

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation des amendements à l'accord portant création du Fonds de solidarité africain,

Par M. RENÉ MONORY,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larus, 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 Post, MM. Henri Gostachy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Mazet, 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 légial.) : 2317, 2413 et T.A. 568.

Sénat : 177 (1991-1992).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I- LE FONDS DE SOLIDARITE AFRICAINE	3
II- LES DISPOSITIONS DU PRESENT PROJET DE LOI	5
1. Modification des conditions de garantie de remboursement (article 4)	5
2. Siège du Fonds (article premier)	6
3. Ressources du Fonds (article 2)	6
4. Opérations du Fonds (articles 3 et 7)	7
5. Organisation du Fonds (article 5 et 6)	7
III- EXAMEN EN COMMISSION	8

I - LE FONDS DE SOLIDARITE AFRICAINE

Le Fonds de Solidarité Africain est un organisme public international créé le 21 décembre 1976, à la suite de la décision prise lors de la *Conférence des chefs d'état franco-africains de Bangui* le 7 mars 1975.

Les pays participants sont, outre la *France*, onze Etats faisant partie de la zone franc -*Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo*- et quatre états n'en faisant pas partie : *Burundi, Ile Maurice, Rwanda, Zaïre*.

Le Cameroun, qui n'a pas ratifié l'accord du 21 décembre 1976, et le Zaïre, qui n'a jamais versé sa contribution, ne sont pas actuellement éligibles aux opérations du Fonds (1).

Le Fonds fonctionne selon une structure paritaire France-états africains.

La France participe à hauteur de 50 % au capital du F.S.A., initialement fixé à 5 milliards de francs CFA (100 millions de francs français), et porté depuis à 15 milliards de francs CFA, en deux tranches supplémentaires de 5 milliards de francs, dont la deuxième n'a pas encore été appelée.

La contribution de la France est inscrite au *budget des Charges communes (chapitre 68-04)*. La dernière contribution, correspondant à la première tranche supplémentaire, a été inscrite en 1987, pour 61 millions de francs.

L'objet du F.S.A. est de faciliter le financement de certains projets d'investissement correspondant généralement aux domaines d'intervention traditionnels de la Caisse Centrale de Coopération Economique (travaux d'infrastructure réalisés par le secteur public), avec priorité aux projets de développement dans les Etats-membres les plus défavorisés (2).

1. L'adhésion au F.S.A. est ouverte à toute autre état africain, dès lors qu'elle est acceptée à l'unanimité par le Conseil de Direction du Fonds. Elle doit être ratifiée par chaque Gouvernement des Etats déjà membres, dans les formes constitutionnelles propres à chaque état.

Le F.S.A. ne consent pas de prêts directement. Trois modalités d'intervention sont possibles :

- la bonification d'intérêts ;
- la garantie de remboursement des emprunts contractés ;
- le refinancement de l'allongement de la durée de certains prêts.

Ainsi, ont notamment été financées les opérations suivantes :

- approvisionnement en eau potable de la ville de Lomé ;
- modernisation des réseaux de télécommunication au Sénégal ;
- construction d'un barrage hydroélectrique au Burkina-Faso.

2. D'une manière générale, il doit s'agir de projets "dont l'implémentation nécessite des financements de sources multiples", ou de projets "à caractère régional intéressant plusieurs pays participants" (article 6 de l'accord de 1976).

II - LES DISPOSITIONS DU PRESENT PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à autoriser *l'approbation d'un amendement comportant huit articles à l'accord portant création du Fonds de Solidarité Africain* signé à Paris le 21 décembre 1976, au terme d'un accord passé à Abidjan le 30 mai 1990, actuellement cosigné par les représentants de la France, du Bénin, du Burkina-Faso, de la République centrafricaine, du Burundi, du Mali, du Niger, du Gabon, de la Côte d'Ivoire, de l'Ile Maurice, du Sénégal, du Togo et du Rwanda.

Le Cameroun et le Zaïre n'ont pas participé à cet accord. Le Tchad n'a pas encore cosigné actuellement.

1. Modification des conditions de garantie de remboursement (article 4)

L'article le plus important du présent amendement concerne *l'article 10* de l'accord de 1976, qui subordonnait la décision de garantie accordée par le Fonds à :

«La souscription par l'Etat ou les Etats du lieu de l'investissement, d'une contregarantie vis-à-vis du Fonds, et l'inscription chaque année, au budget de cet ou de ces états, d'une provision de garantie d'un montant jugé suffisant par le Fonds».

Il est proposé de :

- supprimer l'obligation de provisionner chaque année le montant de la garantie accordée ;
- autoriser, à la place de la souscription d'une contregarantie vis-à-vis du Fonds, *"la production de toutes autres garanties jugées suffisantes par le Fonds"*.

Outre qu'elle définissait des conditions particulièrement sévères pour des pays dont la situation financière, et notamment l'endettement, ne s'améliore pas avec, d'une part, le maintien de taux d'intérêt élevés et, d'autre part, la dégradation des recettes d'exportation liée à l'affaiblissement des cours des produits de base et au retrait de la demande des pays industrialisés, la rédaction initiale de *l'article 10* de l'accord de 1976 se traduisait par un effet pervers.

Elle conduisait en effet à inclure dans les plafonds de crédits imposés par les Programmes d'Ajustement Structurel du F.M.I. et de la Banque Mondiale (P.A.S.) les contregaranties provisionnées au F.S.A.

La nouvelle rédaction proposée est donc plus conforme aux objectifs initiaux.

Votre Commission y est donc favorable, tout en s'interrogeant sur la multiplication des différentes procédures d'aide existant pour les pays du "champ" de la coopération française - bonifications des prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique, dons d'ajustement structurel, prêts du Trésor, procédures d'annulation partielle et de rééchelonnement de dettes consenties aux différents sommets franco-africains de *Toronto, Dakar, La Baule, Paris*. Elle s'interroge notamment sur les risques d'éventuelles "pertes en ligne" qu'une telle complexité financière pourrait entraîner.

2. Siège du Fonds (article premier)

Depuis la création du Fonds, le siège a toujours de fait été établi à Niamey (République du Niger) (1).

L'article premier de l'amendement proposé vise à légaliser cette situation.

3. Ressources du Fonds (article 2)

L'article 2 de l'amendement proposé dispose que les placements du Fonds sont effectués auprès d'établissements de crédits agréés par le Conseil de Direction (2).

1. L'article 1er de l'accord du 21 décembre 1976 l'avait fixé "provisoirement" à Paris.

2. L'article 3 de l'accord de 1976 prévoyait seulement que ces placements devaient être "obligatoirement effectués en devises convertibles".

4. Opérations du Fonds (articles 3 et 7)

L'article 3 de l'amendement propose d'étendre la possibilité de réaliser des bonifications d'intérêts à l'ensemble des institutions publiques financières des Etats-membres, et non plus seulement aux institutions publiques financières de la France, ou d'autres pays membres du Fonds, ou aux institutions internationales ou régionales.

Par ailleurs, l'article 7 précise que, s'agissant du budget du Fonds, sauf autorisation préalable du Conseil de direction, il est formellement interdit de procéder à :

- tout virement de dotation de crédit d'un chapitre à l'autre du budget ;**
- toute dépense en dépassement des crédits ouverts ;**
- tout report de crédits d'un exercice à l'autre.**

5. Organisation du Fonds (articles 5 et 6)

Actuellement, la présidence du Conseil de Direction est assurée à tour de rôle pour un an, par chacun des Etats classés dans l'ordre alphabétique. Pour l'exercice allant du 1er juillet 1991 au 30 juin 1992, la présidence est exercée par le Tchad.

Le Conseil de Direction nomme pour cinq ans un directeur général, traditionnellement de nationalité africaine (actuellement gabonaise), et un directeur général adjoint, traditionnellement de nationalité française.

Le présent amendement précise les compétences et la composition du Conseil de Direction du Fonds.

Aux termes de l'article 5, le Conseil de Direction :

- arrête la politique du Fonds à l'égard de son personnel ;**
- détermine les ouvertures de postes, les conditions de recrutement, les rémunérations, les conditions d'attribution des prêts au personnel.**

Aux termes de l'article 6, il est précisé dans les textes que le directeur général, de même que le directeur général adjoint :

- est nommé par le Conseil, qui peut mettre fin à ses fonctions ;
- pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois (1) ;
- parmi les ressortissants des Etats participants (c'est-à-dire *indifféremment* états africains ou France).

Sous réserve des observations formulées plus haut concernant la multiplication et la complexité croissante des procédures d'aide financière aux pays les moins avancés, votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

III - EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 décembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi autorisant l'approbation des amendements à l'accord portant création du Fonds de Solidarité Africain, sur le rapport de M. René Monory.

Suivant les conclusions favorables de son Rapporteur, elle a décidé de proposer au Sénat son adoption.

1. L'article 15 de l'accord de 1976 prévoyait que le directeur général est nommé pour une durée de cinq ans "non immédiatement renouvelable".