7,4	+4,8	+6,5	+6,9	+3,0
Gabon	-1	+1	+8,6	-6,3	-6
Guinée Equatoriale
Zone BEAC (sauf Tchad)	+4	+0,6	+7	+2	-0,7
Ensemble zone franc Afrique	+3,0	-0,2	-1	+3,3	+1,8
Indice du PIB par tête zone franc (100 en 1981)	100	96	93	93	92

Plus inquiétant encore est, selon les perspectives envisageables pour la fin d'année 1986, de voir la balance courante des paiements des pays de la zone franc retrouver des déficits records identiques en valeur absolue à ceux des années 1982/1983 (de l'ordre de 800 milliards de francs CFA) en raison de l'accroissement du déficit de la zone franc UMOA et de l'effondrement de la balance courante de la zone BEAC.

3. Conséquences financières pour les Etats africains de la zone franc

Les répercussions financières de la crise des matières premières viendront modifier considérablement les équilibres financiers des Etats.

a) **Dans les Etats de la zone qui ont entamé depuis une ou plusieurs années une restructuration de leurs finances publiques sous l'égide du F.M.I.** (Sénégal, Togo, Niger, Côte-d'Ivoire, Mali, RCA, Guinée Equatoriale), les incidences défavorables de la forte baisse des cours sur les finances publiques risquent, si elles se prolongent, de remettre en cause la capacité des Etats à réaliser les critères de performance prévus. Ainsi il serait porté atteinte aux efforts d'assainissement financier déjà réalisés qui auraient dû permettre de passer du stade de la restructuration financière à la restructuration économique en vue du développement.

La prolongation de la dépression des cours poserait alors le problème de savoir comment la communauté internationale pourra se procurer les fonds nécessaires pour financer les suppléments de déficits financiers attendus.

b) **Parmi les Etats de la zone qui n'avaient pas passé jusqu'en 1985 d'accord avec le F.M.I.** (Burkina, Bénin, Congo, Gabon), la situation actuelle de détérioration accélérée des équilibres financiers, semble hâter le processus de négociation avec le F.M.I. dans le cadre d'accord stand-by ou dans le cadre du financement de la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS).

Pour l'instant, seul le Cameroun échappe à cette généralisation des accords F.M.I. en Afrique sub-saharienne. La plus grande diversification de son économie et ses réserves en devises extérieures (non déclarées) lui permettent de « tenir un peu » ; mais si la situation de dépression des prix du pétrole persiste, le Cameroun sera contraint à terme d'entamer lui aussi un processus de restructuration de grande ampleur.

B. LES LENTS PROGRES DU DIALOGUE NORD – SUD

Aide aux pays les plus démunis, stabilisation des cours des matières premières et crise de l'endettement ont été tout naturellement au coeur du dialogue Nord-Sud en 1984-1985.

Il faut d'abord souligner les progrès réalisés :

– la troisième convention de Lomé a été signée le 8 décembre 1984 entre la communauté européenne et 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'enveloppe financière globale pour 1985-1990 a été fixée à 8,5 milliards d'ECU, soit une augmentation de 10 % en valeur réelle par rapport à la deuxième convention de Lomé.

– Un fonds spécial pour l'Afrique a été institué en février 1985. Il doit drainer au profit de l'aide aux pays d'Afrique Sub-saharienne environ 800 millions de dollars de contribution publique directe et 400 millions de dollars de cofinancement. La France, qui est en partie à l'origine de ce fonds, y participe à hauteur de 154,5 millions de dollars.

Trois perspectives actuellement ouvertes méritent d'être relevées :

– la huitième reconstitution des ressources de l'A.I.D. (association internationale de développement), qui représente la source la plus importante d'aide multilatérale, à des conditions de faveur. La septième reconstitution de l'A.I.D. est intervenue en janvier 1984 après quatorze mois de négociations ;

– l'augmentation du capital de la banque mondiale, dont les experts de la banque s'accordent à reconnaître la nécessité. Les Etats-Unis qui avaient repoussé jusqu'ici cette perspective semblent aujourd'hui plus attentifs à l'évolution du rôle de la banque.

– les dispositions du plan « Baker » présenté lors de la quarantième assemblée générale du FMI et de la banque mondiale à Séoul. Ce plan propose aux banques occidentales l'ouverture de nouvelles lignes de crédits aux pays en voie de développement, à concurrence de 20 milliards de dollars sur trois ans. Ces propositions, visant à renouveler les flux bancaires vers les pays endettés, alors même qu'ils s'étaient presque taris l'an dernier, ont reçu un accueil favorable des gouverneurs des banques centrales des pays industrialisés (groupe des dix).

Ces évolutions témoignent à la fois d'une plus grande sensibilisation des pays industrialisés à la nécessité d'un soutien aux pays en développement et aux difficultés que rencontre la mise en œuvre d'un tel soutien.

CHAPITRE III

L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Les dépenses en faveur de l'aide publique au développement s'élèveront à 27,5 milliards de francs en 1987, soit une augmentation de 9% par rapport à 1986.

Cette aide représentera, en 1987, une proportion de 0,54% du P.I.B., conformément à l'objectif annoncé par le Gouvernement en mai dernier à la session des Nations-Unies consacrée au développement.

La contribution de la France se répartit entre l'aide bilatérale (19,5 milliards de francs) et l'aide multilatérale (8 milliards de francs).

A. LA PLACE DE LA COOPERATION AU SEIN DE L'AIDE

Les crédits de la coopération ne représentent toujours qu'une fraction réduite, la cinquième, de notre effort d'aide au développement.

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

Répartition de l'aide publique au développement selon les instruments

(versements nets en millions de francs courants)

Designation	1980	1982	1985	1986 (est. médian)	1987 (provision)
<i>Ministère de l'économie et des finances</i>					
(Charges communes - Caisse centrale de coopération économique)					
- Aide multilatérale (CEE Groupe Banque mondiale)	2 700	4 290	5 961	6 307	7 467
- Prêts du Trésor	1 112	2 386	2 819	3 965	3 495
- Dons associés aux prêts du Trésor	-	78	63	234	224
- Garanties et devises	-	409	532	240	190
- Consolidations des dettes	24	166	1 362	800	1 090
- Prêts de premier guichet de la caisse centrale de coopération économique	771	1 673	2 210	1 750	2 614
- Prêts d'ajustement structurel (*)	-	-	-	-	410
<i>Ministère des affaires étrangères</i>					
- Aide multilatérale	264	415	347	386	647
- D.G.R.C.S.T.	1 211	634	1 632	1 700	2 216
- Aide d'urgence	-	-	-	6	6
<i>Ministère de la coopération</i>					
- Coopération technique	1 834	3 107	3 582	3 452	2 791
- F.A.C.	625	885	976	1 161	1 216
- Investissements hors F.A.C.	-	-	-	38	22
- Concours budgétaires	307	427	632	529	731
- Recherche	498	-	-	-	-
- Transport de l'aide alimentaire	16	33	70	125	90
- Aide multilatérale	-	-	276	297	-
<i>Autres ministères (Agriculture recherche P et T)</i>					
- Eco-log	-	549	727	874	906
- Recherche	252	1 090	2 218	2 083	2 110
- Aide alimentaire	161	245	336	280	242
- Divers	185	173	289	165	176
<i>Coûts administratifs</i>					
	-	618	838	835	860
Total	9 999	17 225	24 870	25 221	27 502
P.N.B. (milliards de francs)	2 770	3 551	4 585	4 870	5 140
Aide en pourcentage du P.N.B.	0,36	0,49	0,54	0,52	0,54

(* La bonification accrue des intérêts de ces prêts permet leur éligibilité à l'A.P.D.)

B. LES DONNS ET LES PRETS

La répartition entre les dons et les prêts dans l'ensemble de l'aide bilatérale a évolué de manière favorable.

Au sein de l'aide bilatérale, la part relative des dons augmente dans le projet de budget pour 1987. Cette augmentation confirme l'évolution récente résumée par le tableau ci-dessous.

	DOM TOM exclus		
	dons	prêts	total
1981	67,0	33,0	100
1982	66,3	33,7	100
1983	74,1	25,9	100
1984	68,9	31,1	100
1985	72,5	27,5	100
1986	68,7	31,3	100

Lors de la session des Nations Unies de mai 1986 consacrée au développement, il était apparu que les Etats les plus démunis ne peuvent ajouter de nouveaux emprunts à la dette sous laquelle ils ploient. **L'accroissement des dons apparaît donc opportune** pour répondre à ce problème. Ceci se traduit à travers deux chapitres essentiels :

– les concours financiers du chapitre 41–43 du titre IV augmentent de 38% (cf. Supra), à travers l'article 10 –aide directe au budget des pays les plus fragiles pour apurer leur dette, qui passe de 285 à 430 millions de francs- et l'article 20 : bonification d'intérêts de la caisse centrale de coopération économique (C.C.C.E.) dont les crédits passent de 244 à 300 millions de francs.

– Pour le Fonds d'aide et de coopération, les crédits de paiement augmentent de 4,7% mais les autorisations de programme de 48,9% (cf. supra).

1. Les prêts du trésor

Les prêts du trésor font l'objet de protocoles intergouvernementaux signés avec les gouvernements bénéficiaires. Ces protocoles en définissent les montants et les conditions. Les prêts accordés sont généralement associés à des crédits privés à l'exportation.

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

Enfin, les prêts du Trésor sont mal adaptés à l'aide aux P.M.A. qui ne doivent recevoir en 1986 que 5,3 % des versements nets à ce titre, les pays se trouvant dans le champ d'intervention du F.D.C. ou de la C.C.C.E. ne pouvant en principe en recevoir.

En 1987, les interventions du Trésor seront marquées par une diminution des prêts et un quasi-maintien des dons. D'autre part, la contribution du Trésor au maintien des monnaies de la zone franc devrait pouvoir diminuer sensiblement. En sens inverse, les rééchelonnements de dettes qui seront accordés à certains Etats dans le cadre du Club de Paris devront l'amener à augmenter ses interventions au titre de la consolidation des dettes d'au moins un tiers.

2. 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 en Afrique, zone prioritaire de la politique d'aide au développement de notre pays.

Elle accorde quatre catégories de prêts :

– Les prêts ordinaires accordés au titre du premier guichet bénéficient d'une bonification d'intérêt du trésor public. La durée moyenne est de quinze ans dont cinq de différé. La bonification du trésor public est imputée sur le chapitre 44-89 du budget des charges communes.

– Les prêts à conditions spéciales sont financés par des avances à long terme du Fonds de développement économique et social. Leur taux est de 1,5 % pendant la période de différé de dix ans et 2 % pendant les vingt années suivantes. Leur durée est de trente ans. Ils sont réservés aux pays les plus pauvres ou à ceux connaissant des difficultés particulières.

En 1987, la Caisse centrale doit sensiblement accroître le montant des prêts de « premier guichet ».

La dotation du F.D.E.S. finançant les prêts à conditions spéciales doit s'établir en 1987 à 685 millions de francs contre 600 millions de francs en 1986, soit une augmentation de 14,2%.

Les prévisions de versements s'établiraient à 4,45 milliards de francs contre 4,15 milliards de francs en 1986.

- Les prêts d'ajustement structurel étaient couverts en 1984 par des emprunts spéciaux contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Grâce aux bonifications accordées par le ministère des relations extérieures sur le budget de la coopération, leurs taux d'intérêt ont varié autour d'une moyenne de 9% en 1985. Ces prêts sont réservés aux Etats connaissant des difficultés exceptionnelles.

- Enfin, une dernière catégorie de prêt ne relève pas de l'aide au développement. Il s'agit des prêts du deuxième guichet qui suivent l'évolution du marché financier. Ils ont vu leur taux diminuer, passant de 15,25 % au début de l'année 1984 à 13,30 % à partir du 21 décembre 1984. Ces prêts sont réservés à des projets suffisamment rentables ou à des pays relativement développés.

En dehors des départements et territoires français d'Outre-mer, la caisse centrale intervient dans :

- trente-quatre pays d'Afrique et de l'océan indien ;
- cinq pays de la Caraïbe ;
- un pays de l'océan pacifique.

Les prêts du premier guichet se répartissent entre tous les pays où elle est autorisée à intervenir, mais les prêts à conditions spéciales sont pratiquement réservés aux pays ayant un P.N.B. inférieur à 475 dollars par habitant. Près de 4/5 des engagements du deuxième guichet s'orientent vers les pays ayant le P.N.B. par habitant le plus élevé où les projets ayant une rentabilité compatible avec le taux du marché sont plus nombreux. Quant aux prêts d'ajustement structurel ils tiennent compte davantage des difficultés financières des Etats que de leur niveau de développement.

Les principaux bénéficiaires de l'aide de la caisse centrale en 1984, sont :

(en millions de francs)

- la Côte-d'Ivoire.....	580
- le Cameroun	457
- le Gabon	449
- le Congo.....	440
- le Sénégal.....	382
- le Niger.....	320
- la Mauritanie.....	269
- Madagascar.....	266

Le plafond des engagements de la caisse centrale pour les états étrangers a été fixé pour 1987 à 3.745 millions de francs pour les prêts du premier guichet (dont 700 millions au titre des prêts à conditions très douces destinés aux pays les plus pauvres) et à 1.000 millions pour les prêts du deuxième guichet, soit au total 4.745 millions de francs.

Dans le cadre de ce plafond, les engagements de la Caisse centrale au cours des six premiers mois de l'année, ont continué à progresser atteignant au total 2.669 millions, dont 2.292 millions de francs pour le premier guichet.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des engagements.

**Engagements de la caisse centrale
Prêts et participations**

(en millions de francs)

	Six premiers mois 1986	Rappel année 1985	1986(6 m) % 1985 (12 m)
Prêts			
- Prêts de 1er guichet	2.292,6	3.796,8	60,4
dont :			
. prêts bonifiés ordinaires	1.843,9	3.171,0	58,2
. prêts à conditions spéciales	448,7	625,8	71,7
- Prêts de 2ème guichet	356,5	591,6	60,2
- Prêts d'ajustement structurel	20,0	460,0	4,3
Total : Prêts	2.669,1	4.848,4	55,1
Participations	8,9	21,1	42,2
TOTAL GENERAL ENGAGEMENTS	2.678,0	4.869,5	55,0

C. AIDE PUBLIQUE ET AIDE PRIVEE

Le dernier équilibre concerne les relations entre aide publique et aide privée, entre aide de l'Etat et aide des collectivités locales.

Le projet de loi de finances pour 1987 traduit une réorientation importante dans la répartition des crédits entre aide publique et aide privée au détriment de cette dernière. Il se traduit par une diminution très sensible des crédits de soutien aux initiatives privées et décentralisées :

– Les crédits de l'article 10 destinés aux organisations non gouvernementales connaissent une amputation de 7,3 millions de francs (– 30,5%) ;

– Ceux de l'article 30 pour la coopération décentralisée sont en régression de 5,9 millions de francs (– 73,5%).

Globalement, les crédits relatifs à l'aide privée et décentralisée passent de 123,1 millions de francs en 1986 à 104,7 millions de francs en 1987, soit une diminution de 15%.

La réduction des subventions allouées à ce titre répond à l'objectif des pouvoirs publics d'aider désormais par projet des opérations concrètes de développement sur le terrain.

CHAPITRE IV

LE RETABLISSEMENT DU ROLE PRIVILEGIE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION

Les instruments essentiels de la coopération connaissent des évolutions contrastées dans le projet de loi de finances pour 1987.

En premier lieu, on assiste à une pause dans la diminution des personnels français d'assistance technique. La réduction de ces personnels avait été importante entre les rentrées scolaires 1983 et 1986 – 6.000 postes d'enseignants avaient été supprimés– ce qui posait le problème du maintien de l'assistance française. Pour 1987, les principales orientations s'analysent ainsi :

– Le redéploiement des effectifs de techniciens sera poursuivi pour continuer la mise en place de la coopération par projet et se dégager progressivement de la coopération de substitution ;

– Le rééquilibrage entre enseignants et techniciens au profit de ces derniers sera poursuivi.

En second lieu, les crédits affectés aux bourses sont en diminution de 20 millions de francs, soit – 9%.

Enfin, un effort très sensible est prévu au profit du Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) : les autorisations de programme inscrites à cet égard au titre VI augmentent en effet de près de 50%. Cet effort est encore plus significatif si l'on prend une vue rétrospective du F.A.C. depuis 1980. Entre 1980 et 1986, alors que le budget global de l'Etat s'est accru de 96% en autorisations de programme, le budget de la coopération n'a progressé que de 70% et celui du F.A.C. de 17%. Il était donc opportun de redresser cette situation et le budget pour 1987 marque une première étape dans ce sens.

A. LA DIMINUTION DES EFFECTIFS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE EST STOPPEE

Après les fortes diminutions des effectifs d'enseignants entre 1983 et 1986, le projet de loi de finances pour 1987 marque une pause dans cette régression. En effet, dans le cadre de l'adaptation des effectifs aux missions, le ministère de la coopération s'est vu appliquer la norme générale de - 1,5% pour les agents publics, ce qui correspondra, pour les effectifs de l'assistance technique, à une diminution d'environ 200 emplois en 1987.

Evolution des effectifs de l'assistance technique civile depuis 1984 : les pays du champ

Etats	1984			1985			1986		
	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total
Bénin	24	108	132	28	100	136	26	36	122
Burundi	88	79	123	83	70	113	88	66	117
Cameroon	166	527	693	183	519	662	186	498	640
Cap vert	5	5	10	5	6	11	7	6	13
Centrafrique	162	221	383	162	216	378	172	202	374
Congo	137	282	419	133	265	398	129	230	379
Côte d'Ivoire	668	2.352	3.252	553	2.228	2.781	888	1.810	2.259
Djibouti	137	288	437	169	677	846	167	239	426
Gabon	238	489	707	233	441	674	221	429	650
Gambie	12	6	16	11	4	15	7	5	12
Haïti		8	8						
Madagascar	115	281	355	93	206	299	98	200	298
Libéria	3	-	3	-	-	-	-	-	-
Madagascar	130	317	647	131	493	624	128	669	597
Mal	86	210	296	97	208	303	93	193	290
Île Maurice	19	47	66	18	45	63	17	46	63
Mauritanie	118	200	318	114	200	314	116	179	295
Niger	135	295	430	128	285	413	122	260	388
Rouanda	38	62	96	36	59	95	34	58	88
Sénégal	218	976	1.194	206	905	1.111	193	817	1.275
Seychelles	12	18	26	13	26	39	12	25	37
Saint-Thomé	1	3	4	2	3	5	3	6	9
Tchad	38	14	52	55	24	79	77	27	104
Togo	51	163	214	56	158	210	52	181	193
Zaire	38	123	181	36	114	170	63	93	156
Comores	12	55	67	17	61	108	32	60	112
Gambie Equatoriale	3	2	5	7	5	12	10	3	13
Total champ (A) S.C.D. + D.G.	2.709	7.481	10.183	2.537	6.909	9.046	2.431	6.186	8.637

Pays hors champ (S.C.D.)

	1984			1985			1986		
	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total
1. Maghreb									
Algérie S.C.D.	854	1.088	1.498	803	845	1.248	281	728	965
Tunisie S.C.D.	483	2.268	2.713	200	1.466	1.666	70	591	661
Maroc S.C.D.	115	388	703	83	589	674	126	1.227	1.353
Sous-total Maghreb (a)	1.014	3.900	4.914	688	2.900	3.588	477	2.542	2.979
2. Hors champ (hors Maghreb)									
Sous-total (b)	286	255	541	278	232	530	318	233	551
Total hors champ (B) (a + b)	1.300	4.155	5.455	966	3.132	4.118	795	2.775	3.530
TOTAL GENERAL A + B	4.009	11.636	15.630	3.503	10.041	13.564	3.226	8.961	12.167

B. LA BAISSÉ DES CREDITS ALLOUES AUX BOURSES EST PREOCCUFANTE

Les actions menées dans ce domaine ont en effet un impact direct sur notre influence culturelle et sur la présence française. Il est à craindre que les meilleurs éléments de la jeunesse africaine s'orientent de plus en plus vers les centres de formation anglo-saxons.

Votre rapporteur appelle l'attention du Gouvernement sur le caractère irremplaçable des échanges personnels et précoces au cours de la formation des cadres civils et militaires des jeunes Etats africains qui ont choisi une amitié privilégiée avec la France. Il souhaite que le montant des crédits voté pour 1986 pour les bourses, soit 233,4 millions de francs, soit reconduit.

C. LE RETABLISSEMENT DU ROLE PRIVILEGIE DU FGND S D'AIDE ET DE COOPERATION (F.A.C.)

Les pouvoirs publics souhaitent qu'en 1987 le FAC soit l'instrument privilégié d'une coopération par projet, financée sur dons. Cette orientation se traduit par une augmentation très sensible des autorisations de programme (+ 48,9%) qui s'élèveront à 1.650 millions de francs en 1987 (cf. supra). Les crédits de paiement passeront de 1.161,5 millions de francs en 1986 à 1.216 millions de francs en 1987 (+ 4,7%).

Il faut noter par ailleurs qu'une partie des dotations du FAC inscrite à l'article 20 du chapitre 68 91 relève du Premier ministre et ne peut donc faire l'objet d'aucune programmation par les services de la coopération (13,5% en crédits de paiement et 10% en autorisations de programme).

L'utilisation des crédits de cet article 20 est résumé par le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

Année 1984 :		
Dotations		300
Utilisations :		
- reconstruction de l'Hôtel-Dieu de Beyrouth	43,5	
- concours financiers aux Etats	45,0	
- sommet franco-africain de Banjul	33,0	
- appel à la Guinée-Conakry	34,5	
- aide alimentaire	15,0	
- écoles de Dakar	10,0	
- aide à l'armée tchadienne	12,0	
- base militaire de Thiès	16,5	
Total	209,5	
Disponibles en fin d'exercice		90,5
Année 1985 :		
Dotations	260,0	260,0
Rapport 1984		90,5
Total		350,5
Utilisations :		
- achat de camions pour l'U.N.I.C.E.F.	10,0	
- radecins sans frontières	8,0	
- aide budgétaire au Togo	14,0	
- assistance aux combattants noirs d'Afrique du Sud ..	1,2	
- appels au Soudan et à l'Ethiopie	9,0	
- aide budgétaire à la Guinée équatoriale	6,0	
- aide budgétaire au Tchad	2,0	
- aide budgétaire à la Guinée	30,0	
- sommet franco-africain de Banjul	18,0	
- aide budgétaire au Sénégal	34,0	
Total	132,2	
- annulation	124,265	
- virement à l'article 10	94,035	
Total	350,5	
Disponibles en fin d'exercice		0,0

D. LA COOPERATION MILITAIRE

Les actions de coopération menées par la mission militaire 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 spécialistes,

– la fourniture de matériels dans le cadre d'une aide dite « directe ».

L'enveloppe de l'assistance technique militaire diminue de 10% en francs courants au titre IV et de 8% au titre VI (aide aux armées nationales). Cette diminution apparaît peu opportune au moment où les menaces s'étendent en Afrique et où la sécurité institutionnelle des Etats démocratiques est une des conditions de leur développement.

CHAPITRE V

L'AIDE MULTILATERALE :

UNE PARTICIPATION ACCRUE

La contribution de la France aux instances multilatérales est l'une des composantes de l'aide dont la croissance a été la plus rapide.

La part des contributions multilatérales dans l'effort d'aide représentera, comme en 1986, environ 30% et les crédits correspondants (8 milliards de francs) dépasseront les seuls crédits du ministère de la coopération.

Cette participation significative 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.

La contribution de la France à l'aide apportée par la Communauté économique européenne (CEE)

a) La convention de Lomé III.

Cette convention, signée en décembre 1984 entre les pays de la CEE et soixante quatre Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) reprend les dispositions commerciales favorables aux A.C.P..

Pour la période 1985-1986, le développement rural et l'autosuffisance alimentaire ont été choisis comme secteur prioritaire. Sur un total de 34 milliards de francs destinés aux A.C.P., la participation de la France est, en 1986, de 1,7 milliard de francs et sera de 2 milliards de francs en 1987.

b) La participation au groupe de la Banque mondiale.

Le groupe comprend la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (B.I.R.D.) et son institution affiliée, l'Association internationale de développement (A.I.D.). S'y ajoute, depuis 1985, le Fonds spécial pour l'Afrique.

Le groupe de la Banque mondiale a augmenté sensiblement ses engagements en faveur de l'Afrique sub-saharienne puisque les prêts en faveur de cette région ont augmenté de 28% en 1986 par rapport à 1985, atteignant un montant de deux milliards de dollars.

En cumulant le Fonds spécial pour l'Afrique et l'A.I.D., il apparaît que le groupe a consacré, en 1986, 43% de ses financements au Sud du Sahara.

La France est le premier contributeur au Fonds Spécial pour l'Afrique et versera annuellement 500 millions de francs pour les années 1985 à 1987.

CHAPITRE VI

L'AMELIORATION DU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Votre rapporteur estime qu'une amélioration sensible de ce contrôle devrait être recherchée.

1° **Le contrôle parlementaire est actuellement dispersé** entre les différents départements ministériels auxquels sont alloués des crédits concourant à la coopération avec les états en voie de développement. Les changements survenus dans la nouvelle répartition des compétences entre les ministères des relations extérieures et de la coopération représentent un premier pas, mais seul un regroupement des compétences relatives à la coopération pourrait réellement améliorer la situation. A défaut, il serait utile que le ministère de la coopération possédât toute l'information sur l'ensemble des crédits du budget de l'Etat.

2° **Le contrôle devrait être renforcé** de deux manières :

– la Caisse centrale de coopération économique est au centre de tout le dispositif financier sans qu'aucune présence parlementaire ne s'y manifeste. Il conviendrait de remédier à cette situation.

– un rapport annuel pourrait être transmis chaque année au Parlement pour apprécier l'utilisation des crédits qui ont été votés lors de l'exercice précédent.

CONCLUSION

La crise alimentaire, la stagnation des recettes d'exportation, une dette accablante : ces traits qui caractérisent la situation économique de nombreux pays du Tiers-Monde et tout particulièrement de nos partenaires africains traditionnels, justifient que la France mène une vigoureuse et ambitieuse politique de coopération.

L'examen de ce budget montre qu'il a su tirer les conséquences de cette aggravation de la situation dans les pays d'Afrique en accroissant les dons par rapport aux prêts grâce à l'augmentation des concours financiers et des crédits du F.A.C..

Votre rapporteur vous engage à l'approuver.

Réunie le 28 octobre 1986 sous la présidence de **M. Christian Poncelet**, président, la Commission a, sur le rapport de **M. André-Georges Voisin**, décidé, de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la coopération.