

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 26

RELATIONS EXTERIEURES
II. COOPERATION ET DEVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. André Georges VOISIN

[1] Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 36), 2367 (tome II) et in-8° 663.

Sénat : 68 (1984-1985)

Loi de Finances - Coopération

SOMMAIRE

	Pages
<i>Principales observations</i>	5
<i>Examen en Commission</i>	7
<i>Introduction</i>	8
CHAPITRE I. - UN CONTEXTE DOUBLEMENT DIFFICILE	9
<i>A.- Les difficultés des pays en voie de développement</i>	9
1. La persistance des problèmes de fond	9
2. L'espoir d'une timide reprise de l'économie	12
<i>B.- L'entassement du dialogue Nord-Sud</i>	13
CHAPITRE II. - LE BUDGET POUR 1985 : UN PROFIL BAS	15
<i>A.- Des crédits en baisse pour le ministère de la Coopération</i>	15
1. Les dépenses ordinaires	16
2. Les dépenses en capital	18
<i>B.- D'autres moyens pour l'aide publique au développement</i>	19
<i>C.- Des comparaisons internationales qui incitent à la modestie</i>	23
CHAPITRE III. - LES PRINCIPAUX MOYENS DE LA POLITIQUE DE COOPERATION : DU REDEPLOIEMENT AU REPLIEMENT	25

A.- Assistance technique : moins d'hommes	25
1. Les crédits	26
2. Les effectifs	26
3. Les problèmes de réinsertion des coopérants	27
B.- Actions de coopération : moins de crédits	29
1. Les bourses	29
2. L'aide à la recherche	30
C.- L'aide aux équipements : moins d'investissements	30
1. Le fonds d'aide et de coopération	31
2. La caisse centrale de coopération économique	33
CHAPITRE IV. - LA PRESERVATION DES MODALITES LES PLUS TRADITIONNELLES DE LA POLITIQUE DE COOPERATION	35
A.- Les concours financiers aux Etats	35
B.- La coopération militaire	37
1. L'assistance militaire technique	38
2. La formation des cadres	39
3. L'assistance en matériels	39
4. L'assistance militaire au Tchad	40
C.- Les contributions bénévoles aux dépenses internationales et l'aide aux oeuvres privées	41
1. Les contributions bénévoles	41
2. L'aide aux œuvres privées	42
Conclusion	43
Annexe.- Compte rendu d'une mission d'information du rapporteur spécial au Tchad	45

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Le budget de la Coopération et du Développement pour 1985 paie un lourd tribut aux impératifs de l'austérité budgétaire puisque ses crédits diminuent de 3,8 % en francs courants, alors qu'en moyenne les dépenses du budget général progresseront de 5,9 %.

1. Cette évolution défavorable affecte principalement les crédits d'assistance technique qui constituent près de la moitié de l'ensemble des dépenses du budget et qui diminuent de 3,1 %. 172 emplois d'assistants techniques sont supprimés. Même si cette déflation s'inscrit dans le cadre d'une politique visant à limiter la coopération de substitution au bénéfice de nouvelles formes de coopération plus adaptées aux besoins des pays concernés, votre rapporteur spécial constate qu'elle s'effectue dans des conditions qui suscitent des inquiétudes quant au sort des coopérants en cause. Leur accueil en France ne paraît pas, en dépit des mesures annoncées, parfaitement assuré.

2. D'importantes économies sont également réalisées en ce qui concerne les actions de coopération culturelle et sociale. Sont plus particulièrement réduits les crédits des bourses et stages (- 42,2 millions de francs), ceux des aides au développement technique hors zone FAC (- 46 millions de francs), ceux des invitations (- 19,8 millions de francs), ceux des aides à la formation dans les états (- 7,8 millions de francs).

3. Les aides aux oeuvres privées et aux organisations non gouvernementales font aussi l'objet de mesures d'économies mais votre Commission s'interroge sur les critères d'application des mesures de rigueur. Ainsi, un crédit de 2,225 millions de francs est prévu pour les villes jumelées en 1985. Compte tenu des incertitudes graves qui pèsent actuellement sur la gestion de la Fédération mondiale des villes jumelées, on ne peut que s'étonner du maintien de cette dotation.

4. S'agissant du principal instrument de la politique d'investissement dans les pays en voie de développement, le Fonds d'Aide et de Coopération, votre Commission constate la diminution de 11,1 % des autorisations de programme et de 4,3 % des crédits de paiement. La ligne

« Opérations exceptionnelles » qui est une sorte de réserve en marge du F.A.C. qui est débloquée seulement en cas de besoins urgents et imprévisibles pour les pays du F.A.C., diminue elle aussi de 13,3 % en autorisations de programme et crédits de paiement.

5. Dans ce contexte de pénurie, votre rapporteur spécial observe que ce sont paradoxalement les modalités les plus traditionnelles de l'aide au développement, celles qui préparent le moins l'avenir, qui sont relativement préservées :

- les concours financiers aux états sont maintenus au même niveau qu'en 1984. Votre Commission, qui suit toujours avec vigilance l'évolution de ces crédits qui servent à financer les subventions directes aux budgets des états, reconnaît que cette stabilisation est justifiée par la nécessité d'accompagner les plans de redressement économique et financier auxquels de nombreux états doivent se soumettre pour obtenir l'aide des institutions monétaires internationales.

- la coopération technique militaire enregistre une très légère progression de ses crédits (+ 1,7 %), ce qui, compte tenu des tensions croissantes qui agitent le continent africain, constitue vraiment un minimum. En dehors du renforcement des effectifs de coopérateurs militaires au Tchad, cette situation n'autorisera guère d'initiatives nouvelles, d'autant plus que les dépenses d'équipement militaire diminueront sérieusement en autorisations de programme (- 10 %) et crédits de paiement (- 25 %).

Votre Commission constate par ailleurs que la participation de la France au financement de diverses dépenses internationales d'aide au développement sous forme de contributions volontaires (P.N.U.D., Programme alimentaire mondial, programme de l'O.M.S., etc) est maintenue au même niveau qu'en 1984. Elle est donc relativement épargnée par les principes de la rigueur. Mais échappera-t-elle aux mesures de régulation budgétaire alors qu'elle y a été soumise en 1984 ?

6. Enfin, au-delà du budget du ministère de la Coopération qui ne constitue qu'une des sources de l'aide publique au développement, votre Commission s'est interrogée sur la possibilité pour la France de se rapprocher de l'objectif retenu par les instances internationales visant à consacrer en 1988 0,7 % du P.N.B. à l'aide aux pays en voie de développement.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 6 novembre 1984, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a procédé, au cours d'une séance tenue dans l'après-midi sur le rapport de **M. André-Georges Voisin**, à l'examen des crédits de la section II.-Coopération et Développement du budget du ministère des Relations Extérieures pour 1985.

Après que **M. André-Georges Voisin** eût présenté l'évolution des crédits et formulé ses observations, **M. Jean François-Poncet** est intervenu pour s'informer de la part représentée par l'aide publique au développement par rapport au PNB et pour regretter vigoureusement la disproportion entre l'aide indirecte fournie à l'Algérie par l'intermédiaire du contrat d'approvisionnement en gaz naturel et la modestie des crédits consentis à d'autres Etats, pourtant plus démunis.

M. Gérard Gaud, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires Etrangères, a souligné la gravité des problèmes posés par la surpopulation, l'endettement intérieur et extérieur, les proportions dramatiques de la sécheresse qui affecte le Sahel, et il a formulé deux observations relatives, l'une à la coopération militaire avec le Tchad, l'autre à la réduction des effectifs de la Coopération qui intervient très souvent à la demande des Etats concernés. Il a enfin insisté sur la nécessité d'une action internationale vigoureuse à laquelle tous les partenaires de la France ne souhaitent malheureusement pas être associés.

A l'issue de cette discussion, la Commission a décidé de **laisser à l'appréciation du Sénat** les crédits de la section II.-Coopération et Développement du budget du ministère des Relations Extérieures.

Mesdames, Messieurs,

Comme de nombreux autres départements ministériels, le ministère de la Coopération et du Développement a été invité à contribuer à l'effort de réduction des dépenses publiques. Il y contribue cependant plus que la moyenne puisque ses dotations diminueront de 3,8 % en 1985 alors que l'ensemble des dépenses publiques augmentera de 5,9 %.

Or, la situation des pays en voie de développement n'est guère favorable. Elle aurait même tendance à s'aggraver sérieusement, en particulier en Afrique. Dans le même temps, le dialogue Nord-Sud marque le pas. La diminution des crédits de la Coopération vient donc au plus mauvais moment.

Votre rapporteur s'est efforcé de mesurer, d'une part, si dans son ensemble la baisse des crédits serait compensée par l'évolution des autres moyens de l'aide publique. Il s'est attaché, d'autre part, à analyser si cette baisse avait été répartie entre les principales actions du ministère de manière à préserver l'avenir et si, en particulier, elle pouvait s'analyser comme un redéploiement judicieux des moyens de la coopération ou comme un repliement pur et simple.

CHAPITRE PREMIER

UN CONTEXTE DOUBLEMENT DIFFICILE

La baisse des crédits du ministère de la Coopération et du Développement s'inscrit dans un contexte peu favorable. D'une part, la situation des pays en voie de développement reste toujours fragile, principalement en Afrique. D'autre part, l'aide internationale au développement fait l'objet de divergences entre les pays développés et le dialogue Nord-Sud marque le pas.

A. LES DIFFICULTES DES PAYS EN VOIE DE DEVOPPEMENT

Certes, au cours de la période 1983-1984, certains signes de stabilisation, voire d'amélioration, devraient apparaître dans la plupart des pays en développement. Cela ne signifie pas pour autant que les difficultés traditionnelles des pays non pétroliers aient disparu, bien au contraire : la faiblesse de l'agriculture, les déséquilibres internes et externes, la crise financière demeurent. Quant aux pays pétroliers en développement, ils ont enregistré l'apparition de difficultés économiques, ce qui est de nature à réduire les moyens de financement mis par eux à la disposition du tiers-monde.

1. La persistance des problèmes de fond

Au nombre de ces problèmes, il convient de citer tout d'abord la **faiblesse de l'agriculture et les risques de pénurie alimentaire** qu'elle entraîne. En Afrique centrale et australe, une sécheresse catastrophique accentue les déficits alimentaires endémiques. La situation de certains pays

comme l'Ethiopie ou certains pays du Sahel est, à cet égard, particulièrement préoccupante. Au Maghreb, la production de blé est inférieure à la moyenne et la production de céréales a chuté de 11 % en Amérique latine et centrale. Mais en dehors de ces zones, il faut noter qu'en matière de cultures vivrières, la campagne 1983-1984 aura été plus satisfaisante puisque d'assez bonnes récoltes céréalières ont été constatées en particulier en Asie (Inde, Chine, Indonésie).

Parmi les problèmes de fond qui subsistent, il faut relever d'autre part **l'insuffisante maîtrise de l'accroissement démographique** (plus de 2 % par an dans la plupart des pays) qui, comme le démontre le rapport sur le développement de la Banque mondiale en 1984 freine le développement. Ainsi, s'explique qu'en 1984, l'amélioration du revenu par tête connaîtra un niveau modeste sauf dans les pays d'Asie et les pays pétroliers où cette amélioration sera plus nette et en Amérique latine et centrale où, au contraire, le revenu par tête continuera à régresser.

Enfin, **la gravité des problèmes financiers** qui affectent la plupart des pays continue à susciter l'inquiétude. Depuis 1981-1982, les pays en développement non pétroliers doivent faire face à des déséquilibres financiers aigus, tant sur le plan budgétaire que sur le plan du commerce extérieur. Dans de nombreux pays, le déficit budgétaire excède souvent 10 % du PIB, les cas les plus graves étant notamment ceux du Zaïre, du Togo, de la Tanzanie, de l'Egypte, du Brésil, de l'Argentine, etc et le découvert extérieur courant atteint fréquemment entre 35 et 40 % de la valeur des exportations (62 % en 1984 pour les pays à faible revenu selon les estimations du F.M.I.). Le tableau ci-après permet de comparer l'évolution du PNB, du commerce extérieur et de l'endettement extérieur.

Le F.M.I. a été conduit à favoriser la mise en place de politiques de retour à l'équilibre et d'ajustement des économies. Une trentaine de pays ont ainsi conclu avec lui des accords de confirmation et des accords élargis de crédit pour un total de 18,5 milliards de dollars au 30 avril 1984.

ACCROISSEMENT DU PNB (en % annuels en volume)	1981	1982	1983	1984
<u>PED Pétroliers</u>	-4,0	-4,3	-1,1	-4,7
<u>PED Non Pétroliers</u>	2,8	1,5	1,6	3,5
dont - petit: exportateurs de pétrole	6,6	1,1	1,5	2,4
- exportateurs de produits manufacturés	0,1	0,1	0,1	2,5
- pays à faible revenu	4,3	4,3	6,1	5,8
dont - Afrique	1,3	1,2	0,1	3,5
- Asie	5,1	4,5	6,5	6,1
- Moyen Orient	5,4	3,4	4,2	3,6
- Amérique Latine et Caraïbes	0,2	-1,6	-2,3	1,3
COMMERCE EXTERIEUR	1981	1982	1983	1984
<u>PED pétroliers</u>				
Solde extérieur courant				
- en milliards de \$	53,4	-12,0	-16,2	- 8,0
- en % exportations	19,5%(E)	5,6%(D)	9,2%(D)	4,2%(D)
Termes de l'échange (%)	11,5	- 0,4	- 9,0	- 2,3
<u>PED Non pétroliers</u>				
Solde extérieur courant				
- en milliards de \$	-109,1	-82,2	-56,4	- 50,0
- en % exportations	32,2%(D)	25,5%(D)	17,0%(D)	13,7%(D)
Termes de l'échange (%)	- 5,1	- 3,5	1,1	1,4
dont - Afrique	-4,3	-4,1	-5,6	2,2
Asie	-4,5	-1,6	1,5	1,3
Amérique Latine et Caraïbes	-8,8	-1,3	0,6	3,1
Moyen-Orient	-0,2	0,5	-0,7	1,2
ENDETTEMENT EXTERIEUR	1981	1982	1983	1984
Pays non pétroliers (en milliards de dollars)				
	Recours \$4		% Export	
Afrique	70,7		215,8	
Asie	179,3		79,9	
Moyen Orient	56,2		161,8	
Amérique Latine et Caraïbes	310,5		273,3	
Autres	76,6		121,0	
TOTAL	693,3			
E = Excédent D = Déficit				

Les déséquilibres internes et externes sont aggravés de plus en plus par les charges de remboursement de la dette extérieure dont l'encours a presque quintuplé entre 1974 et 1984, passant de 160 à 693 milliards de dollars pour l'ensemble des pays non pétroliers. A elle seule, l'Amérique latine cumule 45 % des encours, l'Asie 26 % et l'Afrique 10 %. Le service de la dette devrait représenter, en 1984, 43 % du montant prévu des exportations de l'Amérique latine, 24 % pour les pays africains, 22 % pour les pays du Moyen-Orient non pétrolier et 10 % pour l'Asie.

Face à cette situation, de nombreux pays sont en état latent de cessation de paiement et ont dû renégocier l'échéancier de leur dette. En 1984, le problème a été aggravé par la hausse du dollar et celle des taux d'intérêt.

2. L'espoir d'une reprise timide de l'économie

Alors qu'en 1983, malgré l'amélioration de la conjoncture internationale, la croissance du P.I.B. des pays en développement a continué à diminuer tombant à 1 %, il semble qu'une certaine reprise soit envisagée pour 1984. Pour les pays pétroliers, la croissance du P.I.B. serait de l'ordre de 4 à 5 %. Pour les pays non pétroliers, une amélioration sensible du taux de croissance du P.I.B. en volume est attendue en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et, dans une moindre mesure, en Amérique latine.

Taux de croissance du PIB (volume)	1982	1983	1984
			(1)
Afrique	1,2	0,1	3,5
Asie	4,5	6,5	6,1
Moyen-Orient	3,4	4,2	3,6
Amérique Latine et Caraïbes	- 1,6	- 2,3	1,3

(1) Estimations du F.M.I.

En réalité, un jugement plus nuancé s'impose car la situation des nouveaux pays industriels n'est en rien comparable à celle des pays les moins avancés (P.M.A.).

Pour les premiers, deux blocs géographiques sont à distinguer :

- les pays du Sud-Est asiatique (Corée du Sud, Taïwan, Hong-Kong, Singapour) paraissent, compte tenu d'une économie plus saine et dynamique, davantage aptes à tirer profit rapidement de la reprise mondiale en général et américaine en particulier.

– les pays du continent latino-américain (Mexique, Brésil, Argentine) se trouvent dans une situation très préoccupante en raison du poids de leur endettement et de la crise financière qui les affecte.

Quant aux P.M.A. qui sont au nombre de 36 dont plus de la moitié situés sur le continent africain, la reprise de leur économie restera sans doute très fragile en raison de la persistance des traditionnelles difficultés liées au déséquilibre alimentaire structurel, aux problèmes politiques et à l'endettement dont on a déjà rappele le poids.

B. L'ENLISEMENT DU DIALOGUE NORD-SUD

En cette matière, il faut bien reconnaître que peu de progrès substantiels ont été réalisés.

Ainsi, lors de la réunion annuelle du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale, aucun résultat sensible n'a été enregistré en dépit de l'effort déployé par le Gouvernement français. Certes, le maintien presque intégral du mécanisme de prêts élargis du F.M.I. a finalement été obtenu. Cependant, les souhaits des pays africains de bénéficier d'allocations supplémentaires de Droits de Tirage Spéciaux n'ont pas été entendus. De même, le capital de la Banque mondiale n'a pas été augmenté. La création d'un fonds spécial additionnel pour l'Afrique pourtant fort justifié au regard du rapport de la Banque mondiale a été écartée, certains pays développés, les Etats-Unis au premier chef, ayant refusé l'augmentation de leur contribution à l'Agence internationale de développement (A.I.D.) dont les ressources seront de 9 milliards de dollars au lieu des 12 milliards de dollars espérés.

Même au sein de la Communauté économique européenne, les négociations avec les 64 pays A.C.P. (d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) pour le renouvellement de la Convention de Lomé pour la période 1986-1990 se sont heurtées à de très sérieuses difficultés pour déterminer le montant de l'enveloppe du Fonds européen de développement qui subventionne les projets d'infrastructure dans les pays concernés. Les dix pays européens se sont finalement accordés pour un montant de 7,4 milliards d'ECU (soit 5,1 milliards de francs). Selon les désirs des pays A.C.P., le montant du Fonds européen de développement aurait dû être fixé à 8,5 milliards d'ECU (soit 58,6 milliards de francs).

A ces difficultés, il serait possible d'ajouter celles rencontrées lors de la Quatrième Conférence de l'O.N.U.D.I. (Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel) en septembre 1984 dont l'avenir a pu, un moment, sembler très compromis ainsi que l'échec plus récent encore des négociations portant sur la dotation financière du F.I.D.A. (Fonds international de développement agricole) pour les trois prochaines années. Faute d'accord entre les pays donateurs de l'O.C.D.E. et de l'O.P.E.P. et alors que le programme prévu pour 1985 s'élevait à 300 millions de dollars, on s'interroge sur les conséquences d'une éventuelle remise cause des projets d'aide prévus dans quatre vingt pays du tiers-monde.

CHAPITRE II

LE BUDGET POUR 1985 : UN PROFIL BAS

Les perspectives offertes par le budget de la Coopération pour 1985 ne sont guère réjouissantes si l'on considère l'évolution d'ensemble des crédits du ministère. Toutefois, pour porter une appréciation vraiment fondée, il convient de prendre en compte les autres concours de l'Etat en faveur de l'aide au développement avant de comparer l'effort français à celui fait par les autres pays développés.

A. DES CREDITS EN BAISSSE POUR LE MINISTERE DE LA COOPERATION

Dans le projet de budget pour 1985, les crédits de la Section II relative à la Coopération et au développement du fascicule budgétaire des relations extérieures, s'élèvent à 6.202,6 millions de francs contre 6.447,6 millions de francs en 1984 ce qui représente une diminution de 3,8 %. Ils représentent 0,62 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution des principales catégories de dépenses :

(en millions de francs)

	Budget de 1984	Budget de 1985	Variation de (en %)
I. Dépenses ordinaires	5.175,6	5.040,1	- 2,6
dont :			
. Moyens des Services	177,3	182,3	+ 2,8
. Interventions publiques	4.998,2	4.857,8	- 2,8
II. Dépenses d'équipement	1.272,05	1.162,4	- 8,6
dont :			
. Investissements de l'Etat	0,5	1,5	+ 22,2
. Subventions d'investissement	1.271,5	1.160,9	- 8,7
Total général	6.447,6	6.202,6	- 3,8
Autorisations de programme	1.403,09	1.225,9	- 12,6

1. Les dépenses ordinaires

Elles atteignent le montant de 5.040,1 millions de francs et sont en diminution de 2,6 % par rapport à 1984.

Les moyens des services comprennent seulement les dépenses liées au personnel et au fonctionnement des **missions de coopération** à l'étranger, les personnels de l'administration centrale étant gérés par le ministère des relations extérieures. Au nombre de 27 avec 358 emplois pourvus sur 366 en 1984, les missions de coopération sont chargées de la mise en oeuvre de la politique de coopération entre la France et ses partenaires.

Les mesures nouvelles qui les concernent (+ 3,4 millions de francs) se traduisent par diverses mesures intéressant la situation des personnels (provision pour hausse de rémunérations et transformations d'emplois) et diverses mesures d'économies :

- 2,05 millions de francs correspondant à la reconduction des économies de 1983 sur le fonctionnement ajoutée à un abattement supplémentaire de 2 %.

- 1,4 million de francs pour la suppression de 4 emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs.

- 0,7 million de francs pour la suppression d'un emploi et la transformation de 9 emplois (en emplois de catégorie B).

Les **interventions publiques** constituent l'essentiel du budget de la coopération puisqu'avec 4.857,8 millions de francs, elles représentent 78,3 % de l'ensemble des dépenses. Elles diminueront de 2,8 % en 1984.

Sans entrer dans le détail de ces dépenses qui feront l'objet d'un examen détaillé dans la suite du rapport, il convient de noter que tous les chapitres font l'objet de réductions de crédits à l'exception de ceux relatifs à la coopération militaire (chapitre 41-42), aux concours financiers aux Etats (chapitre 41-43) et à la participation de la France aux dépenses internationales d'aide au développement (chapitre 42-36).

Ces dépenses d'intervention font, au total, l'objet de 140,4 millions de francs de mesures nouvelles négatives qui sont le résultat de deux évolutions en sens inverse :

– **330,1 millions de francs de mesures d'économies** qui ont pour objet de réduire les crédits de l'Assistance technique civile (- 177 millions de francs), les effectifs de l'assistance technique (suppression de 172 postes soit l'équivalent de 39,8 millions de francs d'économies), les subventions aux volontaires du progrès (- 4,9 millions de francs), les missions d'experts (- 12,5 millions de francs), l'aide à la recherche (- 7,8 millions de francs), certaines opérations de développement (- 16 millions de francs), la coopération médicale (- 1 million de francs), les aides aux oeuvres privées et aux organisations non gouvernementales (- 7 millions de francs).

– **189,7 millions de francs de mesures d'ajustement aux besoins** (pour la revalorisation des rémunérations des personnels techniques et pour la prise en compte de l'appréciation des devises étrangères), de mesures de transferts et de regroupement ainsi que des **actions nouvelles**. Ces actions nouvelles d'un montant de 50 millions de francs correspondent à certaines priorités que le ministère entend réaliser en dépit des rigueurs de la conjoncture. Elles porteront notamment sur :

- l'assistance technique (15 millions de francs pour permettre une assistance technique de courte durée sur objectifs précis et 10 millions de francs pour pallier la dégradation du parc des logements de nos assistants techniques et pour aider à la réinsertion des coopérants obligés de rentrer en France).

- diverses actions de coopération culturelle et sociale (dont 2,5 millions de francs pour permettre l'établissement de nouveaux accords interuniversitaires, 4 millions de francs pour favoriser les stages de technicien de haut niveau, 13 millions de francs pour permettre de subventionner rapidement de petites opérations de développement).

- le renforcement des actions de jeunes volontaires (4 millions de francs).

2. Les dépenses en capital

Elles s'élèvent à 1.225,9 millions de francs en autorisations de programme (soit - 12,6 %) et à 1.162,4 millions de francs en crédits de

paiement (soit - 8,6 %). Elles ne représentent donc qu'une part réduite des dépenses du ministère égale à 18,7 %.

Parmi ces dépenses, l'essentiel est constitué par les crédits du Fonds d'Aide et de Coopération (F.A.C.) qui sont fixés à 914,07 millions de francs en autorisations de programme et à 862,4 millions de francs en crédits de paiement. Ils diminueront en 1985 aussi bien en autorisations de programme (- 11,1 %) qu'en crédits de paiement (- 4,3 %).

Il faut ajouter aux crédits du F.A.C. 0,26 million de francs en autorisations de programme et crédits de paiement pour la réserve instituée en complément du F.A.C. afin de faire face à des opérations exceptionnelles et imprévisibles.

Votre Commission regrette que l'amendement déposé par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale visant à intégrer cette dotation dans le F.A.C. n'ait pas été adopté car, c'est un crédit utilisé dans des conditions peu satisfaisantes qui, au surplus, fait régulièrement l'objet de mesures de régulations budgétaires. Les arguments avancés par le Ministre pour demander le rejet de cet amendement sont loin d'être convaincants.

Les dépenses en capital comprennent, en outre, des crédits affectés à l'équipement militaire des états (29,1 millions de francs en autorisations de programme et 25,5 millions de francs en crédits de paiement). Ils reculent respectivement de 10 et 25 %.

Les aides à des projets de développement pour des pays situés hors zone F.A.C. sont diminuées de moitié en autorisations de programme et de plus de 63 % en crédits de paiement.

Au total, les moyens mis à la disposition du ministère marquent donc un recul assez net. Mais il convient de ne pas s'en tenir à ces seuls crédits pour mesurer l'effort fait par la France en faveur des pays en voie de développement.

B. D'AUTRES MOYENS POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Il est particulièrement difficile d'apprécier avec précision quels seront en 1985 les autres concours publics au développement. Certes avec l'état récapitulatif des crédits concourant à la coopération, établi en application de l'article 107 de la loi de finances pour 1983, le Parlement dispose d'un document qui améliore la vision que l'on peut avoir des crédits d'aide au développement. Mais force est de reconnaître que sa présentation reste encore imparfaite : manque d'exhaustivité, critères de choix des crédits retenus tout à fait incertains.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial comprend mal pourquoi le Gouvernement, après avoir accepté l'amendement de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale prévoyant le dépôt annuel d'un rapport indiquant le volume de l'aide publique française au développement et sa décomposition en aides, dons et prêts, a été amené à demander que l'Assemblée revienne sur son vote lors de la deuxième délibération. L'intérêt de cet amendement était d'autant plus grand qu'il prévoyait l'indication précise de l'origine détaillée de chacune des catégories de prêts, leurs conditions et leur mode de comptabilisation ainsi qu'une évaluation de l'aide privée. Le Gouvernement fournissant déjà ce type de renseignements dans le cadre du Comité d'Aide au développement de l'O.C.D.E., on voit mal pourquoi le Parlement français ne serait pas à même de disposer des mêmes informations.

Si l'on se réfère à l'état récapitulatif actuel, ce serait 14.930,98 millions de francs que tous les départements ministériels consacraient en 1985 à l'aide au développement, soit un volume en progression de 7,7 %. Cette somme comprend l'évaluation du coût des services chargés de la coopération (647,6 millions de francs et l'aide aux Etats proprement dite (14.283,3 millions de francs). Leur récapitulation figure dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Services	1984			1985 (prévisions)		
	Gestion des services	Aide aux Etats	Total	Gestion des services	Aide aux Etats	Total
Agriculture	6,62	(1) 271,19	277,77	6,60	(2) 272,21	278,19
Economie et finances :						
I. Charges communes	•	3.204,00	3.204,00	•	4.600,00	4.600,00
II. Services financiers	73,01	60,48	134,00	73,30	40,30	121,78
Education nationale :						
II. Enseignement universitaire ..	•	64,06	64,06	•	60,00	60,00
Environnement	•	1,60	1,60	•	1,70	1,70
Intérieur et décentralisation	1,65	30,20	41,19	1,94	44,82	46,66
Juunesse et sports	•	2,12	2,12	•	1,96	1,96
Justice	1,80	•	1,80	1,83	•	1,93
Mer	0,31	2,72	3,03	0,29	2,42	2,72
Recherche et technologie	•	966,96	966,96	•	1.022,96	1.022,96
Relations extérieures :						
I. Services diplomatiques et généraux	328,42	2.126,46	2.462,87	343,03	2.080,00	2.423,03
II. Coopération et développement	174,36	6.231,40	6.406,76	180,20	6.022,70	6.202,90
Urbanisme, logement et transports :						
I. Urbanisme et logement	16,62	36,62	51,14	16,60	13,21	29,80
II. Travaux et télécommunications	21,74	61,87	83,71	23,28	110,16	133,41
Total	622,39	12.227,87	13.060,17	647,60	14.283,30	14.930,98

(1) Dont aide alimentaire (266.30 M F).

(2) Dont aide alimentaire (267.40 M F).

Pour être complet, il convient d'ajouter ce que l'état récapitulatif range sous la rubrique de « **charges du Trésor** » mais sur lequel bien des précisions manquent. Les charges du Trésor recouvrent deux catégories de dépenses :

- les avances destinées à l'équilibre des trésoreries publiques qui comprennent les avances consenties aux Etats d'Afrique, sous la forme soit d'avances destinées à pallier des difficultés momentanées de Trésorerie (consenties à titre exceptionnel pour une durée maximum de 2 ans, éventuellement renouvelables pour 2 ans) soit d'avances sur recettes budgétaires (qui permettent de remédier au décalage possible entre encaissement des recettes et exécution des dépenses).

- les concours au financement des investissements et à l'équilibre de la trésorerie externe qui sont de quatre sortes :

- les prêts, qu'il s'agisse des prêts du F.D.E.S. pour financer les ressources de la caisse centrale de coopération économique (CCCE), des prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement ou de la contribution française aux prêts effectués par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.),

- les garanties qui peuvent être accordées aux emprunts contractés par les Etats liés à la France par un accord monétaire ou de coopération pour le financement de programmes de développement économique ou de développement financier,

- les consolidations des dettes commerciales consenties par la France,

- la bonification des intérêts de la CCCE pour les emprunts qu'elle est autorisée à contracter sur le marché financier français et international au titre du 1er guichet.

La récapitulation de ces charges est donnée dans le tableau ci-après :

(millions de francs)

Nature des dépenses	1981	1982	1983	1984	1985
A. — AVANCES DESTINÉES A L'ÉQUILIBRE DES TRÉSORERIES PUBLIQUES (concordés depuis le 1 ^{er} janvier de l'année)					
1. Avances aux États africains et malgache :					
— Avances art. 76.....				(1) *	(3) 60
— Avances art. 34.....	14,0	*	*	(1) *	*
2. Avances de trésorerie :					
— au titre de l'article 76 de la loi du 31 mars 1982 :					
a. Avances.....	*	*	*	*	*
A. Consolidation.....	*	*	*	*	*
— au titre de l'article 34 de la loi du 31 décembre 1982.....	*	*	*	*	*
B. — CONCOURS AU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET A L'ÉQUILIBRE DE LA TRÉSORERIE EXTERNE					
1. Prêts.					
a. Prêts du Trésor :					
— au titre du F.D.E.S. à la C.C.C.E. (États africains et malgache) (a).....	230	170,0	300	410	(3) 610
— gouvernementaux.....	(2) 2.023	(2) 2.001	(2) 2.207	(3) *	(3) 2.000
A. Prêts à la B.E.L. (Association de la Turquie à la C.C.E.).....	*	*	*	entre 2.000 et 4.000	*
2. Garantie :					
— Montant des emprunts garantis dans l'étranger.....	(2) 1.000	(2) 1.050	(2) 1.700	*	*
— Montant des dividendes garantis versés dans l'étranger.....	*	*	*	*	*
3. Consolidation des dettes commerciales.					
	513,4	18,4	60,3	(3) 100	*
4. Bonifications d'intérêts :					
— Emprunts de la C.C.C.E. (b).....	210	400	470	(3) 040	*
(1) Au 31 août 1984					
(a) Ces montants résultent d'une ventilation forfaitaire entre les États africains et malgache, les territoires d'outre-mer et les départements d'outre-mer d'un prêt global du F.D.E.S. à la C.C.C.E. s'élevant à 250 millions F en 1980 et 280 millions F en 1981. Pour 1982 et 1983, les prêts ne concernent que les États classés parmi les plus pauvres.					
(b) Ce montant résulte d'une ventilation forfaitaire entre les États africains et malgache, les territoires d'outre-mer et les départements d'outre-mer de bonifications d'intérêts à verser à la C.C.C.E.					
(2) Montants bruts tant pour les résultats acquis que pour les résultats prévisionnels					
(3) Prévisions					

Au total, il est donc difficile de savoir avec précision quelles dotations seront affectées en 1985 aux pays en développement. Ce que l'on peut dire simplement, c'est que les crédits que les différents départements ministériels sont censés consacrer à l'aide au développement s'élèveront à 14.930,98 millions de francs (charges du Trésor exclues) soit une augmentation de 7,7 %.

Pour mesurer l'écart existant entre ces prévisions et l'aide effectivement accordée, il suffit de regarder les derniers chiffres connus de l'aide publique française, qui figurent dans le tableau ci-après :

Versements nets

(en milliards de Francs)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
APD (DOM-TOM exclus)	6,9	8,3	10,0	14,1	17,2	19,1
Aide multilatérale	1,6	2,5	3,0	3,4	4,7	5,1
Aide bilatérale (dons) (prêts)	5,3 (4,1) (1,2)	5,8 (4,5) (1,3)	7,0 (5,1) (1,9)	10,7 (7,1) (3,5)	12,5 (8,3) (4,2)	14,0 (10,3) (3,6)
APD (DOM-TOM exclus)	100	100	100	100	100	100
Aide multilatérale	23,2	29,9	29,6	24,4	27,3	26,8
Aide bilatérale (dons) (prêts)	76,8 (59,1) (17,7)	70,1 (54,5) (15,6)	70,4 (51,3) (19,1)	75,6 (50,7) (25,0)	72,7 (48,2) (24,5)	73,2 (54,3) (18,9)

Ce tableau fait apparaître qu'en 1983, dernière année connue, l'aide publique au développement (DOM-TOM exclus) s'est élevée à 19,1 milliards de francs dont 5,1 milliards de francs pour l'aide multilatérale et 14 milliards de francs pour l'aide bilatérale (décomposée en 10,3 milliards de francs pour les dons et 3,6 milliards de francs pour les prêts). La part de l'aide bilatérale reste donc prépondérante (plus de 73 % en 1983) et dans ce total, la part des dons tend à diminuer au bénéfice des prêts (54,3 % contre 18,9 %).

C. DES COMPARAISONS INTERNATIONALES QUI INCITENT A LA MODESTIE

Le Gouvernement s'est engagé dès 1981 à augmenter l'aide publique au développement de telle sorte qu'en 1988, cette aide représente 0,70 % du Produit National Brut français. Par ailleurs, la France s'est engagée à accroître la part de son aide qui va à la catégorie des pays les moins avancés (P.M.A.) en la portant à 0,15 % du P.N.B. dès 1985.

Si l'on se réfère au tableau ci-après, on constate que jusqu'en 1982 la progression a été sensible, mais depuis elle tend à marquer une pause. En 1984 et 1985, il semble bien que cette part ne dépassera guère les 0,50 %.

Part de l'aide publique dans le P.N.B.

(en pourcentage)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Avec DOM-TOM	0,57	0,59	0,62	0,73	0,746	0,74
Hors DOM-TOM	0,33	0,34	0,36	0,45	0,49	0,48

Part de l'aide publique aux P.M.A.

(en pourcentage)

1978	1979	1980	1981	1982	1983
0,08	0,08	0,09	0,11	0,121	0,131

Quant à l'aide aux P.M.A., sa progression a été rapide surtout depuis 1980 et les prévisions pour 1984 et 1985 autorisent le Gouvernement à penser que l'objectif de 0,15 % pourrait être tenu. En 1983, dernière année connue, cette part a été de 0,131 du PNB soit un volume de 5.139 millions de francs qui représente 27 % de l'aide publique totale.

On semble considérer en France que l'effort fait en faveur des pays en voie de développement est particulièrement exemplaire. La comparaison avec l'action des autres pays développés conduit à une plus juste appréciation de la réalité.

Ainsi, l'aide publique française (hors DOM-TOM) a atteint en 1983 2,5 milliards de dollars, ce qui place la France derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne et peu avant l'Arabie Saoudite et l'U.R.S.S.

Plus significative est la part de cette aide par rapport au PNB. Si depuis 1980 une progression significative a été enregistrée, la France n'occupe cependant que le sixième rang parmi les pays du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E., derrière la Norvège (1,06 %), les Pays-Bas, la Suède, le Danemark (plus de 0,70 %) et la Belgique (0,59 %), à égalité avec l'Allemagne et l'Australie.

AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

(en pourcentage du PNB)

	1975	1979	1980	1981	1982	1983 (provisoire)
PAYS DU CAD	0,36	0,35	0,30	0,35	0,30	0,36
FRANCE (avec DOM-TOM (sans DOM-TOM)	0,62 0,38	0,60 0,35	0,64 0,30	0,73 0,45	0,75 0,49	0,74 0,49
ETATS-UNIS	0,27	0,20	0,27	0,20	0,27	0,24
JAPON	0,23	0,27	0,32	0,20	0,29	0,30
ALLEMAGNE	0,40	0,45	0,44	0,47	0,48	0,49
ROYAUME UNI	0,39	0,52	0,35	0,43	0,37	0,35
CANADA	0,54	0,48	0,43	0,43	0,42	0,45
PAYS-BAS	0,75	0,90	1,03	1,08	1,08	0,91
ITALIE	0,11	0,08	0,17	0,19	0,24	0,24
SUEDE	0,82	0,97	0,79	0,83	1,02	0,88
AUSTRALIE	0,65	0,53	0,48	0,41	0,57	0,49
NORVEGE	0,66	0,93	0,85	0,82	0,99	1,06
BELGIQUE	0,59	0,57	0,50	0,59	0,60	0,59
DANEMARK	0,58	0,77	0,74	0,73	0,77	0,72
SUISSE	0,19	0,21	0,24	0,24	0,25	0,31
PAYS DE L'OPEP	<u>2,92</u>	<u>1,08</u>	<u>1,82</u>	<u>1,51</u>	<u>1,06</u>	<u>0,70</u>
ARABIE SAOUDITE	7,76	5,55	5,09	3,58	2,56	1,50
KOUEIT	7,40	3,50	3,40	3,55	4,28	3,50
E.A.U.	11,68	5,09	3,30	2,88	2,06	-
IRAK	1,62	1,53	2,39	0,40	-	-
QATAR	15,58	6,18	4,03	3,75	3,80	-
PAYS DU CNM	<u>0,11</u>	<u>0,13</u>	<u>0,15</u>	<u>0,18</u>	<u>0,17</u>	<u>0,17</u>
URSS	0,13	0,14	0,15	0,19	0,18	0,19
R.D.A.	0,04	0,18	0,17	0,17	0,15	-
Europe de l'Est, autres	0,08	0,11	0,13	0,13	0,13	-

Quant à l'aide privée, sur le plan quantitatif, elle est médiocre puisque la France occupe le onzième rang des pays du CAD en valeur absolue et l'un des tout derniers (avant le Japon et l'Italie) en pourcentage du PNB. Il faut reconnaître que l'une des principales raisons de cette situation paraît résider dans la très faible incitation fiscale dont bénéficient les dons aux associations privées car l'efficacité des organisations non gouvernementales françaises et leur dévouement ne sont absolument pas en cause.

CHAPITRE III

LES PRINCIPAUX MOYENS DE LA POLITIQUE DE COOPERATION : DU REDEPLOIEMENT AU REPLIEMENT

Le ministère de la Coopération a semblé vouloir s'engager depuis quelque temps déjà dans une redéfinition des conditions de réalisation de l'aide au développement, la politique traditionnelle de substitution devant céder le pas à une politique définie en fonction de projets précis de développement. On aurait pu penser que la pause significative des crédits enregistrée en 1985 aurait marqué une nette avancée dans la voie du redéploiement de l'aide française dans cette direction. Il semble en fin de compte que c'est plus d'un repliement pur et simple que d'un redéploiement qu'il faut parler. Moins d'hommes pour l'assistance technique, moins de crédits pour les actions de coopération, moins d'investissements réalisés par le FAC, tel est le bilan des perspectives pour 1985. Certes, il est difficile pour tous les ministères de conduire des actions suivies dans un contexte de pénurie. Mais les remises en cause qui s'imposent dans ces circonstances peuvent être l'occasion d'une meilleure définition des actions menées dans le passé. A cet égard, le sentiment prévaut que pour 1985, il s'agit d'une occasion manquée pour la Coopération.

A. ASSISTANCE TECHNIQUE : MOINS D'HOMMES

La diminution des effectifs de coopérants n'est pas un mal en soi si elle s'inscrit dans le cadre d'un redéploiement voulu et bien orienté. La politique de substitution n'est sans doute plus adaptée aux réalités actuelles et aux désirs de nos partenaires. Mais l'assistance technique constituant le coeur de notre action d'aide au développement, il ne faudrait pas que, par insuffisance de moyens, aucune action ne vienne pallier la réduction de nos effectifs de coopérants.

1. Les crédits

Avec 2.686,1 millions de francs, les crédits du chapitre 42-41 qui sont affectés à l'assistance technique civile diminueront (à structure budgétaire constante) de 3,1 %. Cette diminution traduit, comme cela a été indiqué lors de la présentation d'ensemble des crédits, la suppression de 172 postes d'assistants techniques, la diminution des crédits d'assistance technique civile et la réduction du nombre et du coût des missions d'experts. Les crédits d'assistance technique représenteront cependant encore plus de 43 % du budget de la Coopération en 1985.

2. Les effectifs

Ils sont en diminution régulière depuis plusieurs années. L'effectif total en 1984 s'élevait à 14.688 coopérants dont 4.223 techniciens et 10.465 enseignants. Pour la plus grande partie, soit 9.457, ils exercent leur activité dans les pays du champ, c'est-à-dire l'Afrique sub-saharienne. Mais des effectifs importants résident encore en Algérie (1.444), au Maroc (2.633) et en Tunisie (594).

La déflation des effectifs devrait être importante en 1985 puisque le total des coopérants devrait s'établir à 12.574 soit une diminution de 2.114 personnes (plus de 14 % de réduction).

Cette diminution devrait concerner plus précisément les enseignants et dans une moindre mesure les coopérants techniques.

Toutefois, en sens inverse de ce vaste mouvement, on peut noter la création de 12 postes aux Comores, de 20 postes en Guinée Conakry et de 99 postes au Tchad qui n'en comptait plus que 25 en 1981.

Les principaux secteurs dans lesquels s'exerce l'activité des assistants techniques est résumée dans le tableau ci-après qui retient parmi les effectifs, outre les volontaires du service national (VSNA), les représentants de diverses organisations d'assistance, en particulier l'Association des volontaires du progrès.

	1984		1985		Indices de variation 1985 - 1984
	Personnels	Coûts (000 F)	Personnels	Coûts (000 F)	
FORMATION	10904	1499698	9889	1458425	97
RECHERCHE	89	25215	81	24326	96
ACTIONS SANITAIRES ET SOCIALES	1418	332878	1340	323985	98
DEVELOPPEMENT RURAL	645	229085	597	222994	98
DEVELOPPEMENT MINIER, INDUSTRIEL ET COMMERCIAL	216	73350	197	70911	97
DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES	1555	407834	1423	389212	95
COOPERATION ADMINISTRATIVE	731	175887	695	176072	100
ASSISTANCE TECHNIQUE MILITAIRE	970	400100	961	403881	101
TOTAL	16528	3144047	15183	3069806	98

La plupart des pays concernés ne paient pas de contribution pour la rémunération des coopérants ; une dizaine seulement le font selon des procédures diverses. La plus importante a été la procédure dite de « globalisation » dont relèvent la Côte d'Ivoire et le Gabon et dont ont relevé, dans le passé, le Sénégal et Madagascar et qui consiste dans la fixation d'un forfait financier à la charge de la France, l'Etat concerné remboursant la différence entre le forfait et le coût réel. Compte tenu des difficultés financières des Etats, cette procédure est en voie de révision en particulier pour la Côte d'Ivoire dont les effectifs de coopérants auront diminué de 913 en deux ans (1984 et 1985).

3. Les problèmes de réinsertion des coopérants

Compte tenu de l'importance de la réduction des effectifs de coopérants, votre rapporteur spécial considère qu'une attention particulière doit être portée aux conditions dans lesquelles s'effectue leur retour en France. Les problèmes se posent d'ailleurs dans des termes différents selon qu'il s'agit d'enseignants ou de techniciens.

Le réemploi des coopérants enseignants contractuels réintégrant le France à la suite des mesures de relève décidées est assuré par le ministère de l'Education Nationale. Qu'ils aient exercé dans l'enseignement secondaire ou supérieur, ils se verront proposer une affectation comme maîtres-auxiliaires dans le second degré à compter de la rentrée scolaire et tout au long du premier trimestre de l'année scolaire 1984-1985 sur les postes qui se révéleront vacants.

Ceux qui ont enseigné dans le supérieur à l'étranger pourront postuler un emploi dans les établissements d'enseignement supérieur français dans la limite des 150 postes qui seront ouverts à cet effet. L'appel des candidatures aura lieu dans le courant du premier trimestre de l'année scolaire 1984-1985 et l'affectation de ceux qui auront été agréés par les établissements sera effective le 1er janvier 1985.

Ces emplois de maîtres auxiliaires serviront aussi de support pour une titularisation ultérieure dans les différents corps de l'Education Nationale.

Pour les techniciens, il a été demandé aux ministères techniques d'assurer dans un premier temps le réemploi à titre transitoire comme contractuels des coopérants techniciens rentrant en France et exerçant dans les secteurs d'activité de leur compétence. Pour faciliter cette intégration dans les structures d'accueil des stages de perfectionnement ou de reconversion pouvant atteindre 12 mois au maximum sont organisés. Comme chez les enseignants, les emplois ainsi offerts pourront servir de support à une titularisation ultérieure.

Pour 1984, la Coopération dispose, sur les crédits du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de 1.320 mois de stage. Ils avaient permis au 31 juillet 1984 de recevoir 63 stagiaires et pour faire face aux nouvelles candidatures, 200 mois-stage supplémentaires ont été demandés à la Formation professionnelle. Les besoins en 1985 sont estimés eux aussi à 1.500 mois-stage car si on prévoit des retours moins massifs, il faudra résorber ceux de cette année.

Il est bien certain que ces dispositions ne permettent pas de résoudre toutes difficultés. Ainsi, en juin 1984, on dénombrait 350 agents placés en position de perte d'emploi et indemnisés à ce titre. Le ministère reconnaît d'ailleurs que le nombre de coopérants mis en perte d'emploi notamment à la suite des plans de relève prévus par certains Etats étrangers (Algérie, Maroc, Côte d'Ivoire notamment), augmentera dans la mesure où ces plans de relève conduiront à ne pas renouveler les contrats de quelques 1.600 agents (essentiellement des enseignants) dont environ la moitié de non-titulaires, mais cette augmentation sera limitée par les mesures édictées ci-dessus.

B. ACTIONS DE COOPERATION : MOINS DE CREDITS

Les crédits du chapitre 42-21 qui permettent de financer diverses actions de formation, d'information ou d'ordre économique et social s'élèveront à 539,9 millions de francs, ce qui représentera à structure budgétaire constante un recul de 10,6 % par rapport à 1984. Votre rapporteur se limitera cette année à deux aspects particuliers : les bourses et l'aide à la recherche.

1. Les bourses

Votre Commission est particulièrement attentive à l'évolution des crédits permettant de financer les bourses, qui sont le principal poste de dépenses de ce chapitre. 378,4 millions de francs leur seront consacrés en 1985, ce qui équivaut à une réduction de 10 % des crédits (1). La seule mesure positive figurant dans le budget et l'inscription de 4 millions de francs pour favoriser les séjours d'études des techniciens étrangers placés en stages de formation scientifique et technologique de haut niveau. Votre Commission s'en réjouit car les pays en voie de développement ont davantage besoin de techniciens et de scientifiques que de juristes ou de littéraires. Si redéploiement il doit y avoir, elle considère qu'il n'y a qu'avantage à ce que les bourses bénéficient en priorité à des techniciens, des stagiaires ou des étudiants dans les sections où les connaissances sont les plus immédiatement mobilisables pour le développement technique et économique des Etats.

La gestion des bourses est assurée pour le compte du ministère et sous son contrôle par le centre international des étudiants et stagiaires (C.I.E.S.) et par le centre national des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Au total, au 30 juillet 1984, 9.096 étudiants avaient été pris en charge et on peut estimer qu'à la fin de l'année le chiffre atteint sera de 13.000, soit un chiffre sensiblement identique à celui de 1983. Sur les 2.000 boursiers recensés en juillet 1984, 1.950 suivaient une formation professionnelle (de type ingénieur ou technicien), 520 bénéficiaient d'une bourse de recherche, le reste correspondant aux universitaires.

En 1983, sur 13.187 boursiers, 3.924 (soit 30 %) venaient du Maghreb et 5.228 (soit 40 %) venaient des pays de la zone FAC.

(1) En dehors de l'article 20 du chapitre 42-21, un petit nombre de bourses sont aussi prises en charge sur l'article 60 du chapitre 42-21 (aides aux oeuvres privées non gouvernementales) ainsi que sur le titre IV dans le cadre d'opérations de formation financées par le FAC.

2. L'aide à la recherche

Si l'on totalise les articles 30 et 50 du chapitre 42-21 qui concernent spécifiquement la recherche et diverses autres lignes budgétaires relatives aux missions d'experts, aux colloques et congrès, c'est 31,1 millions de francs qui doivent être consacrés à l'aide à la recherche en 1984, auxquels il faut ajouter 25,9 millions de francs de francs du FAC.

Les crédits du FAC se partagent en trois grandes masses :

- les opérations d'intérêt général (projets pilotes de télédétection, automatisation de la documentation du GERDAT, synthèse géographique des problèmes de recherche),

- les opérations inter-Etats (projet de recherche sur les céréales vivrières dans les régions semi-arides, développement des services d'information de la Banque Ouest africaine de développement, recherche médicale régionale),

- le programme de développement des Etats qui constitue 90 % des dotations et qui concerne pour une très large part la recherche agronomique au sens large.

Quant aux crédits du chapitre 42-21, ils sont affectés en priorité à la recherche agronomique, à la télédétection et à la recherche médicale. Pour 1985, les deux articles (30 et 50) du chapitre 42-21 seront en diminution de 7,9 millions de francs. Selon le ministère, il faudra donc éliminer les recherches assimilables à des « abonnements » ainsi que celles qui n'ont pas d'application concrète immédiate ou celles qui pourraient faire double emploi. La priorité devrait être réservée aux travaux portant sur la lutte contre la sécheresse et l'autosuffisance alimentaire.

C. L'AIDE AUX EQUIPEMENTS : MOINS D'INVESTISSEMENTS

Le passage d'une coopération de substitution à une coopération de projet n'a de sens que si la diminution des effectifs de coopérateurs est relayée par le financement d'actions en nombre et en volume suffisant. Or sur ce point, les perspectives pour 1985 sont sombres car la diminution des crédits du FAC ne pourra être que partiellement compensée par les aides de la caisse centrale de coopération économique.

1. Le Fonds d'aide et de coopération

Le FAC constitue pour les 26 pays d'Afrique qui bénéficient de son aide une source privilégiée de financement des équipements. Les crédits du FAC globalement considérés baissent de 11,6 % en autorisations de programme pour atteindre 1.174 millions de francs et de 6,5 % en crédits de paiement pour s'établir à 1.122,4 millions de francs.

Comme cela a déjà été indiqué, de ce total il faut retirer la dotation pour les opérations exceptionnelles et imprévisibles (soit 260 millions de francs) qui n'est pas utilisable normalement par le FAC et qui est souvent touchée par les mesures de régulation budgétaire. En 1983, sur les 300 millions de francs ainsi mis en réserve 290 millions de francs ont été affectés à la coopération militaire au Tchad et 10 millions de francs pour les jeux de l'Océan Indien, l'Aéroport de Thèe au Sénégal et le Centre Mondial de l'Informatique.

En 1984, sur les 300 millions de francs de cette dotation, 11 millions de francs auront été utilisés pour l'organisation du sommet africain de Bujumbura et 10 millions de francs pour l'école française de Dakar.

Si l'on s'en tient au FAC stricto sensu, les principaux engagements au cours des années 1981, 1982, 1983 et 1984 (prévisions) sont retracés dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Secteur	1981	1982	1983	1984 (premier semestre)
Opérations inter-sectorielles	29.964	36.954	22.780	7.620
Développement rural	246.666	288.245	343.680	292.825
Développement industriel et minier	89.215	94.467	91.500	54.945
Infrastructure	290.090	190.185	214.145	192.750
Equipeement sanitaire et social	69.778	91.620	70.902	54.612
Enseignement et formation	165.340	141.405	104.496	77.464
Action culturelle et information	55.135	56.400	65.900	60.250
Dépenses générales et de contrôle	5.500	61.830	80.532	123.467
Transport de l'aide alimentaire	15.000	35.000	40.000	60.000
TOTAL	966.688	996.106	1.033.935	923.933

La lecture de ce tableau permet de constater la part prépondérante des engagements dans le secteur du développement rural (33 % en 1983), dans le secteur des infrastructures (20 % en 1983) et dans l'enseignement et la formation (10 % en 1983).

Quant aux pays concernés, le tableau ci-après fait ressortir en 1983 l'importance des concours au Tchad (plus de 60 millions de francs), au Mali (plus de 57 millions de francs) à la République Centrafricaine (près de 44 millions de francs), au Sénégal (42,8 millions de francs) et au Burundi (40 millions de francs).

(en millions de francs)

Etat	1981	1982	1983	1984 (1 ^{er} semestre)
Bénin	14.250	17.900	33.185	20.700
Burundi	27.550	24.255	40.100	19.100
Cameroun	30.700	44.095	39.730	25.200
Cap-Vert	22.995	13.050	23.480	17.580
Centrafrique	48.390	35.150	43.944	28.450
Comores	30.420	12.700	11.200	26.700
Congo	47.280	29.500	32.500	29.850
Côte d'Ivoire	7.650	19.000	14.740	8.300
Djibouti	17.634	16.750	8.000	13.442
Gabon	18.485	15.060	22.600	6.250
Guinée	-	-	-	20.000
Guinée-Bissau	8.700	16.000	18.900	6.285
Guinée-Equatoriale	17.400	10.750	8.950	9.800
Haiti	18.700	11.550	10.700	13.675
Haute-Volta	50.390	50.457	34.250	33.595
Madagascar	48.100	24.950	29.905	27.700
Mali	34.475	60.440	57.380	44.900
Ile Maurice	20.460	20.800	25.542	15.454
Mauritanie	20.700	29.550	16.190	21.950
Niger	41.705	31.830	33.210	30.550
Petites Antilles	-	-	9.800	12.300
Rwanda	27.000	21.430	21.530	14.500
Saint-Thomas	6.480	7.300	7.900	5.200
Sénégal	43.380	56.895	42.860	51.525
Seychelles	11.340	6.100	9.100	8.200
Tchad	39.450	77.200	60.250	67.000
Togo	20.171	23.420	23.680	18.550
Zaire	55.380	48.090	36.245	28.700
Total	729.185	724.222	715.871	625.456

2. La Caisse Centrale de Coopération Economique

La Caisse centrale peut consentir des avances aux Etats, aux collectivités publiques, aux organismes publics ou semi publics, ainsi qu'aux entreprises privées, et prendre des participations au capital des sociétés (à la demande expresse des Etats). Pour ce qui concerne les prêts, on distingue quatre catégories :

– les prêts ordinaires du premier guichet qui constituaient jusqu'en 1974 la seule catégorie existante, ont un taux d'intérêt variable entre 3 et 5 %, une durée de 15 ans en moyenne et un différé d'amortissement variable mais dans la majorité des cas de 5 ans,

– les prêts à conditions spéciales du premier guichet qui ont été créés en 1979 sont réservés aux pays les plus pauvres ou à ceux ayant des difficultés particulières. Leur taux d'intérêt est de 1,5 % durant la période de différé et 2 % par la suite, leur durée étant fixée à 30 ans avec un différé d'amortissement de 10 ans,

– les prêts normaux du deuxième guichet, créés en 1975 sont réservés à des projets suffisamment rentables ou à des opérations situées dans des pays dont le degré de développement ou le rythme de croissance est relativement élevé car le taux d'intérêt est aligné sur celui pratiqué par le crédit national (15,50 % de décembre 1981 à novembre 1983 - 15,25 % depuis cette dernière date jusqu'à fin mai 1984 - 14,75 % depuis cette dernière date). Les durées de crédit et de différé sont comparables à celles des prêts ordinaires de premier guichet. Les moyennes pondérées 1983 sont respectivement 14,66 ans et 4,89 ans. De nombreux prêts de deuxième guichet sont mixés avec des prêts de premier guichet pour le financement d'une opération déterminée,

– les prêts d'ajustement structurel du deuxième guichet ont été créés en 1980 et sont consentis aux Etats confrontés à des difficultés exceptionnelles et bénéficient de la garantie du Trésor français. Leur taux d'intérêt nominal est fixé en fonction de celui des emprunts contractés par la Caisse mais le taux supporté par le débiteur est inférieur de plusieurs points au taux nominal en raison de la bonification d'intérêt versée à la Caisse. Leur durée est de 15 ans avec un différé d'amortissement de 5 ans.

Les différentes catégories de prêts ont évolué en 1982, 1983 et les premiers mois de 1984 comme indiqué dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Année	Premier guichet			Deuxième guichet			Total
	Normal	P.C.S. (1)	Total	Normal	P.A.S. (2)	Total	
1982	2 208,36	439,66	2 648,02	624,52	490,00	1 114,52	3 762,54
1983	2 704,31	416,35	3 120,66	824,00	744,00	1 568,00	4 688,66
1984 (7 mois)	1 709,02	382,00	2 091,02	479,20	576,00	1 055,20	3 146,22
TOTAL =	6 621,69	1 238,01	7 859,70	1 927,72	1 810,00	3 737,72	11 597,42

(1) P.C.S. : prêts à conditions spéciales

(2) P.A.S. : prêts d'ajustement structurel.

Le plafond des engagements autorisés au titre du premier guichet en 1984 s'est élevé à 4.500 millions de francs en progression de 12 % par rapport au plafond de 1983 et pour 1985, si le même rythme de progression est maintenu le plafond devrait s'élever à 5.040 millions de francs.

Quant aux prévisions d'engagements du deuxième guichet, elles porteraient sur 1 milliard de francs environ. Il est impossible de prévoir actuellement le montant des prêts d'ajustement structurel.

CHAPITRE IV

LA PRESERVATION DES MODALITES LES PLUS TRADITIONNELLES DE LA POLITIQUE DE COOPERATION

Paradoxalement, le budget pour 1985, loin de se traduire par un redéploiement préparant l'avenir, se caractérise par la relative préservation des modalités les plus traditionnelles de l'aide aux pays en voie de développement c'est-à-dire les concours financiers aux Etats et la coopération militaire. Il faut reconnaître que dans l'état actuel des déséquilibres financiers des pays concernés et de la tension internationale qui règne dans de nombreuses régions d'Afrique, cette orientation est des plus justifiée. Votre Commission s'en félicite, tout en remarquant qu'elle ne permettra de faire face qu'aux nécessités du moment sans permettre vraiment l'engagement de réformes décisives pour la lutte contre le sous développement.

A. LES CONCOURS FINANCIERS AUX ETATS

Ils seront stabilisés au niveau de 1984 c'est-à-dire à 475,7 millions de francs. Ils ont évolué comme l'indique le tableau ci-après :

(en francs courants)

	1981	1982	1983	1984
Aides budgétaires directes	329.779.948	327.193.220	292.788.026	231.461.942
Bonifications de prêts de la CCCE	108.806.000	102.709.828	175.000.000	244.260.942

La prise en charge des dettes ne constitue pas une opération spécifique financée sur le chapitre 41-43. Elle constitue éventuellement un point d'application des aides budgétaires directes ou des prêts d'ajustement structurel de la CCCE qui peuvent être affectés, en partie, à la prise en charge de certaines dettes, intérieures ou extérieures, des Etats bénéficiaires ou de leurs entreprises publiques.

Si l'on se réfère à la dernière année connue c'est-à-dire l'année 1983, les aides budgétaires directes ont bénéficié à 7 pays : les Comores, Djibouti, la République centrafricaine, le Tchad, le Mali, les Seychelles et la Haute Volta. Quant aux prêts d'ajustement structurel, ils ont concerné 5 autres pays : le Sénégal, Madagascar, le Niger, le Togo et l'Ile Maurice.

Il est possible de distinguer parmi les concours financiers accordés en 1983 et 1984, deux catégories d'interventions :

– la première regroupe les concours financiers destinés à soutenir la réalisation des programmes de redressement économique et financier adoptés par les Etats bénéficiaires en concertation avec les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale, Club de Paris) et les pays amis, notamment la France. Les concours financiers français ont alors une triple finalité : ils contribuent au financement des mesures, prises dans le cadre de ces plans de redressement ; ils les complètent dans la mesure où ils portent aussi sur les secteurs qui n'auraient pas pu être pris en compte dans ces programmes de redressement ; ils permettent aux Etats bénéficiaires de mieux supporter les conséquences de ces plans d'ajustement structurel en allégeant les effets des contraintes qui sont imposées notamment par le FMI.

L'impact de ces interventions est, par conséquent, double : elles rendent acceptable un plan de redressement dont elles accroissent les chances de succès. Les pays concernés par ce type d'interventions sont notamment le Sénégal, le Mali, le Niger, le Togo, Madagascar, la République Centrafricaine.

– la seconde catégorie d'interventions financées sur le chapitre 41-43 réunit les concours financiers accordés aux Etats qui n'ont pas encore pu adopter un programme de redressement économique et financier en concertation avec les institutions internationales et leurs créanciers. Les concours financiers français ont alors une double finalité : la prise en charge temporaire d'une partie des dépenses courantes des Etats tout en contribuant à la réalisation des conditions qui permettront à ces pays de s'engager, avec le soutien de la communauté économique internationale, dans une politique de redressement financier à plus long terme. Ces interventions qui se situent sur un plan strictement bilatéral et qui revêtent un caractère conjoncturel n'en conservent pas moins un impact réel sur l'évolution à moyen terme de la situation financière des Etats bénéficiaires

qui sont incités, à s'orienter vers une gestion plus rigoureuse de leur ressources. Les pays concernés par ce type d'interventions sont notamment Djibouti, les Comores, le Congo et la Haute-Volta.

Il faut remarquer toutefois que pour 1984, 50 millions de francs soit 21,6 % des crédits ont fait l'objet d'une mesure de blocage pour faire face aux incertitudes de recouvrement de la contribution de certains Etats africains à l'entretien des personnels d'assistance technique.

Il est très probable, enfin, qu'en 1985, la reconduction des crédits au même niveau qu'en 1984 ne permettra pas de faire face aux demandes pressantes de nos partenaires africains dont certains sont en situation très difficile (Guinée-Conakry, Bénin et Haute-Volta).

B. LA COOPERATION MILITAIRE

Dans la période de tensions que traverse le continent africain, il est heureux que les crédits relatifs à la coopération militaire (chapitre 41-42) n'aient pas été aussi affectés que les autres par la rigueur budgétaire. Ils s'élèveront à 780,4 millions de francs en 1985, soit une légère hausse de 1,7 %.

En revanche, les crédits d'équipement pour les armées nationales seront réduits de manière importante en crédits de paiement (- 25 %) et en autorisations de programme (- 10 %). Ils s'élèveront à 29,1 millions de francs en autorisations de programme et 25,5 millions de francs en crédits de paiement.

La coopération militaire avec les Etats de la compétence de la Mission militaire de coopération s'effectue dans le cadre juridique « d'accords de coopération militaire » ou « d'assistance militaire technique ». Elle s'exerce sans tenir compte des orientations politiques des états ; elle n'est jamais imposée et ne se développe qu'à la demande des partenaires de la France et répond au souci d'aider ceux-ci à disposer des moyens d'assurer leur indépendance face aux menaces extérieures.

Elle n'en comporte pas moins deux ordres de priorité :

- le premier sur le plan géographique conduit à faire effort, dans l'ordre, sur les pays :

- avec lesquels la France est liée par un accord de défense, ou avec lesquels les relations sont particulièrement étroites, (tels que le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Niger, et le Togo),

- dont l'indépendance est encore fragile et les possibilités de déstabilisation importantes, tels que la Centrafrique, Djibouti, et dans une moindre mesure le Zaïre,

- dont elle tient à favoriser le retour au non alignement comme le Bénin, le Mali, le Congo, Madagascar, la Guinée Equatoriale, et la Guinée Bissau,

– la seconde priorité qui caractérise le type d'actions entreprises conduit à privilégier la formation de cadres ou spécialistes militaires appelés à remplacer les assistants français dans les emplois qu'ils tiennent actuellement.

La coopération militaire comprend trois types d'aide : l'envoi dans les Etats de personnels militaires français : conseillers, cadres, spécialistes ou instructeurs ; la formation, en France ou localement, de cadres et de spécialistes dans des écoles militaires ; l'assistance en matériels (aide directe).

Cette assistance militaire ne s'applique pas uniformément aux différents Etats liés à la France par des accords de coopération. Totale et importante avec certains pays, elle se réduit, en passant par des stades intermédiaires, à un seul « volet » avec d'autres. Elle a varié, également, dans le temps, en fonction de l'évolution de la situation et des rapports avec nos partenaires.

1. L'assistance militaire technique

Initialement l'assistance militaire technique (A.M.T.) a eu pour mission de faciliter dans les états, la mise sur pied de forces armées comprenant une gendarmerie, une infanterie d'un effectif compris entre 2.000 et 5.000 hommes, équipés légèrement, d'une petite aviation et, le cas échéant, d'un embryon de marine. Nos assistants ont tenu alors des postes de responsabilités, assumé des commandements directs et se sont substitués aux nationaux dans de nombreux emplois d'exécution.

Au fil des années, la situation a évolué avec l'arrivée progressive de cadres nationaux formés dans les écoles françaises ou étrangères, ainsi qu'avec la mise en place de matériels plus complexes et plus sophistiqués.

C'est ainsi que les postes de commandement direct ont pratiquement disparu, remplacés par un nombre croissant de postes d'instructeurs. Au total, les effectifs étaient de 970 coopérants militaires en 1984, et ils devraient diminuer (hors Tchad) de 9 unités en 1985.

2. La formation de cadres

Plus de 25.000 stagiaires africains et malgaches ont été formés en France depuis 1960.

Depuis 1981, un effort sensible a été fourni dans ce domaine. Cet effort permet depuis 3 ans de former environ 2.000 stagiaires, chaque année, dans les Ecoles militaires françaises. Ce nombre représente un accroissement d'environ 25 % par rapport au nombre moyen de places offertes dans les années 1976-1979.

Cependant, il faut noter que cette formation est liée à l'acquisition de matériels plus modernes et plus sophistiqués, et que les armées africaines concernées requièrent des formations de plus en plus onéreuses (stages de pilotes de combat par exemple) et qu'il n'est pas possible, pour des raisons budgétaires de répondre favorablement à toutes les demandes présentées.

Ainsi, si le coût de la formation dans l'armée de terre oscille entre 3.000 et 400.000 francs par stage, la formation complète d'un pilote opérationnel de l'armée de l'air revient à 4 millions de francs étalés sur 3 ans. En 1984, c'est un total de 1.965 stages qui devraient être pris en charge pour un coût estimé de 108,8 millions de francs. A cette estimation des dépenses, il convient d'ajouter le coût des transports (soit près de 22 millions de francs) et les prestations correspondant à un certain nombre de stages de formation en Afrique même.

En effet, afin de réduire les dépenses de formation de stagiaires africains, depuis deux ans, la Mission militaire de coopération poursuit le développement d'Ecoles inter-africaines implantées dans l'un des Etats africains du champ d'action de la Mission et susceptibles d'accueillir des stagiaires d'autres Etats ; les dépenses de fonctionnement et les instructeurs étant alors partiellement pris en charge par la France dans le cadre de l'assistance militaire.

3. L'assistance en matériels

L'aide militaire dans le cadre de l'assistance en matériels est réalisée par la mise en place dans les armées africaines, de matériels militaires de toutes catégories : transmissions, intendance, armements, aéronefs, véhicules, bâtiments navals, matériels du Génie, matériels pédagogiques, matériels relevant du service de santé.

Cette aide correspond aux demandes des autorités militaires africaines et prend en compte des priorités des Etats. En outre, les assistants techniques collaborent souvent étroitement à la définition de ces besoins.

Il faut noter cependant qu'en raison de l'instabilité croissante du continent africain, la plupart des Etats relevant de la Mission militaire de coopération souhaitent se doter de matériels modernes à haute technicité (armements anti-char et anti-aérien, aéronefs). Les coûts de ces matériels tant à l'acquisition que pour l'entretien représentent des dépenses très lourdes pour les budgets des Etats concernés et les possibilités budgétaires ne répondent que très partiellement aux souhaits exprimés par nos partenaires.

4. L'assistance militaire au Tchad

Une mention particulière doit être faite pour le Tchad qu'il faut, comme le passé, aider militairement et pour lequel en 1983 une aide importante en matériels a été accordée au titre de la coopération militaire. En 1984, cette dernière aide se poursuit en assumant la plus grande partie du soutien des matériels des forces armées tchadiennes (FANT).

Cette aide doit être très nettement distinguée de celle apportée au Tchad dans le cadre de l'opération Manta qui est financée sur les crédits du ministère de la Défense.

Pour ce qui concerne le budget de la Coopération, en 1983, les dépenses se sont élevées à 385 millions de francs dont 360 millions de francs ont été couvertes dans une loi de finances rectificative et par un redéploiement budgétaire, interne au budget de la Coopération.

En 1984, ces dépenses se sont limitées jusqu'à présent au fonctionnement et à la maintenance courante des matériels, sans reconstituer des équipements. Le coût correspondant est actuellement estimé à 55 millions de francs environ. L'enveloppe financière prévue devrait permettre de poursuivre le soutien de l'escadrille tchadienne et des matériels des FANT, de continuer les actions de soutien relatives à la santé et d'entreprendre la rénovation de certaines installations et infrastructures.

Trois catégories de matériels provenant de la Force MANTA doivent être transférées à l'issue de l'évacuation au Tchad : du matériel auto et des engins blindés, des munitions, des matériels techniques divers (moto-pompes, réservoirs, ameublement, couchage, campement, froid, etc).

Quant au nombre de coopérants militaires, il devrait comprendre 26 assistants militaires techniques (en juillet 1984), un détachement d'instruction de 46 hommes complété par un renfort de 32 hommes soit un total de 104 hommes à la fin de 1984. Pendant 1985, 25 nouveaux coopérants devraient renforcer cet effectif en le portant à 129. Leur mission consiste essentiellement à :

- instruire les Forces Armées Nationales Tchadiennes, en priorité,
- aider l'état major,
- apporter un appui logistique aux armées.

**C. LES CONTRIBUTIONS BENEVOLES AUX DEPENSES
INTERNATIONALES ET L'AIDE AUX OEUVRES PRIVEES**

1. Les contributions bénévoles

Les contributions de la France aux organisations internationales comportent une part dite obligatoire (pour la contribution au budget des Nations Unies et des institutions spécialisées) et une part « volontaire » à divers autres organismes. C'est cette part seulement qui est financée sur le chapitre 42-36 du ministère de la Coopération.

En 1985, les crédits ne seront pas diminués et resteront au même niveau qu'en 1984, soit 276,2 millions de francs. Ils permettront de financer les principales actions qui figurent dans le tableau ci-après et dont certaines ont fait l'objet d'un effort financier important depuis 1982 (Programme des Nations Unies pour le développement et Programme alimentaire mondial).

(en millions de francs)

	1983	1984
- PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement)	199,3 dont 10 au Compto Spécial PMA	237,6 dont 15 au Compto Spécial PMA
- PAM (Programme Alimentaire Mondial)	19,0	18,2
- PNUE (Programme des Nations-Unies pour l'Environnement)	6,140	6,0
- Programmes Spéciaux Organisation Mondiale de la Santé (OMS)	2,875	3,0

Si votre Commission se réjouit du maintien en francs courants des contributions volontaires, elle remarque que par suite de l'application des mesures de régulation budgétaire, le versement en 1984 d'une partie des contributions au PAM et au PNUE a dû être différé à l'année prochaine. Les perspectives pour 1985 ne sont donc pas exemptes d'inquiétudes d'autant que le niveau des participations françaises formulées en francs et comptabilisées en équivalent dollar lors des versements, reste lié aux fluctuations de change.

2. L'aide aux oeuvres privées

Pour la première année, un chapitre budgétaire unique regroupe les crédits que le ministère attribue aux oeuvres privées, aux organisations non gouvernementales, à l'association des volontaires du progrès et à la Fédération Mondiale des villes jumelées. En 1985, ces crédits seront de 99,2 millions de francs.

Votre Commission considère que les organisations privées méritent d'être encouragées car elles permettent une participation directe des individus à des actions concrètes en faveur du développement. Mais en contrepartie, il convient qu'un contrôle minimum soit assuré sur l'utilisation des fonds qui leur sont alloués.

Certes, pour les organisations non gouvernementales (ONG), le service d'information et de liaison avec les ONG doit exercer le suivi des actions qu'il contribue à financer. Il se fait en principe remettre dans l'année qui suit l'octroi des fonds, un compte rendu technique et financier de leur utilisation. Aucun nouveau cofinancement ne peut intervenir en l'absence de ce document. D'autre part, le SILONG n'accorde des financements que pour des projets précis, aucune subvention de fonctionnement n'étant attribuée aux organismes concernés.

Votre Commission s'interroge donc sur les raisons pour lesquelles le même type de contrôle n'a pas été exercé par le ministère sur les activités de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (FMVJ) dont la gestion fait l'objet, pour le moins, de sérieuses interrogations. En 1985, la subvention à la FMVJ a été reconduite à hauteur de 2,225 millions de francs, sans qu'aucune condition n'ait été, au moins en apparence, mise à l'utilisation des fonds. Votre rapporteur s'étonne de cette bieveillance à l'égard d'une organisation dont la régularité du fonctionnement est mise en cause depuis un certain temps déjà. C'est pourquoi, il regrette vivement qu'après avoir accepté un amendement très judicieux de la Commission des Finances visant à réserver les subventions du chapitre 42-22 aux seuls jumelages des collectivités locales mettant en oeuvre des projets de développement, le Gouvernement ait cru bon de demander à l'Assemblée Nationale de revenir sur son vote lors de la deuxième délibération. Ce retour en arrière est particulièrement malheureux.

CONCLUSION

Le budget de la Coopération subit très durement en 1985 le contrecoup des principes de rigueur qui ont présidé à la préparation du budget. Il faut reconnaître qu'il n'y a aucune raison pour que le ministère de la Coopération échappe aux exigences d'un meilleur contrôle et d'une meilleure efficacité des dépenses publiques. L'effort de rigueur doit s'appliquer à lui comme aux autres ministères.

A cet égard, votre rapporteur spécial retire le sentiment qu'une occasion a sans doute été perdue cette année, de s'orienter vers une meilleure définition des objectifs de l'aide au développement et vers une plus grande coordination des moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. Loin de contenir des priorités bien définies, le budget apparaît plus comme un budget de repliement sur les actions les plus traditionnelles du ministère qu'un budget de redéploiement préparant l'avenir.

Le risque existe qu'avec moins de moyens, une assistance technique réduite et des crédits limités, le ministère n'ait plus le poids suffisant pour peser sur les grandes orientations de la politique d'aide au développement dont il doit être le principal artisan, en face des nombreux autres départements ministériels concernés. Il faut espérer qu'un coup d'arrêt sera porté dès 1986 à un recul peu compatible avec l'image de la France dans le Tiers-Monde.

ANNEXE

Compte rendu d'une mission d'information au Tchad (février 1984)

Conscient des enjeux que représente la coopération avec le Tchad, votre rapporteur spécial a effectué au mois de février 1984 une mission d'information dans ce pays pour se rendre compte sur place des conditions dans lesquelles la France faisait face à ses engagements vis à vis de son partenaire.

Grâce à l'obligeance des autorités tchadiennes et au concours particulièrement précieux des représentants français en poste dans le pays, qu'ils soient civils ou militaires, votre rapporteur a pu se déplacer dans plusieurs régions et rencontrer divers responsables.

Dans la note de synthèse qu'il a rédigée à l'intention des membres de la Commission, votre rapporteur spécial, après avoir fait l'historique de la période la plus récente et analysé les problèmes auxquels sont confrontées les autorités tchadiennes, a rappelé les objectifs, la nature et l'importance de l'aide française. Il s'est plus particulièrement attaché à l'examen de la coopération militaire.

Tout en se félicitant du coup d'arrêt porté par l'intervention militaire française à la dégradation de la situation militaire dans le Nord du pays, votre rapporteur a souligné l'intérêt d'une solution négociée entre les différentes parties. Il a regretté la carence des organisations internationales, qu'il s'agisse de l'O.N.U. ou de l'O.U.A.. Il a souhaité que ces organisations jouent enfin le rôle de médiation que l'on est en droit d'attendre d'elles. Il a souligné enfin l'intérêt d'une action concertée des différents pays de la Communauté européenne pour le financement d'aides dont certaines revêtent un intérêt évident. Si l'on considère qu'un simple pont de bateaux à N'Djamena suffirait pour résoudre les graves problèmes d'approvisionnement du pays, on comprendra que l'aide au développement dans un pays comme le Tchad ne passe pas obligatoirement par des réalisations grandioses.

Votre rapporteur a, en conclusion, dit sa conviction que l'aide française au développement du Tchad devrait être accrue pour permettre non seulement le renforcement des forces armées nationales tchadiennes mais aussi et surtout la poursuite de la reconstruction de l'Etat tchadien et de son économie.

Réunie le 6 novembre 1984, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, Président, la Commission a, sur le rapport de **M. André-Georges Voisin**, décidé à la majorité de soumettre les crédits de la section II - Coopération et développement du ministère des Relations extérieures, à l'appréciation du Sénat.