

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **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° 8

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. André-Georges VOISIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e légis.) : 2240, 2255 (annexe n° 8), 2257 (tome VIII), 2258 (tome II) et T.A. 533.
Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	6
EXAMEN EN COMMISSION	8
AVANT-PROPOS	13
CHAPITRE PREMIER : DETERIORATION DE LA SITUATION DANS LES PAYS DU CHAMP	17
I. DEGRADATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE	17
A. ACCROISSEMENT DES DESEQUILIBRES INTERNES	17
B. DEPENDANCE ABSOLUE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL	21
II. DETERIORATION DE L'ENDETTEMENT	24
A. LA POLITIQUE D'ANNULATION DE DETTES	24
B. LES LIMITES DE CETTE POLITIQUE	30
CHAPITRE II : OBSERVATIONS SUR L'EXECUTION BUDGETAIRE	33
I. EXECUTION DU BUDGET 1990	35
A. DOTATIONS SUPPLEMENTAIRES	35
1. Titre III	36
<i>a) Chapitre 31.95 : Dépenses informatiques, bureaucratiques et telematiques</i>	36
<i>b) Chapitre 31.98 : Matériel et fonctionnement courant</i>	36
2. Titre IV	36
<i>a) Chapitre 41.42 : Assistance technique et formation dans le domaine militaire</i>	36
<i>b) Chapitre 41.43 : Concours financiers</i>	36
<i>c) Chapitre 42.23 : Actions de coopération pour le développement</i>	37
<i>d) Chapitre 42.25 : Etablissements français à l'étranger</i>	37

	<u>Pages</u>
B. ANNULLATIONS	37
1. Annulations destinées à couvrir des ouvertures de crédits en collectif 1991	37
<i>a) Chapitre 68.91 Subventions au Fonds d'aide et de Coopération</i>	<i>37</i>
<i>b) Chapitre 68.93 Aide aux armées nationales - Equipement militaire</i>	<i>38</i>
2. Annulations prises au titre des économies rendues nécessaires pour la crise du Golfe	38
<i>a) Chapitre 57.10 Equipements administratifs et divers</i>	<i>38</i>
<i>b) Chapitre 68.91 Subventions au Fonds d'Aide et de Coopération</i>	<i>38</i>
<i>c) Chapitre 68.92 Coopération et développement-recherche</i>	<i>38</i>
C. REPORTS	39
1. Crédits de coopération militaire	40
2. Crédits "actions de coopération"	40
3. Autres reports sur crédits de paiement	41
II - ELEMENTS D'EXECUTION DU BUDGET 1991	42
A. LA REGULATION BUDGETAIRE DE MARS 1991	42
B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	44
1. Crédits de paiement demandes	44
<i>a) Chapitre 36.30 Agence pour l'enseignement du français à l'étranger</i>	<i>44</i>
<i>b) Chapitre 11.42 Assistance technique et formation dans le domaine militaire</i>	<i>44</i>
<i>c) Chapitre 11.43 Concours financiers</i>	<i>44</i>
2. Annulations de crédits	45
 CHAPITRE III : LES CREDITS INSCRITS POUR 1992	 47
I. PRESENTATION GENERALE	47
II - LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	48
A. MAJORATION DES MOYENS DESTINES A L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER	49

	<u>Pages</u>
B. LE REGROUPEMENT DES MOYENS DES CENTRES CULTURELS	50
1. Centres culturels français et centres medico-sociaux (Titre III)	50
2. Centres culturels franco-africains, écoles françaises de droit local, alliances françaises (Titre IV)	51
III - LES CREDITS D'INTERVENTION	54
A. ACTIONS DE COOPERATION (chapitre 42.23)	55
1. Assistance technique	56
a) Personnel enseignant et technicien (articles 10 et 20)	56
b) Assistance technique : recrutement, formation, accompagnement, réinsertion (article 33)	59
c) Assistance technique de longue durée sur contrat (article 50)	59
2. Bourses (article 40)	59
3. Aide au développement dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de la recherche et dans le domaine technique (article 33)	60
4. Aide alimentaire - Transports et dépenses diverses (article 70)	60
B. ASSISTANCE MILITAIRE (chapitre 41.42)	61
1. Assistance militaire technique	62
2. Stages de formation militaire	65
C. APPUI AUX INITIATIVES PRIVEES ET DECENTRALISEES (chapitre 42.21)	66
D. CONCOURS FINANCIERS (CHAPITRE 41.13)	70
1. Aide budgétaire (Article 10)	74
2. Bonifications des prêts d'ajustement structurel (Article 20)	74
3. Dons en faveur de l'ajustement structurel (Article 30)	78
IV - LES CREDITS DU FONDS D'AIDE A LA COOPERATION	80
A. DONS EN FAVEUR DES PAYS LES PLUS PAUVRES	81
B. OPERATIONS EXCEPTIONNELLES	82
V - DEPENSES D'EQUIPEMENT ADMINISTRATIF HORS F.A.C.	84
 ANNEXE : Mission du rapporteur spécial à Haïti - 3-9 mars 1991	 87

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La progression globale des crédits de la coopération et du développement -3,57 %- reste cette année encore supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat (3,1 %), mais devient inférieure à celle du PIB (5,1 %).

(milliards de francs)

	1991	1992	Variation
• PIB	6.762,0	7.106,0	+ 5,09
• Budget de l'Etat	1.290,2	1.330,4	+ 3,11
• Budget de la coopération et du développement	7,86	8,14	+ 3,57
• Part relative du budget de la coopération et du développement (en %)			
- % du budget de l'Etat	0,610	0,612	
- % du PIB	0,116	0,115	

2. En réalité, cette évolution traduit essentiellement l'incidence budgétaire de la décision prise au sommet franco-africain de la Baule de juin 1990. Sauf à revenir sur les engagements pris, la charge budgétaire due à la transformation des prêts en dons est en effet de nature incompressible.

Dans le présent budget, elle se traduit par la majoration de 290 millions de francs (+ 124 %) du *chapitre 68-91-40 (dons aux pays les plus pauvres gérés par la CCCE)*, ce qui représente plus que le montant total des majorations nettes de crédits de l'ensemble du budget (280,6 millions de francs), et plus de la moitié du total des mesures nouvelles (516,9 millions de francs).

3. Il en résulte que, pour le reste, les principales dotations sont strictement maintenues à leur niveau, voire diminuées, toutes les mesures nouvelles étant financées par rédéploiement.

4. Les seules mesures nouvelles positives du budget sont principalement destinées à l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger, dont les crédits passent de 243,8 millions de francs à 334,1 millions de francs (+ 37 %).

Cette priorité résulte de la nécessité de maintenir des conditions de scolarisation liées à la présence française dans des pays comme la Côte d'Ivoire, le Gabon, Djibouti, le Sénégal, pour lesquels, jusqu'aux récentes crises, l'enseignement français était largement assuré par les systèmes nationaux.

Elle traduit également les coûts de fonctionnement du nouvel établissement public (AEFE) et les charges de rémunérations des enseignants "résidents" (charges sociales et "mesures Jospin").

Au total, l'attribution des mesures de revalorisation prévues par le plan Jospin aux enseignants en coopération représente une majoration de crédits de 17,6 millions de francs.

5. La rigueur budgétaire globale se traduit dès lors par d'importantes réductions de moyens dans certains domaines : suppression de 30 emplois d'assistants techniques militaires, diminution de 0,9 % des concours financiers, réduction progressive des effectifs d'assistance technique (- 300 postes d'enseignants à la rentrée 1992), diminution de 9,4 % des crédits de bourse, diminution de 7,6 % des crédits d'assistance technique sur conventions, diminution de 7,4 % des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées, diminution de 11,05 % des autorisations de programme du FAC.

6. Dans ce cadre, il convient de saluer l'effort très important de redéploiement des crédits et de restructuration budgétaire auquel s'est livré le ministère de la coopération (notamment sur les centres culturels et médico-sociaux), pour préserver un budget dont la seule progression résulte en définitive de dépenses "liées" : le sommet franco-africain de la Baule, et, dans une moindre mesure, le Plan Jospin.

7. Il reste que, face à la détérioration manifeste de la situation politique et économique d'un grand nombre des pays du "champ", cette évolution purement "induite" des crédits de la coopération ne paraît pas de nature à permettre les adaptations nécessaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Jeudi 7 novembre 1991

La commission a examiné les crédits de la coopération et du développement, pour 1992, sur le rapport de M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial.

Avant d'aborder l'examen de ces crédits, dont il a rappelé qu'ils ne constituaient que 20 % de l'aide publique française aux pays en voie de développement, M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a souligné la gravité et la détérioration de la situation dans l'ensemble des pays du "champ" et en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne. Il a rappelé en outre que, désormais, l'aide au développement devait également tenir compte des besoins des pays de l'Est qui font l'apprentissage de l'économie de marché.

Présentant ensuite l'analyse des crédits pour 1992, M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a rappelé que ces crédits avaient subi durement l'incidence de la régulation budgétaire de mars 1991, qui a particulièrement touché les dépenses d'intervention et les crédits du F.A.C. (424,6 millions de francs annulés en crédits de paiement et 342 millions de francs en autorisations de programme).

Pour 1992, les dépenses ordinaires s'élèvent à 6.353,6 millions de francs, ce qui représente une quasi stagnation (+ 0,9 %) après la progression de 12,5 % en 1991.

Les dépenses de fonctionnement du titre III augmentent de 25,5 % par rapport à 1991. Cette évolution importante s'explique à la fois par l'augmentation des crédits de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger et par le regroupement en un chapitre unique au titre III de l'ensemble des crédits destinés aux centres culturels français, jusqu'à présent dispersés entre les titres III et IV.

Parallèlement, les crédits d'intervention du titre IV, qui représentent 86 % du total des dépenses ordinaires, diminuent de 2,3 %. Outre le mouvement de transfert budgétaire précédemment évoqué, cette diminution recouvre les principales évolutions suivantes.

Les crédits affectés aux actions de coopération, qui atteignent 3.002,8 millions de francs, diminuent de 1,6 % au total, après avoir été amputés de 60 millions de francs en mars 1991. Ils sont notamment marqués par la diminution de 9,4 % des crédits de bourse, liée à la présence d'importants crédits non consommés, et par la diminution de 7,6 % des crédits d'assistance technique par convention.

D'autre part, l'assistance technique fait l'objet d'une profonde réforme, touchant à la définition de ses objectifs et à la gestion de ses personnels, qui se traduit par une diminution des crédits de 0,1 %, et par la suppression de 300 postes d'enseignants à la rentrée de 1992.

Les crédits d'appui aux initiatives décentralisées (organisations non gouvernementales, volontaires, coopération décentralisée) diminuent de 7,42 % (soit 11,6 millions de francs). Cette évolution marque une rupture importante avec la tendance précédente (+ 11 % en 1989, + 13 % en 1990, + 12 % en 1991). Elle succède à la régulation de mars, qui avait annulé 7,8 millions de francs de crédits.

Les crédits d'assistance militaire diminuent de 1,3 %, soit de 12,2 millions de francs, après avoir été amputés de 17,5 millions de francs en mars 1991. Les crédits de concours financiers diminuent globalement de 13 millions de francs, après avoir été amputés de 83 millions de francs en mars 1991.

Les dépenses en capital, qui correspondent essentiellement aux opérations du fonds d'aide et de coopération (F.A.C.), progressent de 14,3 % en crédits de paiement –soit plus 225 millions de francs– et diminuent de 11,1 % en autorisations de programme –soit moins 361 millions de francs. Cette évolution est essentiellement liée à l'incidence budgétaire des décisions prises au sommet de la Baule de juin 1990 et à la transformation des prêts en dons. La majoration des crédits de paiement est liée au financement nécessaire des dons aux pays les plus pauvres. Ainsi, les crédits inscrits au titre des "dons aux pays les plus pauvres" et des "dons destinés à financer des projets" sont globalement majorés de 342,7 millions de francs.

L'évolution des crédits d'équipement hors F.A.C. est marquée par une modification de la répartition des crédits au profit des écoles françaises de droit local, pour lesquelles les autorisations de programme et les crédits de paiement sont plus que doublés. Parallèlement, les autorisations de programme en faveur des centres culturels diminuent de moitié, après l'important effort accompli de 1989 à 1991.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a indiqué que la progression globale des crédits de la coopération et du développement restait cette année encore supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat, mais devenait inférieure à celle du P.I.B.

Mais il a souligné que cette évolution traduisait essentiellement l'incidence budgétaire de la décision prise au sommet franco-africain de la Baule de juin 1990. Sauf à revenir sur des engagements internationaux, la charge budgétaire due à la transformation des prêts en dons est en effet de nature incompressible.

En conséquence, pour le reste, les principales dotations sont strictement maintenues à leur niveau, voire diminuées, toutes les mesures nouvelles étant financées par redéploiement.

Les seules mesures nouvelles positives du budget sont principalement destinées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont les crédits augmentent de 90,3 millions de francs. Parallèlement, l'attribution des mesures de revalorisation prévues par le plan Jospin aux enseignants en coopération représente une majoration de crédits de 17,6 millions de francs.

La rigueur budgétaire globale se traduit donc par d'importantes réductions de moyens dans certains domaines souvent fondamentaux.

A cet égard, M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a particulièrement déploré la diminution des crédits d'appui à la coopération non gouvernementale. Il a souligné leur rôle essentiel, et la garantie d'efficacité d'utilisation des moyens liée à leur profonde connaissance du terrain et à leur caractère «extra-institutionnel».

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a estimé enfin que, dans ce cadre budgétaire rigoureux, il convenait de saluer l'effort très important de redéploiement des crédits et de restructuration budgétaire auquel s'était livré le ministère de la coopération pour préserver un budget dont la seule progression résulte en définitive de dépenses «liées» : le sommet franco-africain de la Baule, et, dans une moindre mesure, le plan Jospin.

Mais il a considéré que, face à la détérioration manifeste de la situation politique et économique d'un grand nombre des pays du «champ», cette évolution purement «induite» des crédits de la coopération ne paraissait pas de nature à permettre les adaptations nécessaires.

En conclusion, le rapporteur spécial a souligné que cette détérioration manifeste amenait à s'interroger sur l'efficacité de l'aide dispensée depuis tant d'années.

M. Yves Guéna a déploré l'importance de la concussion en Afrique, dont il a considéré qu'elle constituait un des facteurs premiers de la situation actuelle. Il a estimé nécessaire de donner au respect des droits de l'homme la prééminence sur le seul respect des institutions.

M. René Régnault a souligné la nécessité de "repenser" les objectifs et les moyens de l'aide aux pays africains. S'agissant de la coopération décentralisée, il s'est interrogé sur l'efficacité de la coordination qui pouvait présider à ses missions. Il a rappelé l'importance de la contractualisation avec les collectivités territoriales.

M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur la possibilité de définir une solution médiane entre le droit d'ingérence et le colonialisme, face à la détérioration manifeste de la situation humanitaire et sociale.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits de la coopération.

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits de la coopération et du développement pour 1992 s'inscrit dans un contexte d' *afropessimisme* dont il est difficile de contester les fondements.

Au début des années quatre-vingt-dix, la situation économique et politique du continent africain, particulièrement celle des pays de l'Afrique subsaharienne, qui constituent l'essentiel du champ de la coopération française, apparaît plus grave encore qu'elle ne l'était au début de la décennie précédente.

L'Afrique aujourd'hui n'est plus en voie de développement. Elle est en voie de décomposition, et semble désormais en proie à tous les maux à la fois. Démographie galopante, extension de la famine et de la malnutrition, dégradation de l'état sanitaire et extension des épidémies, désertification des territoires, gigantisme urbain, résurgence des luttes tribales, insécurité civile, corruption de l'administration, effondrement des structures politiques, désintégration sociale et culturelle, chute des cours des produits de base, tarissement des investissements privés, accélération de l'endettement.

Aujourd'hui la dette de l'Afrique est supérieure à son produit brut. La seule charge des intérêts lui coûte plus de 140 milliards de francs par an et dépasse le tiers de l'ensemble de ses recettes d'exportation.

Or l'aide au développement africain se trouve désormais confrontée à la « concurrence » des pays de l'Est qui font l'apprentissage de l'économie de marché, dans un contexte de pénurie d'épargne et de ralentissement généralisé de l'économie.

Une telle évolution conduit à s'interroger sur l'efficacité réelle de la politique de coopération menée depuis la décolonisation. Face à un équilibre mondial dont les principales données économiques et politiques sont aujourd'hui profondément bouleversées, celle-ci mérite sans doute d'être profondément repensée.

Du strict point de vue budgétaire, la politique française d'aide publique au développement apparaît marquée par une dispersion importante entre les crédits gérés par la Coopération, qui représentent moins de 20 % du total, et les crédits gérés par le Ministère de l'Économie et des Finances par l'intermédiaire du Trésor, qui s'élèvent à près de la moitié du total. Les départements de la Recherche, de l'Éducation Nationale et de l'Agriculture contribuent également à cette multiplication des centres de décision, dont il n'est pas certain qu'elle garantisse la parfaite efficacité des politiques menées, dont il est sûr en tout cas qu'elle contribue à l'opacité de l'analyse.

Dès lors en outre que, sur le terrain, l'aide française doit s'inscrire dans un cadre multilatéral et coexister avec la politique menée par d'autres pays ou définie par les grandes organisations internationales, on ne peut pas toujours exclure les risques de doubles emplois, qui n'évitent pas les "trous", ni même ceux d'une concurrence néfaste sur le plan des résultats pour le pays "aidé".

Au total, dans ce cadre, les seuls crédits du Ministère de la Coopération, durement touchés par la régulation budgétaire de mars 1991 liée à la crise du Golfe, enregistrent une évolution globale de 3,6 %, en net retrait par rapport à la progression de l'exercice précédent (+ 7,5 %).

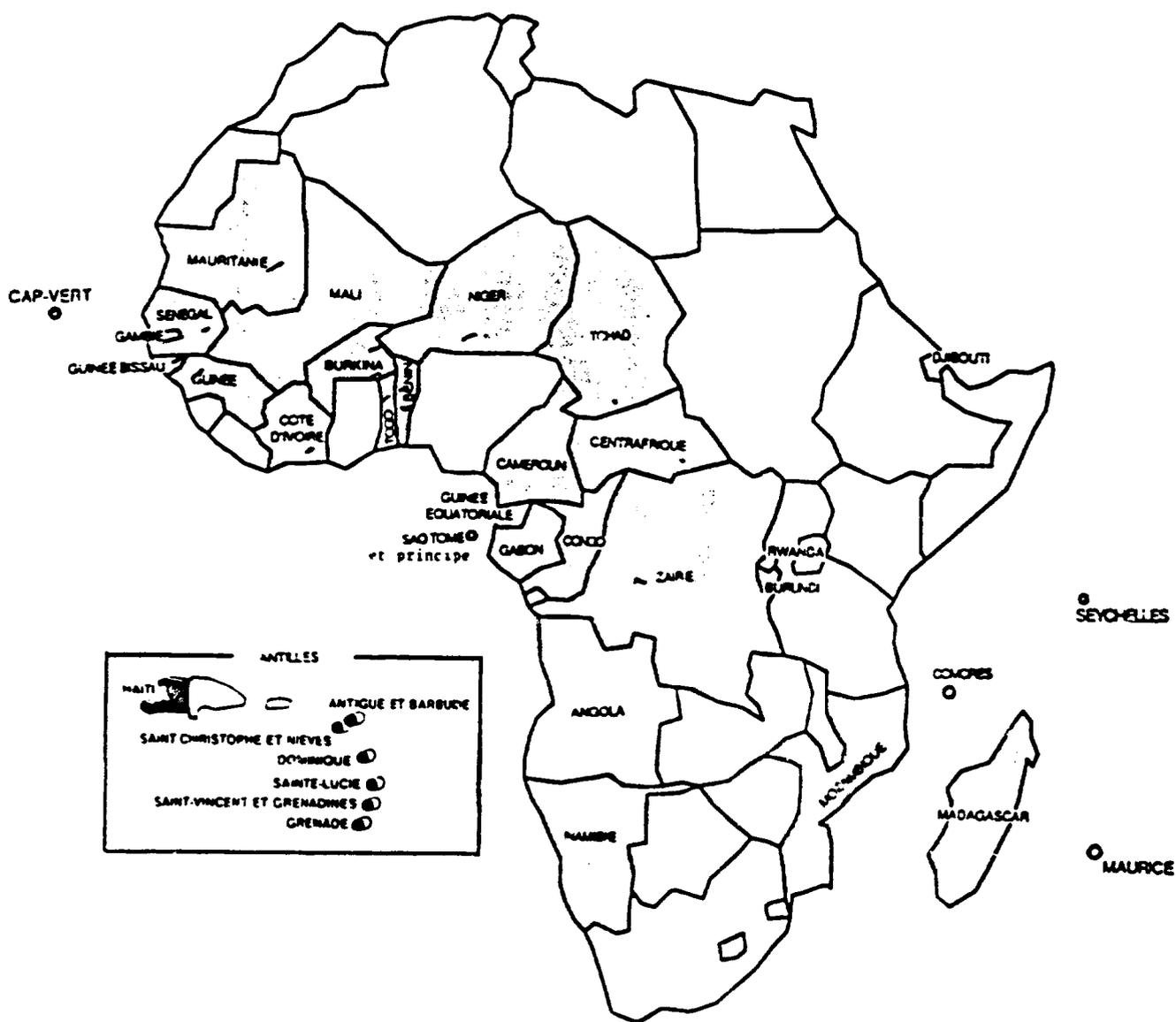
L'essentiel de cette progression résulte en réalité de la traduction budgétaire des engagements pris au sommet franco-africain de la Baule en juin 1990, engagements qu'il est désormais impératif de respecter, ainsi que de la majoration des crédits de l'Agence pour l'Enseignement du Français à l'Etranger issue de la réforme Beaucé de 1990.

La nécessaire rigueur budgétaire dans laquelle s'inscrit ce budget se traduit dès lors par un tassement sensible des moyens du F.A.C. et d'importantes réductions de moyens dans des domaines souvent fondamentaux : la coopération militaire, les effectifs de l'assistance technique, les bourses, et surtout les crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées, qui ont pourtant largement apporté la preuve de leur efficacité sur le terrain, et restent souvent les seules courroies de transmission de l'aide humanitaire dans des pays où la nécessité politique implique parfois la rupture des relations gouvernementales.

Au total, il convient de saluer l'effort très remarquable de redéploiement des crédits et de restructuration budgétaire auquel s'est livré le ministère de la coopération pour préserver un budget dont la seule progression résulte en définitive de dépenses liées.

Il reste que face à la détérioration manifeste de la situation économique et politique dans la plupart des pays du champ, et à des interrogations croissantes sur l'efficacité de l'aide dispensée, l'évolution proposée des crédits de la coopération ne paraît pas de nature à permettre les adaptations nécessaires.

LES PAYS DU "CHAMP" DU MINISTRE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT



CHAPITRE I

DETERIORATION DE LA SITUATION DANS LES PAYS DU CHAMP

La situation des pays *"du champ"* de la coopération française continue de se dégrader, à tel point que l'on peut s'interroger sur l'efficacité réelle de l'aide publique au développement dispensée depuis tant d'années.

Le ralentissement de la croissance économique, qui pèse sur la demande des pays industrialisés, et la détérioration des cours de matières premières, amplifiée par celle du dollar, contribuent à réduire le potentiel de recettes d'exportation.

Parallèlement, l'endettement des pays concernés et notamment ceux de l'Afrique subsaharienne, continue de s'accroître, du seul fait de la progression de la charge de la dette, liée au maintien de taux d'intérêts réels élevés.

En outre, la part du financement accordé par les institutions multilatérales s'accroît considérablement, face au retrait massif des investissements privés devant la détérioration de la situation économique et l'instabilité croissante des régimes politiques et administratifs.

I - DEGRADATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE

A. ACCROISSEMENT DES DESEQUILIBRES INTERNES

L'évolution de la situation économique dans les pays du champ, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne, reste totalement dépendante de celle des pays industrialisés qui sont à l'origine des recettes d'exportation, et participent à l'allègement des charges du service de la dette.

En effet, l'économie interne de ces pays ne cesse pour sa part de se dégrader, suivant un enchaînement nocif que rien ne paraît parvenir à rompre : explosion démographique, insuffisance de la production agricole, dégradation de l'environnement.

« Accroissement démographique rapide, stagnation agricole et dégradation du milieu sont des phénomènes interdépendants qui se renforcent mutuellement.

On pensait généralement, jusqu'à une date récente, que la maîtrise de l'accroissement démographique ne revêtait pas un caractère prioritaire en Afrique subsaharienne où la densité de population est faible et la terre abondante. Mais la densité de population et les quantités de terres disponibles varient largement d'un pays de la région à l'autre.

Les pays pauvres en terre arable et à fort accroissement démographique, comme le Burundi, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Rwanda et le Togo, connaissent une crise économique et écologiste qui se manifeste par une stagnation de l'agriculture, le déboisement, la dégradation des sols et la désertification. La superficie des terres arables disponibles par habitant est passée de 0,5 hectares en 1965 à 0,3 en 1987. Le système traditionnel de culture itinérante souffre de la rareté grandissante des terres et de la réduction progressive des périodes de jachère. Au Kenya, au Lesotho, au Libéria, en Mauritanie et au Rwanda, celles-ci ne sont plus suffisantes pour permettre la reconstitution des sols, de sorte que les rendements ont baissé.

Les populations se voient contraintes d'aller s'établir sur des terres marginales en zone semi-aride et dans la forêt tropicale.

Ainsi, la pression démographique est cause non seulement de dégradation des sols, mais également de déboisement, de désertification et de baisse de la production agricole.

La pression qui s'exerce sur les terres est encore aggravée par le fait que les gens ont besoin de ramasser du bois de feu et de faire paître leurs bêtes.

Le bois de feu couvre 80 % environ des besoins énergétiques de la population de l'Afrique subsaharienne et il se fait très rare. La situation s'aggravant, les agriculteurs en viennent à brûler les excréments d'animaux et les résidus de récolte au lieu de s'en servir comme engrais.

Avec un cheptel estimé à 160 millions de têtes, le problème du surpâturage a pris un caractère grave en Afrique. Plus d'un quart des terres -soit 750 millions d'hectares- est plus ou moins en voie de désertification en Afrique subsaharienne. Le potentiel agricole de ces zones est peut-être perdu pour des années.

Stagnation agricole et dégradation du milieu ont des incidences sur l'accroissement démographique. La forte mortalité infantile et postinfantile liée aux pénuries alimentaires et à la malnutrition incite les hommes et les femmes à vouloir davantage d'enfants, en partie pour être sûrs qu'il en restera pour les prendre en charge, une fois devenus vieux.

La fécondité est forte dans la région. Chaque femme y met au monde en moyenne 6,6 enfants, contre 4 dans les autres pays en développement.

Pour rompre ce cercle vicieux, il faut de toute urgence contenir l'accroissement démographique, accroître la productivité agricole sans porter atteinte au milieu et réduire la malnutrition, la pauvreté et la mortalité infantile et postinfantile- (1).

Au total, en 1990, la production des pays subsahariens n'a augmenté que de 1,5 %, et le revenu réel par habitant a baissé pour la quatrième année consécutive.

A l'évidence, ainsi que le souligne la Banque des Règlements Internationaux dans son 61ème rapport annuel :

«Ce sont les pays aux prises avec d'importants déséquilibres structurels dans leur économie nationale qui ont été les plus durement touchés par le choc extérieur représenté par les fluctuations brutales de termes de l'échange».

1. Banque Mondiale - Rapport sur le Développement dans le monde - 1991.

**Principaux indicateurs économiques de l'Afrique
subsaharienne
(Chiffres 1989)**

PNB par habitant	340 \$ par an
Croissance annuelle moyenne du PNB par habitant :	
- 1980-1989	1,2 %
- 1988	3,1 %
- 1989	0,0 %
Composition du PIB :	
- Consommation	85,7 %
- Investissement	15,1 %
Structure de la production (% du total) :	
- Agriculture	32 %
- Industrie	27 %
Taux de croissance de la production :	
- Agriculture	+ 2,0 %
- Industrie	+ 0,7 %
Croissance du volume des exportations :	
- Produits primaires	+ 4,4 %
- Produits manufacturés ..	- 9,2 %
Croissance de la dette à long terme :	
Encours total	+ 10,7 %
Créanciers publics	+ 14,2 %
Créanciers privés	+ 2,4 %

Source : Banque Mondiale.

B. DEPENDANCE ABSOLUE DE L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL.

L'absolue dépendance des pays en développement de leurs recettes d'exportation et du financement extérieur les conduit à surréagir à l'évolution de la conjoncture mondiale.

Ainsi, on estime aujourd'hui que la détérioration des termes de l'échange et la hausse des taux d'intérêt, dont les effets se sont aggravés dans les années 1980, ont coûté en moyenne aux pays d'Afrique subsaharienne plus de 10 % de leur P.I.B.

Dès lors, les pays lourdement endettés se sont trouvés plongés dans de très graves difficultés du service de leur dette. Le montant annuel des intérêts dus par les pays en développement a augmenté de 40 % durant la période 1980-1983, pour atteindre 64 milliards de dollars, soit environ 3,2 % du total du P.N.B. de ces pays, alors que la proportion au début des années 1970 était inférieure à 1 %.

Le solde des flux financiers entre les pays en développement et le reste du monde, qui représentent en 1981 un apport net de 36 milliards de dollars au profit des pays en développement, est devenu fortement déficitaire en 1989 : - 30 milliards de dollars.

Dans les pays lourdement endettés, la forte contraction de l'investissement a entravé la reprise lorsque le climat économique international s'est amélioré.

En 1990, le ralentissement de la conjoncture, joint à la détérioration des termes de l'échange et à celle du cours du dollar, pèsent à nouveau lourdement sur les perspectives des recettes d'exportation des pays en développement, et celles de l'environnement de leur dette.

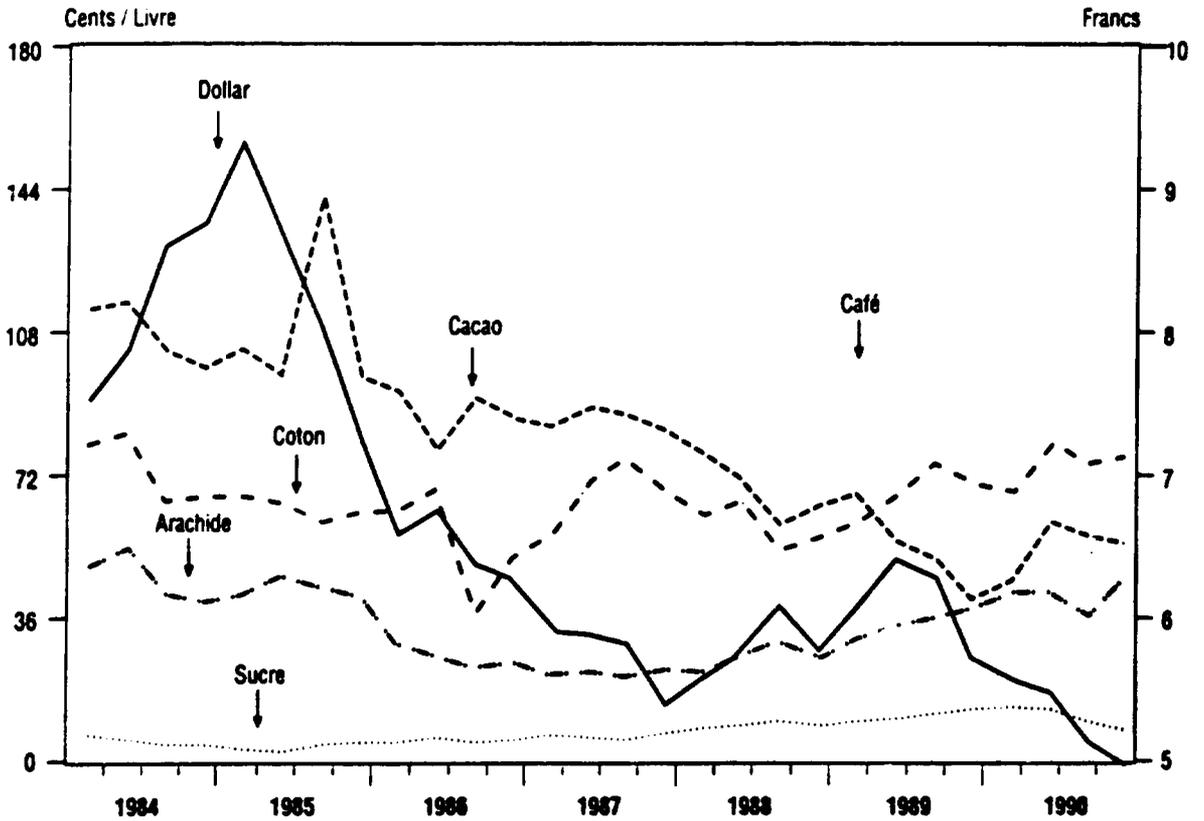
En outre, les négociations commerciales d'Uruguay, engagées en 1986 sous l'égide du GATT, se poursuivent toujours.

Or, le degré d'ouverture des marchés industriels aux produits des pays en développement constitue sans aucun doute un facteur fondamental de l'amélioration de leur situation.

Le résultat des négociations actuelles revêt donc une importance majeure, dans un contexte où les initiatives commerciales prises récemment ont de fortes dimensions régionales, sans qu'il soit possible d'estimer si le surcroît d'activité commerciale résultant de l'intégration régionale compensera effectivement les détournements de flux communaux qu'elle aura entraînés.

Or, le risque de voir les groupes régionaux accroître leur recentrage, voire le repli sur eux-mêmes, sera beaucoup plus grand si les négociations de l'*Uruguay Round* échouent.

Evolution des cours de matières premières et du dollar



II - DETERIORATION DE L'ENDETTEMENT

A. LA POLITIQUE D'ANNULATION DE DETTES

Malgré les rééchelonnements et annulations de dettes consentis par les pays développés, l'évolution de l'endettement des pays de l'Afrique subsaharienne demeure particulièrement préoccupante. Outre un alourdissement global, elle est également marquée par la baisse des flux privés et l'importance croissante des aides publiques, notamment multilatérales.

La stratégie appliquée par la communauté internationale pour faire face à l'endettement des pays en développement s'est en effet sensiblement modifiée à compter de 1988.

Alors que l'accent était mis auparavant sur les rééchelonnements d'échéances, on privilégie désormais les mesures de réduction du stock de dette et de son service, conformément aux principes définis par le *plan Brady*.

Ainsi, les modalités de réduction de l'encours et de rééchelonnement des créances adoptées à Toronto pour les pays à faibles revenus ont déjà été appliquées à 19 pays, pour un montant portant sur 5,8 milliards de dollars, soit 11 % du volume total de la dette contractée auprès de créanciers publics en vertu d'accords bilatéraux.

Total des flux nets de ressources à long terme vers les pays en développement

Nature des flux	Montant (milliards de dollars)			Part en pourcentage	
	1980	1986	1989	1980	1989
Flux nets (1)	82,8	51,2	63,3	100,0	100,0
Dons de sources publiques	12,5	14,0	18,6	15,1	29,4
Prêts de sources publiques (nets) .	20,1	19,6	18,0	24,3	28,4
<i>Accord bilatéral</i>	12,2	6,3	6,1	14,7	9,6
<i>Accord multilatéral</i>	7,9	13,3	11,9	9,5	18,8
Flux de source privée	50,2	17,6	26,7	60,6	42,2
<i>Prêts de source privée</i>	41,1	8,1	4,3	-9,6	6,3
<i>Investissement étranger direct</i> ...	9,1	9,5	22,4	11,0	35,3

(1) Non compris les transferts opérés par l'intermédiaire du FMI.

Source : Banque mondiale.

Au total, l'aide publique au développement consentie à des conditions très libérales, qui représente environ 90 % du montant de l'ensemble des dons et crédits nets de sources officielles, est la principale forme que revêtent les transferts de ressources au profit des pays les plus pauvres.

En 1989, l'APD a représenté près des deux tiers des nouveaux apports de ressources dont ont bénéficié les pays à faible revenu, et les quatre cinquièmes de ceux dont ont bénéficié les pays les plus pauvres.

En Afrique subsaharienne, les apports nets d'APD ont représenté, en 1989, 8 % du total des PNB des pays de la région, ou 28 dollars par habitant.

**Dette des pays du "champ"
(1989)**

(millions de \$)

	Dette totale	Credits FMI	Dette en % des recettes d'exportation
Angola	nd	nd	nd
Bénin	1.177	10	303,5
Burkina Faso	756	1	182,6
Burundi	867	40	754,4
Cameroun	4.743	113	252,0
Cap-Vert	129,5	0	..
République Centrafricaine	716	35	336,0
Congo	4.316	12	363,9
Côte d'Ivoire	15.412	370	463,9
Tchad	368,1	23,6	163,4
Comores	175,6	0	443,4
Djibouti	180,1	0	..
Gabon	3.176	135	169,3
Gambie	341,7	37,7	203,5
Guinée	2.176	61	292,8
Guinée Bissau	458	26,3	1.696,5
Haiti	802	41	206,9
Madagascar	3.607	165	785,5
Mali	2.157	55	605,2
Maurice	832	63	57,2
Mauritanie	2.010	69	394,8
Mozambique	4.737	56	1.842,4
Namibie	nd	nd	nd
Niger	1.578	85	428,1
Sao Tomé	130,5	1,1	1.197,6
Sénégal	4.139	316	320,7
Seychelles	168,4	0	83,5
Togo	1.185	75	246,2
Zaire	8.843	628	370,1

Source : *World Debt Tables - 1991. Banque Mondiale.*

Toronto, Dakar, La Baule
Les mesures d'annulation de dettes

1. Toronto (1988)

Trois options étaient possibles pour la consolidation de la dette publique extérieure des pays les plus pauvres et les plus endettés :

- annulation d'un tiers des échéances couvertes par le réaménagement, et consolidation au taux du marché avec une durée de remboursement de 14 ans (dont 8 ans de grâce) des deux tiers restant dus ;
- consolidation au taux du marché, avec une durée de remboursement de 25 ans (dont 14 ans de grâce) ;
- consolidation à un taux d'intérêt concessionnel -taux du marché réduit de 3,5 points- ou réduit de moitié si cette diminution représente un pourcentage inférieur à 3,5 points, avec une durée de remboursement de 14 ans (dont 8 ans de grâce).

S'agissant des prêts d'aide publique au développement et quelle que soit l'option choisie, les montants rééchelonnés sont remboursés sur une période de 25 ans avec des taux d'intérêt concessionnels.

Les pays débiteurs concernés par ces nouvelles mesures sont les pays les plus pauvres et les plus endettés, qui consentent des efforts d'ajustement dans le cadre de programmes approuvés par les institutions financières internationales et dont la situation nécessite un rééchelonnement de la dette.

La France a opté pour la première option : *annulation d'un tiers des échéances et consolidation au taux du marché des deux tiers restant dus.*

2. Dakar (1989)

Pour les 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne, la totalité des créances d'aide publique au développement a été **annulée.**

Les pays concernés par cette annulation appartiennent aux catégories internationalement reconnues des pays les moins avancés et des pays éligibles aux concours concessionnels de l'Association internationale de développement.

Les créances annulées sont les prêts de la Caisse centrale de Coopération Economique, les prêts du Trésor et les prêts de refinancement accordés par le Trésor ou la Banque française du commerce extérieur, versés avant le 31 décembre 1988 et qui relèvent de l'aide publique au développement.

Ont été également annulés les prêts à taux d'intérêt non concessionnels consentis à des fins d'aide publique par la Caisse Centrale de Coopération Economique, qui ont été garantis par l'Etat.

L'encours total de ces créances atteint 20 milliards de francs, auxquels s'ajoute le montant des intérêts originellement à échoir sur ces créances jusqu'à leur remboursement, soit environ 7 milliards de francs.

3. La Baule (1990)

Les prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique aux pays à revenu intermédiaire d'Afrique francophone (Congo, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon) seront désormais assortis d'un taux maximum de 5 %.

4. Club de Paris (1990)

Lors de la conférence des Nations Unies tenue à Paris du 3 au 19 septembre 1990, le dispositif de Toronto a été étendu aux pays non africains (Haïti, Vanuatu, Bangladesh, Birmanie, Népal, Yémen).

En outre, de nouvelles conditions ont été définies pour les pays à revenu intermédiaire :

- allongement des échéances (de 10 à 20 ans) ;
- possibilité de "swaps" de créances bilatérales contre des prises de participation ou des programmes visant à protéger la nature ;
- possibilité d'acquisition de dettes par divers organismes d'aide.

5. Club de Paris (avril 1991)

Conclusion de deux accords de restructuration de l'encours à des conditions concessionnelles (Egypte et Pologne).

Apports nets de ressources vers l'Afrique subsaharienne

	Milliards de dollars courants			% Total	
	1982	1989	1990	1982	1989
I - Financement public du développement (FPD)	10,7	19,2	21,4	61,1	86,9
1. Aide publique au développement (APD) dont	9,0	17,2		51,4	77,8
Bilatérale	6,6	11,9		37,7	53,8
Multilatérale	2,4	5,3		13,7	24,0
2. Autres FPD dont	1,7	2,0		9,7	9,0
Bilatérale	1,1	1,2		6,3	5,4
Multilatérale	0,6	0,8		3,4	3,6
II - Total des crédits à l'exportation	1,9	2,0	1,0	10,9	9,0
1. Pays du CAD dont	1,8	2,0		10,3	9,0
Court terme	0,2	1,2		10,3	9,0
2. Autres pays	0,1	x		0,6	x
III - Apports privés	4,9	0,9	2,5	28,0	4,1
1. Investissement direct (CAI)	2,2	1,1		12,6	5,0
2. Prêts bancaires internationaux	2,0	1,6		11,4	-7,2
3. Prêts obligataires	x	0,1		x	-0,5
4. Autres apports privés	0,1	0,5		0,6	x
5. Dons des organisations non gouvernementales	0,6	1,0		3,4	4,5
Total des apports de ressources (I + II + III)	17,5	22,1	24,9	100,0	100,0
<i>Pour mémoire :</i>					
Total des crédits du FMI net	1,2	-0,5	-2,5		
Acquisitions d'actifs net	-0,3	-1,5	-2,0		
Intérêts et dividendes pays par les PED montants bruts	-6,3	-8,8	-10,0		
Total des prêts officiels	5,7	11,4	14,0		
Total des apports nets de ressources	26,5	22,1	22,3		
Total du FPD	16,2	19,2	19,1		
Recettes d'APD	13,6	17,2			

B. LES LIMITES DE CETTE POLITIQUE

Malgré cet effort, les perspectives restent préoccupantes, ainsi que le souligne la *Banque Mondiale* :

-Malgré quelques signes encourageants, le problème de la dette extérieure continue à peser lourd sur les perspectives d'avenir des pays gravement endettés.

•L'initiative Brady -réduire la dette commerciale et son service- a marqué un important départ, mais elle n'a donné jusqu'ici de résultats que dans une poignée de pays à revenu intermédiaire aux perspectives économiques relativement bonnes.

•Les allègements de dettes ont été modestes -bien plus faibles, en moyenne, que ce qu'était la décote de la dette sur le marché au moment où les négociations se sont engagées.

•L'initiative prise à Toronto de réduire la dette publique bilatérale a marqué une autre percée, mais, même si les conditions qui y ont été arrêtées étaient appliquées à la totalité de la dette officielle des pays à faible revenu gravement endettés (à l'exception du Nigéria), ce qui resterait de service de la dette à assurer serait plus de deux fois supérieur aux sommes effectivement payées en 1990 à ce titre.

•C'est dire que ce type d'initiative devra être renforcé et complété au cours de la nouvelle décennie, sans compter qu'il restera à résoudre le problème de la dette non officielle des pays à faible revenu.

En outre, le développement de l'aide publique rencontre certaines limites.

Le renforcement des difficultés économiques dans les pays aidés souligne la nécessité d'initiatives pour rendre l'aide plus efficace, et l'incapacité absolue de l'aide extérieure à pallier une absence totale de réformes structurelles internes.

Là encore, le jugement porté par la *Banque Mondiale* est sévère :

«Les accords conclus à ce jour ont accru les engagements de la Banque mondiale et du FMI par rapport à ceux des banques commerciales.

«Etant donné l'impact de la crise de la dette sur les prêts du secteur privé au monde en développement, il y a de fortes chances que les dons et prêts bilatéraux et multilatéraux entrent pour plus de la moitié dans le total des ressources que recevront les pays en développement au cours des années 1990.

«Il faut donc -et ceci est de la plus haute importance- que ces flux représentent un apport suffisant de ressources.

«La qualité de ces flux sera d'autant meilleure que les organismes d'aide et de financement coordonneront mieux leur action, qu'un soutien plus efficace sera accordé à la mise en place d'orientations axées sur le marché (en appuyant davantage des réformes moins nombreuses mais plus ambitieuses), que davantage sera fait pour soutenir les initiatives du secteur privé, qu'une attention accrue sera portée aux politiques de défense de l'environnement et que seront mis en place des dispositifs qui "assurent" les flux générateurs de dettes contre la volatilité des prix et des taux d'intérêt.

«Quant les fonds fournis l'auront été pour financer des importations (de facteurs de production ou à titre de soutien généralisé de la balance des paiements), une plus grande fongibilité sera nécessaire.

Lier l'octroi d'une aide à l'obligation de l'utiliser pour financer des importations en provenance de pays déterminés en réduit considérablement la valeur ; la destiner à tels ou tels bénéficiaires nuit au fonctionnement du marché national.

CHAPITRE II

OBSERVATIONS SUR L'EXECUTION BUDGETAIRE

REMARQUE PRELIMINAIRE

La part des crédits de la coopération dans l'aide publique au développement.

Les crédits inscrits au Budget de la Coopération et du Développement ne représentent que 20 % environ du total des crédits d'aide publique au développement.

La majeure part de cette aide transite en effet par les comptes spéciaux du Trésor (près de 45 % du total) et le budget des Charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances.

(millions de francs)

	1990	1991	P.L.F 1992
- Ministère de la Coopération	6.018	6.058	7.229
- Charges communes	8.526	10.897	12.105
- Comptes spéciaux du Trésor	15.378	15.528	16.271
TOTAL	29.922	82.483	35.608

Répartition de l'aide publique au développement
(Année 1990)

(millions de francs)

		En % du total
Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget	17.327,4	48,4
- Aide multilatérale	7.657	
- Prêts du Trésor	4.917	
- Dons associés aux prêts du Trésor	393	
- Consolidations de dettes	2.045,8	
- Annulations de dettes	2.313,9	
- Garanties diverses	0,7	
Ministère de la Coopération et du Développement	5.490,1	15,3
- Coopération technique	3.150	
- Fonds d'aide et de coopération ...	1.469	
- Concours budgétaires	657,8	
- Transport d'aide alimentaire	74	
Ministère des Affaires étrangères	3.283,5	9,2
- D.G.R.C.S.T.	2.521	
- Nations Unies (aide multilatérale)	762,5	
Caisse centrale de coopération économique	1.882,4	13,7
- Prêts du premier guichet	2.526,3	
- Prêts d'ajustement structurel ...	1.931,2	
- Dons associés aux prêts	344,1	
- Autres dons	80,8	
Ministère de la Recherche et de la Technologie	2.800	7,8
- Recherche	2.800	
Ministère de l'Éducation nationale ...	730,8	2,1
- Ecolage	717,8	
- Assistance technique	13	
Autres ministères	335	0,9
- Aide alimentaire	87	
- Autres	248	
Coûts administratifs	937,4	2,6
TOTAL	35.768,9	100

I - EXECUTION DU BUDGET 1990

A. DOTATIONS SUPPLEMENTAIRES

Principaux chapitres modifiés

(millions de francs)

	L.FI	Transferts	Répartition	Reports	Fonds de concours	L.FR	Credits ouverts	Modification /L.FI
Titre III								
34-90 - Frais de déplacement	22,8			1,3		2,0	26,1	+ 14,4 %
34-92 - Parc automobile	6,3			0,6		0,8	7,75	+ 22,3 %
34-95 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	20,0		1,3	8,6	0,5		30,4	+ 51,6 %
34-98 - Matériel et fonctionnement courant	40,6		0,2	1,9		2,7	45,5	+ 11,9 %
Titre IV								
41-42 - Assistance technique et formation dans le domaine militaire	905,8			128,2		9,0	1.043,0	+ 15,1 %
41-43 - Concours financiers	975,9			1,0		411,5	1.388,3	+ 42,3 %
42-23 - Actions de coopération pour le développement	2.882,1	- 5,1	3,2	166,5	403,8	129,2	3.579,8	+ 24,2 %
42-25 - Etablissements français à l'étranger	244,8			1,9		25,3	272,0	+ 11,1 %
Titre V								
57-10 - Equipement administratif et divers								
AP	52,9	- 11,9		106,9	12,8	- 2,6	158,1	+ 198,5 %
CP	34,5	- 14,8		103,8	12,8	- 1,3	134,9	+ 291,3 %
Titre VI								
69-91 - Subvention FAC								
AP	1.900	2,0		4,3		369,8	1.532,5	- 19,3 %
CP	1.657,6	2,0		382,6		394,9	1.643,3	- 0,9 %
68-92 - Coopération et développement-recherche								
AP	13,0	- 1,0		2,5		- 0,6	13,8	+ 6,3 %
CP	11,6	- 1,0		18,3		0,4	28,4	+ 145,2 %

Les précisions suivantes ont été fournies pour les chapitres dont la dotation initiale a été modifiée de plus de 10 %.

1. Titre III

a) Chapitre 34.95 : Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques : + 10.347.568 F

	(francs)
Répartition de crédits	1.268.110
Reports	8.613.210
Fonds de concours ORSTOM	466.248

b) Chapitre 34.98 : Matériel et fonctionnement courant : + 4.845.250 F

	(francs)
Répartition de crédits	235.250
Reports	1 927 000
I.F.R (collectif)	2.683.000

Ce chapitre a obtenu 2,683 millions de francs en loi de finances rectificative afin de faire face notamment aux hausses des loyers des bureaux du ministère de la coopération et de permettre la location d'appartements pour les nouveaux agents nommés dans les missions de coopération.

2. Titre IV

a) Chapitre 41.42 : Assistance technique et formation dans le domaine militaire : + 137.195.180 F

Ce chapitre est régulièrement abondé en loi de finances rectificative (+ 9 millions de francs). De plus, 128 millions de francs ont été reportés de l'année 1989.

b) Chapitre 41.43 : Concours financiers : + 412.508.000 F

Ce chapitre reçoit également chaque année des crédits nouveaux en loi de finances rectificative (+ 411.500.000 francs).

De plus, un crédit de 1.008.000 francs a été reporté de l'année 1989.

c) Chapitre 42-23 : Actions de coopération pour le développement : + 697.618.348 F

L'apport le plus important est constitué chaque année par la contribution des Etats Africains par voie de fonds de concours à la rémunération de l'assistance technique. Celle ci s'est élevée à 403,818 millions de francs.

166,482 millions de francs ont été reportés de l'année antérieure. 129,2 millions de francs ont été ouverts en loi de finances rectificative 5,082 millions de francs ont été transférés du ministère de l'agriculture (opération d'aide alimentaire triangulaire Togo-Cap Vert).

d) Chapitre 42.25 : Etablissements français à l'étranger : + 27,245 MF

1,945 millions de francs ont été reportés de l'année antérieure. 25,3 millions de francs ont été ouverts en loi de finances rectificative.

B. ANNULATIONS

Deux mouvements d'annulations de crédits ont été opérés au cours de l'année 1990. Il s'agit d'une part des annulations destinées à financer des ouvertures de crédits en collectif 1991 et, d'autre part, des premières annulations prises au titre des économies rendues nécessaires par la crise du Golfe (1).

1. Annulations destinées à couvrir des ouvertures de crédits en collectif 1991

a) Chapitre 68.91 : Subventions au Fonds d'aide et de Coopération

- Art. 10 : Fonds d'Aide et de Coopération	AP = - 192,9 MF
	CP = - 218,1 MF
- Art. 20 : Opérations exceptionnelles	AP = - 166,4 MF
	CP = - 166,4 MF

**b) Chapitre 68.93 : Aide aux armées nationales -
Equipement militaire**

- Art. 10 : Equipement militaire $CP = -23,4$ MF
(En régularisation pour clôturer le chapitre)

**2. Annulations prises au titre des économies
rendues nécessaires pour la crise du Golfe**

a) Chapitre 57.10 : Equipements administratifs et divers

- Art. 10 : Administration centrale $AP = 2,6$ MF
 $CP = -1,3$ MF

**b) Chapitre 68.91 : Subventions au Fonds d'Aide et de
Coopération**

- Art. 30 : Dons associés aux prêts de la CCCE $AP = -10,4$ MF
 $CP = -10,4$ MF

**c) Chapitre 68.92 : Coopération et développement-
recherche**

- Art. 10 : Programme mobilisateur de recherche $AP = -0,650$ MF
 $CP = -0,45$ MF

C. REPORTS

Reports 1989-1990

CHAPITRE	INTITULE	REPORTS DEMANDÉS	REPORTS OBTENUS		TOTAL
			REPORTS ANTICIPÉS	AUTRES REPORTS	
DEPENSES ORDINAIRES					
STAT. M					
34.95	Dépenses informatiques, bureaux et télématiques	6 613 210	6 610 273	2 937	6 613 210
41.42	Assistance technique et formation dans le domaine militaire	138 195 180	136 356 371	1 838 809	138 195 180
42.23	Actions de coopération pour le développement	166 482 902	99 912 250	106 570 632	166 482 902
Mars - STAT. M					
34.90	Frais de déplacement	1 286 233		1 286 000	1 286 000
34.92	Pneus automobiles, achat, entretien carburants et lubrifiants	616 854		616 000	616 000
34.93	Remboursements à diverses administrations	17 133		17 000	17 000
34.96	Matériel et fonctionnement courant	1 927 099		1 927 000	1 927 000
41.43	Concours financiers	1 000 684		1 000 000	1 000 000
42.26	Appui à des initiatives privées et décentralisées	634 685		634 000	634 000
42.25	Etablissements français à l'étranger	1 945 360		1 945 000	1 945 000
	TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	516 737 346		115 845 369	310 726 232
DEPENSES EN CAPITAL					
37.10	Équipement administratif	103 812 096		103 812 096	103 812 096
40.91	Subvention au FNC				
40.92	Équipement économique et social	302 610 074		302 610 074	302 610 074
40.93	Coopération et développement				
40.94	Recherche	10 293 890		10 293 890	10 293 890
40.95	Aide aux armées nationales				
40.96	Équipement militaire	609 163		609 163	609 163
	Subvention et participation pour la réalisation de diverses opérations immobilières	1 731 993		1 731 993	1 731 993
	TOTAL DEPENSES EN CAPITAL	907 136 026		907 136 026	907 136 026
	TOTAL GÉNÉRAL	1 423 873 372	196 878 926	622 982 192	1 423 873 372

Le niveau élevé des reports de crédits de 1990 sur 1991 appelle quelques explications.

Deux chapitres représentent environ 9 % des reports en dépenses ordinaires : le *chapitre 41.42 -coopération militaire-* et le *chapitre 42.23 -actions de coopération.*

1. Crédits de coopération militaire

Sur les 108,8 millions de francs de crédits de coopération militaire reportés, 97,4 millions de francs sont affectés à des opérations précises, qui ont fait l'objet d'engagements de ré-imputation au début de l'année 1991

Ces reports proviennent largement de blocages de crédits effectués en fin d'année 1990, qui ont retardé le déroulement des opérations. Les blocages ont été levés, mais seulement en fin d'exercice.

En outre, 9 millions de francs d'ouvertures nettes ont été prononcées en collectif et n'ont pu être consommées avant 1991.

2. Crédits "d'actions de coopération"

Les reports importants du chapitre 42.23 s'expliquent par différents facteurs :

- Les crédits d'*assistance technique* (art. 10 et 20) ont été abondés en collectif de fin d'année de 83,2 millions de francs ; compte tenu des rattachements de fonds de concours et d'une légère avance prise à la rentrée de 1990 dans la réduction des effectifs d'enseignants, ces crédits n'ont pas été consommés en totalité.

- Les reports de l'*article 31 (actions de coopération)* correspondent notamment à des accords interuniversitaires, dont la signature a connu des retards, les universités éprouvant de sérieuses difficultés à communiquer au Département toutes les données des accords avant la date limite des engagements.

- Enfin, les reports au titre de l'*aide d'urgence* et du *transport de l'aide alimentaire* (art. 70 et 80) s'expliquent par l'abondement de ces articles en collectif de fin d'année.

Parmi les autres causes de reports, il faut signaler les délais de passation des conventions qui affectent les crédits d'assistance technique sur conventions.

3. Autres reports sur crédits de paiement

Les autres reports sur crédits de paiement peuvent faire l'objet des observations suivantes :

- Le niveau élevé des reports de *l'article 10 du chapitre 57.10* s'explique par la complexité de l'opération de rénovation des bâtiments de l'administration centrale, financée par des crédits rattachés, au budget du Département lors du collectif de 1989.

Trois cités sont concernées, une étude globale a été entreprise en 1990, et les marchés ont été passés en 1991.

- Le niveau élevé des reports de crédits de *l'article 30* du même chapitre (*centres culturels*) s'explique également par les délais inhérents aux négociations avec les autorités congolaises pour la construction du centre culturel de Brazzaville.

La totalité des crédits de paiement de cette opération avait été inscrite en une seule fois au budget du Département.

- Les reports de crédits du *chapitre 68.94 (subventions d'investissement aux écoles françaises)* proviennent, pour une grande part, de l'inscription de 18,7 millions de francs de crédits de paiement en collectif de 1990.

Quant aux reports de crédits de recherche, ils traduisent une gestion complexe qui fait appel à plusieurs départements ministériels, facteur de lenteur, mais qui a fait l'objet d'un fort rattrapage au début de 1991.

II - ELEMENTS D'EXECUTION DU BUDGET 1991

A. LA REGULATION BUDGETAIRE DE MARS 1991

L'exercice 1991 est d'ores et déjà marqué par l'incidence lourde des annulations décidées en mars 1991 dans le cadre de la "régulation budgétaire liée à la crise du Golfe".

Avec une structure caractérisée par la prépondérance des crédits du titre IV (interventions) et V et VI (FAC), le budget de la Coopération a été particulièrement touché par ces mesures.

Au total, 340,5 millions de francs de crédits de paiement ont été annulés, soit 4,3 % des crédits votés en loi de finances initiale, ainsi que 419,3 millions de francs d'autorisations de programme, soit 12,9 % des crédits votés en loi de finances initiale. Les crédits du FAC ont été particulièrement touchés, puisque ses crédits de paiement ont été amputés de près de 11 % et ses autorisations de programme de près de 13 %.

Annulations mars 1991

- Titre IV :		- 169,6 MF (- 3,0 %)
- Crédits FAC :	- CP :	- 169,2 MF (- 10,9 %)
(Titre V + Chap.68.91)	- AP :	- 416,6 MF (- 12,9 %)
- Titre VI hors FAC	- CP :	- 1,7 MF (- 5 %)
	- AP :	- 2,7 MF (- 10 %)

Annulations de crédits de mars 1991

(Milliers de francs)

Titre IV		
41.42 :	Assistance technique et formation dans le domaine militaire - Art. 10 : coopération militaire directe - Art. 20 : stages	7.840 10.000
41.43 :	Concours financiers - Art. 10 : opérations exceptionnelles (1) - Art. 20 : bonifications des PAS (2) - Art. 30 : dons d'ajustement structurel (2)	11.000 35.170 36.880
42.23 :	Actions de coopération pour le développement - Art. 10 : assistance technique - Art. 31 : aides au développement - Art. 50 : assistance technique de longue durée sur contrat	11.800 18.220 30.000
42.24 :	Appui à des initiatives privées et décentralisées - Art. 10 : ONG - Art. 20 : Volontaires - Art. 30 : Coopération décentralisée	810 6.000 1.000
42.25 :	Etablissements culturels à l'étranger (3) - Art. 20 : centres culturels - Art. 30 : Alliances françaises	850 390
Crédits FAC		
57.10 :	Equipement administratif - Art. 20 : investissements missions	AP : 5.300 CP : 2.000
68.91 :	FAC - Equipement économique et social - Art. 10 : FAC coopération - Art. 20 : opérations exceptionnelles (4) - Art. 30 : dons associés aux prêts de la CCEE (5) - Art. 40 : FAC géré par la Caisse centrale	AP : 145.100 CP : 25.350 AP : 57.500 CP : 57.500 AP : 60.000 CP : 60.000 AP : 154.000 CP : 26.400
Titre VI hors FAC		
	- Art. 68.92 : Recherche	AP : 1.000 CP : 700
	- Art. 68.94 : Investissements Ecoles françaises	AP : 1.700 CP : 1.020

(1) Réserve du ministre.

(2) L'annulation de crédits sur ces chapitres est de faible portée puisqu'il faudra inscrire les dotations correspondant aux besoins effectifs et aux conventions passées.

(3) Chapitre supprimé en 1992.

(4) Réserve du Premier Ministre.

(5) Chapitre vide en 1992. Devenu obsolète, il est conservé à titre de structure budgétaire d'accueil en cas de besoin de la CCEE.

B. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Une circulaire du ministre du budget du 6 mai 1991 a mis en oeuvre un dispositif complémentaire de maîtrise rigoureuse de la dépense publique, caractérisé par *"le gel de 30 % des crédits, l'obligation de gager les insuffisances éventuelles de crédits et la limitation des reports de crédits"*.

1. Crédits de paiement demandés

La loi de finances rectificative pour 1991 ouvre 224,9 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires ainsi répartis :

a) *Chapitre 36-30 : Agence pour l'enseignement du français à l'étranger*

+ 63,879 millions de francs (soit une majoration de 26,2 % des crédits inscrits en loi de finances initiale).

Motifs : *"Ajustement aux besoins pour tenir compte notamment de la situation réelle des personnels"*

b) *Chapitre 41-42 : Assistance technique et formation dans le domaine militaire*

+ 33,0 millions de francs (soit une majoration de 3,6 % des crédits inscrits en loi de finances initiale)

c) *Chapitre 41-43 : Concours financiers*

+ 128,0 millions de francs destinés aux bonifications des prêts d'ajustement structurel (soit une majoration de 22,7 % des crédits inscrits en loi de finances initiale).

On notera que cette majoration fait plus que compenser l'annulation de 35,17 millions de francs intervenue en mars.

2. Annulations de crédits

L'arrêté d'annulation qui accompagne la loi de finances rectificative porte sur 94,2 millions de francs de crédits de paiement et 36,3 millions de francs d'autorisations de programme.

	MF
- Chapitre 36-11 - Subvention à divers organismes d'intervention (BEPTOM)	- 0,986
- Chapitre 42-23 - Actions de coopération pour le développement	- 52,946
- Chapitre 42-24 - Appui à des initiatives privées et décentralisées	- 4,0
- Chapitre 68-91 - FAC - Coopération	- 36,285

Récapitulatif des annulations 1990-1991

(milliers de francs)

N°	Intitulé	LFI 90 CP	Ann. 90	LFI 91 CP	Ann. 91	LFI 92 CP
	TITRE IV					
41-42	Assistance technique et financière dans le domaine militaire	905.849	- 17.480	927.689		915.501
41-43	Concours financiers	975.788	- 82.050	1.400.908		1.388.000
42-23	Actions de coopération pour le développement	2.882.046	- 60.020	3.053.226	52.946	3.002.784
42-24	Appui à des initiatives décentralisées	139.607	- 7.810	156.107	- 4.000	144.523
42-25	Etablissements français à l'étranger	244.789	- 1.240	40.207		S
	TITRE V					
57-10	Equipement administratif	34.475	- 1.323	38.000	- 2.000	37.440
	TITRE VI					
68-91	Subvention au FAC	1.657.580	- 394.909	1.505.020	- 205.535	1.712.671
68-92	Recherche	11.600	- 455	7000	- 700	4.900
68-94	Subvention et participation Opérations immobilières	15.100		17.000	- 1.020	36.635

S: Chapitre supprimé

CHAPITRE III

LES CREDITS INSCRITS POUR 1992

I - PRESENTATION GENERALE

Les crédits proposés pour 1992 au titre de la Coopération et du Développement atteignent 8.145,3 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires des titres III et IV et crédits de paiement des titres V et VI), soit une augmentation de 3,57 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991.

(millions de francs)

	Budget voté pour 1991	Loi de finances initiale pour 1992	Evolution (%)
• Dépenses ordinaires (D.O.)			
- Titre III - Moyens des services	719,5	902,8	+ 25,5
- Titre IV - Interventions	5.578,1	5.450,8	- 2,3
Total D.O.	6.287,6	6.353,6	+ 0,9
• Dépenses en capital (C.P.)			
- Titre V - Investissements directs	38,0	37,5	- 1,3
- Titre VI - Subventions 'quipement	1.529,0	1.754,2	+ 14,7
Total C.P.	1.567,0	1.791,7	+ 14,3
• Total D.O. + C.P.	7.864,3	8.145,3	+ 3,6
• Autorisations de programme			
- Titre V	52,9	26,7	-- 49,5
- titre VI	3.193,0	2.858,0	- 10,5
Total A.P.	3.245,9	2.884,7	11,1

La progression globale des crédits de la coopération et du développement -3,57 %- reste cette année encore supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat (3,1 %), mais devient inférieure à celle du PIB (5,1 %).

(milliards de francs)

	1991	1992	Variation
• PIB	6.762,0	7.106,0	+ 5,09
• Budget de l'Etat	1.290,2	1.330,4	+ 3,11
• Budget de la coopération et du développement	7,86	8,14	+ 3,57
• Part relative du budget de la coopération et du développement (en %)			
- % du budget de l'Etat	0,610	0,612	
- % du PIB	0,116	0,115	

II - LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les crédits destinés aux moyens de fonctionnement du Budget de la coopération et du développement représentent 14,2 % de l'ensemble des crédits du ministère;

Ils sont fortement majorés en 1992 (+ 183,3 millions de francs, soit + 25,5 % par rapport à 1991), par l'effet de l'importante restructuration budgétaire qui conduit cette année à transférer l'ensemble des moyens consacrés aux centres culturels du Titre IV vers le Titre III.

A. MAJORATION DES MOYENS DESTINES A L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER

La mise en place en 1990 de l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger (1) créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant réforme des structures et de la gestion de l'enseignement français à l'étranger ("*Réforme Beaucé*") s'était traduite par le transfert de l'essentiel des crédits consacrés à ce poste du Titre IV vers le titre III, sur un chapitre nouveau 36-30 "*Subvention à l'A.E.F.E.*".

Cette réforme s'est notamment traduite par l'alignement indiciaire des enseignants à l'étranger sur ceux de leurs collègues français, complété par l'octroi d'une indemnité nouvelle, l' "*Indemnité de suivi d'orientation*".

Les crédits inscrits à ce titre pour 1991 au chapitre 36-30, soit 243,8 millions de francs, ont dû faire l'objet d'une majoration dans le projet de loi de finances rectificative pour 1991, à hauteur de 63,9 millions de francs.

Les crédits inscrits pour 1992, soit 334,1 millions de francs, sont en forte progression par rapport à ceux de 1991 (+ 37 %), en raison d'une part de l'ouverture de nouvelles classes ou établissements (2), d'autre part de l'incidence des charges sociales des enseignants "*résidents*", et du coût de fonctionnement de l'établissement public lui-même.

Une telle priorité budgétaire accordée à l'Agence, dans un contexte difficile, peut paraître surprenante. Elle correspond en fait à une brutale accélération de l'évolution du système d'enseignement français dans les pays du champ.

Alors que dans le reste du monde, l'enseignement français a toujours été distinct ou s'est très vite dégagé des systèmes nationaux, pour d'évidentes raisons linguistiques, il était encore fortement lié aux systèmes nationaux dans certains pays du champ, tels que le Mali, le Gabon, le Sénégal ou la Côte d'Ivoire. Les crises qui ont récemment affecté ces systèmes ont précipité leur séparation de l'enseignement français, et l'autonomie de ce dernier. Cette autonomie nouvelle explique pour une large part la forte augmentation des crédits destinés à l'Agence.

1. Etablissement public administratif placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Coopération, afin d'assurer la cohérence de recrutement et de rémunération du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

(2) Côte d'Ivoire, Gabon, Djibouti.

B. LE REGROUPEMENT DES MOYENS DES CENTRES CULTURELS

1. Centres culturels français et centres médico-sociaux (titre III)

L'ensemble des crédits relatifs aux centres culturels français se trouve désormais regroupé en un seul chapitre du titre III, le *chapitre 36-82*, intitulé *"Etablissements culturels français"*.

Les crédits du chapitre 36-82 sont ventilés en deux articles :

- les dépenses de personnel d'une part (*article 20*), qui resteront gérées par l'Administration centrale ;
- les subventions aux centres (*article 10*), qui couvriront à la fois leurs frais de fonctionnement et leurs programmes culturels.

De ce fait, les 100 *"emplois budgétaires"* des centres culturels, développés au budget 1991 au *chapitre 31-90* (rémunération des personnels), cessent d'y apparaître, les crédits correspondants figurant désormais au *chapitre 36-82*. C'est ce qui explique la suppression de 100 emplois au projet de budget pour 1992

Les crédits de personnel et de fonctionnement des centres médico-sociaux, qui étaient jusqu'en 1991 inclus dans le titre IV, sont transférés au titre III.

Les 42 emplois correspondants seront désormais développés au titre III (*chapitre 31-90 : rémunération des personnels*). Ils viennent compenser partiellement les 100 emplois des centres culturels qui disparaissent de ce chapitre pour être transférés au chapitre 36-82.

Il est créé, au *chapitre 31-90*, 30 emplois budgétaires de *"conseillers multi-missions"*, ou *"conseillers régionaux"*. Parallèlement, les crédits de fonctionnement qui accompagnent ces emplois sont transférés du titre IV vers le titre III, au *chapitre 34-98 : "moyens de fonctionnement des services"*.

2. Centres culturels franco-africains, écoles françaises de droit local, alliances françaises

Les crédits destinés aux centres culturels franco-africains, aux "écoles françaises" de droit local et aux alliances françaises sont reclassés parmi les actions de coopération du titre IV, au sein du chapitre 42-23, articles 10 et 31 (actions de coopération en faveur du développement).

Ces mouvements complexes mettent fin à une anomalie : l'inclusion parmi les coopérants des personnels des centres médico-sociaux et des conseillers régionaux. Les uns et les autres feront désormais partie des personnels directs du Ministère, et leurs emplois seront dénombrés parmi ses emplois budgétaires.

En revanche, l'autonomie des centres culturels français est soulignée par la globalisation de leurs subventions. Les centres culturels franco-africains sont nettement distingués des centres français.

Au total, les effectifs budgétaires du Ministère diminuent en apparence de 28 unités (-11 + 42 + 30).

En réalité, les transformations budgétaires affectant les centres culturels et les centres médico sociaux sont neutres pour les effectifs réels.

Le nombre des conseillers régionaux ne varie pas, puisque 30 emplois seront ouverts au titre III, et 30 emplois supprimés en "assistance technique".

Mais en fait, les conseillers régionaux actuels, en raison de leur position d'assistants techniques, sont rarement disponibles à plein temps pour leurs fonctions régionales. Leur passage dans l'administration française, sur des emplois budgétaires, les rendra pleinement disponibles pour ces fonctions. Le potentiel humain de l'ensemble des missions de coopération en sera sensiblement renforcé.

Le Ministère estime que cette mesure est l'équivalent de la création d'une quinzaine de postes.

Ce dispositif est complété par deux mesures importantes. Les effectifs de l'administration centrale seront maintenus en 1992; et tous les postes "gelés" (postes rendus vacants par des départs, mais pour lesquels tout recrutement était suspendu) seront dégelés dès 1991. Cela devrait permettre de procéder, d'ici le 31 décembre 1991, à une quinzaine de recrutements.

Trois emplois sont supprimés dans les services extérieurs.

Le bilan global de ces mesures, en termes de moyens humains, est pour la première fois depuis plusieurs années positif pour le Ministère de la Coopération et du Développement.

Moyens des services

(millions de francs)

		Credits I.P.I 1991	Credits P.I.F 1992	Evolution %
31-02	Administration centrale - indemnités			
	10. Administration centrale	21,69	21,90	+ 1,0
31-12	Services extérieurs - indemnités			
	10. Missions de coopération et d'action culturelle .	3,49	5,34	53,0
	20. Centres culturels (ancien)	0,23	--	--
	30. Centres médico-sociaux (nouveau)	--	1,64	--
31-90	Rémunération de personnel			
	10. Ministre	0,58	0,59	+ 1,7
	20. Administration centrale	96,05	93,66	-2,5
	30. Missions de coopération et d'action culturelle .	138,1	156,66	+ 13,4
	40. Centres culturels (ancien)	32,98	--	--
	50. Centres médico-sociaux (nouveau)	--	20,90	--
	60. Nouvelle bonification indiciaire (nouveau)	--	0,18	--
31-96	Autres rémunérations			
	10. Administration centrale	4,43	4,32	-2,5
	20. Missions de coopération et d'action culturelle .	10,78	12,22	+ 13,3
	30. Centres culturels (ancien)	1,49	--	--
	40. Centres médico-sociaux (nouveau)	--	0,1	--
33-90	Cotisations sociales - part de l'Etat			
	10. Administration centrale	9,60	10,22	+ 6,4
	20. Missions de coopération et d'action culturelle .	3,48	4,72	+ 35,6
	30. Centres culturels (ancien)	1,13	--	--
	40. Centres médico-sociaux (nouveau)	--	1,10	--
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat			
	10. Administration centrale	2,79	3,34	+ 19,7
	20. Missions de coopération et d'action culturelle .	12,59	13,63	+ 8,3
	30. Centres culturels (ancien)	2,92	--	--
	40. Centres médico-sociaux (nouveau)	--	2,71	--
33-92	Prestations et versements facultatifs	2,77	3,15	+ 13,7
34-93	Postes, Télécommunications et remboursements à diverses administrations	8,78	8,66	- 1,4
34-95	Dépenses informatiques, bureaucratique, télématiques			
	10. Administration centrale	12,51	17,27	+ 38,0
	20. Missions de coopération et d'action culturelle .	8,48	3,33	-60,7
34-98	Moyens de fonctionnement des services			
	10 Administration centrale	31,18	30,21	- 3,1
	20. Missions de coopération et d'action culturelle .	45,72	59,23	+ 29,5
	30. Centres culturels	3,78	1,96	-48,1
	50. Centres médico-sociaux (nouveau)	--	7,19	--
36-11	Subventions au BEPTOM (ancien)	2,00	--	--
36-30	Agence pour l'Enseignement français à l'Etranger	243,77	334,05	+ 37,0
36-82	Etablissements culturels français			
	10. Subventions de fonctionnement	18,21	40,47	+ 222,0
	20. Dépenses de personnel (nouveau)	--	43,60	--

III - LES CREDITS D'INTERVENTION

Avec 5 450,8 millions de francs pour 1992, les dépenses d'intervention constituent l'essentiel du budget de la Coopération, soit 85,8 % du total des dépenses ordinaires.

Dépenses d'intervention

(millions de francs)

Chapitres budgétaires	Crédits votés en 1990	Crédits demandés pour 1991	Evolution %
- Actions de coopération (42-23)	3 053,2	3 002,8	- 1,6
- Concours financiers (41-43)	1 400,9	1 388,0	- 0,9
- Assistance militaire (41-42)	927,7	915,5	- 1,3
- Etablissements français à l'étranger (42-25)	40,2	- 40,2	supprimé
- Appui aux initiatives privées et décentralisées (42-24)	156,1	144,5	- 7,4
Total	5 578,1	5 450,8	- 2,3

Déjà durement touchés par la régulation budgétaire de mars 1991, les crédits d'intervention inscrits pour 1992 diminuent globalement de 2,3 % par rapport aux crédits inscrits initialement pour 1991.

N. B. : La suppression du chapitre 42-25 - "Etablissements français à l'étranger" est une mesure d'ordre qui correspond d'une part à l'achèvement de la réforme entreprise en 1990 avec la création de l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger, et d'autre part à la restructuration budgétaire relative aux centres culturels.

Les mouvements de crédits correspondants ont toutefois été précédés d'une mesure d'économies qui représente au total 1,84 % des crédits de 1991.

A. ACTIONS DE COOPERATION (chapitre 42-23)

Les crédits inscrits pour 1992 s'élèvent globalement à 3 002,0 millions de francs, soit 55 % du total des dépenses d'intervention. Ils diminuent de 1,6 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale 1991.

**Actions de coopération
(chapitre 42-23)**

(millions de francs)

Articles	Crédits votés en 1991	Crédits inscrits pour 1992	Evolution en %
10: Personnel enseignant	1 285,0 ⁽¹⁾	1 293,4	+ 0,6
20: Personnel technicien	963,9	936,0	- 2,9
40: Bourses	266,6	241,6	- 9,4
50: Assistance technique de longue durée sur contrat	197,2 ⁽²⁾	182,2	- 7,6
31: Aide au développement dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de la recherche et dans le domaine technique	166,0 ⁽³⁾	191,3	+ 15,3
70: Aide alimentaire. Transport et dépenses diverses	75,0	75,0	--
33: Assistance technique, recrutement, formation, accompagnement et réinsertion	83,1	66,7	- 19,7
60: Invitations, Information. Colloques et congrès. Manifestations commerciales ..	8,8	8,8	--
32: Missions d'experts	7,6	7,6	--
Total	3.053,2	3.002,8	- 1,6

(1) moins 11,8 millions de francs annulés en mars 1991

(2) moins 30,0 millions de francs annulés en mars 1991

(3) moins 18,2 millions de francs annulés en mars 1991

1. Assistance technique

a) Personnel enseignant et technicien (articles 10 et 20)

L'assistance technique fait l'objet d'une profonde réforme, touchant à la définition de ses objectifs et à la gestion de ses personnels.

Celle-ci se traduit par une diminution globale des crédits de 0,86 % (19,4 millions de francs) qui recouvre une légère majoration des crédits "enseignants", et une sensible diminution des crédits "techniciens", essentiellement liée à la restructuration budgétaire des centres médico-sociaux.

Cette restructuration se traduit par la transformation d'un certain nombre de postes d'assistants techniques en postes de conseillers régionaux ou conseillers "multi-missions", transférés au titre III, où ils compensent partiellement la disparition d'emplois dans les centres culturels (1).

Parallèlement, le processus de substitution progressive des postes d'enseignants en postes de techniciens se poursuit. L'objectif de fond est que les pays concernés fassent davantage appel pour les fonctions d'enseignement à des nationaux formés à cet effet.

Enfin, l'incidence globale des diverses mesures de revalorisation de la fonction publique s'élève globalement à 45,01 millions de francs.

Le problème budgétaire lié au financement par fonds de concours, alimentés par les pays destinataires des envois de coopérants n'est toujours pas pleinement résolu. Compte tenu du défaut de paiement permanent de ces pays, le déficit des fonds de concours s'accroît.

La remise à niveau du taux de contribution de la France n'est pas poursuivie cette année, alors que 100 millions de francs avaient été inscrits à ce titre en 1991.

En outre, le mécanisme devient doublement pervers lorsque, comme c'est le cas pour la Côte d'Ivoire, les contributions des États concernés ne sont assurés que grâce à des prêts consentis par la Caisse Centrale de Coopération Économique.

1. Transfert de 42 emplois des centres médico-sociaux, dont 30 de "conseillers multi-mission". Suppression de 100 emplois dans les "centres culturels".

Au total, outre la nouvelle répartition des crédits des centres culturels, des centres médico-sociaux et des conseillers multi-missions, l'évolution des crédits d'assistance technique est la résultante de différentes mesures portant à la fois sur le niveau des rémunérations et sur l'évolution des effectifs.

(millions de francs)

- Suppression de 100 postes d'assistants techniques enseignants (hors Côte d'Ivoire) au 1er septembre 1992	- 10,04
- Revalorisation des crédits de rémunération de l'assistance technique	+ 26,99
- Incidence en année pleine de l'économie correspondant à la suppression de 100 postes d'assistants techniques enseignants au 1er septembre 1991	- 19,96
- Incidence en année pleine de la mesure de transformation de 25 postes d'enseignants en 25 postes de techniciens	+ 0,20
- Regroupement sur le chapitre 42.33 des crédits destinés aux établissements français à l'étranger	+ 12,61
- Regroupement sur le titre III des crédits destinés aux centres culturels français, sur le titre IV des crédits destinés aux centres culturels franco-africains, et inscription sur le titre III des crédits de personnel afférents aux conseillers multi-missions et aux centres médico-sociaux	- 47,93
- Application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique -personnels enseignants-	+ 0,38
- Application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique. Nouvelle bonification indiciaire -Personnels enseignants-	+ 0,62
- Revalorisation de la situation des enseignants (Plan Jospin) .	+ 17,63
Total	- 19,39

Il convient de mentionner, en outre, la réduction de 200 postes d'assistants techniques prévue en 1992 en Côte d'Ivoire. Cette mesure est sans conséquence directe sur l'évolution du budget mais elle allège la charge pesant sur les finances publiques ivoiriennes et réduit d'autant le risque encouru en gestion par le Ministère sur le financement par fonds de concours de l'assistance technique.

Effectifs de l'assistance technique

	Total 1991	Prévisions 1992
Angola	7	7
Bénin	111	95
Burkina	417	226
Burundi	130	79
Cameroun	711	314
Cap-Vert	19	12
Centrafrique	431	250
Comores	148	85
Congo	424	258
Côte d'Ivoire	2.441	1.016
Djibouti	564	320
Gabon	871	420
Gambie	8	4
Guinée	126	84
Guinée Bissau	26	20
Guinée Equatoriale	49	30
Haïti	120	67
Madagascar	581	310
Mali	386	211
Maurice	54	36
Mauritanie	379	202
Mozambique	19	16
Niger	482	275
Rwanda	90	72
Saint-Thomas	20	15
Sénégal	1.343	679
Seychelles	42	26
Tchad	177	150
Togo	220	139
Zaire	120	114

b) Assistance technique : recrutement, formation, accompagnement, réinsertion (article 33)

Les crédits inscrits à ce titre pour 1992 s'élèvent à 66,7 millions de francs, soit une diminution importante par rapport à 1991 : - 16,4 millions de francs.

Ce recul correspond uniquement au transfert au *titre IV* de crédits destinés aux conseillers multi-missions et aux centres médico-sociaux (- 17,4 millions de francs).

c) Assistance technique de longue durée sur contrat (article 50)

Les crédits destinés à l'assistance technique sur contrat atteignent 182,2 millions de francs, soit une diminution de 15 millions de francs.

La plus grande partie des opérations concerne essentiellement des actions de sécurité aérienne gérée par l'ASECNA ou la SOFREAVIA, ainsi qu'un soutien en personnel ferroviaire géré par l'OFERMAT.

Les conventions ont principalement pour objet d'assurer la rémunération de personnels techniques sur moyenne et longue durée.

2. Bourses (article 40)

Les crédits affectés aux bourses en 1992 atteignent 241,6 millions de francs, soit une diminution de 90,4 % par rapport à 1991. Cette diminution s'explique par un volume important de crédits non consommés.

Il existe trois types principaux de bourses : les bourses d'études en France, les bourses de stage en France et les bourses en Afrique.

Le ministère de la Coopération accorde un peu moins de 6.000 bourses par an à des ressortissants des pays du champ.

Depuis 1991, la responsabilité du programme de formation des ressortissants de leurs pays de résidence est transférée aux chefs de missions de coopération.

3. Aide au développement dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de la recherche et dans le domaine technique (article 33)

Les crédits inscrits pour 1992 -soit 191,4 millions de francs- sont marqués par une majoration nettement supérieure à celle de l'ensemble des autres actions concernées par ce chapitre : + 25,7 millions de francs, soit + 15,4 %.

Ces crédits sont donc majorés au delà du seul rattrapage des crédits amputés lors de la régulation budgétaire de mars 1991, soit 18,22 millions de francs.

A part 1,5 million de francs destinés au renforcement de l'appui à la scolarisation des enfants français au Mali, cette évolution correspond en fait essentiellement à des *mesures d'ordre*, liées à des modifications d'imputation budgétaire :

- regroupement des crédits destinés aux établissements français à l'étranger .. + 11,6 MF
- modification de l'imputation des dépenses d'aide au développement précédemment supportées par le chapitre 68 91 + 20,0 MF
- inscription au titre III des crédits figurant précédemment au titre IV pour les centres culturels français - 7,5 MF

4. Aide alimentaire - Transports et dépenses diverses (article 70)

Les crédits inscrits à ce titre sont strictement reconduits en francs courants : 75 millions de francs, ce qui correspond à une diminution en francs constants.

Le ministère de la Coopération prend en charge les dépenses d'aide alimentaire pour la seule partie *transport*. C'est le ministère de l'Agriculture qui procède à l'achat des céréales (1).

Le financement prévu à ce titre est fixé à 245 millions de francs pour 1992, soit une diminution de 6,5 % des crédits par rapport à 1991.

Le programme d'aide alimentaire pour 1992 n'est pas arrêté. Il n'est en effet établi qu'en fin d'année, après exploitation des informations reçues concernant les prévisions de récolte, afin que soit respectée la règle selon laquelle l'aide doit être modulée en fonction des besoins et non pas fixée "par principe".

L'engagement de la France auprès du Conseil International du Blé (accords de Londres) porte sur un minimum de 100.000 tonnes de céréales chaque année.

La politique actuelle en matière d'aide alimentaire vise à ne perturber ni les habitudes alimentaires locales, ni le marché des productions locales. Elle s'efforce de développer un système "triangulaire" en finançant plutôt des transferts d'aliments des pays en développement excédentaires vers les pays déficitaires (1).

**Aide alimentaire
Principaux donateurs
(1989)**

	<i>(milliers de tonnes)</i>
Etats-Unis	5.286,1
Canada	1.169,9
C.E.E. (aide communautaire)	882,4
Japon	440,8
R.F.A.	272,3
France	261,7

B. ASSISTANCE MILITAIRE (chapitre 41-42)

Les crédits destinés à la coopération militaire sont fixés à 915,5 millions de francs pour 1992, soit une diminution de 12,2 millions de francs par rapport aux crédits initiaux pour 1991. Ceci ne permet donc pas de compenser totalement l'annulation de crédits intervenue à hauteur de 17 millions de francs dans le cadre de la régulation budgétaire de mars 1991.

1. Ainsi, en 1990, 4.000 tonnes de maïs du Togo et du Burkina Faso fournis au Cap-Vert.

A l'échelon central du Ministère, la coopération militaire est dirigée par le Ministre, assisté de conseillers techniques et conduite par un organisme d'exécution : la Mission Militaire de Coopération (MMC).

Dans les Etats, le correspondant de la MMC est en règle générale l'Attaché de Défense, qui exerce sous la direction de l'Ambassadeur les fonctions de chef de mission d'assistance militaire.

En liaison avec le S.G.D.N., le Ministère de la Défense et le Ministère des Affaires Etrangères, (Direction des Affaires Africaines et Malgaches), elle conduit les actions de coopération militaire décidées au profit des pays du champ de compétence du Ministère de la Coopération et du Développement.

Cette coopération revêt sur le terrain trois formes différentes :

- l'assistance en personnels militaires ;
- la formation militaire des cadres nationaux dans les écoles et centres d'instruction français ou sur place ;
- l'aide en matériels aux armées nationales.

1. Assistance militaire technique (article 10)

Les crédits d'assistance militaire technique inscrits pour 1992 s'élèvent à 791,15 millions de francs, en diminution de 12,19 millions de francs par rapport à 1991.

Les assistants militaires techniques (AMT), personnels, militaires hors budget du Ministère de la Défense, sont mis par le Ministère de la Coopération et du Développement à disposition des états qui le souhaitent pour servir dans les forces locales principalement comme conseillers, spécialistes ou instructeurs.

Actuellement, sur 37 états relevant du champ du Ministère de la Coopération et du Développement, 23 états bénéficient de la présence d'AMT.

Le coût moyen d'un militaire AMT, tous pays et toutes dépenses confondues est actuellement d'environ 650.000 francs par an.

La réduction de postes prévue en 1992 porte sur les "postes de substitution", c'est-à-dire les postes de responsabilités directes tenus par des cadres français.

Cette réduction est compensée par l'envoi d'un plus grand nombre de cadres en mission de courte durée (entre 2 et 6 mois) ou de très courte durée (inférieure à 2 mois), à titre individuel ou à titre collectif (sous forme de D.A.M.I. - "Détachement d'assistance militaire d'instruction").

Cette formule a l'avantage d'offrir une grande souplesse, d'être mieux adaptée aux besoins et d'être moins onéreuse (rapporté à l'année, le coût moyen d'un militaire en mission d'une durée de 2 à 6 mois, est d'environ 215.000 francs, la Coopération n'assurant que le surcoût de solde à l'étranger de ce personnel détaché à la Défense).

Représentant, en année pleine, un effectif d'environ 135 personnes en 1991, cette modalité d'assistance pourrait atteindre 150 militaires en 1992.

Les trois principaux pays destinataires de l'assistance militaire technique sont le Tchad, le Zaïre et le Gabon.

Assistance militaire technique - Crédits

(millions de francs)

	AMT	Aide directe	Stages
Tchad			
1991	44,8	67,0	5,0
1992 (1)	43,0	non déterminé (1)	non déterminé
Zaïre			
1991	60,0	14,0	4,0
1992	58,5	non déterminé	3,8
Gabon			
1991	61,8	3,8	12,0
1992	61,7	non déterminé	10,0

(1) Après l'arrivée au pouvoir de M. Idriss Deby en décembre 1990, la désorganisation des forces armées, et la dégradation de l'ordre et des finances publiques ont nécessité la définition d'un plan de reorganisation de l'armée tchadienne :

- un protocole d'accord du 31 juillet 1991 prévoit une aide budgétaire de 110 millions de francs sur 1991-1992 destinée à financer la déflation des effectifs militaires ;
- un effort important devrait encore être consacré en 1992 à l'équipement et au financement de la nouvelle armée tchadienne.

Assistance militaire technique - Effectifs

PAYS	Effectifs budgétaires	Effectifs reels
Bénin	10	8
Burkina Faso	12	7
Burundi	22	26
Cameroun	62	59
Centrafrique	71	70
Comores	39	35
Congo	12	13
Côte d'Ivoire	68	67
Djibouti	81	77
Gabon	98	91
Guinée	26	17
Guinée Equatoriale	4	4
Haiti	5	2
Madagascar	11	9
Mali	10	8
Maurice	3	1
Mauritanie	57	53
Niger	53	53
Rwanda	21	18
Sénégal	29	25
Tchad	43	39
Togo	75	73
Zaïre	95	93
TOTAL	907	848

**Aide militaires directe
Principaux destinataires en 1991**

(millions de francs)

Centrafrique	15
Guinée-Conahry	10
Madagascar	9
Niger	10
Sénégal	19
Tchad	67
Togo	9
Zaïre	14
TOTAL	223

2. Stages de formation militaire

Evolution des crédits "Stages"

(millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Situation de la dette vis-à-vis du MINDEF au 1er janvier	--	- 18	- 35	- 33	- 38,6	
L.F.I. Chapitre 41-42	+ 121,3	+ 112	+ 121,3	1 121,3	+ 124,3	
Coût des stages	- 139,3	- 129,8	- 119,3	- 111,3	- 111,3	
(Annuité de remboursement de la dette au MINDEF)	--	()	(2)	(10)	(13)	
Prévision de gestion de la dette ..	--	--	- 33	- 23	- 10	0
Aléas budgétaires en cours d'année	--	--	--	- 15,6	- 10	
Situation de la dette réelle vis-à-vis du MINDEF au 31 décembre	- 18	- 35	- 33	- 38,6	- 35,6	
Nombre de stagiaires	2.108	2.270	2.173	2.015	1.850	1.600

Depuis 1987, le Ministère de la Coopération rencontre des difficultés à rembourser les factures de ces stages au Ministère de la Défense. Les reliquats impayés sont honorés en début d'exercice suivant sur la nouvelle gestion.

A compter de 1988, pour remédier à cette situation, le ministère a diminué le nombre de stages et supprimé les stages onéreux (1). En 1989, le coût global des stages est devenu inférieur aux crédits budgétaires, et l'insuffisance cumulée aurait pu être résorbée sur les deux exercices 1990 et 1991.

Toutefois, le blocage de crédits d'octobre 1990, puis l'incidence de la régulation de mars 1991 se traduisent par une nouvelle insuffisance des crédits, évaluée fin 1991 à 35,6 millions de francs.

Seule une gestion draconienne des stages accordés en 1991 et en 1992 pourra permettre d'améliorer la situation, mais pas avant 1994.

Votre rapporteur déplore ce freinage brutal de la formation des stagiaires militaires africains, dont il estime qu'elle représente un aspect essentiel de la politique française de coopération.

D'une manière plus générale, il s'inquiète de la réduction des crédits de coopération militaire, notamment de l'aide directe, dans un contrôle évident de dégradation de la situation du maintien de l'ordre et des libertés publiques dans de nombreux pays.

C. APPUI AUX INITIATIVES PRIVEES ET DECENTRALISEES (chapitre 42-24)

Ce chapitre est touché par d'importantes mesures d'économies, puisque la réduction des crédits atteint 7,4 % en moyenne. Les trois articles concernés -*ONG, Volontaires, coopération décentralisée*- sont amputés dans les mêmes proportions.

Cette évolution marque une rupture importante avec la tendance précédente (+ 10,9 % en 1989, + 12,8 % en 1990, + 11,8 % en 1991). Celle-ci traduisait une politique de développement du volontariat tout à fait intéressante et de nature à améliorer l'efficacité de l'affectation des crédits sur place.

Votre Commission s'en était vivement félicitée, et déplore aujourd'hui tout particulièrement la rigueur qui caractérise ces crédits, déjà amputés de 7,8 millions de francs dans le cadre de la régulation budgétaire de mars 1991.

Crédits d'appui à des initiatives privées et décentralisées

(millions de francs)

	Crédits inscrits en 1991	Annulations mars 1991	Crédits inscrits en 1992	Évolution 1992/1991
O.N.G. (1)	5,2	- 0,8	4,9	- 0,3
Associations de volontaires	141,6	- 6,0	131,2	- 10,4
Coopération décentralisée et projets conjoints	9,2	- 1,0	8,5	- 0,7
TOTAL	156,1	- 7,8	144,5	- 11,4

(1) Cf N.B. ci après.

Au cours de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, les crédits de l'article 10 - "Organisations non gouvernementales" ont été majorés de 3 millions de francs.

Ceci permet aux crédits O.N.G. de progresser en définitive de 52 % en 1992.

Toutefois, en loi de finances rectificative 1991, les crédits de ce chapitre ont à nouveau fait l'objet d'une annulation de 4 millions de francs, qui annule l'effort qui vient d'être consenti et aggrave encore l'évolution déplorée ci-dessus.

Utilisation des crédits

(millions de francs)

	1990	1991 (1)	1992
O.N.G.	8,19	4,4	4,8
- projets de terrain	4,6		
- éducation au développement ...	2,8		
- divers	0,7		
Volontariat	122,6	135,6	131,2
- Association française des volontaires du progrès	92,2		
- Volontaires européens du développement	9,9		
- Volontaires du service national .	6,6		
- protection sociale des volontaires	12,9		
- divers	1,7		
Coopération décentralisée	7,9	8,2	8,5
- Cités unies France	3,5		
- Cités unies développement	0,9		
- Assises de la coopération décentralisée	1,7		
- programmes mobilisateurs	0,8		
- programme solidarité eau	0,4		
- projets de terrain des collectivités locales	0,6		

(1) Après régulation de mars 1991.

• La limitation des crédits *O.N.G.* risque d'affecter surtout les possibilités de cofinancement des projets d'éducation au développement et à l'environnement élaborés dans la perspective de la conférence des Nations Unies sur l'environnement de juin 1992 (Rio de Janeiro).

• La réduction des crédits "volontaires" se traduira par une diminution sensible de l'effectif des volontaires pris en charge, d'autant que les nouvelles mesures de protection sociale annoncées au cours de la Table ronde sur le volontariat en décembre 1990 devraient produire leur plein effet sur l'exercice 1992.

• La quasi stabilité des crédits de *coopération décentralisée* devrait permettre de poursuivre les actions engagées en 1991, centrées sur des "programmes mobilisateurs" (développement social des quartiers), le cofinancement de projets dans le cadre de contrats de plan Etat/régions, et la réalisation d'études et d'évaluations des opérations de développement conduites par les collectivités locales et leurs partenaires du Sud.

L'analyse des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées du *chapitre 42-24* doit toutefois être rapprochée de celle des crédits FAC inscrits au *chapitre 68-91*, affectés au cofinancement d'opérations réalisées avec des initiatives privées.

Chapitre 68-91

Décisions FAC	millions de francs)	
	1990	1991
Cofinancement O.N.G.	26,0	70,9
Cofinancement coopération décentralisée	14,0	10,0

L'accroissement des dotations en faveur des projets de terrain des O.N.G. (+ 52,2 % de 1990 à 1991) a permis de poursuivre l'effort entrepris pour développer des programmes pluriannuels, mettre en place des opérations de rachat des créances privées par les O.N.G., renforcer l'appui aux interventions dans le secteur de l'environnement et des villes, enfin procéder à l'évaluation des actions cofinancées.

Au titre de l'exercice 1991, une dotation supplémentaire de 50 millions de francs est en outre prévue pour la mise en oeuvre d'un programme de réinsertion destiné à des demandeurs d'asile déboutés.

Cette politique doit être développée en 1992, afin de renforcer la position des O.N.G. françaises, trop dépendantes encore, contrairement à leurs homologues européennes, des financements de la Communauté Economique Européenne.

D. CONCOURS FINANCIERS (chapitre 41-43)

Les crédits affectés aux "concours financiers" s'élèvent à 1 388,0 millions de francs en 1992 et représentent 24,5 % du total des dépenses d'intervention du Titre IV.

Ils s'inscrivent en légère baisse (-0,9 %) par rapport à 1991, après une majoration de 44 % en 1991, liée à la traduction budgétaire des décisions adoptées au sommet franco-africain de La Baule en juin 1990.

Celles-ci ont en effet donné lieu à la création d'un nouvel article "Dons en faveur de l'ajustement structurel" (41-53-30) doté de 737,5 millions de francs en 1991.

Concours financiers

(millions de francs)

	Crédits votés en 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution (en %)
10 : Aide budgétaire - Opérations exceptionnelles	100,0	75,0	- 25,0
20 : Bonification des prêts d'ajustement structurel	563,4	608,0	+ 8,0
30 : Dons en faveur de l'ajustement structurel	737,5	705,0	- 1,2
Total	1 400,9	1 388,0	- 0,9

En 1992, les crédits de "concours financiers" sont marqués par une sensible modification de leur répartition entre les crédits destinés à la "bonification des prêts d'ajustement structurel", qui passent de 563,4 millions de francs à 60 millions de francs (+ 7,9 %), et les "dons en faveur de l'ajustement" et l' "aide budgétaire", qui diminuent de 6,9 %, passant de 100 millions de francs à 75 millions de francs pour l'aide et de 737,5 millions de francs à 705,0 millions de francs pour les dons.

Cette évolution résulte de la situation économique des pays du champ. Pendant 2 à 3 ans, les besoins financiers liés à l'ajustement structurel croîtront plus vite dans les pays à revenu intermédiaire, ce qui impose de prévoir une augmentation des crédits destinés aux bonifications.

Les prévisions effectuées sur ce chapitre restent cependant limitées. Selon les réponses apportées à votre rapporteur :

-Il est malaisé de faire des prévisions autres qu'indicatives et globales sur ce chapitre. En effet, les besoins financiers des pays sont susceptibles de variations importantes et rapides résultant des évolutions de la conjoncture internationale, des fluctuations du cours des matières premières, des évolutions politiques internes, etc.

-En outre, il convient de signaler que la France s'est fixée pour règle de n'apporter de concours financiers qu'aux pays ayant signé un accord avec le FMI.

-De fait, la programmation des crédits du chapitre 41-43 pour 1992 n'a pas encore été effectuée.

-Il peut toutefois être indiqué que l'objectif global sera la stabilisation des concours hors projets.

-Les décisions annoncées à l'occasion du sommet franco-africain de la Baule devraient contribuer notablement à sa réalisation».

L'analyse de l'évolution de l'affectation des concours financiers en 1990 et 1991 fait apparaître la prédominance croissante des dons en faveur de l'ajustement structurel en 1990 et 1991.

Les principaux bénéficiaires de ces concours restent la Côte d'Ivoire (401,2 millions de francs en 1990, soit 33 % du total ; 107,0 millions de francs en 1991), le Tchad (233,4 millions de francs en 1990 ; 110,0 millions de francs en 1991), ainsi que la République Centrafricaine, le Mozambique et le Tchad.

Concours financiers

(millions de francs)

	Aide budgétaire (article 10)	Dons en faveur de l'ajustement structurel (article 30)	Bonifications de prêts en faveur de l'ajustement structurel (article 20)
1990			
Bénin	22,5	28,7	--
Burkina	15	--	--
Cameroun	--	8	72,1
Cap Vert	--	0,5	--
Comores	--	47,7	--
Côte d'Ivoire	--	10,79	390,5
Djibouti	--	70	--
Guinée Bissau	--	9	--
Guinée Equato	--	30,3	--
Haïti	--	11	--
Mali	--	1,1	13,5
Mauritanie	--	30	--
Mozambique	15	--	--
Niger	25,05	2,8	--
RCA	--	89,69	--
Rwanda	--	60	--
Sao Tomé	--	8,5	--
Sénégal	15	6,5	--
Tchad	--	233,45	--
Togo	--	1,36	--
TOTAL	92,55	649,3	478,1

(1) Au 15 août 1991.

Concours financiers

(millions de francs)

	Aide budgétaire (article 10)	Dons en faveur de l'ajustement structurel (article 10)	Bonifications de prêts en faveur de l'ajustement structurel (article 20)
1991 (1)			
Bénin	1,4	65	
Burkina	5	50	
Burundi	7,6		
Cameroun	3,5		
Comores	0,88	35	
Côte d'Ivoire	..		107
Djibouti	..	20,5	
Guinée	2	20	
Guinée Bissau	..	5	
Guinée Equato	1	10	
Haïti	..	20	
Madagascar	..	25	
Mali	0,5	55	
Mozambique	1,5	100	
Niger	0,5	90	
RCA	7	60	
Rwanda	..	35	
Sénégal	..	50	
Tchad	..	110	
Togo	..	50	
TOTAL	30,88	800,5	107

(1) Au 15 août 1991.

1. Article 10 : "Aide budgétaire"

Les crédits *d'aide budgétaire* de l'article 10 sont essentiellement destinés à assurer la couverture des "dépenses prioritaires" des Etats, ou à apurer de arriérés, soit à des entreprises locales ou françaises, soit à des organismes internationaux et bancaires.

2. Article 20 : "Bonifications des prêts d'ajustement structurel"

Les prêts d'ajustement structurels s'inscrivent dans le cadre de l'aide *"hors projet"*.

Le développement de l'*"aide hors projet"* est liée à l'appui apporté à la politique d'ajustement structurel des pays africains, en association avec la Banque Mondiale.

Ces concours, qui constituent un volet complémentaire aux mesures d'allègement de dettes, sont consentis à des conditions privilégiées. Ils sont notamment destinés à appuyer des réformes structurelles dans les systèmes administratifs et bancaires.

Ils revêtent quatre formes :

- les prêts d'ajustement structurel (P.A.S.),
- les prêts coordonnés d'ajustement sectoriel (P.C.A.S.),
- les prêts spéciaux d'ajustement structurel (P.S.A.S.),
- les subventions d'ajustement, qui remplacent à compter au 1er juillet 1991 les P.C.A.S. et les P.S.A.S..

En 1991, l'utilisation des crédits inscrits à ce titre (563,4 millions de francs) a notamment couvert, pour 107 millions de francs, la bonification d'un prêt de 300 millions de francs à la Côte d'Ivoire (1).

1. Dont :

- *remboursement d'arriérés envers la C.C.C.E.* : 75 millions de francs ;
- *assistance technique* : 46 millions de francs ;
- *entreprises privées* : 175 millions de francs ;
- *dépenses de fonctionnement prioritaires des administrations financières* : 4 millions de francs.

- **Les prêts d'ajustement structurel (P.A.S.) classiques** bilatéraux sont accordés sur des ressources hors plafond, c'est à dire par des emprunts sur le marché bénéficiant de la garantie de l'État français et d'une bonification d'intérêt accordée sur les crédits budgétaires du ministère de la coopération et du développement

Cette bonification est accordée en une seule fois par le ministère de la Coopération et du développement, sur la base du différentiel d'intérêt actualisé au moment de la mise en place du prêt

Ils sont autorisés à un taux fixé par référence aux conditions de l'emprunt émis par la Caisse centrale et pour une durée de quinze ans, dont cinq ans de différé d'amortissement

Depuis le 1er juillet 1990, ils sont réservés aux pays à revenu intermédiaire et leur taux ne peut excéder 5%. Les pays éligibles à ces prêts doivent appartenir à la zone d'intervention du Fonds d'aide et de coopération

- **Les prêts coordonnés d'ajustement sectoriel (P.C.A.S.)** étaient accordés jusqu'en juillet 1990 dans le cadre du *"programme spécial d'assistance aux pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne"* décidé à la fin de 1987 par la Banque mondiale et les principaux pays bailleurs de fonds membre de l'O.C.D.E.

Ces prêts avaient pour objet des opérations de restructuration économique et financière en liaison avec les programmes d'ajustement de la Banque mondiale pour les pays éligibles au "Programme spécial", dont la liste est fixée par l'ensemble des participants : Bénin, Burundi, Centrafrique, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Saint-Thomas et le Prince, Sénégal, Tchad, Togo et Zaïre.

Ils étaient financés sur des ressources à long terme du Fonds de développement économique et social, et bonifiés par une subvention du Fonds d'aide et de coopération

Ils étaient assortis d'un taux d'intérêt de 0,681 % sur 30 ans, dont 10 ans de différé de remboursement.

- **Les prêts spéciaux d'ajustement structurel (P.S.A.S.)**

Les pays éligibles au "Programme spécial" et compris dans la zone d'intervention de la Caisse centrale pouvaient aussi bénéficier de prêts d'ajustement structurel français dans un cadre bilatéral. Cette formule est restée en vigueur jusqu'au 1er juillet 1991.

Ces prêts étaient alors accordés aux mêmes conditions et finances selon les mêmes procédures que les P C A S

Le taux moyen supporté par les emprunteurs pour l'ensemble des prêts d'ajustement aura été en 1990 de 4,02 %

- **Les subventions d'ajustement**

Depuis les décisions de La Haule, les P.C.A.S. et le P.S.A.S. ont été remplacés par des subventions d'ajustement

Celles-ci sont financées pour partie sur le budget des Charges communes du ministère de l'Economie et de finances et pour partie sur le *chapitre 41-43* du budget du ministère de la Coopération et du développement

Prêts et facilités de financement accordés par le F.M.I.

Trois types principaux d'accords avec le Fonds Monétaire International intéressent actuellement les pays du champ :

1) **L'accord de confirmation ("Stand-by arrangement")** : habituellement conclu pour une durée limitée (douze mois), il permet au pays bénéficiaire de disposer d'une ligne de crédit en devises pour un montant déterminé. Son utilisation est soumise à des conditions strictes d'application d'une politique économique conclue avec le F.M.I.

2) **La Facilité d'Ajustement Structurel (F.A.S., "Structural Adjustment Facility")**. Créée en mars 1986, elle permet au bénéficiaire d'avoir accès à des ressources financières égales au maximum à 70 % de sa quote-part. Les versements ont lieu en trois annuités et le pays doit au préalable définir avec le F.M.I. un programme d'ajustement sur trois ans, formalisé dans le "document-cadre de politique économique" ("*Policy Framework Paper*"). Celui-ci est mis à jour et réexaminé par le Fonds avant chaque décaissement annuel.

Les conditions de remboursement de ces ressources sont très concessionnelles : taux de 0,5 %, remboursement sur dix ans dont cinq de différé.

3) **La Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (F.A.S.R., "Enhanced Structural Adjustment Facility")**. Créée en décembre 1987 dans le prolongement de la précédente, elle ajoute aux ressources de la F.A.S. des contributions volontaires des pays membres aboutissant à tripler les montants disponibles.

Les pays bénéficiaires ainsi que les conditions de durée des programmes d'ajustement et de maturité des prêts sont les mêmes que dans la F.A.S. Le montant maximum disponible pour le bénéficiaire est de 250 % de sa quote-part (voire 350 % à titre exceptionnel).

Les versements sont échelonnés semestriellement et conditionnés par le respect des critères de réalisation prévus dans le document cadre de politique économique et le programme annuel.

Au total, sur le 32 pays "du champ" du ministère (les six Etats des petites Antilles étant comptabilisés comme un seul pays), on constate que :

- 22 sont en phase d'ajustement structurel (soit 69 %),
- 15 bénéficient d'accords valides (soit 47 %).

3. Article 30 : "Dons en faveur de l'ajustement structurel"

Les "*dons en faveur de l'ajustement structurel*" remplacent désormais les "*Prêts à Conditions Spéciales*" (P.C.S.) que la Caisse centrale finançait jusqu'en 1990 par l'intermédiaire d'emprunts contractés auprès du F.D.E.S.

Les crédits destinés à financer ces dons sont inscrits pour moitié au budget des Charges communes (*chapitre 42-01-10*) et pour moitié au budget de la Coopération.

Au 15 août 1991, l'utilisation des crédits inscrits à ce titre (737,5 millions de francs) a été la suivante :

(millions de francs)

Burkina	50
- arriérés envers entreprises publiques nationales	29
- restructuration d'entreprises publiques nationales	7
- contrepartie nationale à investissements financés par l'aide extérieure	6
- dette hospitalière envers la France	8
Comores	35
Djibouti	20,5
Haiti	20
- arriérés envers institutions multilatérales	6,66
- aide à la balance des paiements	13,34
Mali	35
- remboursement de la Banque Centrale	22,5
- appui au Ministère des Finances	2,5
- arriérés envers créanciers publics français	3,85
- arriérés envers organisations internationales africaines	0,2
- désintéressement de divers créanciers	3,8
- COFACE	2,15
Mozambique	50
- rachat de la dette commerciale mozambicaine (les modalités de cette opération sont encore à préciser)	
Niger	15
- remboursement de la Banque Centrale	9
- arriérés envers institutions multilatérales	6
RCA	35
- restructuration de la filière coton	18
- aide budgétaire non affectée	17
dont 5 non encore décaissées (conditions non satisfaites)	
Rwanda	35
- arriérés envers entreprises françaises et aide à l'importation de marchandises françaises	17,5
- arriérés de l'Etat envers le système bancaire rwandais	17,5
Sénégal	35
- arriérés envers entreprises françaises	25
- dette hospitalière intérieure	5
- aide budgétaire non affectée	5
Tchad	110
- restructuration de l'armée tchadienne	50
- aide budgétaire non affectée	60
dont 25 décaissables au 2ème semestre	

IV - LES CREDITS DU FONDS D'AIDE A LA COOPERATION

L'essentiel des dépenses en capital du budget de la Coopération et du Développement correspond aux opérations du FAC (98 % des AP et 87 % des CP), dont les crédits sont inscrits au chapitre 68-91.

Les crédits du chapitre 68-91 sont fixés pour 1992 à 2.816 millions de francs pour les autorisations de programme -soit une diminution de 350 millions de francs, et à 1.712,67 millions de francs pour les crédits de paiement -soit une majoration de 207,65 millions de francs.

Crédits du FAC (chapitre 68-91)

(millions de francs)

	L.FI 1991		P.L.F 1992		Evolution (%)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
10 : dons destinés à financer des projets	1.421,0	1.036,0	1.480,0	1.088,3	+ 4,1	+ 5,0
20 : opérations exceptionnelles	175,0	175,0	100,0	100,0	- 42,9	- 42,9
30 : dons associés aux prêts de la Caisse centrale	60,0	60,0	0	0	- 100	- 100
40 : dons aux pays les plus pauvres délivrés par la CCFE	1.510,0	234,0	1.236,0	524,4	- 18,1	+ 124,1
Total	3.166,0	1.505,0	2.816,0	1.712,7	- 11,1	+ 13,8

Cette évolution est essentiellement liée à l'incidence budgétaire des décisions prises au sommet de la Baule de juin 1990 et à la transformation des prêts en dons.

S'agissant des autorisations de programme, il convient de souligner que les autorisations de programme inscrites pour 1991 ont été largement amputées par la régulation budgétaire de mars 1991.

Rapportés aux montants réellement disponibles après régulation, les crédits inscrits pour 1992 traduisent en réalité une progression de 2,42 %.

A. DONS EN FAVEUR DES PAYS LES PLUS PAUVRES

La répartition des crédits entre articles est affectée par un important mouvement intervenu courant 1991, pour 221 millions de francs, de l'article 40 (*dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres*) vers l'article 10 (*dons destinés à financer des prêts*).

Abstraction faite de ce mouvement interne, les autorisations de programme de l'article 10 diminuent en réalité de 11,6 %, et celles de l'article 40 de 3,31 %. Les deux articles sont en fait affectés par une mesure d'économie identique portant sur 50 millions de francs.

Ce virement achève le dispositif élaboré pour mettre en oeuvre la décision du sommet de La Baule.

Il correspond en effet au développement du programme de dons destinés à l'ajustement sectoriel, initialement inclus dans l'ensemble de crédits que devait gérer la C.C.C.E., mais qui sera finalement géré par le ministère de la Coopération, par l'intermédiaire de l'article 10 du F.A.C.

Parallèlement, pour assurer le financement des prêts, les crédits de paiement de l'article 40 sont majorés de 290,4 millions de francs (soit une augmentation de 124 %).

Les crédits de paiement de l'article 10 "*dons destinés à financer des projets*" progressent de 5,09 % (52,3 millions de francs).

Les crédits correspondant à l'article 30 "*dons associés aux prêts de la caisse centrale*" sont supprimés, n'ayant plus de raison d'être depuis la transformation des prêts en dons. L'article est toutefois maintenu sans dotation "*pour, en cas de besoin et pour des opérations limitées, être abodé en gestion par virement de crédits en provenance de l'article 40*".

B. OPERATIONS EXCEPTIONNELLES

Les crédits destinés aux "opérations exceptionnelles", qui correspondent à la réserve du Premier ministre, (*article 20*) sont diminués de 75 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiements.

Il s'agit d'un article de répartition pour lequel l'utilisation des crédits impose un virement d'article à article, de chapitre à chapitre, ou même de titre à titre. Les virements peuvent être faits en gestion, mais le plus généralement en loi de finances rectificative.

La dotation initiale pour 1991 a fait l'objet d'une annulation partielle de 57,5 millions de francs au titre de la "*régulation de mars 1991*"

Le reliquat a été utilisé comme suit (1) :

aide humanitaire	21,29 MF
(Soudan, kurdes, Afrique du Sud, Bangladesh, Georgie)	
aide militaire	50,00 MF
(Tchad et Haïti)	
- transfert aux DOM-TOM	5,0 MF
transfert au FAC	12,75 MF

**Opérations financées par la Caisse Centrale de
Coopération Economique au 12 août 1991 (1)**

(millions de francs)

Bénin	- relance touristique parc de la Pendjari	4,0
	- opération pilote travaux urbains Cotonou/Porto-N	6,0
	- restructuration technique et financière	60,0
	- 1ère phase plan de relance	52,0
Burkina	- fonds d'études préparatoire de projets	5,0
	- informatisation chèques postaux	5,0
	- programme d'urgence dépannage de wagons	4,7
	- études interconnexion électrique Côte d'Ivoire	4,5
R.C.A.	- comp. plan de redressement usine textiles	5,0
	- renforcement moyens de production	11,0
	- station épuration eaux usées	8,0
	- restructuration industrielle	40,0
Inter-Etat Comores	- aménagement-exploitation forêt de Bambio	12,6
	- modern/extension CFPP à Abomey-Calavi	17,5
Djibouti	- ligne de crédit agriculture, pêche élevage industrie	5,0
	- développement urbain de Djibouti	40,0
Dominique	- alimentation eau potable ville Djibouti	20,0
	- fonds d'études et préparation de projets	1,5
Gambie	- développement réseau télécommunications intérieur	42,0
Ghana	- appui cultures villageoises de tabac	3,0
Guinée	- recherche ressources halieutiques et pêche	12,5
	- 2ème phase mise en place système crédit rural	23,0
	- progr. urgence réseau électrique de Conakry	52,0
	- phase 2 crédit rural/ligne de crédit	8,9
	- renforcement alimentation en eau de Conakry	125,0
	- progr. urgence aéroport de Conakry	20,0
Guinée Eq.	- fonds d'études et préparation de projets	2,0
Haïti	- remise en état équipements thermiques	30,0
Madagascar	- remise en état six PPI hauts plateaux	23,0
	- culture du blé (3ème phase)	12,8
	- fonds d'études et préparation de projets	6,0
Mauritanie	- mise en expl. gisement de M'Haoudat	95,0
	- endiguement rive droite fleuve Sénégal	10,0
	- alimentation eau potable centres secondaires	36,0
Mozambique	- programme urgence équipement des aéroports	14,0
Niger	- fonds d'études et préparation de projets	5,0
	- coût social du plan départs volontaires	10,0
Rwande	- électrification centres secondaires	78,0
Sao Tomé	- entreprises privées agricoles	19,0
St Vincent	- adduction d'eau (south leeward)	1,4
	- fonds d'études et préparation de projets	1,5
Ste Lucie		1,5
Sénégal	- programme d'urgence chemins de fer	3,0
	- progr. appui épargne et crédit rural	31,0
Tchad	- progr. investissement SONASUT	16,0
	- progr. de sauvegarde SIF	15,0
Vanuatu	- dév. télécom. internationales	3,5
Zaire	- projet électrification nord Kivu	169,0
	- fonds d'identification de projets	6,0

(1) sur la base des autorisations de programme affectées par le Comité directeur du FAC (article 30), et la Direction du Trésor (chapitre 68-00 du budget des Charges Communes)

V - DEPENSES D'EQUIPEMENT ADMINISTRATIF HORS FAC

Le programme d'investissements hors FAC du Ministère de la Coopération est retracé dans deux chapitres : 57-10 "Équipement administratif" et 68-94 "Subvention et participation pour la réalisation de diverses opérations immobilières dans les écoles françaises de droit local".

Dépenses d'équipement hors FAC

(millions de francs)

	LFI 1991		PLF 1992		Évolution (%)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Chapitre 57-10	52,9	38,0	26,7	37,4	- 49,5	- 1,6
Chapitre 68-94	17,0	17,0	35,0	36,6	+ 205,9	+ 215,3
Total	69,9	55,0	61,7	74,0	- 11,7	+ 34,5

L'évolution des crédits d'équipement hors FAC est marquée par deux mouvements :

Une diminution importante des autorisations de programme (- 7,2 millions de francs, soit - 11,7 % par rapport à 1991) consacrés à l'équipement de l'administration centrale, des services extérieurs et des écoles françaises.

Cette évolution succède à un niveau très élevé d'A.P. en 1990-1991, qui avait conduit à un reliquat important au 31 décembre 1990 d'A.P. non affectée (89,7 millions de francs).

Une modification de la répartition des crédits au profit des écoles françaises de droit local, pour lesquelles les autorisations de programme et les crédits de paiement sont plus que doublés.

Sont prévues à ce titre les opérations suivantes :

extension du lycée Blaise Pascal à Djibouti **5 MF**

achat d'un terrain et construction d'un lycée français à Djibouti
10 MF

poursuite de la construction du lycée de Labreville **15 MF**

Parallèlement, les subventions de programme du *chapitre 57-10* diminuent de moitié, après l'important effort accompli par le ministère en faveur des centres culturels de 1989 à 1991.

A N N E X E

Mission du Rapporteur spécial à Haïti

3 - 8 mars 1991

PROGRAMME

Lundi 4 mars

08 h 00 M. Jean-Raphael Dufour, Ambassadeur
de France en Haïti,

M. Jean-Charles Châtel, chef de la
mission de Coopération (par interim),

09 h 00 M. Preval, Premier ministre,

10 h 00 M. Henrys, Ministre de la Santé,

11 h 00 M. Bernardin, Ministre de la
Sanitisation et de la Coopération
Externe,

12 h 00 Mme Rey, Ministre de l'Economie et des
Finances,

16 h 00 Lycée Alexandre Dumas,

17 h 30 Université Quisqueya,

Mardi 5 mars

- 08 h 30** M. Eudrice Raymond, Président du Sénat (à confirmer),
- 09 h 30** M. Jean-Bernard Aristide, Président de la République,
- 11 h 00** M. Verella, Ministre des Travaux Publics, Transports et Communications,
- 12 h 30** M. Severin, Ministre de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural,
- 16 h 00** Institut Français,

Mercredi 6 mars

- 08 h 00** Visite du Centre de Thomassin (Repeuplement Porcin),
- 11 h 00** Caisse Centrale de Coopération Economique,

Jeudi 7 mars

- 08 h 00** Synthèse Ambassade.