

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 9

COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouet, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT : 50 MILLIARDS DE FRANCS	9
I - SPÉCIFICITÉS DE L'AIDE FRANÇAISE	9
A. MAINTIEN DE L'EFFORT FRANÇAIS DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ GÉNÉRALISÉE DE L'APD	9
B. PRIORITÉ À L'AIDE BILATÉRALE	11
1. Concentration relative sur l'Afrique subsaharienne	12
2. Prépondérance de l'aide à l'ajustement	15
II - MULTIPLICITÉ DES CANAUX DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE	16
A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL : 23 milliards de francs	16
1. Le budget des Charges communes : concours financiers, contributions aux organismes internationaux, indemnisation des annulations de dettes : 15,5 milliards de francs	17
2. Contributions des autres départements ministériels ...	23
B. LES COMPTES DU TRÉSOR : 16 milliards de francs	25
1. Les opérations de prêts (compte 903 07) : 5,9 milliards de francs	25
2. Les opérations de réaménagement de dettes (compte 903-17) : 10 milliards de francs	25
C. LE RÔLE DE LA CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : 7,6 milliards de francs d'engagements en 1993, soit un montant comparable au budget de la Coopération pour 1995	27
1. Financement de projets : 4,3 milliards de francs	28
2. Aide à l'ajustement structurel : 3,3 milliards de francs	29
3. Principales évolutions	29
4. CFD-ministère de la Coopération : quelle complémentarité?	30
D. MULTIPLICITÉ DES ACTEURS ET COHÉRENCE DE L'ACTION .	31
E. LES LIMITES DE L'AIDE MULTILATÉRALE	34
1. L'aide communautaire	34
2. L'aide multilatérale	38
CHAPITRE II : L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA COOPÉRATION : GESTION 1993 ET 1994	41

I - L'EXECUTION DU BUDGET 1993	41
A. EVOLUTION GENERALE : modification de 6,3 % de la dotation initiale	43
1. Annulations de crédits : 278 millions de francs en crédits de paiement et 392 millions de francs sur les autorisations de programme du FAC	43
2. Ouvertures de crédits : 391 millions de francs	45
3. Rattachement de fonds de concours : forte diminution	46
4. Reports de crédits : 2 % en moyenne	48
B. EVOLUTION PAR ACTION	49
1. Moyens des services : taux de consommation des crédits d'équipement encore insuffisant	49
2. Coopération civile : forte modification de la dotation initiale ...	51
3. Coopération militaire : ampleur des reports	54
4. Appui à la coopération privée et décentralisée : importance des annulations	54
5. Concours financiers : majoration de 22 % de la dotation initiale .	55
6. Dotation du FAC : diminution de 13,5 % des autorisations de programme	55
II - L'ETAT D'EXECUTION DU BUDGET 1994	57
1. Annulations du 30 mars 1994	58
2. Blocage de crédits du 16 mai 1994	59
3. Annulations du 30 septembre 1994	61
4. Le projet de collectif de fin d'année	61
CHAPITRE III: LE PROJET DE BUDGET POUR 1995	63
I - LE PREMIER BUDGET DE L'APRÈS-DÉVALUATION ..	63
A. L'ÉCHEC DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DANS UN CONTEXTE DE SURÉVALUATION DU TAUX DE CHANGE	63
B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PRISES PAR LA FRANCE	66
1. Réaménagement de dettes : 25 milliards de francs d'annulations - 19 milliards de francs de rééchelonnement	67
2. Injection directe de pouvoir d'achat par le Fonds spécial de développement : 400 millions de francs	68
3. Mesures spécifiques pour les produits de première nécessité : 70 millions de francs	71
4. Aide aux entreprises françaises	72
C. UN BILAN PARTIELLEMENT POSITIF	74
1. Les effets escomptés	74
2. Des inconvénients contenus à court terme	75

3. Une amélioration relative de la compétitivité	75
4. La persistance d'insuffisances structurelles	75
5. Le risque de constitution d'une zone à deux vitesses : la responsabilité des institutions de Bretton Woods	77
II - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS : les gains de la dévaluation	83
III- LES MOYENS DES SERVICES : 1 milliard de francs	85
A. MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : 218 millions de francs	86
1. Moyens de fonctionnement : le quart des moyens des services du budget	86
2. Dépenses d'équipement : 2 millions de francs d'autorisations de programme	88
B. MOYENS DES SERVICES EXTERIEURS : 419 millions de francs ..	88
1. Evolution générale : diminution de 5 %	88
2. Missions de coopération et d'action culturelle : plus du quart des moyens des services du budget	89
3. Centres médico-sociaux : 35 millions de francs	91
4. Etablissements culturels : 10 % des moyens des services - un rattachement contestable	92
C. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ETRANGER : plus du tiers des moyens des services	94
1. Subvention de fonctionnement : 363 millions de francs	94
2. Dépenses d'équipement : 59 millions de francs d'autorisations de programme	96
IV- LES MOYENS D'INTERVENTION : 4,4 milliards de francs - plus de la moitié du budget	98
A. LA COOPÉRATION CIVILE : 2,5 milliards de francs	98
1. Rémunération des coopérants : 40 % des dépenses d'intervention - poursuite de la déflation des effectifs et gains de change de la dévaluation	99
2. Actions diverses de coopération : effort particulier sur le transport de l'aide alimentaire, poursuite des restrictions sur les bourses	103
B. LA COOPERATION MILITAIRE : 783 millions de francs - moins de 20 % des dépenses d'intervention	105
1. Maintien des effectifs de coopérants	106
2. Diminution des stages de formation de cadres	107
3. Eligibilité des projets "sécurité" à la dotation du FAC ..	108
4. Vers une redistribution de l'aide en matériel ?	109
C. APPUI AUX INITIATIVES PRIVÉES ET DÉCENTRALISÉES : 123,3 millions de francs - un intérêt renouvelé	112

1. Appui au fonctionnement des ONG	113
2. Appui au fonctionnement des associations de volontaires	114
3. Cofinancement de la coopération décentralisée sur contrat de plan	114
D. CONCOURS FINANCIERS : 1 milliard de francs pour le financement de l'ajustement structurel, en forte diminution.	116
1. Aide budgétaire (<i>article 10</i>): la "réserve du ministre"	116
2. Bonification des prêts de la CFD aux PRI (<i>article 20</i>) : légère majoration liée à l'accroissement de la concessionnalité des prêts	117
3. Financement des dons de la CFD aux PMA (<i>article 30</i>) : une baisse hypothétique	118
V. LA DOTATION DU FAC : 2,5 milliards de francs d'autorisations de programme pour le financement de projets	120
A. OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES (<i>article 20</i>) : la "réserve du Premier ministre"	121
B. LE FINANCEMENT DES DONNS DE LA CFD AUX PAYS LES PLUS PAUVRES (<i>article 40</i>) : le plus gros effort	122
C. LE FINANCEMENT DES PROJETS DU FAC : retour à la stabilité (<i>article 10</i>)	123
D. COMPTE RENDU DE MANDAT AU COMITÉ DIRECTEUR	126
CONCLUSION	137
ENCADRÉS	
Annulations de dettes	22
Le rôle prépondérant de la direction du Trésor	26
Une procédure de concertation réussie : les Notes d'orientation à moyen terme	33
La politique de coopération d'aide au développement : une utilité relative	37
Effort financier des institutions de Bretton Woods dans les pays du champ : le coup d'arrêt de 1993	40
L'affectation des ressources du Fonds special de développement	70
Les financements FMI - Banque mondiale dans les états de la zone franc	78
La politique de coopération après la dévaluation : inflexions	81
Economies budgétaires liées à la dévaluation du franc CFA	84
L'AEFE : les conséquences de la dévaluation	97
Financement de la coopération civile par fonds de concours : une dette de 1,1 milliard de francs	102
Le concours du FAC aux projets de coopération décentralisée	115
Comité directeur du FAC - Décisions 1994	130

PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'analyse des crédits du ministère de la Coopération s'inscrit d'abord dans celle de l'aide publique française au développement. En 1995, l'APD devrait s'élever à 50,2 milliards de francs, soit 0,65 % du PIB. S'agissant de l'évolution générale de l'aide publique au développement, les derniers chiffres connus (1993) font état d'une stabilisation de l'effort français exprimé en pourcentage du PNB. Toutefois, cette tendance s'inscrit dans un contexte de baisse généralisée des flux d'aide consentis par les pays industrialisés, notamment liée à la détérioration générale de leurs économies. Le maintien de l'effort français dans ce cadre mérite donc d'être particulièrement souligné.

Avec un peu moins de 13 % du total de l'aide dispensée en 1995, le ministère de la Coopération ne représente qu'un canal parmi d'autres, marqué toutefois par la spécificité de son "champ" de compétence géographique. Seize milliards de francs transitent par l'intermédiaire du ministère de l'Économie, qui occupe une place prépondérante, liée notamment à la charge des annulations et consolidations de dettes. Enfin, près de 12 milliards de francs sont versés au titre de l'aide multilatérale, dont 6,3 milliards de francs qui transitent par le canal communautaire et 4,3 milliards de francs représentatifs de versements à diverses banques et fonds de développement.

La lecture du budget pour 1995 de la coopération sera celle du premier budget de l'après-dévaluation, intervenue le 11 janvier dernier, après quarante-six années de maintien inchangé de la parité. Cette décision a pu être interprétée par certains comme un "lâchage" par la France de ses amis africains. En réalité, le tournant intervenu à partir de 1985 dans l'évolution des économies africaines a durement souligné les dangers du maintien d'une monnaie surévaluée. La baisse du cours des matières premières, amplifiée par la chute du dollar, n'a pu être compensée en termes de compétitivité. Elle s'est traduite par une diminution en valeur absolue du revenu par habitant, et l'accumulation d'arriérés de paiement qui ont conduit à la suspension des flux financiers en provenance des principaux bailleurs de fonds, hormis la France.

Décision inévitable, rationnelle, la dévaluation du franc CFA se traduit à court terme dans la quasi-totalité des pays concernés par un bilan qui peut être qualifié de positif. Peu ou pas de turbulences sociales, une inflation relativement maîtrisée, une certaine amélioration du pouvoir d'achat des populations rurales, le retour au marché de matières premières et de produits industriels locaux. Les "mesures d'accompagnement" (Fonds spécial de développement notamment, mesures livres scolaires, mesures médicaments) mises en place par la France à l'initiative conjointe du Président de la République et du Premier ministre ont joué un rôle essentiel.

L'essai reste à transformer. Il conviendra de conforter l'incidence positive du réaménagement monétaire par la création effective d'une zone d'échanges préférentiels. Mais il faudra aussi éviter la constitution d'une zone franc "à deux vitesses" d'où seraient progressivement écartés les états d'Afrique Centrale : moins exportateurs, ceux-ci ont enregistré une inflation plus forte, parfois supérieure à 50 %, et les institutions de Bretton Woods y ont déjà suspendu –ou menacent de le faire– les décaissements repris en mars (Cameroun, Congo, Tchad, Centrafrique, Guinée équatoriale, Mali).

Dans ce cadre, le budget 1995 du ministère de la Coopération revêt une importance symbolique. De fait, l'utilisation des gains de change issus de la dévaluation, jointe à l'incidence des améliorations attendues sur la balance des paiements des états partenaires, se traduit par une réallocation sensible des crédits en faveur de l'aide-projet, conforme à la réorientation souhaitée de notre politique de coopération.

Avec un "gain de change" évalué à 417 millions de francs, le budget du ministère de la coopération n'enregistre pas de diminution significative. A 7,7 milliards de francs proposés pour 1995, la dotation 1994 est en effet reconduite à 40 millions de francs près. Après la diminution de 3,7 % des crédits en 1994, cette évolution doit être soulignée, et traduit bien la volonté ferme du gouvernement de poursuivre une politique active de coopération avec ses partenaires africains.

En revanche, la répartition des moyens fait apparaître une rupture très lisible, qui traduit clairement la modification profonde de la politique de coopération. La priorité est désormais accordée au financement de projets de développement concrets, directement profitables aux populations, de préférence à l'aide à l'ajustement structurel (aide aux balances de paiement). Celle-ci, en tout état de cause, ne saurait désormais se démarquer de la politique globale définie par la communauté financière internationale, à dominante anglo-saxonne.

L'année précédente, votre commission avait souligné que la volonté déjà clairement affichée de privilégier l'aide projet risquait de buter sur la diminution de 14 % de la dotation du FAC. Elle constate donc avec satisfaction que, la dévaluation étant faite, cette volonté s'accompagne désormais de moyens réels. Par ailleurs, le projet de budget 1995 marque enfin la reconnaissance concrète de l'intérêt d'un recours accru à la coopération privée et décentralisée, dont l'efficacité sur le terrain doit être soulignée. Là encore, la diminution de 20 % de ces crédits dans le précédent budget et la quasi-disparition des crédits d'aide aux ONG avaient paru à votre commission peu compatible avec la volonté déjà affichée de privilégier les projets de terrain.

Votre commission se félicite enfin de ce qu'un terme soit apporté à la réduction des effectifs d'assistants techniques militaires. Le maintien d'une coopération militaire effective, qui constitue d'ailleurs une réelle spécificité de la coopération française, lui paraît en effet essentiel, compte tenu à la fois de l'évidente instabilité du continent africain et d'un besoin manifeste des états en termes de sécurité civile, essentielle à la démocratie et au développement économique.

Au total, votre commission estime que le projet de budget du ministère de la Coopération pour 1995 peut être approuvé. L'année précédente, elle s'était montrée plus réservée, face à des crédits en diminution de 3,7 %. Les objectifs, déjà affichés, de privilégier coopération concrète et aide aux projets, de préférence au financement des déficits budgétaires et des arriérés de paiement à l'égard des institutions de Bretton-Woods ne paraissaient pas s'accompagner des moyens nécessaires pour y parvenir. La diminution des crédits était sensible dans certains domaines, et ne s'accompagnait d'aucune réallocation de moyens. Tel n'est pas le cas du présent budget, dans lequel la réaffectation immédiate des gains issus de la dévaluation permet une réelle amélioration des moyens destinés à l'aide-projet.

Ce renforcement en termes réels de l'effort consenti par la France à ses partenaires africains, malgré un contexte économique intérieur difficile, est fondamental. Principal acteur, sinon responsable de la dévaluation du 11 janvier 1994, la France a tout intérêt à mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires à sa réussite.

CHAPITRE PREMIER

L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT : 50 MILLIARDS DE FRANCS

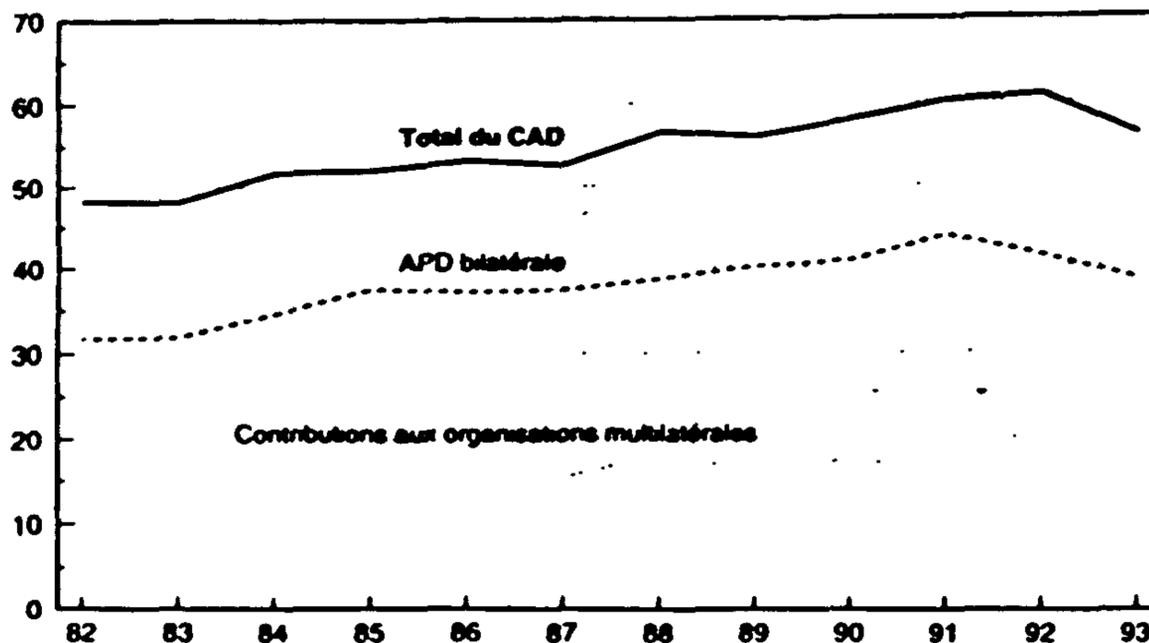
Spécifique par son champ géographique, l'aide qui relève du ministère de la Coopération, soit 6,5 milliards de francs en 1995, ne représente que 13 % du montant global de l'aide publique française au développement. Au total, celle-ci devrait s'élever à 50,2 milliards de francs, soit 0,65 % du PNB.

I - SPÉCIFICITÉS DE L'AIDE FRANÇAISE

A. MAINTIEN DE L'EFFORT FRANÇAIS DANS UN CONTEXTE DE BAISSÉ GÉNÉRALISÉE DE L'APD

On rappellera d'abord que, en dix ans, de 1982 à 1992, l'aide publique française a plus que doublé, passant de 19,4 milliards de francs à 43,8 milliards de francs. Les derniers chiffres connus (1993) font état d'une stabilisation de l'effort français exprimé en pourcentage du PNB. Toutefois, cette tendance s'inscrit dans un contexte de baisse généralisé des flux d'aide consentis par les pays industrialisés, notamment liée à la détérioration générale de leurs économies et aux contraintes budgétaires. Le maintien de l'effort français dans ce cadre mérite donc d'être particulièrement souligné.

Evolution à long terme de l'APD des membres du CAD
(en milliards de dollars aux prix et taux de change 1992)



Ainsi, l'APD des membres du Comité d'aide au développement (CAD) a globalement diminué en 1993 de 6 milliards de dollars, soit 3 % en termes nominaux, pour revenir à 54,7 milliards de dollars. En termes réels, c'est-à-dire compte tenu de l'évolution des prix et des taux de change, ces chiffres correspondent à une baisse de 7,8 %.

Le recul constaté résulte de quatre facteurs d'ordre différent :

- les compressions réelles opérées par les pays donateurs dans leur budget d'APD en raison de leurs difficultés budgétaires internes,
- le fait que le CAD ne comptabilise pas les transferts aux pays de l'Est au titre de l'APD. Or, ceux-ci occupent une part croissante de l'effort financier de nombreux pays donateurs, particulièrement les États-Unis ;
- la diminution des souscriptions au capital des banques multilatérales de développement pour des raisons de calendrier de reconstitution,
- un moindre besoin en aide d'urgence et de secours en 1993.

De fait, en valeur absolue, l'effort d'aide consenti par la France la place au troisième rang des pays industrialisés, après le Japon et les Etats-Unis. Rapporté au PNB, il la situe en tête des pays du G7. Seuls les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Suède fournissent un effort relatif encore supérieur, malgré un retrait sensible depuis 1992.

Malgré une diminution de 12 % en termes réels de son programme, le Japon est désormais en tête des pays donateurs, avec 11,3 milliards de dollars. Rapporté au PNB, cet effort reste encore faible : 0,26 %.

Parallèlement, l'effort américain a diminué de 25 %, pour se situer à 9,0 milliards de dollars. Plus qu'une baisse réelle de l'effort consenti, cette évolution résulte à la fois du fait que les remises de dettes au titre des prêts consentis pour des fournitures militaires ne sont plus comptabilisées en APD à compter de 1993, et d'un accroissement du remboursement des prêts. Il reste que, rapporté au PNB, l'effort américain apparaît l'un des plus faibles qui soit : 0,14 %.

L'aide allemande et l'aide italienne ont toutes deux diminué de 0,5 milliard de dollars.

B. PRIORITÉ À L'AIDE BILATÉRALE

Avec 33,3 milliards de francs prévus en 1995 sur un montant total de 50,23 milliards de francs ⁽¹⁾, l'aide bilatérale reste prépondérante : 66,3 % du total. On notera toutefois une diminution notable de ce ratio, puisqu'en 1993, il s'établissait à 72,5 %.

Evolution de l'aide publique française

(millions de francs)

	Crédits votés en 1993	Crédits votés en 1994	Crédits deman- dés en 1995
1. Aide bilatérale	31.427	30.785	33.305
Dons	17.776	16.595	16.453
Prêts	6.761	7.382	6.430
Annulations et consolidations	6.890	6.808	10.423
2. Aide multilatérale	11.913	11.133	11.847
Aide européenne	5.715	5.948	6.267
Banques et fonds de développement	4.784	4.279	4.316
Participation des Nations Unies	864	906	844
FAS renforcée du FMI (1)	550	-	420
Total Etats étrangers (hors TOM)	43.340	41.918	45.152
3. Territoires d'outre-mer	4.081	4.991	5.074
Total APD (TOM inclus)	47.421	46.908	50.226
PIB (en milliards de francs)	7.503	75.30	7.720
APD rapportée au PIB	0,63%	0,64 %	0,65 %

(1) Fait l'objet d'une contribution volontaire.

1. Concentration relative sur l'Afrique subsaharienne

L'Afrique subsaharienne reste la principale bénéficiaire de l'aide bilatérale française. Il ne semble pas qu'on puisse, en l'état actuel des informations disponibles, conclure à une réorientation nette de l'effort français en direction des pays d'Europe de l'Est. Toutefois, cette "priorité" mérite d'être relativisée.

a) Une place spécifique

L'analyse de la répartition des pays bénéficiaires de l'aide des principaux donateurs fait apparaître une divergence nette de choix entre la France et les principaux pays donateurs, davantage tournés vers les pays d'Asie.

Ainsi, le Japon fait porter son effort sur l'Indonésie, les Philippines et la Chine, l'Allemagne sur l'Inde et l'Egypte, le Royaume-Uni sur l'Inde et le Bangladesh, l'Italie sur la Chine. On notera qu'Israël reçoit une aide conséquente des Etats-Unis et de l'Allemagne.

b) Une "priorité" qui reste relative

Il faut toutefois relativiser l'importance donnée à la part occupée par les "pays du champ" dans l'aide bilatérale française. Certes, celle-ci a augmenté considérablement depuis 1982, puisqu'elle est passée de 27 % du total de l'aide bilatérale en 1982 à 45 % en 1990. Toutefois cette part semble se stabiliser désormais entre 40 % et 45 %, avec une légère tendance à la baisse. Il reste que la majeure part de l'effort d'APD supplémentaire très conséquent consenti depuis 1982 l'a été au profit presque exclusif des pays du champ.

Au total, sur les neuf milliards reçus en 1992 par les pays du champ d'Afrique subsaharienne, un tiers seulement est financé par l'aide française.

En outre, au cours des missions qu'il a effectuées, votre rapporteur a été frappé par la publicité donnée à l'aide accordée par certains donateurs, notamment la Communauté européenne, le Japon, le Canada et l'Allemagne.

Répartition de l'aide bilatérale française

	Aide aux pays du champ		Aide aux pays hors champ		Total de l'APD bilatérale (Millions de francs)
	Millions de francs	% du total	Millions de francs	% du total	
1982	5.934	27,26 %	15.834	72,74 %	21.768
1983	6.942	28,96 %	17.027	71,04 %	23.969
1984	8.837	31,90 %	18.869	68,10 %	27.706
1985	9.262	31,60 %	20.047	68,40 %	29.309
1986	9.689	33,61 %	19.139	66,39 %	28.828
1987	8.512	36,28 %	14.951	63,72 %	23.463
1988	9.655	39,12 %	15.025	60,88 %	24.680
1989	10.170	35,77 %	18.263	64,23 %	28.433
1990	13.723	44,66 %	17.006	55,34 %	30.729
1991	13.970	42,91 %	18.588	57,09 %	32.558
1992	13.088	39,23 %	20.274	60,77 %	33.362

Selon les chiffres disponibles pour les pays du CAD (1992), les états du champ les plus aidés par l'ensemble des donateurs sont, en priorité, le Mozambique avec 1,4 milliard de dollars, soit 15 % du total, puis le Cameroun (727 millions de dollars), la Côte-d'Ivoire (763 millions de dollars) et le Sénégal (694 millions de dollars).

**Versements nets d'APD du CAD
aux pays du champ**

(millions de dollars)

Angola	322
Bénin	269
Burkina	444
Burundi	316
Cameroun	727
Cap Vert	120
Centrafrique	179
Comores	48
Congo	115
Côte d'Ivoire	763
Djibouti	117
Guinée Equatoriale	63
Gabon	69
Guinée	463
Guinée Bissau	107
Madagascar	359
Mali	439
Mauritanie	210
Maurice	47
Mozambique	1.393
Namibie	140
Niger	362
Rwanda	352
Sao Tomé et Principe	54
Sénégal	694
Seychelles	20
Togo	225
Tchad	248
Zaire	269
Total	8.913
Haïti	106
Sainte-Lucie	28
Total pays du champ ...	9.047

La répartition des "centres d'intérêt" prioritaires des principaux bailleurs de fonds s'établit comme suit :

- Allemagne : Cameroun, Togo, Burkina Faso, Rwanda, Bénin.
- Etats Unis : Mozambique, Zaire, Mali, Niger, Sénégal, Cameroun.
- Japon : Sénégal, Mozambique, Guinée, Centrafrique.
- CEE : Côte d'Ivoire, Cameroun, Mozambique, Niger, Mali.
- OPEP : Bénin, Mozambique, Tchad.

2. Prépondérance de l'aide à l'ajustement

L'analyse de la structure de l'aide bilatérale fait ressortir la priorité donnée, surtout depuis 1982, par la politique française de coopération à l'aide accordée sous forme de dons à l'ajustement et le poids des annulations et consolidations de dettes.

De fait, le montant de la charge correspondant aux annulations et consolidations de dettes atteindra 10,4 milliards de francs en 1995, soit une progression de 53 % par rapport à l'exercice précédent. Cette forte progression traduit l'incidence de l'annulation de 24,5 milliards de francs de dettes au titre des mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA.

Il reste que le budget 1995, premier budget de l'après-dévaluation, traduit une modification profonde de la politique de coopération française. La priorité sera désormais accordée au financement de projets, de préférence à l'aide à l'ajustement structurel, dont la progression forte au cours des derniers exercices était liée à l'aggravation croissante des déséquilibres financiers des pays de la zone franc et à leur incapacité à faire face, sans l'aide de la France, au paiement des salaires de leur fonction publique et de leurs arriérés à l'égard des institutions de Bretton Woods.

De fait, la prépondérance de l'aide à l'ajustement devrait désormais céder le pas au financement de projets de développement. En revanche, il n'est pas certain qu'on puisse faire l'hypothèse d'une diminution rapide des charges liées aux annulations et consolidations de dettes. En l'état actuel, l'échéancier lié aux dettes d'ores et déjà annulées comprend un étalement des charges jusqu'en 2014.

II - MULTIPLICITÉ DES CANAUX DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE

Aide publique au développement (Versements nets)

(millions de francs)

	1991	1992 (exécution)	1993 (exécution)	1994 (LFI)	1995 (PLF)
Ministère de l'économie	19.922,9	21.549,6	20.181,3	24.208,0	27.947,0
- Aide multilatérale	8.281,0	9.427,0	9.022,5	10.227,0	4.950,0
- Prêts du Trésor + dons associés	5.731,4	5.925,5	4.814,6	5.634,0	1.530,0
- Annulations de dettes	3.573,2	3.693,2	4.801,7	5.268,0	8.893,0
- Consolidations de dettes	1.020,1	1.051,7	23,9	1.540,0	1.530,0
- Dons projet et dons à l'ajustement structurel	932,0	1.030,8	1.129,7	1.369,0	951,0
- Garanties + bonifications (dont FASR FMI)	385,2	421,4	388,9	170,0	170,0
Ministère de la coopération	6.365,2	6.366,3	6.378,9	6.428,0	6.420,0
- Coopération technique	3.184,6	3.118,4	2.947,1	3.107,0	2.941,0
- Fonds d'aide et de coopération	1.341,6	1.319,9	1.303,6	1.390,0	1.399,0
- Concours budgétaires	145,0	162,1	125,7	95,0	90,0
- Dons projets et dons ajustement	749,9	504,6	986,4	1.181,0	1.272,0
- Transport de l'aide alimentaire	88,6	65,5	103,3	95,0	125,0
- Autres dons	195,1	1.010,8	912,8	560,0	593,0
Ministère des affaires étrangères	3.378,3	3.693,8	3.648,6	3.592,0	3.625,0
- Aide multilatérale	822,0	989,4	951,4	906,0	844,0
- DGRCSST	2.556,3	2.704,4	2.697,2	2.686,0	2.781,0
Caisse française de développement	3.188,9	2.483,4	3.751,1	2.007,0	1.587,0
- Prêts du premier guichet	1.429,7	1.090,9	688,1	967,0	192,0
- Prêts d'ajustement structurel	1.745,5	1.379,8	3.046,3	1.040,0	1.179,0
- Souscription en capital	13,7	18,7	16,7	-	-
Autres ministères	4.467,9	4.545,9	4.751,8	4.401,0	4.505,0
- Ecolage	884,7	944,5	1.040,9	861,0	1.002,0
- Recherche	3.199,4	3.151,8	2.705,9	3.300,0	3.323,0
- Aide alimentaire	138,4	161,5	136,5	240,0	180,0
- Divers	245,4	288,1	-	-	-
Coûts administratifs	1.117,0	1.351,6	1.536,1	1.282,0	1.519,0
TOTAL	38.089,3	43.778,8	44.818,7	48.909,0	50.227,0
PNB (en milliards de francs)	6.766,5	6.987,2	7.088,6	7.332,0	7.732,0
Aide en % du PNB	0,62	0,63	0,63	0,64	0,65

A. LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET GÉNÉRAL : 23 milliards de francs en 1995

En 1995, le total des crédits budgétaires inscrits au budget général au titre de l'APD s'élèvera à 22,8 milliards de francs en moyens de paiement, en diminution de 0,4 % par rapport aux crédits inscrits en dotation initiale 1994.

Crédits inscrits au budget général au titre de l'APD

(millions de francs)

	1995 (prévisions)						Total (1)
	Coût des services centraux		Action bilatérale		Action multilatérale		
	AP	DO/CP	AP	DO/CP	AP	DO/CP	
Affaires étrangères	0,00	29,87	37,80	2.612,86	0,00	915,83	3.558,56
Agriculture et forêt	0,00	9,00	0,00	404,68	0,00	0,00	413,68
Coopération et développement	6,00	218,03	74,00	5.149,61	2.524,00	2.364,60	7.732,24
Economie, finances et budget							
I. Charges communes	-	-	-	-	-	-	-
II. Services financiers .	0,00	47,84	6,79	531,21	0,00	18,00	597,05
Industrie	0,00	0,00	6,00	7,00	10,00	12,00	19,00
Education nationale, enseignements scolaire et supérieur :							
I. Enseig.supérieur ...	0,00	0,00	0,00	166,88	0,00	0,00	166,68
II. Jeunesse et sports ..	0,00	0,00	0,00	4,15	0,00	1,30	5,45
Equipement, transport et tourisme :							
I. Urbanisme, logement et services communs	0,00	2,74	1,60	0,55	0,00	0,00	3,29
II. Météorologie	0,00	0,00	0,00	5,26	0,00	0,00	5,26
Intérieur	0,00	17,01	0,00	87,60	0,00	0,00	104,61
Recherche	17,80	116,50	300,11	1.171,73	5,68	21,45	1.309,28
Justice	0,00	2,23	0,00	0,00	0,00	0,00	2,23
TOTAL	23,80	443,22	426,30	10.141,53	2.539,68	3.333,18	13.917,93

(1) Hors Charges communes

Source : "Jaune" annexé au P.I.F 1995. Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les états en voie de développement.

La ligne des crédits relevant des Charges communes est regrettablement, compte tenu de son importance, laissée blanche dans le document officiel.

1. Le budget des Charges communes : concours financiers, contributions aux organismes internationaux, indemnisation des annulations de dettes : 15,5 milliards de francs

L'ensemble des crédits inscrits au budget des Charges communes au titre de l'aide au développement devrait s'élever en 1995 à 15,5 milliards de francs, répartis comme suit :

- aide bilatérale : 1,7 milliard de francs,
- aide multilatérale (contributions à divers organismes) : 7,2 milliards de francs,
- actions diverses concourant à l'APD (bonifications, garanties, indemnisations d'annulations de dettes) : 6,6 milliards de francs.

La multiplication des procédures utilisées en matière d'aide publique budgétaire souligne la grande inadéquation de la nomenclature budgétaire actuelle. Celle-ci rend l'analyse particulièrement ardue, et réduit singulièrement la portée de l'autorisation et du contrôle parlementaire.

a) Aide multilatérale : 7,2 milliards de francs de crédits de paiement, 95 millions de francs d'autorisations de programme

Les crédits représentatifs des contributions françaises aux différents organismes internationaux par lesquels transitent une part importante de l'aide publique au développement s'élèvent en 1995 à 7,24 milliards de francs de crédits de paiement et à 95,0 millions de francs en autorisations de programme ⁽¹⁾.

Depuis 1985, les engagements pluriannuels souscrits par la France font l'objet d'une inscription d'autorisations de programme pour la totalité de la souscription, et d'inscriptions successives de crédits de paiement pour le montant des tranches annuelles de versement. Ce système explique les variations importantes d'autorisations de programme.

De fait, en 1995, sont prévus :

- en autorisations de programme
 - 95 millions de francs destinés à la reconstitution du capital du FIDA (Fonds international de développement de l'agriculture) ;
- en crédits de paiement :
 - 2.408 MF pour la reconstitution des ressources de l'AID,
 - 2.820 MF pour le FEI,
 - 23 MF pour la Société interaméricaine d'investissement,
 - 12 MF pour la Banque asiatique de développement,
 - 44 MF pour la Banque interaméricaine de développement,
 - 44 MF pour la Banque mondiale,

1. Est analysée ici à ce titre la contribution française au capital de la BERD, bien que les opérations en faveur du développement des pays de l'Est ne soient pas comptabilisés comme "Aide publique au développement" par le CAI de l'OCDE.

- 340 MF pour la BERD,
- 121 MF pour la BEI,
- 666 MF pour le Fonds africain de développement,
- 281 MF pour le Fonds asiatique de développement,
- 100 MF pour le Fonds spécial pour la sûreté nucléaire de l'ex URSS
(placé auprès de la BERD),
- 94 MF pour le Fonds de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes,
- 284 MF pour le Fonds pour l'environnement mondial.

Crédits d'aide multilatérale

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995
Chapitre 58-00 - Participation de la France au capital d'organismes internationaux		
AP	20	-
CP	449,0	463,0
Chapitre 58 01 - Banque européenne d'investissement		
AP	590,0	-
CP	107,0	121,0
Chapitre 68-01 - Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'AID		
AP	7.106,0	-
CP	2.407,0	2.408,0
Chapitre 68-02 - Participation de la France au FEI		
AP	17.462,0	-
CP	2 905,0	2.820,0
Chapitre 68 04 - Participation de la France à divers fonds		
AP	4.055,0	95,0
CP	1.813,0	1.425,0

b) Aide bilatérale : 1,7 milliard de francs en crédits de paiement, 1,2 milliard de francs en autorisations de programme

(millions de francs)

	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
Dons du Trésor (sur protocoles financiers)			
Chapitre 68-00 - article 10			
- AP	760,0	730,0	- 30,0
- CP	868,5	743,0	- 125,5
Dons projets aux PMA (via la CFD)			
Chapitre 68-00 - article 30			
- AP	476,0	524,0	+ 48,0
- CP	240,0	631,0	+ 391,0
Dons en faveur de l'ajustement structurel (via la CFD)			
Chapitre 42-01 - article 10	500,0	320,0	- 180,0
TOTAL			
- AP	1.236,0	1.254,0	+ 18,0
- CP	1.608,5	1.694,0	+ 85,5

Les crédits d'aide bilatérale inscrits aux Charges communes comprennent d'une part les concours accordés par le Trésor sur protocoles financiers, qui représentent plus de la moitié (58,2 %) des crédits de paiement, et un peu moins de la moitié (44 %) des autorisations de programme, et d'autre part les dons gérés par la Caisse française de développement, pour financer soit des projets, soit de l'ajustement structurel (1).

Pour 1995, les crédits sont marqués par une nette diminution des dons accordés sur protocoles financiers (- 30,0 millions de francs en AP, - 125,5 millions de francs en CP).

De même, la dotation réservée au financement de l'ajustement structurel par la CFD enregistre une baisse de 180 millions de francs, justifiée par l'amélioration attendue des balances de paiement des pays de la zone franc.

En contrepartie, la dotation réservée au financement de projets bénéficie de 48 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles et d'un supplément de 391 millions de francs en crédits de paiement, en conformité avec la réorientation donnée à la politique de coopération en direction du financement de projets.

1. La dotation relative aux dons d'ajustement structurel inscrite aux Charges communes représente la moitié de la dotation totale. Le reste est inscrit au budget de la Coopération.

La dotation relative aux dons-projets représente le tiers de la dotation totale. Les deux tiers restant sont inscrits au budget de la Coopération.

c) Crédits liés à l'APD : bonifications, garanties, indemnisations : 6,6 milliards de francs

① Financement des concours de la CFD ; 2,0 milliards de francs

Deux milliards de francs sont inscrits à ce titre au chapitre 44 98, correspondant au financement de différentes opérations de la CFD :

- bonification de la FASR du FMI,
- bonification des prêts à conditions ordinaires,
- allègement de la dette des PRI.

② Indemnisation des annulations de dettes pour la CFD et la BFCE : 4,6 milliards de francs

Les décisions d'annulations de dettes prises aux différents sommets de Toronto (1988), Dakar I (1989) et Dakar II (1994) (1) impliquent que soient indemnisées la CFD et la BFCE.

Les crédits nécessaires sont inscrits au chapitre 14-01, article 90, paragraphe 21 pour la BFCE et au chapitre 44-98, article 36, paragraphe 13 pour la CFD.

En 1993, les dépenses se sont élevées à 260,4 millions de francs pour les dettes BFCE et à 1.873 millions de francs pour les dettes CFD.

En 1994, les dépenses initiales attendues s'élevaient à 122,2 millions de francs pour la BFCE et à 1.863 millions de francs pour la CFD.

Elles ont été révisées à 2 milliards de francs pour la BFCE et à 4,6 milliards de francs pour la CFD, à la suite des décisions prises en faveur des pays de la zone franc.

Pour 1995, compte tenu à la fois du plan d'accompagnement de la dévaluation et du calendrier prévisionnel de passage en Club de Paris, les dépenses attendues s'élèvent à 1,32 milliard de francs pour la BFCE (dont 0,7 pour le Zaïre au titre des annulations de Toronto), et à 3,3 milliards de francs pour la CFD (dont 1,4 au titre des mesures CFA).

La charge annuelle restant encore à couvrir pour le budget de l'Etat, qui court jusqu'en 1997 pour la BFCE et jusqu'en 2019 pour la CFD), est évaluée à 14,72 milliards de francs (244 millions de francs pour indemniser la BFCE et 14,5 milliards de francs pour indemniser la CFD).

1. En accompagnement de la dévaluation du franc CFA.

Annulations de dettes

Les initiatives prises par la France lors du sommet de Toronto (1988) pour contribuer au règlement des difficultés financières rencontrées par les pays les plus pauvres en matière d'endettement se traduisent notamment par des mesures d'annulation de dettes décidées dans le cadre du Club de Paris.

En outre, en application des mesures prises au sommet de Dakar (mai 1989) et de la deuxième conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés de Paris (septembre 1990), la totalité des créances d'aide publique au développement a été annulée pour les 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne et sept autres PMA non africains.

Par ailleurs, à la suite du sommet de Libreville (septembre 1993), a été autorisée, pour quatre PRI de la zone franc, l'annulation de créances, totale ou partielle, dans le cadre d'opérations de conversion de créances en projets en faveur du développement (Fonds de conversion de créances).

Enfin, en janvier 1994 à Dakar (Dakar II), dans le cadre des mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA, ont été décidées les annulations suivantes :

- annulation de la totalité des encours d'APD et autres prêts accordés par la CFD subsistant après Dakar pour les PMA ;
- annulation bilatérale de 50 % de la dette d'APD, y compris les arriérés, pour les PRI.

La charge budgétaire globale résultant de ces différentes mesures d'annulations est estimée à 6,6 milliards de francs pour 1994 et à 4,6 milliards de francs pour 1995.

Au total, 11,5 milliards de francs de dettes ont déjà été annulés. Les principaux "bénéficiaires" de ces mesures sont les suivants :

- Sénégal	2.862 MF
- Madagascar	1.968 MF
- Niger	1.056 MF
- Togo	734 MF
- Zaïre	719 MF
- Mozambique	590 MF
- Burkina Faso	588 MF
- Centrafrique	384 MF
- Mauritanie	309 MF
- Mali	287 MF
- Burundi	280 MF

d) Garanties COFACE : montant inconnu

Il faudrait également ajouter les crédits représentatifs des garanties COFACE pour lesquelles, selon la réponse apportée à votre rapporteur, "il est très difficile par nature d'effectuer des prévisions fiables pour 1995, les flux de contrats dépendant des opportunités d'affaires qui sont difficilement appréhendables".

Ainsi, pour 1993, les contrats notifiés à la COFACE sur la zone franc (part transférable) se sont établis comme suit :

- Angola	5.110 MF
- Congo	1.016 MF
- Gabon	494 MF
- Maurice	364 MF
- Cameroun	175 MF
- Sénégal	56 MF
- Guinée	31 MF
- Bénin	18 MF
- Rwanda	11 MF
- Guinée équatoriale	7 MF
- Mauritanie	6 MF
- Côte d'Ivoire	5 MF

Au premier semestre 1994, les contrats notifiés ont été les suivants :

- Gabon	364 MF
- Congo	355 MF
- Angola	200 MF
- Cameroun	188 MF
- Bénin	56 MF
- Sénégal	30 MF
- Zaïre	12 MF
- Côte d'Ivoire	6 MF
- Mozambique	3 MF

2. Contributions des autres départements ministériels

a) Affaires étrangères : 3,6 milliards de francs

Les crédits inscrits au budget des Affaires étrangères au titre de la coopération s'élèvent en 1995 à 3.558,56 millions de francs, en diminution de 10,5 % par rapport à la dotation initiale 1994.

Les principales actions sont les suivantes :

- <u>Action culturelle et aide au développement</u> (chapitre 42-10) (1)	1.880,4 MF
- <u>Subvention à l'AEFE (chapitre 36-30)</u>	480,4 MF
- <u>Aide d'urgence et fonds d'urgence humanitaire</u> (chapitre 42-37)	114,3 MF

1. Coopération éducative et linguistique : enseignement du français aux adultes, soutien au système éducatif.

En outre, le budget des Affaires étrangères comporte deux lignes de crédits correspondant au versement des contributions françaises au système des Nations Unies.

- Contributions obligatoires (*chapitre 42-31*) 446,2 MF
- Contributions bénévoles (*chapitre 42-32*) 469,7 MF

b) Recherche : 1,3 milliard de francs

Les crédits inscrits à ce titre au budget de la Recherche s'élèvent à 1.309,7 millions de francs, en diminution de 25 % par rapport à la dotation initiale 1994. Ils recouvrent pour l'essentiel les subventions versées à l'ORSTOM et au CIRAD.

c) Agriculture : 414 millions de francs

Avec 413,7 millions de francs de crédits inscrits à ce titre, le ministère de l'Agriculture participe essentiellement au financement de l'aide alimentaire (chapitre 44-54).

Il contribue, dans une moindre mesure, à la coopération agricole, en mettant à disposition des pays en développement des ingénieurs des travaux agricoles et des ingénieurs du génie rural des eaux et forêts, chargés de mettre en place des projets d'irrigation, de reboisement et d'amélioration des cultures vivrières.

d) Autres ministères

Peuvent être cités également, sur les budgets suivants, l'inscription de crédits au titre de la coopération :

- **Services financiers**
Coopération technique
(*chapitre 44-88*) 531,2 MF

- **Enseignement supérieur**
Bourses et secours d'études
(*chapitre 43-71*) 142,22 MF
(en progression de 7 %)

- **Intérieur**
Police nationale (services déconcentrés
à l'étranger) (*chapitres 31-41 et 31-42*) 87,6 MF
(en progression de 11,0 %)

B. LES COMPTES SPECIAUX DU TRÉSOR : 16 milliards de francs

Les charges supportées par le Trésor au titre de l'aide au développement sont de nature différente, selon qu'elles correspondent à des opérations de prêts ou à des mécanismes de consolidation ou d'annulations de dettes.

1. Les opérations de prêts (compte 903-07) : 5,9 milliards de francs

Le compte 903-07 - Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement, institué par la loi de finances pour 1993, retrace à la fois les opérations de prêts à des états ou à des organismes étrangers en vue de faciliter l'achat de produits français (biens d'équipement, produits, semi-produits et matières premières) et les opérations de prêts à la Caisse française de développement pour le financement de projets de développement économique et social dans les états d'Afrique noire et d'Océan Indien (1).

Les crédits de paiement prévus à ce titre pour 1995 s'élèvent à 5.925,0 millions de francs, contre 6.498,0 millions de francs en 1994.

Cette diminution de 573,0 millions de francs, soit 8,8 % par rapport à 1994, reflète la baisse des opérations d'achat de biens d'équipement français.

2. Les opérations de réaménagement de dettes (compte 903-17) : 10 milliards de francs

Le compte de prêts 903-17 retrace les consolidations de dettes consenties par la France à des états étrangers, lorsque les opérations gérées par le Trésor public font l'objet d'un refinancement sur ressources budgétaires (2).

Au titre de l'année 1994, les dépenses devraient atteindre 9 milliards de francs. Les dépenses attendues pour 1995 sont fixées à 10 milliards de francs, compte tenu du programme prévisionnel de passage en Club de Paris.

1. Depuis 1973, ces ressources sont complétées par le recours aux marchés français avec la garantie de l'Etat.

2. Les intérêts compris dans les annuités d'amortissement sont portés en recettes du budget général. Les recettes du CST ne comportent que les remboursements en capital.

Le rôle prépondérant de la Direction du Trésor

Au sein du ministère de l'Économie, la réflexion et la gestion de l'aide publique au développement sont menées par le Service des affaires internationales de la direction du Trésor. Les instruments qu'elle utilise pour mettre en oeuvre la politique d'aide au développement sont les suivants :

1. Protocoles financiers avec les pays extérieurs au champ d'intervention du FAC

Ils sont consentis pour soutenir des projets auxquels sont associées des entreprises françaises, sous forme de prêts et de dons du Trésor.

En 1993, les versements nets ont été de 4.979 millions de francs en prêts et de 523,65 millions de francs en dons

Les principales régions bénéficiaires des protocoles sont l'Asie et l'Afrique du Nord ; au total, plus de 80 pays ont bénéficié de protocoles financiers et une trentaine de pays sont concernés chaque année.

Ces protocoles financiers sont coordonnés avec les autres formes d'interventions françaises : crédits de la coopération scientifique et technique, interventions de la Caisse française de développement (Maghreb, Viet Nam).

2. Aide à l'ajustement structurel pour les pays de la zone franc

La direction du Trésor est en charge de la coopération monétaire avec les pays de la zone franc. Elle instruit, avec le ministère de la Coopération et la Caisse française de développement, les aides à l'ajustement structurel accordées aux pays africains. Il lui appartient de conduire dans les États africains les missions d'évaluation financière tripartites (Trésor, Coopération, CFI) qui négocient tant le montant que les points d'application des concours à l'ajustement.

3. Suivi des institutions multilatérales

La direction du Trésor assure le suivi de l'activité des institutions financières internationales et notamment les banques et fonds de développement dont la France est membre. Elle est, dans ce cadre, responsable de la négociation des augmentations de capital et des reconstitutions des ressources de ces différentes institutions.

4. Traitement de la dette

Le Parlement fixe le montant des annulations de dettes mises en oeuvre dans le cadre du Club de Paris, le montant des dépenses budgétaires relatives au financement des accords de consolidation ainsi que le montant des annulations d'aide publique au développement décidées dans un cadre bilatéral (Dakar I, Conférence de Paris sur les PMA 1990, Sommet de la Baule 1990, Sommet de Libreville 1992, Dakar II).

La direction du Trésor négocie ensuite les accords de consolidation qui sont mis en oeuvre comptablement par les organismes financiers français (COFACE, CFI, Crédit national).

La direction du Trésor assure la présidence et le secrétariat du Club de Paris, enceinte informelle où sont négociées les dettes des pays en voie de développement qui ne peuvent en assurer le paiement à bonne date.

Sur la base des autorisations budgétaires fixées par le Parlement, la direction du Trésor assure les négociations des accords bilatéraux de réaménagement de dettes pris en application des accords conclus dans le cadre du Club de Paris.

C. LE RÔLE DE LA CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : 7,6 milliards de francs d'engagements en 1993, soit un montant comparable au budget de la Coopération pour 1995

Le statut et les missions de la Caisse française de développement, issue de la Caisse centrale de la France libre créée à Londres en 1941 par le général de Gaulle, ont été revus par le *décret n° 92-1176 du 30 octobre 1992*.

La CFD est aujourd'hui un établissement public industriel et commercial (EPIC) ⁽¹⁾, institution financière spécialisée (IFS) ⁽²⁾, chargée du financement de l'aide au développement.

Sa mission fondamentale est le financement du développement économique (développement rural, infrastructures, industrie, aménagement urbain, tourisme). Dans ce cadre, le financement du secteur privé, par l'intermédiaire de sa filiale spécialisée PROPARCO, occupe une place croissante.

La CFD est également chargée de la mise en oeuvre des prêts et subventions d'ajustement structurel décidés par le gouvernement, et participe à l'instruction des dossiers conjointement au ministère de la Coopération et au ministère de l'Economie.

De façon complémentaire, elle est payeur du FAC pour le compte du ministère de la Coopération.

Elle gère certaines aides financières pour le compte du ministère de l'Economie.

Elle met en oeuvre, pour le compte du ministère des Affaires étrangères, des subventions pour certains projets de développement.

Son champ de compétence géographique comprend les pays ACP et les DOM-TOM. Depuis 1993, elle peut également intervenir en Ethiopie, en Erythrée, en Afrique du Sud et dans les états de l'ancienne Indochine (Viet Nam, Laos, Cambodge).

1. En tant qu'EPIC, elle est soumise au contrôle de la Cour des Comptes

2. En tant qu'IFS, et en application de la loi bancaire, elle est soumise au contrôle de la Commission bancaire. Un commissaire du Gouvernement y représente l'Etat. Deux commissaires aux comptes vérifient la régularité et la sincérité des comptes.

Financement de projets par la CFD

- **PMA (pays les moins avancés) et pays relevant de l'AID : Subventions**
- **PRI (pays à revenu intermédiaire) : prêts aux projets publics avec aval de l'Etat français, aux conditions de l'APD**
- **Entreprises du secteur marchand des PMA et PRI : prêts directs sans aval de l'Etat français.**

En 1993, le total des engagements de la CFD dans les états étrangers s'est élevé à 7,6 milliards de francs, en diminution de 22,3 % par rapport à 1992. La CFD retrouve ainsi un niveau comparable aux exercices 1990 et 1991.

Participations exclues, la répartition entre aide-projet (56 %) et aide hors projet (44 %) se stabilise, après une progression constante de la part relative des concours d'ajustement structurel de 1988 à 1992.

1. Financement de projets : 4,3 milliards de francs

Le financement de projets s'est élevé à 4,27 milliards de francs, en diminution de 21,4 % par rapport à 1992.

Globalement, la baisse affecte l'ensemble des guichets utilisés par le groupe :

Les guichets à conditions concessionnelles (subventions, prêts à conditions spéciales (PCS), prêts à conditions améliorées (PCA), prêts à conditions ordinaires (PCO) enregistrent une diminution de 27 %, qui se répartit dans le détail de la manière suivante :

- **léger recul (- 6,7 %) des subventions, qui financent, dans les pays les moins avancés (PMA), les opérations relevant des Etats ;**
- **poursuite logique de la baisse des PCS, auxquels se substituent progressivement les subventions et les PCA : les PCS ne financent plus qu'un pourcentage infime des projets ;**
- **baisse assez sensible (- 16,6 %) des PCA, créés en 1992 pour le financement du secteur public marchand dans les PMA ;**
- **forte régression (- 46 %) des PCO, qui financent les opérations relevant de l'aide publique dans les pays à revenu intermédiaire (PRI).**

Les guichets aux conditions du marché ou proches de celui-ci enregistrent globalement une diminution moins marquée (- 5 %), qui fait apparaître des évolutions différentes selon les cas :

- diminution importante des opérations financées sur le deuxième guichet (conditions du marché), puisque deux prêts, d'un montant total de 78 millions de francs ont été accordés à ce taux ; il convient toutefois de souligner que toute comparaison avec l'exercice antérieur est faussée par l'importance (533,6 millions de francs) du concours accordé en 1992 dans le cadre d'un projet d'exploitation pétrolière en Angola qui, à lui seul, représentait 93 % des engagements en deuxième guichet de cet exercice ;
- un accroissement sensible (+ 13,6 %) du guichet pour le financement d'entreprises privées, mis en place en 1991 et utilisé essentiellement par PROPARCO.

Il convient de noter la création, en 1993, des prêts proches du marché (PPM), qui financent, dans les PRI comme dans les PMA, des projets ou composantes de projets présentant une bonne rentabilité prévisionnelle, mis en oeuvre par des entreprises du secteur public marchand ; les PPM, qui sont octroyés sans aval de l'Etat, ont atteint près de 310 millions de francs dès leur première année d'existence.

2. Aide à l'ajustement structurel : 3,3 milliards de francs

L'aide à l'ajustement structurel s'est élevée en 1993 à **3,32 milliards de francs**, soit une diminution de 23,6 % par rapport à 1992. Les subventions, qui ont faiblement progressé, ont été réparties entre neuf PMA. Les prêts, qui représentent 87 % du total, ont été consentis à trois PRI (Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon).

3. Principales évolutions

Tous types de concours confondus, les principaux bénéficiaires de concours accordés en 1993 ont été les suivants :

- Côte d'Ivoire	1.848 MF
- Cameroun	1.212 MF
- Maroc	645 MF
- Mali	553 MF
- Tchad	310 MF
- Gabon	298 MF
- Madagascar	252 MF
- Tunisie	240 MF

La présence de la Côte d'Ivoire et du Cameroun en tête du classement s'explique, comme en 1992, par l'importance des prêts d'ajustement structurel (respectivement 1,7 et 1,05 millions de francs).

S'agissant de la répartition sectorielle, hormis le développement rural, qui constitue toujours le secteur le plus important (un tiers de l'aide-projet), on peut observer les évolutions suivantes :

- diminution des engagements dans les secteurs des mines, de l'énergie, des transports et des équipements urbains ;
- augmentation dans les secteurs industrie et tourisme-hôtellerie ;
- développement des lignes de crédits consentis à des banques locales pour les concours à des entreprises.

L'Aide aux initiatives productrices de base (AIPD) a connu un très fort développement en 1993 : 169 projets financés contre 78 en 1992, pour un montant total de 38,4 millions de francs, en augmentation de 135 % par rapport à 1992.

Au total, l'exercice 1993 a été marqué par un déplacement sensible des interventions de la CFD en faveur des pays hors champ.

Cette évolution résulte à la fois de l'extension de la zone d'intervention aux pays de l'ex-Indochine et à l'Afrique du Sud, ainsi que du fort développement des engagements au Maghreb (25 % du total de l'aide projets).

Parallèlement, la CFD a restreint, voire diminué ses engagements dans les pays traditionnels d'intervention, du fait de la persistance des troubles économiques et sociaux et de l'augmentation des impayés.

4. CFD-ministère de la Coopération : quelle complémentarité ?

De façon croissante, la CFD et le ministère de la Coopération (titre IV et FAC) s'engagent conjointement sur un même projet. Ces projets ne font pas l'objet de relevés quantitatifs consolidés, ce que votre rapporteur regrette, considérant que ceci contribuerait à améliorer la lisibilité de l'aide publique française.

D'une manière générale, il semble que le ministère de la Coopération finance essentiellement des études préliminaires ou générales, ainsi que de l'assistance technique (sur titre IV) sur des projets qui sont ou seront mis en oeuvre par la Caisse française de développement. Ceci est particulièrement le cas dans le secteur des infrastructures : transports, eau, électricité, télécommunications.

De fait, sur le terrain, c'est bien la CFD qui apparaît leader, laissant au ministère de la Coopération un rôle de seconde place qui n'est pas toujours justifié.

Dans le secteur du développement rural, ministère et CFD peuvent intervenir conjointement, la CFD apportant ses financements en priorité aux composantes de projets à "rentabilité identifiée".

D. MULTIPLICITÉ DES ACTEURS ET COHÉRENCE DE L'ACTION

Au terme des différentes missions qu'il a déjà effectuées, votre rapporteur considère qu'il est difficile de conclure à un jugement univoque. La spécificité des situations locales, et surtout la diversité des caractères présents sur le terrain – personnel de la Mission de coopération, personnel de l'Agence de la CFD, personnel de l'Ambassade – conduisent nécessairement à des cas de figure particuliers.

Il reste que le sentiment de relever de trois autorités différentes – ministère de la Coopération, Quai d'Orsay, ministère de l'Economie, essentiellement Direction du Trésor –, est aisément perceptible. Dans certains cas, la circulation de l'information n'est pas toujours adéquate, et l'absence d'une structure de concertation – même informelle – qui pourrait être exercée par l'ambassadeur, représentant, au premier chef, du Gouvernement français sur le sol étranger, induit manifestement des dysfonctionnements, qui ne profitent en définitive qu'au partenaire demandeur, au détriment de l'image de marque de la France.

S'agissant plus particulièrement du financement de projets, votre rapporteur a parfois eu le sentiment que la notion de "fonds publics", qui constituent l'essentiel du financement des projets mis en oeuvre par la CFD, était perdue de vue, au profit d'une vision qui ferait que la CFD, telle une banque, fonctionne uniquement sur appel au marché.

Semble également parfois ignoré le fait que la décision d'accorder un concours financier, sur fonds publics, relève conjointement du ministère de la Coopération et du ministère de l'Economie.

De fait, votre rapporteur estime qu'il est nécessaire de renforcer encore la concertation qui préside à la mise en oeuvre sur place des projets de développement.

Des efforts réels sont déjà accomplis dans ce sens, qu'il conviendra de développer.

Ainsi, le comité d'orientation et de programmation (COP), mis en place en 1990, regroupe, sous l'égide du ministre de la Coopération, des représentants de ce ministère, de la CFD, de la direction du Trésor et du ministère des Affaires étrangères.

Pour répondre au souci de rendre plus cohérentes les interventions des différents instruments de la coopération française, le COP a pour objet de définir des orientations communes pour chaque pays et chaque secteur par l'élaboration de notes d'orientations à moyen terme (OMT).

Une procédure de concertation réussie : les Notes d'orientations à moyen terme (OMT)

Elaborées par le COP –qui réunit, sous l'égide du ministre de la Coopération, des représentants du Trésor, de la CFD et du ministère des Affaires étrangères, les OMT portent sur des pays ou des secteurs.

Pour la première fois, en 1994, les Notes d'orientations à moyen terme ont été élaborées conjointement par les différents acteurs de la coopération française. Sur le terrain, dans chaque pays, des groupes de travail ont été constitués, principalement avec les missions de coopération, les agences de la CFD et les missions d'assistance militaire, pour rédiger une note unique.

Au préalable, et dans le même esprit, le télégramme d'instructions de Paris a été préparé en commun, par le ministère et la CFD.

Par ailleurs, le ministre a envoyé le 13 mai 1994 une note de directives aux missions de coopération et aux agences de la Caisse, très explicite : il était demandé aux chefs de mission de *"mettre en oeuvre une analyse rigoureuse des instruments qui permette d'améliorer notre efficacité et de mieux articuler notre action avec celle de la CFD"*.

L'outil fondamental de cette rationalisation est la note d'orientations à moyen terme, qui se trouve ainsi valorisée. La cohérence recherchée l'est également vis-à-vis de l'extérieur, afin que la politique de coopération française présente une image unifiée.

Parallèlement, depuis cette année, la procédure d'évaluation des OMT a été modifiée. Chaque note est examinée en profondeur à Paris par les groupes-pays mobilisés autour des chargés de mission géographique du ministère et de la CFD, avec une très large participation des services et, en particulier, de la mission militaire de coopération.

Les OMT sont rédigées suivant un schéma précis, commun à l'ensemble des pays du champ : elles comportent tout d'abord une analyse du parcours politique, économique et social récent du pays, puis une appréciation des enjeux que représente ce pays pour la France. C'est à partir de ces éléments qu'une stratégie de coopération bilatérale est proposée, en fonction du cadre de réflexion tracé dans la note de directives du ministre. Cela n'exclut pas d'éventuels infléchissements de la politique antérieure.

Les projets de notes d'OMT sont ensuite examinés par les directeurs du ministère et de la Caisse, puis par le cabinet du ministre. Cette procédure d'évaluation conjointe, en trois étapes, permet d'affiner les analyses et orientations proposées.

La qualité des OMT a été sensiblement améliorée par le respect de l'intégralité de cette procédure. Les OMT sont désormais le document officiel de référence pour la mise en oeuvre de la politique française de coopération, notamment au moment de la répartition des enveloppes par pays et de l'exercice de programmation. Elles servent aussi lors des commissions mixtes de coopération et lors de l'élaboration des projets du FAC.

E. LES LIMITES DE L'AIDE MULTILATÉRALE

Sur 45,15 milliards de francs comptabilisés pour 1995 au titre de l'APD hors TOM, 11,85 milliards de francs représentent l'aide accordée sous forme multilatérale.

En d'autres termes, plus du quart de l'aide publique française transite par des concours internationaux et communautaires. A l'arrivée dans les pays bénéficiaires, l'identité de la source a disparu. Seules subsistent les étiquettes ONU, Banque mondiale ou Communauté européenne, par exemple.

1. L'aide communautaire

Sur les 12 milliards de francs d'aide multilatérale, un peu plus de la moitié, soit 6,3 milliards de francs sont affectés à nos contributions communautaires.

L'aide communautaire bénéficie pour un peu plus de la moitié seulement aux pays du champ de la politique française de coopération.

La politique communautaire d'aide au développement, qui porte sur des sommes considérables, transite par des canaux différents et selon des procédures complexes, au terme desquels l'efficacité des ressources utilisées n'est pas avérée.

a) Les accords de Lomé

Elle repose tout d'abord sur l'exécution des conventions de Lomé, qui lient l'Union européenne aux pays ACP. Outre un accès en principe privilégié des produits ACP dans la Communauté, les conventions de Lomé comportent une série de mécanismes destinés à favoriser le développement économique des pays concernés : régime d'aides non remboursables pour les programmes nationaux et régionaux, programmes d'ajustement structurel, procédures de stabilisation des recettes d'exportation des produits miniers ou agricoles (1).

La mise en oeuvre de ces aides est effectuée soit par la Commission européenne, soit par la Banque européenne d'investissement (projets de développement nationaux et régionaux). Les aides non remboursables transitent par le Fonds européen de développement.

En l'état actuel, l'appréciation de l'efficacité de l'aide communautaire au titre de Lomé est négative. La Commission européenne a modifié ses méthodes d'évaluation de l'aide dans le sens d'une plus grande "standardisation" qui rend difficile, sinon impossible, toute analyse concrète et détaillée (1).

L'insuffisance des ressources du Sysmin et du Stabex les ont rendu inefficaces face à l'érosion massive des cours mondiaux depuis 1985. Parallèlement, les procédures d'accès privilégié au marché européen ont perdu de leur intérêt avec la conclusion de nouveaux accords commerciaux au sein du GATT (2).

Enfin, la décision prise le 6 septembre 1994 à Berlin, dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Afrique australe et les perspectives d'intégration régionale de conclure un accord bilatéral entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud n'est pas exempte d'un risque d'affaiblissement relatif de l'effort communautaire en direction des seuls pays d'ACP.

Parallèlement, la lenteur d'exécution des opérations du FED, liée en partie à la complexité des procédures exigées, se traduit par un taux d'exécution des crédits généralement inférieur à 30 %. Votre rapporteur a pu ainsi constater qu'à Madagascar, malgré l'ampleur des besoins, les crédits de Lomé III n'avaient pas encore été consommés en totalité (3).

En l'état actuel, la révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV (1989-1999) prévue parallèlement à l'expiration du premier protocole financier en mars 1995, comporte un mandat de négociation ainsi défini :

- introduction d'une clause démocratique : le respect des droits de l'homme et de la démocratie devient une condition essentielle de l'accord et implique sa suspension éventuelle en cas de violation grave et répétée ;

1. Evaluation de la coopération au développement - rapport d'activité 1992 : Commission des Communautés européennes - 4 janvier 1994.

2. Cf notamment le dernier accord de Marrakech.

3. Voir également le rapport de la Cour des Comptes des Communautés européennes sur les exercices 1991 et 1992.

- **réforme de la programmation** : on passe d'une enveloppe fixée définitivement pour cinq ans à une enveloppe comprenant deux tranches, dont la seconde serait conditionnée aux "performances" enregistrées : ce schéma permettrait de concilier prévisibilité et flexibilité ;
- **réforme des procédures** : transfert de certaines compétences ACP à la Commission, à charge pour cette dernière de simplifier ses propres procédures.

Ni l'introduction de la clause démocratique, ni la révision des procédures au bénéfice d'un transfert de compétences à la Commission ne font l'unanimité chez les pays ACP.

b) Budget communautaire : financement de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire, inscrite au budget communautaire 1994 pour 594 millions d'Ecus ⁽¹⁾ est distribuée sous deux formes différentes. L'efficacité de cette forme d'aide est fortement biaisée par l'importance de la fraude qui s'exerce en ce domaine.

• L'aide directe est accordée aux PMA et aux pays à déficit vivrier par voie d'accords négociés avec ces pays, au titre de la Convention de Londres.

En 1994, la contribution s'établit comme suit :

- céréales	1.386.800 tonnes
- lait en poudre	50.000 tonnes
- butter oil	4.000 tonnes
- sucre	17.000 tonnes
- huile végétale	68.000 tonnes
- autres produits ...	51 millions d'écus.

• L'aide indirecte permet, au terme de mécanismes triangulaires, l'envoi de produits d'un pays excédentaire vers un pays déficitaire. Les opérateurs assurent la mobilisation et le transport des produits vers les pays destinataires.

1. - aide directe "Londres" : 151 Mécus

- aides en produits et stockage : 220 Mécus
- transport, distribution, stockage : 218 Mécus.

La politique communautaire d'aide au développement : une utilité relative

Extraits du rapport de la Cour des Comptes européenne
(exercice 1991)

"Forte concentration d'opérations d'engagement et de paiement en fin d'exercice.. qui atteint un niveau tel dans le domaine de la coopération au développement que la qualité de la gestion financière est devenue un sujet d'inquiétude..."

"Dans la plupart des projets examinés, les objectifs sont définis dans les propositions de la Commission et dans les conventions de financement signées avec les bénéficiaires en termes généraux et sans quantification, ce qui ne permet guère d'en évaluer de manière satisfaisante l'état d'avancement."

"Aucune donnée de base n'a été établie et il est donc très difficile de comparer les situations "avant" et "après" le projet."

"Même si une certaine quantification a été effectuée, par exemple en précisant le nombre de familles ou de coopératives visées par un projet, les résultats escomptés des projets n'ont souvent pas été chiffrés, et les indicateurs qui permettraient de mesurer les réalisations des projets n'ont pas été identifiés."

"Les observations formulées font apparaître d'importantes insuffisances au niveau de l'élaboration et de l'exécution des projets de développement."

"Elles ont trait à l'absence d'objectifs clairement définis, réalistes et quantifiés. Souvent, le temps consacré à la phase d'instruction est insuffisant, et les contraintes susceptibles d'affecter l'exécution du projet sont mal évaluées. Des projets ont été adoptés en dépit de données, disponibles au moment de la décision, faisant apparaître leur non-viabilité. En ce qui concerne l'exécution des projets, les conventions de financement sont en général utilisées comme simple ligne directrice, les projets pouvant subir des modifications importantes sans entraîner une modification adéquate des termes de la convention.

"Il serait illusoire d'attendre que des améliorations au niveau des procédures, des méthodes de travail, des effectifs et de l'organisation puissent garantir la réussite des projets de développement financés par la Communauté et l'entière réalisation de leurs objectifs.

"Etant donné les difficultés qui grèvent l'environnement économique, administratif et sociopolitique dans lequel sont réalisés les projets, avec des contraintes externes parfois pesantes, le résultat des projets est des plus incertains. Si de telles améliorations permettent néanmoins de préparer les projets de façon plus minutieuse et de les exécuter de façon plus efficace, alors les chances de réussite en seront accrues. De la même façon, les risques de voir les ressources communautaires mal utilisées seront réduits.

"La Cour estime également qu'au nom de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacé, la Commission devrait examiner le bien fondé de l'existence de deux directions générales distinctes pour la gestion de l'aide au développement, l'une pour le FED et les mesures horizontales, l'autre pour la coopération financière et technique financée à partir du budget.

"La Cour a, en tout cas, établi la nécessité d'une coopération plus étroite au niveau de la mise au point de méthodes de travail et de l'échange d'informations.

"Il faut à tout prix éviter les doubles emplois inutiles en matière de mise au point de méthodes de travail et de systèmes de gestion. Si les dispositions de la convention de Lomé diffèrent légèrement de celles régissant l'aide au développement financée à partir du budget, la similarité des problèmes qui se posent l'emporte".

2. L'aide multilatérale

La part représentative des contributions diverses aux organismes multilatéraux s'établit à 5,6 milliards de francs prévus pour 1995, répartis comme suit :

- Banques et fonds de développement 4.316 millions de francs**
- Participation des Nations Unies ... 844 millions de francs**
- FAS renforcée du FMI 420 millions de francs**

Une part importante de l'APD française transite donc par les organismes internationaux.

Le rôle croissant joué par les institutions de Bretton Woods dans la définition des politiques de développement dans les pays du champ appelle certainement une réflexion approfondie qui dépasse le simple cadre du présent rapport budgétaire.

Un certain nombre d'observations s'imposent néanmoins, compte tenu de la liaison désormais clairement établie par le Gouvernement entre nos décisions d'octroi de concours financiers et les conditions définies par les institutions de Bretton Woods, compte tenu également de l'importance de la contribution financière de la France au fonctionnement de ces divers organismes, au titre de l'aide publique au développement.

Nul n'ignore que le jugement et la volonté des institutions de Bretton Woods, joints à leur décision de stopper leurs paiements en faveur des pays de la zone franc, ont joué un rôle prioritaire dans la dévaluation intervenue le 12 janvier dernier.

De fait, les transferts effectués par la Banque mondiale étaient passés de 718,0 millions de dollars en 1989 à 180,0 millions de dollars en 1993.

La dévaluation acquise, la reprise attendue des flux, pour l'essentiel en provenance du guichet concessionnel de l'AID, devrait s'élever à 1,3 milliard de dollars au minimum. Elle apparaît en tout état de cause comme un facteur indispensable du redémarrage de la croissance dans les pays de la zone franc, reprise qui doit précisément confirmer le succès de la

dévaluation. De fait, les décisions actuellement déjà prises, ou envisagées, de suspendre à nouveau les paiements dans certains états d'Afrique centrale, plus tardifs à faire preuve de réussite, risque d'enclencher un processus nocif, conduisant rapidement à la constitution d'une zone à deux vitesses.

Au cours des missions qu'il a déjà effectuées, votre rapporteur a été frappé par la multiplicité des missions "Banque mondiale" et "Fonds monétaire international", se succédant rapidement pour de très brèves périodes (1). Face aux conclusions de ces missions, votre rapporteur salue la perfection du "bouclage" macroéconomique généralement préconisé, au terme d'une analyse technique approfondie des activités "toquées" (2) des états soumis à examen. Il estime toutefois nécessaire de ne pas perdre de vue totalement le "facteur humain" (3), particulièrement important dans des pays qui doivent simultanément achever la mise en place d'un régime démocratique et conforter leur développement économique.

De fait, l'apparente "polémique" déclenchée par les propos du Président François Mitterrand lors du sommet franco-africain de Biarritz (4), reprochant à la Banque mondiale de vouloir "s'ériger en gardien de l'orthodoxie et en juge de ce qui est bon ou mauvais" mérite d'être relativisée, tout comme "les efforts exceptionnels accomplis par la Banque dans la zone franc" (5).

1. 35 missions différentes en trois mois à Madagascar par exemple.

2. Activités inscrites au Tableau des opérations financières.

3. Ailleurs appelé "électorat"...

4. 9 novembre 1994.

5. Communiqué de la Banque mondiale - 10 novembre 1994.

Effort financier des institutions de Bretton Woods dans les pays du champ : le coup d'arrêt de 1993

1. Banque mondiale : financement de projets de développement

- Total des prêts à l'Afrique subsaharienne sur l'année 1992/1993 :

2,8 milliards de dollars, soit 11,9 % du total des prêts de la Banque mondiale.

Il s'agit pour l'essentiel (2,77 milliards de dollars) de prêts de l'AID, accordés à conditions très concessionnelles.

Les prêts stricto sensu de la Banque mondiale se sont élevés à 47 millions de dollars accordés pour trois projets, à des conditions financières très proches du marché.

- Transferts du groupe de la Banque mondiale aux pays de la zone franc en 1993 : 180 millions de dollars (contre 718 millions de dollars en 1989).

Transferts prévus pour 1994 : 1,5 milliards de dollars.

- Programmes mis en oeuvre par la Banque mondiale :

- Programme spécial d'assistance à l'Afrique subsaharienne (PSA)

- Forum de bailleurs bilatéraux et multilatéraux, placés sous l'égide de la Banque mondiale, pour mobiliser des aides à la balance des paiements et améliorer le soutien aux réformes d'ajustement des pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne.
- Est actuellement en vigueur PSA III.

PSA II a donné des résultats assez décevants qui s'expliquent par "des termes de l'échange défavorables, des exportations réduites par la stagnation économique des pays de l'OCDE, l'accroissement du poids de la dette et le niveau peu élevé des déboursements des bailleurs de fonds, notamment lié à des divergences entre les procédures des différents bailleurs".

- Programmes spéciaux divers

- Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (1991) (renforcement des capacités africaines d'analyse macro-économique et de gestion du développement)
 - Coalition mondiale pour l'Afrique (1)
- Objectif : "engager un dialogue de fond à haut niveau sur les grandes questions de développement dans le cadre d'un partenariat entre le Nord et le Sud"
- Stratégie de lutte contre la pauvreté
 - Valorisation des ressources humaines
 - Environnement
 - Développement du secteur privé, par l'intermédiaire de la SFI.

En 1993, la SFI a financé 45 projets à hauteur de 261 millions de dollars.

2. Fonds monétaire international : respect ou rétablissement des grands équilibres macro-économiques et financiers

Depuis 1980, l'élargissement des mécanismes généraux de crédit et la création de nouveaux mécanismes ont bénéficié essentiellement aux pays en développement.

- 1981 : mécanisme élargi de crédit, au profit des difficultés des balances de paiement liées à des problèmes d'offre
- 1986 : facilité d'ajustement structurel (pour les PED les plus démunis)
- 1988 : facilité de financement compensatoire et facilité de financement pour imprévus (difficultés résultant de chocs externes)
- 1988 : facilité d'ajustement structurel renforcé (financement par contribution volontaire des États membres)

(1) Bénéficie de financements sur le FAC.

CHAPITRE II

L'EXÉCUTION DU BUDGET DE LA COOPÉRATION : GESTION 1993 ET 1994

I - L'EXÉCUTION DU BUDGET 1993 ⁽¹⁾

Pour l'exercice 1993, le ministère de la coopération a bénéficié en gestion de 8.582,3 millions de francs de crédits.

Par rapport à la gestion 1992, les crédits définitivement accordés (hors reports sur l'exercice 1994), sont inférieurs de 99 millions de francs (soit - 1,1 %).

De fait, en 1992, la majoration des crédits affectés aux dépenses en capital (+ 271 millions de francs) avait été supérieure à la diminution des crédits de dépenses ordinaires (- 42 millions de francs). En 1993, la réduction des crédits de dépenses ordinaires s'accélère (- 365 millions de francs) et dépasse nettement la poursuite de la majoration des crédits affectés aux dépenses en capital (+ 265 millions de francs).

Par rapport à la loi de finances initiale, l'évolution est quasi-identique à celle de l'exercice précédent, puisque les crédits votés initialement sont majorés de 6,3 % (- 512 millions de francs) contre 6,6 % en 1992.

1. Cf. notamment rapport du contrôleur financier près le ministre de la coopération et du développement sur l'exécution du budget 1993 (27 mai 1994)

Exécution de la loi de finances 1993

- Tableau récapitulatif *

- Titre III et IV -

(millions de francs)

	Loi de Finances initiale	Transferts	Virements	Répartition	Reports	Blocages annulations	Credits ouverts	Modification /LFI (en %)
Titre III								
Total	946,35	0,26	0,38	0,11	3,31	- 28,9	921,51	- 2,6
dont :								
31 92 - Administration centrale Indemnités, allocations diverses	22,71	0,03		0,18		-	22,76	=
31 90 - Rémunération des personnels	281,29	0,22				- 0,36	281,48	=
33 90 - Cotisations sociales - Part de l'Etat	16,74	0,03				-	16,77	=
33 91 - Prestations sociales versées par l'Etat	20,94	0,04					20,98	=
33 92 - Prestations et versements facultatifs	3,32			0,02			3,34	=
34 93 - Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations	8,66				0,01	- 1,3	7,38	- 14,8
34 95 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	21,30		0,36		2,58	- 3,2	21,04	- 1,2
34 98 - Moyens de fonctionnement des services	104,46			0,09	0,72	- 15,67	89,60	- 14,2
36 30 - Agence Française pour l'Enseignement à l'étranger	347,31					- 2,5	344,78	=
36 82 - Etablissements culturels	94,10					- 6,2	87,92	- 6,6

* au 21 juin 1994

seuls sont mentionnés les chapitres ayant été modifiés en cours d'exercice

- les mouvements internes entre articles ne sont pas détaillés.

(millions de francs)

	LFI	Transferts	Virements	Répartition	Reports	Fonds de concours	Blocages annulations	Ouvertures	Credits ouverts	Modification /LFI (en %)
Titre IV										
Total	5.218,91	3,8			119,79	374,65	- 219,41	391,5	5.569,32	+ 6,7
dont :										
41 42 Assistance technique et formation dans le domaine militaire	880,0			-	58,5	-	- 52,5	+ 10,5	896,5	+ 1,2
41 43 - Concours financiers	1.245,0				3,93		- 28,0	300,0	1.520,9	+ 22,2
42 23 - Actions de coopération pour le développement	2.953,9	3,8	-		56,38	74,65	- 147,9	81,0	3.058,89	+ 3,5
42 24 - Appui à des initiatives privées et décentralisées	139,95	-		-	0,989		- 20,99	-	119,95	- 14,3
Total Titres III et IV	6.155,2	4,06	- 0,382	0,109	123,11	74,6	278,3	391,5	6.517,83	+ 5,7

A. EVOLUTION GENERALE : majoration de 6,3 % de la dotation initiale

L'exécution du budget de la coopération fait traditionnellement apparaître des différences souvent importantes avec les crédits votés en loi de finances initiale. Cette situation peut généralement s'expliquer par les contraintes particulières de la gestion d'un budget étroitement lié aux contingences propres de pays sensibles et dépendant souvent d'urgences non prévisibles au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale. L'importance des "dépenses d'intervention" (titre IV) de ce budget en atteste.

De fait, sur l'exercice 1993, le total des annulations opérées sur les dépenses ordinaires s'est élevé à 250,6 millions de francs. Certains chapitres, notamment ceux afférents à la coopération militaire et à l'aide à la coopération décentralisée et privée ont été particulièrement touchés. Parallèlement, les autorisations de programme du FAC ont été amputées de 384 millions de francs.

Les ouvertures de crédits, essentiellement justifiées par l'émergence de besoins financiers nouveaux chez les pays partenaires ou la survenue d'urgences particulières ont atteint 408 millions de francs.

Le budget de la coopération est caractérisé en outre par le rattachement de fonds de concours au titre IV. Toutefois, l'exercice 1993 est marqué par une nette diminution des apports à ce titre. Ceux-ci se sont en effet élevés à 90 millions de francs, contre 180 millions de francs en 1992.

1. Annulations de crédits : 250 millions de francs en crédits de paiement et 384 millions de francs sur les autorisations de programme du FAC

Les crédits votés en loi de finances initiale ont été touchés tout d'abord par un premier train d'annulations, intervenu dès le 3 février 1993.

Ce premier arrêté (1) a annulé 61,2 millions de francs en dépenses ordinaires, 14,4 millions de francs en crédits de paiement et 78,3 millions de francs en autorisations de programme.

Bien qu'elle réclame régulièrement un effort d'économies budgétaires, votre commission a déjà maintes fois dénoncé les gels de crédits qui interviennent dans un délai aussi bref après le vote de la loi de finances, et qui lui semblent faire bien peu de cas de la valeur de l'autorisation parlementaire.

Même s'il n'est pas par principe opposé à la régulation budgétaire, votre rapporteur ne peut ignorer la précarité qui en résulte parfois pour l'administration chargée d'exécuter ces crédits, notamment les services extérieurs du ministère de la coopération, du fait de leur éloignement géographique et matériel.

L'arrêté du 10 mai 1993 associé au projet de loi de finances rectificative a annulé ensuite 161,4 millions de francs en dépenses ordinaires, 38 millions de francs en crédits de paiement et 205,1 millions de francs en autorisations de programme.

Enfin, l'arrêté du 28 novembre 1993 associé au collectif de fin d'année a annulé 28 millions de francs sur le titre IV et 101,8 millions de francs sur la dotation du FAC.

• Au total, sur l'exercice 1993, les crédits du titre III ont été diminués de 28,9 millions de francs, ce qui correspond à 3,0 % de la dotation initiale.

Les chapitres essentiellement touchés sont traditionnellement le chapitre 34-93 : "postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations" et le chapitre 34-95 : "dépenses informatiques, bureautiques et télématiques". Dans les deux cas, la dotation initiale a été diminuée de 15 %.

On notera que, s'agissant du chapitre 34-93, les crédits ainsi régulés n'ont pas permis d'apurer la situation des dettes à l'égard de France Télécom à fin 1992, ni, a fortiori, de régler l'intégralité des factures 1993.

Les crédits de fonctionnement des établissements culturels ont également été atteints, à hauteur de 6,6 % de la dotation initiale

1. Qui avait pour objet de financer l'ouverture de 5 milliards de francs au budget des charges communes au titre de la "subvention de l'Etat au régime général de sécurité sociale".

• Sur le *titre IV*, le total des annulations s'est élevé à 221,7 millions de francs, soit 4,8 % de la dotation initiale, ainsi répartis :

- coopération militaire : - 52,5 MF (soit 6 % de la dotation initiale)
- coopération civile : - 120,2 MF (soit 5 % de la dotation initiale)
- aide à la coopération privée et décentralisée : - 21,0 MF (soit 15 % de la dotation initiale)
- concours financiers : - 28,0 MF (soit 2,2 % de la dotation initiale)

• Fortement touchée, la *dotation du FAC* a été diminuée au total de 153,3 millions de francs en crédits de paiement, soit 10,9 % de la dotation initiale, et de 384,3 millions de francs en autorisations de programme, soit 13,6 % de la dotation initiale.

2. Ouvertures de crédits : 408 millions de francs

Les ouvertures de crédits en cours de gestion correspondent, de façon traditionnelle, à des ajustements aux besoins constatés chez les partenaires étrangers.

Ainsi, la première loi de finances rectificative de mai a ouvert un crédit complémentaire de 300 millions de francs pour financer les besoins liés aux bonifications des prêts d'ajustement structurel délivrés par la Caisse française de développement (*chapitre 41-43 article 20*).

La deuxième loi de finances rectificative de décembre a ouvert 81 millions de francs de crédits pour le financement du transport de l'aide alimentaire, 10,55 millions de francs pour la coopération militaire au Rwanda et l'appui aux élections au Togo, et 9,3 millions de francs pour l'indemnisation des ayants droit au titre de la "loi Le Pors".

La justification de ce type d'ouvertures de crédits ne peut être contestée. On s'étonnera toutefois de la succession, particulièrement rapide, d'une annulation de 28 millions de francs, suivie d'une ouverture de 300 millions de francs, sur les crédits de concours financiers du chapitre 41-43.

En outre, s'agissant de l'indemnisation des "ayants droit Le Pors", on indiquera que la Cour des Comptes relève que *"pour la septième année consécutive, le budget n'a pas été doté de crédits pour frais de justice et de réparation, alors que de telles dépenses étaient prévisibles. De fait, l'indemnisation des coopérants a été traitée comme une charge de gestion de l'assistance technique et imputée sur le chapitre 42-23" (1).*

3. Rattachement de fonds de concours : forte diminution

Les rattachements de fonds de concours constituent une procédure particulière d'affectation de recettes, prévue par l'article 19 de l'ordonnance organique. Ils font exception à la règle de non-affectation, qui interdit d'affecter certaines recettes à des dépenses déterminées.

Pour le budget de la Coopération, trois chapitres bénéficient d'un rattachement de fonds de concours :

- Chapitre 41-42 : Assistance technique et formation dans le domaine militaire : lui est rattachée la contribution des états bénéficiaires aux frais d'entretien des stagiaires étrangers dans les écoles militaires françaises.
- Chapitre 42 23 : Actions de coopération pour le développement. Ce chapitre bénéficie du rattachement de six fonds de concours :
 - Contribution des états bénéficiaires à la rémunération des coopérants techniques civils.
 - Recettes de l'hôpital principal de Dakar
 - ASECNA (Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne).
 - Recettes d'opérations d'appareillage dans les états d'Afrique Noire.
 - Rémunération des coopérants affectés à l'équipement et à la maintenance des réseaux ferroviaires.
 - Recettes provenant de la contribution des établissements d'enseignement à l'étranger aux dépenses engagées par l'Etat pour la rémunération de leurs personnels titulaires.
- Chapitre 57-10 : Equipement administratif : lui sont rattachés les prélèvements effectués sur les émoluments des agents logés par l'Etat à l'étranger.

L'exercice 1993 est marqué par une forte diminution des fonds de concours relatifs à la coopération civile, qui passent de 171,3 millions de francs à 74,6 millions de francs. Parallèlement, les recouvrements relatifs à la contribution des états aux frais d'entretien des stagiaires militaires sont à nouveau nuls.

De fait, le montant total des recouvrements sur fonds de concours a diminué de 183,1 millions de francs à 90,5 millions de francs.

Fonds de concours
- Exercice 1993 -

(millions de francs)

Chapitre concerné	Objet	Recouvrement	Origine	Utilisation
42.23	Contribution des Etats à la rémunération de l'assistance technique	3,6	Côte d'Ivoire Gabon Maurice Madagascar	Abondement des articles 10 & 20 (Remunerations)
42.23	Hôpital principal de Dakar	60,8	Sénégal	Reversement à l'hôpital de Dakar
42.23	Contribution de l'ASECNA (sécurité aérienne)	10,2	ASECNA	Rattachement à l'art. 50 "Assistance technique sur contrat"
41.42	Contribution des Etats aux frais d'entretien des stagiaires militaires	0	--	.
57.10	Prélèvement effectué sur les émoluments des agents logés par l'Etat (affectés à l'entretien des logements)	15,8	Agents des services extérieurs	
	TOTAL.	90,5		

Au 27 juillet 1993, les restes cumulés à recouvrer sur titres émis s'établissaient à 1.067,1 millions de francs, répartis comme suit :

- Côte d'Ivoire	770,30 MF
- Gabon :	155,10 MF
- Sénégal :	53,30 MF
- Djibouti :	38,50 MF
- Cameroun :	33,40 MF
- Congo :	6,80 MF
- Zaïre :	3,80 MF
- Ecoles françaises	3,80 MF
- Tchad :	1,00 MF
- Burkina Faso :	0,57 MF
- Centrafrique :	0,35 MF
- Niger :	0,04 MF
- Rwanda :	0,01 MF

4. Reports de crédits : 2 % en moyenne

L'exercice 1993 a bénéficié de 123,1 millions de francs de reports de crédits de l'exercice précédent pour les dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 2 % des crédits de la loi de finances initiale.

Les reports théoriques attendus de l'exercice 1993 sur l'exercice 1994, tels que calculés au 27 juin 1993, s'élevaient à 326,4 millions de francs en dépenses ordinaires (dont 261,1 millions de francs sur le chapitre 42 23 - actions de coopération pour le développement). Sur les dépenses en capital, les 170,2 millions de francs attendus sur les dépenses en capital ont été intégralement obtenus.

Reports sur l'exercice 1994*

(millions de francs)

Chapitre	Intitulé	Reports attendus (calcul théorique)	Reports obtenus			
			Hors Etat II	27/05/94	Totaux	% de reports obtenus sur reports demandés
DÉPENSES ORDINAIRES						
Etat II						
34 95	Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	0,28			0	
41-42	Assistance technique et formation dans le domaine militaire	59,77			0	
42 23	Actions de coopération pour le dévelop- pement	261,10			0	
Hors Etat II⁽¹⁾						
34 93	Remboursements à diverses adminis- trations	0,04	0		0	
34 98	Moyens de fonctionnement courant	4,6	0		0	
36 82	Etablissements culturels français	0,05	0		0	
41-43	Concours financiers	0,24	0		0	
42-24	Appui à des initiatives privées et décentralisées	0,36	0		0	
	Total dépenses ordinaires	326,38	0	0	0	0
DÉPENSES EN CAPITAL						
57-10	Equipement administratif	50,64		50,64		100
68 91	Dotation FAC	101,97		101,97	101,97	100
68 92	Coopération et développement, recherche	4,20		4,2	4,2	100
68 94	Subvention et participation pour la reali- sation de diverses opérations immobilières	13,40		13,4	13,4	100
	Total dépenses en capital	170,20		170,20	170,20	100
	Total général	496,58			170,20	

*Situation provisoire au 27 juin 1993

(1) Pour les chapitres non inscrits à l'état II, les crédits sont perdus.

B. EVOLUTION PAR ACTION

1. Moyens des services : taux de consommation des crédits d'équipement encore insuffisant

a) Administration centrale

Les moyens de fonctionnement dévolus à l'administration centrale en 1993 ont atteint 198,5 millions de francs. En diminution de 8,3 % (18 millions de francs) par rapport à l'exercice précédent, ils retrouvent en francs courants le niveau de 1991.

De façon traditionnelle, la dotation du *chapitre 57-10, article 10 - Equipement administratif* enregistre une forte majoration par rapport à la dotation initiale. On retrouve d'un exercice sur l'autre les mêmes phénomènes de reprises d'autorisations de programme non affectées et de reports de crédits de paiement.

On soulignera toutefois une nette amélioration dans le taux d'utilisation des crédits d'autorisations de programme. Celui-ci atteint 88 %, contre 33 % en 1992. Celui des crédits de paiement continue de se détériorer : 53 % contre 75 % en 1992.

b) Services à l'étranger (1)

Après une majoration de 25,3 % en 1992, les moyens de fonctionnement des services à l'étranger augmentent à nouveau de 6,4 % en 1993, et atteignent 378,2 millions de francs.

L'exercice précédent avait été essentiellement marqué par une progression de 350 % des subventions de fonctionnement, liée à la mise en place de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger. L'exercice 1993 enregistre pour sa part une sensible augmentation des dépenses de rémunérations d'activité (+ 11,4 %).

Sur les dépenses d'investissement, l'effet des reports et surtout des rentrées de fonds de concours induit une très forte variation en cours de gestion par rapport à la loi de finances initiale (+ 484 % pour les autorisations de programme et + 350 % pour les crédits de paiement). Les taux de consommation des crédits s'améliorent par rapport à ceux de l'exercice précédent (54,9 % pour les AP, contre 32 % en 1992 ; 48,4 % pour les CP, contre 42 % en 1992).

1. Missions de coopération, centres medico-sociaux, centres culturels.

Services à l'étranger
1. Dépenses de fonctionnement

	Evolution 1992 / 1991	Evolution 1993 / 1992
1ère partie - Personnel, rémunérations d'activité	- 1,7 %	+ 11,4 %
2ème partie - Personnel en activité et en retraite charges sociales	- 3,5 %	+ 7 %
3ème partie - Matériel et fonctionnement des services	+ 22,6 %	- 7,8 %
4ème partie - Subventions de fonctionnement	+ 350,5 %	+ 7,1 %
TOTAL.	+ 25,3 %	+ 6,4 %

2. Dépenses d'équipement administratif

	Execution 1993 Credits inscrits en loi de finances initiale	Taux de consommation des crédits
Autorisations de programme	+ 235,0 %	32,3 %
Credits de paiement	+ 291,4 %	42,6 %

c) Évolution des personnels : diminution des postes disponibles

Au 31 décembre 1993, l'administration centrale comptait, en effectifs budgétaires, 676 personnes, dont 482 titulaires, 19 militaires et 175 contractuels. La proportion d'agents titulaires (y compris les militaires) s'élève donc à 74 %.

Les services à l'étranger occupaient 396 postes budgétaires, dont 229 contractuels, et 39 dans les centres médico sociaux.

Par rapport à l'exercice précédent, l'évolution des effectifs se traduit par une diminution des postes disponibles (73 en 1993 contre 87 en 1992), essentiellement grâce à celle des postes de titulaires en administration centrale.

Cette évolution positive mérite d'être saluée.

Personnels de coopération

	1991	1992	1993
Effectif budgétaire	1.150	1.120	1.111
Effectif réel	1 097	1.035	1.038
Total disponible	53, soit 4,6 % de l'effectif budgétaire	85, soit 7,6 % de l'effectif budgétaire	73, soit 6,6 % de l'effectif budgétaire

Evolution des effectifs

	1992		1993		
	Effectif budgétaire	Effectif disponible au 31/12	Effectif budgétaire	Effectif réel au 31/12	Effectif disponible au 31/12
Administration centrale					
- Titulaires	482	42	482	448	34
- Contractuels	174	14	175	164	11
- Personnel militaire	19	2	19		0
Total	675	58	676	631	45
Missions de coopération					
- Titulaires	158	1	167	163	4
- Contractuels	244	20	229	206	23
Total	402	21	396	369	27
Centres médico-sociaux	42	8	39	38	1

2. Coopération civile : forte modification de la dotation initiale (15%)

Les crédits définitifs pour 1993 du chapitre 42 23 se sont élevés à 3 058,9 millions de francs, en diminution de 11 millions de francs par rapport à l'exercice précédent. On rappellera que l'exercice 1991 était lui même caractérisé par une diminution de 234 millions de francs.

La dotation initiale du chapitre 42-23 est traditionnellement marquée par des mouvements importants en cours de gestion. Ainsi, sur l'exercice 1993, le total cumulé des différents mouvements (positifs et négatifs) intervenus sur les articles de ce chapitre s'élève à 443,3 millions de francs, soit 15 % de la dotation initiale.

Par rapport à l'exercice précédent, on relèvera les évolutions suivantes :

- <u>diminution des reports</u> :	93,4 MF en 1992 56,4 MF en 1993
- <u>moindre rentrée des fonds de concours</u> , notamment s'agissant de la contribution des Etats :	82,7 MF en 1992 13,8 MF en 1993
- <u>progression des annulations de crédits</u> :	97,6 MF en 1992 120,2 MF en 1993
- <u>moindre ampleur des mouvements internes entre articles</u> :	305 MF en 1992 98 MF en 1993
- <u>importance accrue des transferts</u> :	3,0 MF en 1992 94,1 MF en 1993

(essentiellement due à un transfert
de 81 MF au bénéfice de l'aide alimentaire)

Au total, les postes qui enregistrent les variations les plus fortes sont les suivants :

- coopérants "techniciens" :	+ 8,2 % (inscription de 61 MF de recettes de l'hôpital de Dakar)
- aides diverses au développement :	- 12 % (44,1 MF d'annulations)
- bourses :	- 17 % (dont - 27,6 MF d'annulations de crédits, et - 20,1 MF de transferts)
- aide alimentaire :	+ 148 % (+ 81,0 MF de virements)
- assistance technique sur conventions :	- 26 % (dont - 35,0 MF d'annulations et - 29,0 MF de transferts)

Actions de coopération pour le développement
Chapitre 42-23

(millions de francs)

	Loi de finances	Reports	Annulations	Transferts Virements	Mouvements internes	Fonds de concours		Total cumulé	Total ordonnance
						Contributions des Etats	Recettes hopital de Dakar		
Art.10 : Personnel enseignant	1.267,4	1,9	-	-	-	2,1	-	1.271,4	1.233,1
Art.20 : Personnel technicien	885,2	0,9	-	9,3	-	1,5	60,8	957,8	888,7
Art.31 : Aide au développement la culture, enseignement, recherche et technique	191,3	10,0	-44,1	4	+ 7,5	-	-	168,6	151,6
Art.32 : Missions d'experts	7,64	2,2	-0,8	-	+ 2,6	-	-	11,6	6,3
Art.33 : Assistance technique : formation, accompagnement et insertion	81,7	6,5	-8,9	-	+ 3,7	-	-	83,1	70,9
Art.40 : Bourses	253,6	5,6	-27,6	-	20,1	-	-	211,5	195,9
Art.50 : Assistance technique sur conventions	182,2	6,0	-34,8	-	28,9	10,2	-	134,6	122,1
Art.61 : Invitations-informations, colloques et congrès Manifestations commerciales	9,8	2,6	-0,9	-	16,5	-	-	28,0	20,8
Art. 62 : interventions médicales exceptionnelles	0	-	-	-	0,2	-	-	0,2	0,2
Art. 70 : Aide alimentaire Transport et dépenses diverses	75,0	17,0	-3,1	81,0	+ 16,1	-	-	186,0	103,3
Art.80 : Aide d'urgence	-	3,6	-	-	2,4	-	-	6,0	4,8
Total 1993	2.953,9	56,4	- 120,2	94,1	0	13,8	60,8	3.058,9	2.797,8
Pour mémoire : Montant 1992	2.999,8	93,4	-97,6	3,0	0	82,7	88,7	3.169,9	3.113,5

3. Coopération militaire : ampleur des reports

Après une diminution de 100,2 millions de francs en 1992 par rapport à l'exercice précédent, les crédits définitifs du chapitre 41-42 ont à nouveau diminué de 75,2 millions de francs en 1993, pour atteindre 896,5 millions de francs.

Au cours de l'exercice 1993, l'apport d'un montant important de reports : 58,5 millions de francs et l'inscription de 10,5 millions de francs en loi de finances rectificative ont plus que compensé l'annulation de 52,5 millions de francs de crédits. L'importance des reports sur ce type de crédits est à rapprocher de celle qui caractérise les crédits de la Défense.

4. Appui à la coopération privée et décentralisée : importance des annulations

Les crédits définitifs du chapitre 42 24 pour l'exercice 1993 se sont élevés à 119,1 millions de francs, soit une diminution de 15,3 % (21,5 millions de francs) par rapport à l'exercice précédent.

Les crédits votés à ce titre en loi de finances initiale ont été diminués en cours d'exercice de 21 millions de francs par annulations. Celles-ci ont essentiellement porté sur l'aide aux associations de volontaires, dont la dotation initiale a été amputée de 12 %.

En 1993, ces crédits d'appui ont bénéficié à cinq ONG (1), sept prefectures de région (2) et neuf associations de volontaires (3).

87 % de l'enveloppe totale est versée à trois associations de volontaires (Association française des Volontaires du Progrès, FONJEP et Délégation catholique pour la Coopération)

1. FONJEP (0,9 MF) ; RAFOD (0,65 MF) ; CLOSI (0,13 MF) CRID (0,1 MF) ; CFCF (0,1 MF)

2. Alsace (2,3 MF) ; Reunion (1,5 MF) ; Franche Comté (1,45 MF) ; Nord-Pas-de-Calais (0,81 MF) ; Champagne Ardennes (0,74 MF) ; Midi-Pyrénées (0,25 MF) ; Haute Normandie (0,11 MF)

3. AFVP (85,9 MF) ; FONJEP (12,5 MF) ; DCC (5,53 MF) ; SCD (2,4 MF) ; CLONG (1,98 MF) ; DEFAP (0,9 MF) ; MFFOM (0,6 MF) ; Ministère de la Défense (0,05 MF) ; Forum Européen Volontariat de Développement (0,05 MF)

5. Concours financiers : majoration de 22 % de la dotation initiale

Pour l'exercice 1993, les crédits définitifs de ce chapitre se sont élevés à 1.520,93 millions de francs, en diminution de 176,55 millions de francs par rapport à l'exercice précédent.

De fait, les crédits inscrits sur ce chapitre en loi de finances initiale, soit 1.245 millions de francs, c'est-à-dire un montant très inférieur à la dépense de l'exercice 1992 (1.697,5 millions de francs), ont été majorés en cours de gestion de 275,93 millions de francs, soit 22,0 % de la dotation initiale (1).

- La majoration la plus importante a bénéficié, de façon traditionnelle, à la bonification des prêts d'ajustement structurel : + 272 millions de francs, soit 53,5 % de la dotation initiale.
- Les crédits affectés aux dons en faveur de l'ajustement structurel ont en revanche été minorés de 50 millions de francs.

Concours financiers Chapitre 41-43

(millions de francs)

Gestion 1992	Article 10 Aide budgétaire- opérations exceptionnelles	Article 20 Bonification des prêts d'ajustement structurel	Article 30 Dons en faveur de l'ajustement structurel	Total
Loi de finances initiale	100,00	560,0	585,0	1.245
Virements internes	+ 22,0		- 22,0	0
Loi de finances rectificative	0	300,0	0	300,0
Annulations	0	0	- 28	- 28
Reports	3,9	0	0	3,9
Montant des crédits disponibles	125,9	860,0	535,0	1.520,9
Taux de modification nette des crédits votés en loi de finances initiale	+ 25,9 %	+ 53,5 %	- 8,5 %	+ 22,2 %

1. Les mouvements de crédits ont été particulièrement "rapides", puisque ce montant correspond à une annulation de 28,0 MF, suivie de l'inscription de 300,0 MF en loi de finances rectificative.

6. Dotation du FAC : diminution de 13,6 % des autorisations de programme.

Dotation du FAC
Chapitre 68-91

(millions de francs)

	Exercice 1992	Dotation initiale 1993	Exercice 1993	Exercice 1993/1992	Exercice 1993 dotation initiale 1993
Crédits de paiement	1.610,0	563,41	1.922,0	+ 19,4 %	+ 3,5 %
Autorisations de programme	2.697,0	2.800,0	2.421,0	- 10,2 %	- 13,5 %

L'ensemble des mouvements intervenus sur la dotation du FAC se traduit par une diminution de 13,6 % du montant des autorisations de programme accordé en loi de finances initiale.

Parallèlement, les crédits de paiement définitivement ouverts ont été majorés de 3,5 % par rapport à la dotation initiale.

Gestion 1993 de la dotation FAC

(millions de francs)

Gestion 1992	Loi de Finances initiale	Transferts	Mouvements internes	Disponible AP Reports CP	Loi de finances rectificative	Credits ouverts	Modification en % de la dotation initiale
Total							
AP	2.816,00	1,0		241,13	- 360,25	2.697,88	- 4,2 %
CP	1.712,67	1,0		143,84	- 246,98	1.610,53	- 5,96 %
Article 10 : Dons destinés à financer des projets	AP 1.480,00 CP 1.088,27	1,0 1,0	17,5 73,62	11,56 109,17	78,40 - 10,00	1.431,66 1.262,07	- 3,3 % + 15,9 %
Article 20 : Opérations exceptionnelles	AP 100,00 CP 100,00		- 17,5 - 17,5	0,47 0,47	- 82,97 - 82,97	0 0	
Article 30 : Dons associés aux prêts de la Caisse centrale de coopération économique				21,77		21,77	100
Article 40 : Dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres	AP 1.236,00 CP 524,40		- 56,12	229,10 12,43	- 198,88 - 154,01	1.266,22 326,69	+ 2,4 % - 37,7 %

II - L'ETAT D'EXECUTION DU BUDGET 1994

En l'état actuel d'exécution du budget, c'est-à-dire notamment avant le vote du collectif de fin d'année, les crédits votés en loi de finances initiale 1994 ont été modifiés par trois séries de mesures de nature différente.

- **Annulations de crédits par l'arrêté du 30 mars 1994**
- **Blocage de crédits par lettre du ministre du Budget du 16 mai 1994**
- **Décret d'avances / arrêté d'annulations du 30 septembre 1994.**

Les annulations de crédits prononcées par arrêté du 30 mars 1994 et les blocages effectués conformément à la lettre du ministre du Budget du 16 mai 1994 s'inscrivent dans le cadre du dispositif général de régulation budgétaire édicté par le Premier ministre dans sa lettre du 11 mai 1994. Ce dispositif était le suivant :

- dans un premier temps, (mars 1994), annulation de 4 % des dotations initiales de crédits de dépenses ordinaires, hors crédits de rémunération et crédits couvrant des dépenses à caractère législatif ou réglementaire ou résultant d'engagements internationaux de la France
- pour le ministère de la Coopération ont ainsi été exonérés les crédits du chapitre 42.23, articles 10 (assistance technique) et 70 (transport de l'aide alimentaire).
- dans un second temps, (mai 1994), blocage du complément à 8 % des crédits annulés en mars.

Le ministère de la Coopération a obtenu que certaines lignes soient exonérées de l'annulation de mars (notamment le chapitre 42.24 "*coopération non gouvernementale*"). De fait, les blocages de mai se sont trouvés augmentés d'autant. Le ministère a alors fait porter le principal de l'effort sur le chapitre 42.23, articles 31 à 60 ("*actions diverses de coopération*"), pour épargner les chapitres 34.98 ("*fonctionnement*") et 42.24.

Le décret d'avances du 30 septembre 1994 a ouvert 50 millions de francs de crédits supplémentaires, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, sur la dotation du FAC (chapitre 68-91).

L'arrêté d'annulation du 30 septembre annule parallèlement la quasi totalité des crédits bloqués depuis le 16 mai 1994, à l'exception des crédits de coopération militaire. Le chapitre 42-23, "*actions de coopération pour le développement*" enregistre même une annulation supérieure aux crédits bloqués : 50 millions annulés, après le gel de 37,3 millions de francs.

1. Annulations du 30 mars 1994

Les dépenses ordinaires du titre III ont été diminuées de 7,15 millions de francs, soit 0,12 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale. Les réductions touchent les chapitres suivants :

- **Chapitre 34-95 : "*Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques*" :**

- 0,736 millions de francs, soit 4 % de la dotation initiale.

Ceci correspond à la norme imposée par le ministère du budget sur l'ensemble des chapitres des Titre III (hors rémunérations) et IV.

- **Chapitre 34-98 : "*Moyens de fonctionnement des services*" :**

- 3,998 millions de francs, soit 4 % de la dotation initiale globale du chapitre.

Cette diminution a touché uniquement les missions de coopération à hauteur de 3,5 millions de francs (soit 6,1 % de leur dotation initiale) et les centres médico sociaux pour 0,498 millions de francs (soit 6,0 % de leur dotation initiale).

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

- 0,785 millions de francs, soit 0,2 % de la dotation initiale.

(On rappellera que ces crédits sont, pour l'essentiel, des subventions de fonctionnement destinés à la rémunération du personnel).

- **Chapitre 36-82 : "*Établissements culturels*" :** - 1.637,55 millions de francs, soit 1,8 % de la dotation initiale globale du chapitre.

Cette réduction de crédits, appliquée dans sa totalité à l'article 10 : "*Subventions de fonctionnement*", correspond à une diminution de 4,16 % de la dotation initiale de cet article.

Cette réduction est traduite par une diminution à due concurrence de la subvention de fonctionnement de 25 établissements culturels.

Les crédits du titre IV sont diminués de 31,86 millions de francs, soit 6,65 % de la dotation initiale.

. Les crédits de *coopération militaire* inscrits au chapitre 41-42 sont diminués de 7,61 millions de francs, soit 0,93 % de la dotation initiale.

L'annulation a été supportée totalement par l'article 10, paragraphe 20, qui finance l' "aide en matériel".

Les conséquences ont porté sur les programmes suivants :

- Tchad : *équipement des escadrons de maintien de l'ordre* - 3,8 MF
- Côte d'Ivoire : *équipement de la gendarmerie territoriale* - 2,5 MF
- Centrafrrique : *équipement des forces de sécurité* - 0,2 MF
- Guinée : *report du programme transmissions* - 1,1 MF

- Les crédits du chapitre 42-23 : "Actions de coopération pour le développement" ont été diminués de 24,25 millions de francs, soit 0,9 % de la dotation initiale.

La totalité de la régulation budgétaire porte sur l'article 40 : "Bourses" dont la dotation initiale a été de fait amputée de 11,33 %.

Le programme "bourses nouvelles" a été réduit à hauteur de 10,5 millions de francs.

Cette décision handicape les programmes pédagogiques élaborés avec nos partenaires et destinés à relever, à terme, les assistants techniques français par des ressortissants nationaux formés pour être nos homologues.

Le solde, soit 13,75 millions de francs, devrait être réparti comme suit :

- accords interuniversitaires - 4,00 MF
 - invitations de personnalités africaines en France . . . - 5,40 MF
 - colloques et congrès 4,35 MF
- (soit la moitié des opérations programmées pour le deuxième semestre).

2. Blocage de crédits du 16 mai 1994 (lettre du ministre du Budget)

Les blocages demandés ont été répartis comme suit :

- Titre III : 3,852 millions de francs, soit 0,4 % de la dotation initiale
 - chapitre 34-93 *Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations* : 692 788 francs, soit 7,1 % de la dotation initiale.

- **chapitre 34-95 - Dépenses d'informatique et de telematique**
- 736 400 francs, soit à nouveau 4 % de la dotation initiale
 - **chapitre 36-30 - AEFÉ :**
- 785 480 francs, soit à nouveau 0,2 % de la dotation initiale
 - **chapitre 36-82 - Etablissements culturels**
- 1 637 550 francs, soit à nouveau 1,8 % de la dotation initiale.
- **Titre IV : 53,876 millions de francs, soit 1,1 % de la dotation initiale.**
- **chapitre 41-42 - Cooperation militaire**
- 16,614 millions de francs, soit 2,02 % de la dotation initiale
 - **chapitre 42-23 - Actions de coopération pour le developpement**
- 37,263 millions de francs, soit 1,4 % de la dotation initiale.
- **Titre V :**
- **chapitre 57-10 : Equipement administratif**
 - AP : - 2,8 millions de francs, soit 8 % de la dotation initiale
 - CP : - 1,4 millions de francs, soit 5,5 % de la dotation initiale
- **Titre VI :**
- **chapitre 68-92 - Recherche**
 - AP : - 0,320 millions de francs, soit 8 % de la dotation initiale
 - CP : - 1,4 millions de francs, soit 5,5 % de la dotation initiale
 - **chapitre 68-94 : Realisation d'opérations immobilières dans les écoles françaises de droit local**
 - AP : - 1,04 millions de francs, soit 8 % de la dotation initiale
 - CP : - 0,624 millions de francs, soit 4,2 % de la dotation initiale.

3. Annulations du 30 septembre 1994

Chapitre	Blocage du 16 mai	Annulation du 30 septembre	Solde
34-93	692 788	690 000	+ 2 788
34-95	736 400	740 000	- 3 600
36-30	785 480	785 480	0
36-82	1 697 550	1 640 000	+ 57 550
41-42	16 613 600	-	+ 16 613 600
42-23	37 262 720	50 000 000	- 12 737 280
57-10			
AP	2 800 000	2 800 000	0
CP	1 400 000	1 400 000	0
68-92			
AP	320 000	320 000	0
CP	224 000	224 000	0
68-94			
AP	1 040 000	1 040 000	0
CP	624 000	624 000	0

4. Le projet de collectif de fin d'année

a) Les ouvertures de crédits

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 novembre 1994, le projet de loi de finances rectificative pour 1994 propose, pour le budget de la coopération, l'ouverture de 136,25 millions de francs de crédits de paiement nouveaux et de 0,699 million de francs en autorisations de programme. Ces ouvertures sont réparties comme suit :

- Chapitre 33 92 : *prestations et versements facultatifs*
+ 435.000 francs, par l'aménagement du restaurant interministériel Oudinot
- Chapitre 34 93 : *postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations*
+ 11.845 000 francs, pour le règlement de communications téléphoniques (soit 137 % de la dotation initiale)
- Chapitre 34 98 : *moyens de fonctionnement des services*
+ 1.055.000 francs, pour le remboursement des charges exposées au titre des anciens immeubles de l'OFERMAT

- **Chapitre 41-42 : assistance technique et formation dans le domaine militaire**
+ 18,0 millions de francs, pour le financement de contingents africains au Rwanda
- **Chapitre 41-43 : concours financiers**
+ 104,174 millions de francs, pour le financement des contingents africains au Rwanda, de la restructuration de l'armée tchadienne et du sommet francophone de Cotonou (soit 22,0 millions de francs pour la construction du centre de Cotonou)¹¹
- **Chapitre 57 10 : équipement administratif et divers**
699.480 francs en crédits de paiement et autorisations de programme, pour "ajustement aux besoins".

b) Les annulations : l'arrêté du 23 novembre 1994

Les annulations effectuées portent sur 94,5 millions de francs en autorisations de programme et 162,1 millions de francs en crédits de paiement, réparties comme suit :

- **Chapitre 42 23, article 10 : assistance technique civile**
- 84,17 millions de francs, dont 62,17 millions de francs sur l'enveloppe gelée suite à la dévaluation du franc CFA
- **Chapitre 68 91, article 10**
- 24,0 millions de francs au titre d'Air Afrique : soit - 16 millions sur l'article 10 (dons projets du FAC) et - 8 millions sur l'article 40 (dons projets dans les pays les moins avancés faits par la CFD)
- 60,5 millions de francs sur l'article 20 (opérations exceptionnelles)

c) Les virements

Est accepté un virement de 56 millions de francs de l'article 10 (*rémunérations de l'assistance technique civile*) à l'article 31 (*aides à l'assistance technique civile*), et de 58,0 millions de francs de l'article 10 à l'article 70 (*transport de l'aide alimentaire*).

d) Les reports

Ont été dégelés les reports ouverts sur le chapitre 34-98 (*moyens de fonctionnement des services*), soit 4,64 millions de francs.

Les enveloppes de 37 millions de francs gelées sur les articles 31 à 60 du chapitre 42-23 (*coopération civile*) et de 16,6 millions de francs sur le chapitre 41-42 (*coopération militaire*) restent actuellement gelés.

1. On soulignera avec satisfaction que le financement du centre de Cotonou pour le sommet francophone est prévu à partir du disponible sur les crédits d'assistance technique, et non pas sur la dotation du FAC.

CHAPITRE III

LE PROJET DE BUDGET POUR 1995

I - LE PREMIER BUDGET DE L'APRÈS-DÉVALUATION

Parce qu'il intervient après la dévaluation du 11 janvier dernier, le budget du ministère de la Coopération pour 1995 revêt une importance symbolique. Aussi, la lecture qui en sera faite sera-t-elle celle de l'inflexion nouvelle donnée à la politique française de coopération dans les pays du champ, particulièrement dans les états de la zone franc.

L'objet de ce rapport n'est pas d'analyser en détail les facteurs et les conséquences de la dévaluation du franc CFA, qui mérite à elle seule un examen approfondi.

Le cadre particulier dans lequel s'insère le projet de budget 1995 implique néanmoins que soient portées à votre attention quelques observations préliminaires sur cet événement majeur des relations franco-africaines.

A. L'ÉCHEC DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DANS UN CONTEXTE DE SURÉVALUATION DU TAUX DE CHANGE

La dévaluation de 50 % du franc CFA, après quarante-huit années de parité inchangée avec le franc français, a notamment démontré l'échec des politiques d'ajustement structurel menées dans un contexte d'évaluation artificielle du taux de change.

Jusqu'au début des années 80, les états de la zone franc avaient enregistré de meilleures performances économiques que leurs voisins : taux de croissance supérieur, taux d'investissement plus important, inflation mieux maîtrisée. Ce succès relatif doit être en partie porté au crédit de l'existence d'une zone monétaire unifiée. De fait, les banques centrales africaines ont su exercer l'autorité nécessaire pour imposer une certaine discipline financière. Parallèlement, la stabilité garantie du franc CFA et sa convertibilité totale ont constitué, pour les investisseurs étrangers, un facteur d'attraction convaincant.

En 1985, la chute du cours des matières premières, en particulier agricoles, et la baisse du dollar ont entraîné une dégradation très sévère des termes de l'échange, amputés de 35 % en moyenne. Celles-ci ont provoqué rapidement la diminution en termes réels du niveau de vie d'une population en croissance forte et très dépendante des marchés d'exportation.

Parallèlement, le maintien d'une parité élevée, encore renforcée par la "politique du franc fort", a diminué la compétitivité prix des produits africains par rapport à ceux des pays asiatiques, qui ont bénéficié au premier chef à la fois de la progression de la demande finale occidentale et des efforts de délocalisation des entreprises des pays industrialisés.

La diminution des recettes fiscales et douanières, aggravée par l'absence de discipline sur les dépenses publiques -notamment sur la masse salariale de la fonction publique- s'est rapidement traduite par une aggravation massive des déficits publics. En 1993, ceux-ci s'élevaient à 50 milliards de francs, soit 10 fois le montant annuel de l'aide d'ajustement allouée par la France.

Le service de la dette extérieure n'étant plus assuré, l'accumulation des arriérés de paiement a rapidement conduit les institutions de Bretton Woods à rompre les accords d'ajustement et à suspendre leurs paiements, conduisant à une impasse financière inévitable. Le maintien de l'aide française à l'ajustement n'a, dans les derniers mois, servi qu'à financer les arriérés de paiement à l'égard du FMI et de la Banque mondiale. Quatre milliards de francs ont été dépensés à ce seul titre.

Enfin, l'accélération de la sortie de devises ayant amené la suspension, par la BEAC et la BCEAO, du rachat des billets détenus par les banques situées hors de leur zone d'émission, celle-ci a provoqué l'apparition d'un marché parallèle du franc CFA, avec une décote de 20 à 30 % par rapport au cours officiel.

Dans ces conditions, la dévaluation devenait une décision inéluctable.

Situation des États de la zone franc en 1993

(millions de dollars)

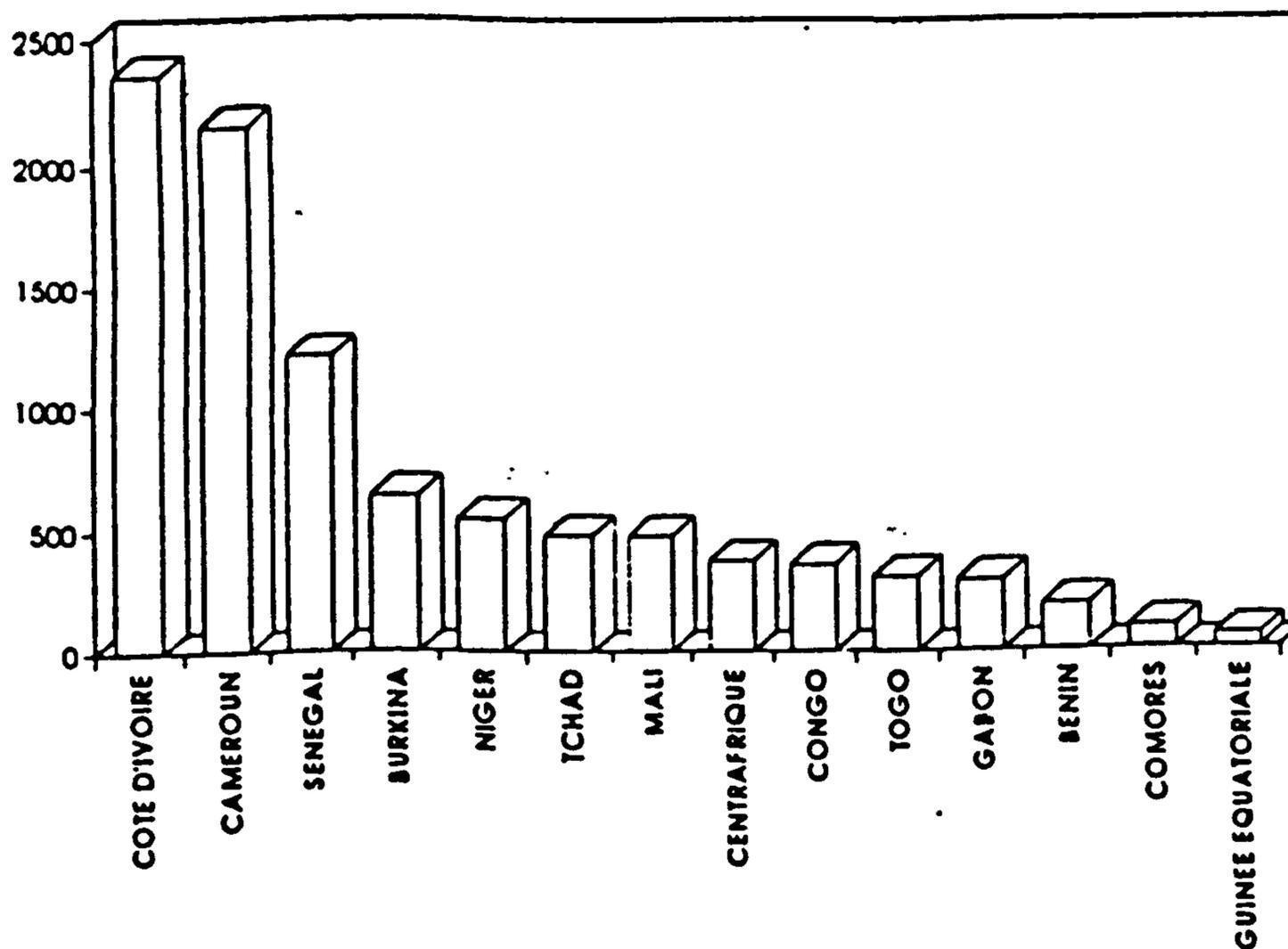
		PNB	Dette extérieure au 31.12.92	Ratio dette/PIB
PMA	Sénégal	6.218	3.607	58 %
	Mali	2.786	2.595	93 %
	Burkina Faso	2.937	1.055	36 %
	Niger	2.314	1.711	74 %
	Tchad	1.298	728	56 %
	Bénin	2.118	1.367	64,5 %
	RCA	1.317	901	68,4 %
	Togo	1.567	1.356	86,5 %
	Comores	261	173	66,2 %
	Guinée équatoriale	149	246	165,1 %
PRI	Cameroun	9.758	6.554	67,2 %
	Côte d'Ivoire	8.692	17.987	207,1 %
	Congo	2.565	4.751	185,2 %
	Gabon	5.356	3.799	70,9 %

Source : Banque mondiale.

Aide publique au développement française en 1992

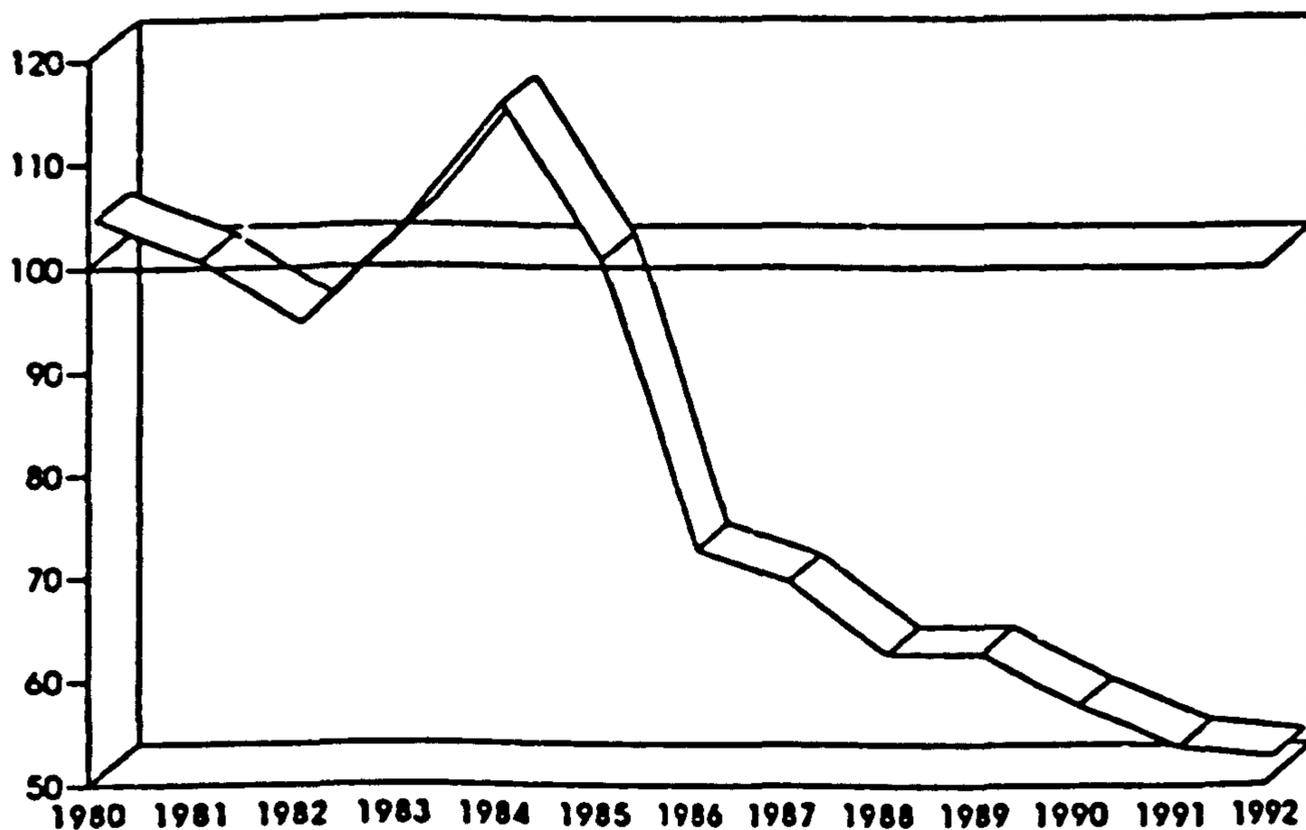
(millions de francs)

Source : Trésor



Évolution des termes de l'échange 1980-1992

(Base 100 = 1985)



Source : Trésor

B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT PRISES PAR LA FRANCE

La dévaluation du franc CFA a pu être interprétée par certains comme un lâchage par la France de ses amis africains.

En réalité, l'évolution des économies africaines, l'échec des politiques d'ajustement dans un contexte de parité surévaluée, l'attitude des institutions de Bretton Woods, ont rendu cette décision inévitable et rationnelle.

L'effort accompli par la France dans le cadre des mesures d'accompagnement, mises en place de par la volonté commune du Président de la République et du Premier ministre, a largement contribué à son relatif succès à court terme, et entend témoigner de la volonté de la France de poursuivre sur le chemin d'une "solidarité exigeante" (1).

⁽¹⁾ douard Balladur - Le Monde - 2^e septembre 1993.

1. Réaménagement de dettes

a) Annulations de dettes : 25 milliards de francs

Parallèlement à la dévaluation, la France a décidé de procéder à l'annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement, sur les pays les moins avancés (soit 6,6 milliards de francs), et de la moitié de ces créances sur les pays à revenu intermédiaire (soit 18,4 milliards de francs).

Elle a par ailleurs décidé d'effacer les arriérés de paiement existant à l'égard de la CFD, permettant ainsi la reprise de projets actuellement suspendus, et l'octroi de nouveaux concours.

b) Rééchelonnement de dettes : 17,1 milliards de francs pour la France

Parallèlement, à la suite de la dévaluation, le Club de Paris a consenti à sept pays de la zone franc des allègements de dettes, pour un montant de 26,9 milliards de francs, sous forme de rééchelonnement à taux concessionnel ou d'abandons de créances.

Pour sa part, la France supporte 58 % de cet effort, soit 17,1 milliards de francs.

(millions de francs)

	Passage Club de Paris	Montant consolidé	Part française	
			millions de francs	%
Sénégal	3 mars 1994	1.300	845	65 %
Niger	4 avril 1994	880	792	90 %
Côte d'Ivoire	23 mars 1994	10.000	6.400	64 %
Cameroun	25 mars 1994	690	234	34 %
République centrafricaine	12 avril 1994	170	19	11 %
Gabon	15 avril 1994	7.500	4.800	64 %
Congo	30 juin 1994	6.400	4.032	63 %
Total		26.940	17.079	58 %

2. Injection directe de pouvoir d'achat par le Fonds spécial de développement : 400 millions de francs

Mis en place pour une durée de dix-huit mois dès janvier 1994, le FSD est destiné au financement direct d'initiatives locales visant à améliorer les conditions de vie des populations les plus défavorisées.

Conçu pour débloquer rapidement des crédits en faveur de projets d'un montant maximal de deux millions de francs, le Fonds est géré dans chaque pays par un comité de pilotage qui sélectionne des projets présentés par des ONG locales, des collectivités territoriales, des entreprises ou des associations diverses.

Les projets retenus doivent permettre la création d'emplois temporaires et concourir à l'amélioration de l'environnement (assainissement de quartiers, collecte d'ordures ménagères), de l'état sanitaire des populations ou de l'éducation (construction de mobilier scolaire et de salles de classe, formation).

Concrètement, les dotations ont été partagées entre les deux organismes, la CFD n'intervenant que dans les pays les moins avancés.

Une première tranche de crédits de 280 millions de francs, ouverte par le Comité directeur du FAC du 20 janvier, a déjà été engagée à 90 % ⁽¹⁾. L'ouverture de la deuxième tranche, prévue pour 100 millions de francs, a été décidée lors de la réunion du Comité directeur du 24 novembre 1994. A cet effet, 72,5 millions de francs ont été ouverts sur la dotation FAC, le solde devant être financé par la CFD.

L'analyse de l'affectation déjà réalisée de la première tranche montre que la répartition par pays a privilégié les pays à forte population urbaine (Sénégal, Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, Gabon) et les pays du Sahel les plus pauvres.

Près de 40 % des fonds attribués ont financé des opérations d'assainissement urbain : nettoyage des quartiers par ramassage des ordures, curage des collecteurs et réfection des caniveaux, construction de latrines publiques, adressage des quartiers, pavage de rues.

1. Le montant initial global de la première tranche est de 300 millions de francs. Le solde, soit 20 millions de francs, correspond aux frais de gestion et d'évaluation des résultats et surtout au remboursement d'arriérés de très petits montants à la Banque du Burkina Faso. La part financée sur la dotation FAC s'élève à 150 millions de francs.

Outre une incontestable amélioration des conditions sanitaires, ces opérations, réalisées avec une forte intensité de main-d'oeuvre, ont permis la distribution immédiate de salaires journaliers à la population urbaine.

Dans plusieurs pays, le Fonds spécial de développement a permis d'enclencher ou de consolider les politiques nationales de médicaments génériques en reconstituant les stocks des hôpitaux publics et des dépôts pharmaceutiques caritatifs.

Au total, essentiellement axé sur les populations urbaines les plus défavorisées, le Fonds spécial de développement a constitué un mode d'intervention nouveau pour la coopération française, plus proche des réalités de terrain, et qui mérite sans aucun doute d'être poursuivi ou en tout cas repris. Il possède en outre l'avantage incontestable d'être une source directe de distribution de pouvoir d'achat, sans augmentation de la masse salariale de la fonction publique, et donc sans incidence sur les déficits publics.

Votre rapporteur souhaite toutefois émettre une réserve importante.

Lors de la mise en place du Fonds spécial de développement, il avait été clairement indiqué, notamment au cours de la réunion spéciale du comité directeur du FAC du 20 janvier 1994, que les "autres bailleurs de fonds", notamment la Banque mondiale et la Communauté européenne, seraient étroitement associés au tour de table destiné à définir les projets susceptibles d'"émarger" au Fonds. Il semblait acquis que cette participation "morale" susciterait nécessairement une participation financière plus concrète.

A la fin de l'engagement de la première tranche du Fonds spécial de développement, force est de conclure à l'échec. Effectivement souvent présents aux réunions de travail, aucun des bailleurs de fonds n'a proposé de cofinancer les projets mis en oeuvre par la France.

Il ne s'agit pas de dire qu'ils n'ont pas, parallèlement, mis en place des projets de même nature. Et ceci doit être souligné.

Car une telle attitude, significative, qui mérite d'être relevée, sinon méditée, traduit moins l'échec d'une mobilisation globale que celle d'une mobilisation commune.

L'affectation des ressources du Fonds spécial de développement
- première tranche de 300 millions de francs -

1. Répartition par pays

- **Pays à revenu intermédiaire (PRI) : 117 millions de francs (soit 42,7 % du total)**
 - Cameroun 40 millions de francs
 - Côte d'Ivoire 42 millions de francs
 - Congo 20 millions de francs
 - Gabon 15 millions de francs

- **Pays les moins avancés (PMA) sahéliens : 125 millions de francs (soit 45,6 % du total)**
 - Sénégal 50 millions de francs
 - Mali 20 millions de francs
 - Burkina Faso 25 millions de francs
 - Niger 20 millions de francs
 - Tchad 10 millions de francs

- **Autres PMA : 24 millions de francs (soit 8,7 % du total)**
 - Bénin 15 millions de francs
 - RCA 5 millions de francs
 - Togo 4 millions de francs

- **Autres**
 - Comores 3 millions de francs
 - Guinée équatoriale 5 millions de francs

2. Répartition par secteurs

- Assainissement urbain 40,38 %
- Infrastructures sociales 32,61 %
- Médicaments 8,67 %
- Entreprises 8,62 %
- Développement rural 3,68 %
- Autres 5,93 %

3. Mesures spécifiques pour les produits de première nécessité : 70 millions de francs

a) Les médicaments : 40 millions de francs (1)

Le comité directeur du FAC a décidé de prendre en charge, sur la dotation 1994, un projet "médicaments" de 40 millions de francs, destiné à pallier les inconvénients immédiats de la dévaluation sur l'approvisionnement en médicaments.

L'objectif général est la réduction du prix de certains médicaments essentiels distribués dans le secteur privé, pour améliorer leur accessibilité à court terme.

Il vise en outre à donner à l'ensemble des acteurs de la filière (laboratoires, importateurs, officines, gouvernements) le temps de prendre les mesures structurelles nécessaires en vue d'abaisser durablement le prix des médicaments.

Dans ce cadre, il faudra favoriser de nouveaux modes d'approvisionnement, plus concurrentiels, et élargir la gamme des produits offerts aux génériques.

L'aide du FAC est destinée à faciliter la transition, avant l'apparition sur le marché de produits moins onéreux. Elle financera la prise en charge d'une partie de l'augmentation des prix, due à la dévaluation, sur un nombre limité de produits essentiels distribués dans le secteur privé. La durée de cette aide est limitée à trois mois.

b) Les livres scolaires : 30 millions de francs (1)

Le comité directeur a également accepté, toujours sur la dotation 1994, un projet "livres scolaires" de 30 millions de francs.

L'action engagée est la suivante :

- sur le prix de vente : éviter le renchérissement excessif des livres et particulièrement des ouvrages scolaires déjà trop chers qui les rendrait inaccessibles à de larges catégories de la population ;

- sur le coût de production : favoriser une baisse durable du prix des manuels scolaires pour les familles, en modifiant l'offre éditoriale : l'aide du FAC permettra la prise en charge des frais fixes de création et de fabrication ainsi que des frais de transformation et des frais de calage pour les ouvrages existants ;

- assurer la survie et l'essor du réseau des libraires et distributeurs africains dont l'encours fournisseurs s'est trouvé réévalué.

Ce dispositif, qui n'excède pas douze mois, a également prévu la prise en charge, pour la rentrée 1994, de la totalité des frais de transport maritime et d'une partie des frais aériens.

4. Aide aux entreprises françaises

a) Le désengagement des entreprises françaises

La dévaluation du franc CFA a perturbé à des degrés divers les activités des entreprises installées en zone franc. Afin de limiter les difficultés des entreprises fortement importatrices, et d'accompagner les efforts de celles qui sont situées dans des secteurs à gains de compétitivité potentiels, une série de mesures, notamment destinées à leur procurer des facilités de trésorerie, a été mise en place.

L'analyse du Rapport annuel du Conseil des investisseurs français en Afrique (CIAN), qui regroupe la plupart des groupes français investis en Afrique, élaboré à partir d'un questionnaire envoyé à 621 entreprises (500 filiales de groupes français et une centaine de PME indépendantes, réalisant un chiffre d'affaires global de 67,5 milliards de francs) ne permet pas de conclure à un entier optimisme.

Alors que, en 1993, 64 % des sociétés avaient enregistré des profits, seulement 45 % d'entre elles prévoient des résultats positifs en 1994, dont à peine 10 % le seront "nettement".

Les chiffres traduisent un glissement général de 20 % des sociétés d'une situation nettement bénéficiaire vers une situation faiblement bénéficiaire ou déficitaire.

Après la dévaluation, les deux tiers des sociétés interrogées ont procédé à une réorganisation totale de leurs activités. 31 % procèdent ou procéderont à des fermetures limitées de filiales ou à des cessions, tandis que 9 % envisagent de se désengager de certains pays de la zone franc.

Les intentions d'investissement font apparaître une nette réorientation des activités en direction de l'Afrique australe et surtout de l'Afrique du Sud, ainsi que, dans une moindre mesure, l'Angola et le Mozambique. De fait, les pays de la zone franc n'attirent plus que 29 % des investisseurs, après 48 % en 1991.

b) Les différentes mesures mises en place

① Facilité exceptionnelle de trésorerie à court terme, gérée par la CFD : 300 millions de francs

Le montant global du prêt ne peut excéder deux mois de chiffre d'affaires dans la limite de 10 millions de francs.

Le prêt global est assuré à 50 % par un crédit CFD et à 50 % par les banques locales.

② Garantie de la CFD aux émissions obligataires des banques locales

En complément de cette facilité exceptionnelle de trésorerie, et compte tenu de la lenteur des banques locales à réagir, la CFD apporte sa garantie aux émissions obligataires des banques locales destinées à financer des prêts en francs CFA aux entreprises de la zone franc.

③ Indemnisation COFACE

La COFACE apportera une indemnisation au titre du risque politique pour les sinistres intervenant sur l'encours déjà garanti, dès lors qu'il y a un lien direct entre la défaillance de paiement et la dévaluation.

④ Rerforcement de la procédure FADE : 10 millions de francs

Par décision du 25 juillet 1994, le FAC a ouvert 10 millions de francs supplémentaires pour le financement des procédures d'appui direct aux entreprises (FADE) de la CFD.

Le Fonds d'appui direct aux entreprises (FADE), géré par la CFD, est financé par une dotation du ministère de la Coopération. Celui-ci a déjà apporté depuis 1990 un concours global de 51 millions de francs. La nouvelle dotation de 10 millions de francs couvre le deuxième semestre 1994 et le premier semestre 1995.

Ces fonds sont destinés à appuyer le montage de projets d'investissement menés par des entreprises privées, le plus souvent sur la base d'un partenariat entre des entreprises françaises et locales. Selon les besoins et la qualité du projet et des entreprises, plusieurs procédures peuvent être mobilisées par la CFD :

- le fonds d'études remboursables (pour le préfinancement des études de faisabilité des projets) ;
- la procédure d'appui cofinancée avec le Centre de développement industriel (CDI) ;
- le fonds Afrique-audit-assistance ;
- le fonds partenariat technique, visant à encourager la coopération inter-entreprises ;
- le fonds d'appui aux PME.

C. UN BILAN PARTIELLEMENT POSITIF

1. Les effets escomptés

Les effets macro-économiques attendus de la dévaluation, tels qu'exposés par le Gouvernement français ⁽¹⁾, étaient les suivants :

- **retour à la croissance et à l'assainissement des finances publiques. De fait, le FMI prévoit une croissance de 4 à 5 % de la zone dès 1995 ;**
- **augmentation des exportations non traditionnelles ;**
- **reprise de l'investissement public et privé ;**
- **renforcement de la compétitivité des produits par la baisse du prix des produits exportés et la réduction en devises du coût de la main-d'oeuvre ;**
- **amélioration du pouvoir d'achat des populations rurales ;**
- **développement des dépenses publiques dans les secteurs santé et éducation ;**
- **reprise des flux de capitaux vers la zone franc, tant publics que privés.**

1. Note d'information sur la dévaluation du franc CFA - ministère de l'Economie - ministère de la Coopération - janvier 1994 .

2. Des inconvénients contenus à court terme

Peu de troubles sociaux ont été déplorés, en dépit des inquiétudes fortes liées à l'incidence de la flambée attendue sur les prix des produits de première nécessité. La plupart des gouvernements ont su prendre les mesures de blocage des prix qui s'imposaient, et la France a apporté dans ce domaine une aide spécifique dans le secteur des médicaments et des livres scolaires.

De fait, le maintien des augmentations salariales autour de 15 % a permis de préserver l'essentiel des gains de compétitivité.

Au total, l'inflation s'est stabilisée autour de 20 à 30 %, à l'exception notable du Bénin, du Togo, du Tchad, du Congo, du Niger et de la République centrafricaine, où elle dépasse 50 %.

3. Une amélioration relative de la compétitivité

S'agissant de l'amélioration de la compétitivité des activités traditionnelles, on note une reprise du textile au Niger, du tourisme et de la chimie au Sénégal, du secteur minier au Burkina Faso.

Parallèlement, les filières agricoles traditionnelles retrouvent à la fois le chemin du marché intérieur (céréales, riz, coton nigérien, savon camerounais, plastique ivoirien), mais aussi celui des marchés extérieurs, confortés en outre par une intéressante remontée des cours : la Côte d'Ivoire (avec le caoutchouc), le Cameroun, le Sénégal (avec les pêcheries) et le Burkina Faso (avec le coton et la viande) sont les premiers bénéficiaires de cette évolution.

D'une façon générale toutefois, l'amélioration du pouvoir d'achat des populations rurales, réelle, reste partiellement confisquée par les états.

4. La persistance d'insuffisances structurelles

L'essai reste à transformer. Tous les avantages attendus de la dévaluation ne sont pas encore avérés, et certains demandent à être confirmés.

a) Retour partiel des capitaux

Ainsi, le retour des capitaux demeure partiel. On estime à trois milliards de francs le retour actuellement effectif sur les six milliards de francs sortis avant la dévaluation.

b) Reprise limitée des recettes fiscales et douanières

D'autre part, l'amélioration attendue des recettes douanières et fiscales bute sur l'insuffisance structurelle des systèmes de perception. La dévaluation n'a malheureusement aucune incidence sur des pratiques de corruption encore trop nombreuses et l'inadéquation des moyens statistiques qui caractérisent les systèmes actuels.

Dans deux états importants, le Congo et le Cameroun, que leurs ressources naturelles devraient faire bénéficier de la dévaluation, l'absence notoire de direction politique empêche la matérialisation de ces bénéfices.

c) Tensions inflationnistes

Plus gravement, le maintien d'une inflation supérieure à 50 % dans certains pays, souvent à faible potentiel d'exportation, crée les conditions d'une hétérogénéité croissante entre des états dont l'intérêt premier passerait au contraire par la constitution d'une zone d'échanges prioritaires et la réalisation, après l'union monétaire, de l'union économique.

d) Maintien d'une dette extérieure massive : 1.207 milliards de francs

Enfin, l'endettement extérieur des pays de la zone franc reste préoccupant.

Certes, les opérations d'annulations et de consolidation de dettes intervenues après la dévaluation ont permis un allègement substantiel des contraintes financières des quatorze états de la zone franc, dont la dette en devises a été multipliée par deux par la dévaluation.

Toutefois, à 1.207 milliards de francs, leur endettement extérieur total reste considérable. En outre, les aménagements de dettes consentis ne portent que sur des périodes relativement courtes, fonction de la durée des programmes signés avec le FMI.

En tout état de cause, les possibilités de réaménagement de dettes se réduisent. En effet, la dette due aux institutions multilatérales est non rééchelonnable. Or elle représente désormais un quart de la dette publique de la zone franc, et près de 10 % de ce montant pour dix des quatorze pays concernés.

5. Le risque de constitution d'une zone à deux vitesses : la responsabilité des institutions de Bretton Woods

Dans ce cadre, la responsabilité prise par les institutions de Bretton Woods, qui ont à nouveau suspendu, -ou menacent de le faire- leurs décaissements sur le Cameroun, la Guinée équatoriale, le Congo, le Tchad, le Mali et la Centrafrique, est lourde de conséquences.

En tout état de cause, les premiers décaissements de la Banque mondiale servent d'abord à rembourser le règlement des arriérés extérieurs, en commençant par ceux accumulés auprès du FMI et de la Banque mondiale, conformément aux règles inscrites dans les statuts des institutions de Bretton Woods (1).

Enfin, la proposition de Michel Camdessus de procéder à une nouvelle allocation, large et peu sélective, de droits de tirage spéciaux (DTS) en faveur des pays en développement a été refusée par le conseil d'administration du FMI lors de la réunion tenue à Madrid en octobre dernier.

Au total, tous les avantages attendus de la dévaluation ne sont pas acquis. Mais tous les éléments de la constitution rapide d'une zone économique à deux vitesses sont réunis.

Une évolution aussi rapide ne pourrait que constituer un constat d'échec pour la dévaluation décidée il y a moins d'un an, au terme d'un accord en principe solidaire entre les états de la zone franc, la France et les institutions de Bretton Woods.

1. Cf à ce sujet l'interview de M. Olivier Lafourcade, directeur pour l'Afrique occidentale et centrale à la Banque mondiale - La Tribune Desfossés - 8 novembre 1994.

Les financements FMI - Banque mondiale dans les états de la zone franc

- Situation en novembre 1994 -

- **Côte d'Ivoire**
 - **Programme FMI (FASR) conclu en mars 1994 - Respecté pour l'essentiel**
 - **Reprise de la croissance (croissance attendue 1995 supérieure à 10 %)**
 - **Inflation inférieure à 40 %**
- **Burkina Faso**
 - **Programme FMI (FASR) conclu en mars 1994**
 - **Inflation limitée à 30 %**
 - **Maintien des augmentations salariales à 10 %**
 - **Forte croissance des exportations**
 - **Sensible amélioration de l'agriculture et de l'élevage**
- **Sénégal**
 - **Accord de confirmation avec le FMI conclu en mars 1994 pour un an**
 - **Relations difficiles avec la Banque mondiale**
 - **Non respect des objectifs de recettes**
- **Bénin**
 - **Accord difficile avec le FMI le 27 septembre 1994**
 - **Inflation supérieure à 60 %**
 - **Dérapiage salarial important**
 - **Faiblesse des recettes budgétaires et fiscales**
 - **Incapacité à mobiliser les apports financiers extérieurs, pourtant disponibles**
- **Mali**
 - **Programme FMI en cours (FASR) conclu en mars 1994 - menacé de suspension ?**
 - **Insuffisance des recettes fiscales**
 - **Aggravation de la situation politique au Nord du pays**
- **Niger**
 - **Accord de confirmation signé avec le FMI pour un an en mars 1994**
 - **Inquiétude sur les décaissements FMI et BM**
 - **Dérapiage des prix et des salaires**
 - **Insuffisance des recettes publiques**
 - **Insuffisante reprise des exportations (textile et bétail)**
- **Comores**
 - **Programme FMI en cours (FASR) conclu en mars 1994 - menacé de suspension ?**
 - **Déflation trop lente des effectifs dans la fonction publique**

- **Congo**
 - **Accord de confirmation signé avec le FMI pour un an en mai 1994 - en voie de suspension ?**
 - Inflation supérieure à 60 %
 - Désordre politique
- **Cameroun**
 - **Suppression des décaissements FMI**
 - Période d'observation de 5 à 6 mois
 - Inflation limitée
 - Insuffisance des recettes d'exportation (malgré un potentiel important : bois et textile).
- **Togo**
 - Inflation à 70 %
 - Grève générale
 - **Attente de passage en Club de Paris**
 - Attente de signature de la lettre d'intention avec le FMI
- **Gabon**
 - **Attentisme des pouvoirs publics et du FMI - nouvelle lettre d'intention en discussion**
 - Inflation et salaires limités
 - Recettes fiscales insuffisantes
 - Risque majeur en cas de chute des cours du pétrole
- **Guinée équatoriale**
 - **Programme FMI suspendu**
 - La BM exige le paiement des arriérés
 - Diminution des recettes fiscales
 - Diminution des recettes d'exportation (café, cacao)
- **Centrafrique**
 - **Accord de confirmation signé avec le FMI pour un an en mars 1994**
 - **Proposition de suspension des tirages FMI**
 - Forte dérive de la masse salariale
- **Tchad**
 - **Accord de confirmation FMI signé pour un an en mars 1994 - en voie de suspension ?**
 - Vive inquiétude sur les recettes.

**Engagements et déboursements du Fonds monétaire et de la Banque mondiale
dans les pays de la zone franc en 1994**

	FMI <i>(millions de DTS)</i>		Banque mondiale* <i>(millions de dollars)</i>	
	Montants programmés en 1994	Tirages (novembre 1994)	Engagements 1994	Déboursements au 30.09.94
UMOA				
Bénin	18,1	18,1	15,0	15,0
Burkina Faso	17,7	17,7	83,0	45,0
Côte d'Ivoire	119,1	119,1	435,0	435,0
Mali	29,5	29,5	67,0	47,0
Niger	18,6	11,1	35,0	25,0
Sénégal	47,6	47,6	65,0	25,0
Togo	10,9	10,9	19,0	19,0
Sous-total UMOA	261,5	254,0	719,0	611,0
BEAC				
Cameroun	54,0	21,9	176,0	141,0
Centrafrique	16,5	10,7	18,0	18,0
Tchad	16,5	10,3	20,0	11,0
Congo	23,2	20,6	100,0	100,0
Guinée équatoriale	3,7	2,8	0,0	0,0
Gabon	60,1	44,7	30,0	30,0
Sous-total BEAC	174,0	111,0	344,0	300,0
Comores	1,4	1,4	4,0	0,0
Total zone franc	436,8	366,4	1.067,0	911,0
<i>En millions de FF**</i>	3.473	2.913 <i>(soit 84 % des montants programmés)</i>	5.944	5.074 <i>(soit 85 % des engagements)</i>

* Aides à l'ajustement ou à déboursement rapide

** Taux de change retenus pour l'année 94 : 1 DTS = 7,95 FF ; 1 \$ = 5,57 FF

Source : Banque mondiale - novembre 1994

**La politique de coopération
après la dévaluation du franc CFA : inflexions**

1. "Les opportunités économiques de la dévaluation doivent être exploitées :

- réévaluation en profondeur des choix stratégiques relatifs aux filières agricoles et au développement industriel (compte tenu de la modification du coût des intrants);
- sur les secteurs marchands :
 - reconquête des marchés urbains intérieurs,
 - restructuration des filières d'exportation et réinvestissement des gains de la dévaluation dans la recherche et la transformation,
 - renforcement de la coopération régionale;
- sur les infrastructures et services collectifs : renforcement des actions sur ce secteur et amélioration de l'environnement des entreprises;
- poursuite de la restructuration bancaire : recours croissant aux concours en monnaie locale, mobilisés en priorité à partir de l'épargne locale et abondés de concours extérieurs prioritairement ciblés sur les activités exportatrices.

2. "Les secteurs sociaux doivent accomplir une révolution copernicienne :

- apparition de menaces graves sur l'accès à la santé et à l'éducation de larges catégories de population, compte tenu du renchérissement très important des intrants;
- mise à plat et réflexion globale sur le système de financement de la santé et de l'éducation :
 - participation accrue des états et des populations bénéficiaires (mutualisation des risques et politique de recouvrement des coûts),
 - autonomisation des systèmes hospitaliers,
 - révision des objectifs des programmes d'enseignement,
 - appui accru à la régionalisation et à l'autonomie des institutions d'enseignement supérieur et de recherche.

N.B. : La santé et l'éducation constituent deux secteurs où les besoins sont écrasants, dont l'intérêt est primordial (cf l'exemple asiatique) et où l'avantage comparatif français est notable.

3. "Les facteurs de très long terme du développement doivent faire l'objet d'une attention renouvelée : croissance démographique et environnement

- attention à la tentation d'une surexploitation des ressources naturelles : ressources halieutiques maritimes, ressources forestières, politique de l'énergie domestique ;
- attention à la croissance démographique et notamment urbaine.

4. "L'instabilité actuelle générale des économies et les modifications profondes qu'induisent la dévaluation sont porteuses de risques accrus en termes de sécurité intérieure.

De fait, le développement de notre coopération en matière de sécurité, pour le renforcement des forces de l'ordre démocratique et respectueuse des droits de l'homme, reste déterminant.

Il conviendra en outre de convaincre les partenaires de réduire les inégalités et de limiter la corruption.

Dans ce cadre général, l'assistance technique doit évoluer vers :

- une limitation maximale de l'assistance de substitution,
- la fin des actions récurrentes de soutien au fonctionnement des institutions africaines,
- l'instruction des projets selon des critères professionnels et objectivisés".

II - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS : les gains de la dévaluation

Les crédits proposés pour 1995 au titre du ministère de la Coopération s'élèvent à 7.732,3 millions de francs en moyens de paiements ⁽¹⁾ ce qui représente une diminution de 0,5 % (37,95 millions de francs) par rapport au budget voté de 1994.

Parallèlement, les autorisations de programme s'élèvent à 2.604,0 millions de francs, soit 132,0 millions de francs supplémentaires par rapport à l'exercice précédent.

Evolution des crédits du ministère

(millions de francs)

	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
Titre III - Moyens des services	947,13	944,76	- 0,2 %
Titre IV - Interventions publiques	4.801,26	4.367,55	- 9,0 %
Total des dépenses ordinaires (DO) ...	5.748,39	5.312,32	- 7,9 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	25,36	55,40	+ 118,4 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.996,50	2.364,60	+ 18,4 %
Total des dépenses en capital (CP)	2.021,86	2.420,00	+ 19,7 %
Total des moyens de paiement (DO + CP)	7.770,25	7.732,32	- 0,5 %
Titre V	35,00	80,00	+ 128,6 %
Titre VI	2.437,00	2.524,00	+ 3,6 %
Total des autorisations de programme	2.472,00	2.604,00	+ 5,3 %

En réalité, la lecture de ces évolutions doit se faire à la lumière de la dévaluation du franc CFA.

La modification de 50 % de la parité avec le franc français a induit en effet un gain de change important pour les rémunérations et paiements effectués en francs CFA.

Parallèlement, l'amélioration attendue des balances de paiements des états membres de la zone franc justifie, selon le ministère, l'hypothèse d'une diminution des concours financiers.

De fait, la dévaluation du franc CFA permet une économie de 417,1 millions de francs, dont 19,1 million de francs sur le titre III et 398 millions de francs sur le titre IV.

Economies pour le budget français liées à la dévaluation du franc CFA

(millions de francs)

1. Effet change	
- Rémunération des services extérieurs (titre III) (missions de coopération, centres médico-sociaux, établissements culturels)	19,1
- Subvention à l'AEFE (titre IV)	14,5
- Rémunérations de l'assistance technique civile (titre IV)	168,0
- Rémunérations de l'assistance technique militaire (titre IV) . . .	35,5
2. Effet amélioration des balances de paiement	
- Révision du programme de dons à l'ajustement structurel (concours financiers du titre IV)	180,0
Total	417,1

Les moyens budgétaires ainsi libérés ont notamment permis de renforcer l'effort en faveur de l'aide projet, conçue comme l'outil d'accompagnement privilégié du développement économique attendu de l'ajustement monétaire. De fait, la progression de 5,3 % des autorisations de programme traduit bien la priorité désormais accordée par le Gouvernement à l'aide-projet et amorce vraisemblablement une modification structurelle profonde de la conception même du budget de la coopération.

Initialement, les normes définies par la *lettre de cadrage budgétaire* du Premier ministre ne différaient pas sensiblement de celles de l'exercice précédent :

- diminution de 8 % des dépenses de fonctionnement, hors crédits de rémunération, par rapport aux dotations de 1994 ajustées pour tenir compte de l'annulation du 30 mars 1994 ;
- réduction de 15 % par rapport à la même base des dépenses d'intervention, hors dépenses résultant de dispositions législatives, réglementaires ou d'engagements contractuels de l'Etat, ces dernières devant en tout état de cause diminuer ;
- justification au premier franc des crédits d'équipement des titres V et VI.

En définitive, au terme des négociations budgétaires, et compte tenu de la prise en compte de l'incidence de la dévaluation du franc CFA, les crédits du ministère de la coopération devraient évoluer comme suit en 1995 :

- les crédits de fonctionnement, arrêtés à 944,8 millions de francs, sont diminués de 0,2 % ;**
- les crédits d'intervention s'établissent à 4.367,5 millions de francs, en diminution de 9,0 % ;**
- les crédits de paiement des titres V et VI, dotés de 2.420 millions de francs, enregistrent une progression de 18,4 % ;**
- les autorisations de programme, qui s'élèvent à 2.604 millions, sont majorées de 5,3 %.**

III - LES MOYENS DES SERVICES : 1 milliard de francs

Les crédits de fonctionnement du titre III, qui s'établissent à 944,7 millions de francs, restent quasiment stables par rapport à leur niveau de 1994 avant régulation budgétaire.

De fait, l'incidence de l'effet change, favorable aux dépenses encourues en zone CFA, permet une progression en termes réels des crédits de prestations et de matériels, et donc une amélioration sensible des conditions de fonctionnement du ministère, détériorées par la volonté de compression des dépenses budgétaires lors de l'exercice précédent.

Parallèlement, les crédits du titre V, qui financent les dépenses d'équipement administratif, bénéficient de 30 millions de francs supplémentaires en crédits de paiement (soit 55,4 millions de francs au total) et de 45 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles (soit 80 millions de francs au total).

A. MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : 215 millions de francs

1. Moyens de fonctionnement : le quart des moyens des services du budget

a) Amélioration des moyens des services : + 4 millions de francs

En 1995, les *moyens de fonctionnement* de l'administration centrale s'élèveront à 213,5 millions de francs, en progression de 7,6 % par rapport à 1994. Ils représentent un peu moins du quart (22,6 %) du total des moyens des services.

La majoration enregistrée, supérieure à celle de l'exercice précédent (+ 0,6 %) s'élève à près de 14 millions de francs et recouvre plusieurs mouvements de nature différente :

- l'incidence mécanique des mesures de revalorisation des rémunérations de la fonction publique : + 3,9 millions de francs ;
 - la remise à niveau des crédits destinés à financer les frais de postes et télécommunications (chapitre 34 93, article 10) : + 3,5 millions de francs (1) ;
 - le développement des moyens généraux des services : + 3,12 millions de francs ;
 - 1,7 million de francs pour les moyens de fonctionnement de l'administration centrale
 - 1,3 million de francs pour les missions des agents du département.
- NB : 0,7 million de francs sont en outre consacrés à la mise en place d'un cycle de formation de haut niveau pour les cadres supérieurs.
- l'ajustement des crédits de cotisations sociales -part de l'Etat (2) : + 1,2 million de francs ;
 - l'incidence du transfert, en provenance du titre IV (3), de crédits de communication : + 2,7 millions de francs. Les actions de communication bénéficient en outre d'une mesure nouvelle de 0,4 million de francs ;

Au total, hors incidence des mesures mécaniques de revalorisation de rémunération, ou des remises à niveau, ou des transferts de crédits, les services de l'administration centrale bénéficieront concrètement de 3,7 millions de francs de moyens nouveaux.

1. L'insuffisance de l'inscription en loi de finances initiale appelait traditionnellement une remise à niveau importante en cours d'exercice. Au premier chef, France Telecom pâtit de ces retards.

2. Crédits évaluatifs.

3. Chapitre 42-23 : "Actions de coopération pour le développement" - articles 33 et 61.

Moyens de l'administration centrale (1)

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
- Ir demnités - (31-02-10)	23,17	23,95	+ 3,4%
- Rémunérations de personnel - (31-90-20)	97,21	99,75	+ 2,6%
- Autres rémunérations - (31-96-10)	4,60	5,05	+ 9,8%
- Cotisations sociales part de l'Etat - (33-90-10) ..	10,40	11,86	+ 14,0%
- Prestations sociales versées par l'Etat - (33-91-10)	4,38	4,44	+ 1,4%
- Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations - (34-93-10)	8,66	11,83	+ 36,6%
- Dépenses informatiques, bureautiques, télématiques - (34-95-10)	13,99	12,9	- 7,8%
- Moyens de fonctionnement - (34-98-10)	31,20	38,45	+ 23,4%
Total	193,61	208,23	+ 7,5%

(1) Hors ministre

b) Moindre révision des services votés

Dotation budgétaire 1995 - administration centrale
- Eléments d'évolution -

	Montant (milliers de francs)	Modification en pourcentage des services votés
Services votés	198.370,2	100 %
Extension en année pleine	+ 2.352,6	+ 1,2%
Non reconduction	- 2.590,0	- 1,3%
Ajustement des crédits provisionnels	+ 1.200,0	- 0,6%
Révision des services votés	- 583,9	- 0,3%
Moyens nouveaux et redéploiements liés à une modification de l'activité ou de l'organisation des services.	+ 2.600,0	+ 1,3%
Mesures intéressant la situation des personnels .	+ 1.996,3	+ 1,0%
Ajustement aux besoins	+ 7.069,8	+ 3,6%
Transferts	+ 2.700,0	+ 1,4%
Crédits demandés pour 1994	213.115,0	+ 7,4%

Par rapport à l'exercice précédent, l'effet de la révision des services votés est très atténué (- 1,5 % des services votés en 1994, - 0,3 % en 1995).

De même, la non reconduction de crédits avait permis une économie de 2,9 % des services votés en 1994, contre 1,3 % seulement en 1995. En revanche, l'incidence de l'ajustement aux besoins est très supérieure (+ 0,7 % en 1994, + 3,6 % en 1995) ainsi que celle de l'extension en année pleine des mesures fonction publique (+ 0,1 % en 1994, + 1,2 % en 1995).

2. Dépenses d'équipement : 2 millions de francs d'autorisations de programme

Les crédits d'équipement de l'administration centrale sont majorés de 1,6 million de francs en crédits de paiement et de 2 millions de francs en autorisations de programme, afin de financer la deuxième tranche de mise en place du réseau Rimbaud et des travaux divers de gros entretien et de réhabilitation d'immeubles.

B. MOYENS DES SERVICES EXTERIEURS : 419 millions de francs

1. Evolution générale : diminution de 5 %

a) Moyens de fonctionnement : diminution de 6 %

Les moyens de fonctionnement des services à l'étranger (missions de coopération, centres médico-sociaux, établissements culturels), s'établissent à 368,8 millions de francs, en diminution de 5,9 % (23 millions de francs) par rapport aux crédits votés pour 1994.

Cette évolution recouvre d'une part l'effet mécanique de la dévaluation du franc CFA, qui diminue le coût en francs français des rémunérations versées en francs CFA : au total le "gain" de change s'établit à 19,1 millions de francs.

En outre, la révision des services votés permet une économie réelle de 18,3 millions de francs.

Parallèlement, l'incidence mécanique des mesures de revalorisation de la fonction publique s'établit à 5,1 millions de francs.

Au total, les services extérieurs bénéficieront en 1995 de 6,5 millions de francs de mesures nouvelles.

Dotation budgétaire 1995 - services à l'étranger
- Eléments d'évolution -

	Montant (milliers de francs)	Modification en pourcentage des services votés
<i>Services votés 1994</i>	395.641,3	100
<i>Extension en année pleine</i>	+ 375,19	+ 0,1 %
<i>Non reconduction</i>	- 1.080,0	- 0,3 %
<u><i>Révision des services votés</i></u>	<u>- 19.774,72</u>	- 5,0 %
<i>Moyens nouveaux et redéploiements liés à une modification de l'activité ou de l'organisation des services</i>	+ 2.040,0	+ 0,5 %
<i>Mesures intéressant la situation des personnels</i>	+ 2.527,2	+ 0,6 %
<i>Ajustement aux besoins</i>	+ 11.272,5	+ 2,9 %
<u><i>Crédits demandés pour 1995</i></u>	391.706,3	- 1,0 %

La comparaison avec les facteurs d'évolution de l'exercice précédent souligne l'effet massif de la dévaluation. Les autres facteurs d'évolution restent à peu près identiques, y compris l'effort de révision des services votés, de même ampleur qu'en 1994 (- 5,0 % des services votés en 1994, -4,7 % en 1995).

b) Dépenses d'équipement : 39 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles

Les crédits d'équipement des services extérieurs sont majorés de 25,1 millions de francs en crédits de paiement (soit 50,45 millions de francs au total) et de 39 millions de francs en autorisations de programme (soit 74 millions de francs au total).

2. Missions de coopération et d'action culturelle : plus du quart des moyens des services du budget

Les moyens affectés pour 1995 aux trente-et-une missions de coopération et d'action culturelle s'élèvent à 244,6 millions de francs, soit le quart (25,9%) du total des moyens de fonctionnement du titre III. Ils enregistrent une diminution de 6 % par rapport aux crédits votés pour 1994, qui résulte essentiellement de l'effet change.

Au total, les crédits de fonctionnement alloués aux missions de coopération diminuent de 15,6 millions de francs. Cette évolution correspond aux éléments suivants :

- incidence de la dévaluation (sur rémunérations et frais de fonctionnement) - 14,9 MF
- révision des services votés - 11,0 MF
- suppression de 6 emplois - 1,4 MF
- incidence des mesures fonction publique + 4,5 MF
- mesures nouvelles (pour le suivi des projets et la formation des agents) + 6,5 MF

De fait, hormis les effets liés à la dévaluation et aux mesures fonction publique, les MCAC, qui perdent six emplois, bénéficieront de 6,5 millions de francs de moyens nouveaux.

Moyens des missions de coopération et d'action culturelle

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
- Indemnités - (31-12-10)	5,52	5,61	+ 1,6 %
- Rémunérations de personnel - (31-90-30)	162,59	151,06	- 7,1 %
- Autres rémunérations - (31-96-20)	12,10	12,10	0 %
- Cotisations sociales part de l'Etat - (33-90-20) ..	4,42	4,08	- 7,8 %
- Prestations sociales versées par l'Etat - (33-91-20)	13,58	13,58	0
- Dépenses informatiques, bureautiques, télématiques - (34-95-20)	4,42	5,10	+ 15,4 %
- Moyens de fonctionnement - (34-98-20)	57,58	53,07	- 7,8 %
Total	260,21	244,06	- 6,0 %

Au 8 septembre 1993 ⁽¹⁾, le nombre total des effectifs administratifs des missions s'élevait à 391, y compris les emplois gelés sur Haïti et le Zaïre, chiffre auquel il faut ajouter 38 volontaires du service national (VSN).

Les missions les plus importantes sont celles de Côte d'Ivoire (35, en progression de 4 par rapport à 1992), du Sénégal (37, en progression de 3 par rapport à 1992), du Cameroun (21, stable par rapport à 1992), et de Djibouti (20, en progression de 9 par rapport à 1992).

Parallèlement, 12 conseillers multi missions, compétents sur un secteur particulier, (santé, transport, développement rural et 3 CMM chargés de la normalisation des procédures de gestion des missions de coopération et de leur articulation avec la centrale), sont placés sous l'autorité de plusieurs chefs de mission, de manière à pouvoir mobiliser des compétences qui ne trouveraient pas à s'employer en étant affectées auprès d'une seule mission.

1. Chiffres 1994 non disponibles.

Votre rapporteur a pu, à plusieurs reprises, au cours des missions qu'il a effectuées, constater l'utilité de ce type de poste, qui permet d'avoir une vision "régionale" du secteur concerné. Il estime que cette procédure mérite d'être développée.

D'une manière plus générale, votre rapporteur souhaite saluer la qualité du travail accompli par le personnel des missions de coopération, dans des conditions matérielles parfois précaires.

La diminution relative des crédits affectés à la coopération, liée à l'apparition d'un contexte économique national plus difficile, partagé d'ailleurs par l'ensemble des pays industrialisés, à la nécessité de restreindre les dépenses budgétaires, et sans doute aussi aux réserves croissantes de l'opinion publique à l'égard de l'aide aux pays africains, a considérablement modifié le profil de leur mission et accru ses difficultés. Il s'agit désormais davantage de désigner les coupes possibles dans les projets en cours, que de définir de nouveaux projets ou de nouveaux bénéficiaires, ce qui, à l'évidence, est souvent beaucoup moins gratifiant.

3. Centres médico-sociaux : 35 millions de francs

Les effectifs des centres médico-sociaux s'élèvent à trente-neuf personnes, auxquelles il faut ajouter quinze coopérants du service national. Les moyens qui leur sont affectés s'élèvent à 34,52 millions de francs pour 1995, soit 3,6 % du total des moyens de fonctionnement du titre III. Il sont en diminution de 5,2 % (soit - 1,8 million de francs) par rapport à la dotation initiale 1994, essentiellement en raison de l'incidence de la dévaluation du franc CFA, qui se traduit par une économie de 1,7 million de francs.

Les moyens de fonctionnement sont également touchés par la révision des services votés.

Les CMS sont chargés, d'une part, d'assurer aux coopérants les visites médicales systématiques prescrites par la réglementation, d'autre part, de leur garantir consultations et soins courants en soutien des services médicaux locaux.

Peuvent également bénéficier des mêmes facilités les personnels de l'ensemble des services français à l'étranger et les personnels expatriés des organismes français de coopération.

Moyens des centres médico-sociaux

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
- Indemnités - (31-12-30)	1,72	1,76	+ 2,3 %
- Rémunérations des personnels - (31-90-50)	21,51	19,98	- 7,1 %
- Autres rémunérations - (31-96-40)	1,00	1,00	0
- Cotisations sociales - part de l'Etat - (33-90-40) .	1,10	1,10	0
- Prestations sociales versées par l'Etat - (33-91-40)	2,73	2,81	+ 2,9 %
- Moyens de fonctionnement - (34-98-50)	8,27	7,87	- 4,8 %
Total	36,33	34,52	- 5,2 %

4. Etablissements culturels : 10 % des moyens des services - un rattachement contestable

Le réseau des centres culturels rattachés au ministère de la Coopération est constitué de 27 centres culturels français et de 6 centres culturels franco-étrangers.

- Les centres culturels français sont des services extérieurs de l'Etat français dont l'action est définie par un conseil d'orientation regroupant les autorités françaises en poste dans le pays d'implantation (ambassadeur, chef de mission de coopération et d'action culturelle, conseiller culturel, consul) ;
- Les centres culturels franco étrangers sont des établissements culturels créés dans le cadre d'un accord bilatéral pour répondre en général à un souhait de nos partenaires. Leur action est définie par un conseil d'administration paritaire comportant des représentants français et des représentants désignés par les autorités du pays d'implantation ;
- Parallèlement, le ministère de la Coopération soutient l'action de 53 comités d'Alliance française et de 3 délégations générales (outre les 2 délégations générales et les 25 comités d'alliances de Haïti et du Zaïre). Associations de droit local rattachées à l'Alliance française de Paris, elles ont vocation à diffuser la langue et la culture française.

En 1995, le total des moyens affectés à leur fonctionnement s'élèvera à 95,6 millions de francs, soit un peu plus de 10 % du total du titre III. Cette dotation globale est en diminution de 13,2 % par rapport à celle de l'exercice précédent. Outre la diminution de 6,5 millions de francs de la subvention versée à partir du chapitre 42-03 aux centres culturels franco-étrangers (essentiellement du fait de l'incidence de la dévaluation), cette baisse s'explique, pour les centres culturels français, par les mouvements suivants :

- incidence de la <u>dévaluation</u>	- 2,5 MF
- <u>révision des services votés</u>	- 5,2 MF
- <u>fermeture d'un établissement</u>	- 1,0 MF
- incidence des <u>mesures fonction publique</u>	+ 1,2 MF
- <u>mesures nouvelles</u> (pour le renforcement de l'action culturelle)	+ 2,2 MF

Selon la réponse apportée à votre rapporteur, qui s'interrogeait sur les missions confiées aux centres et établissements culturels,

"Les établissements culturels...constituent un élément irremplaçable de l'action culturelle de la France à l'étranger... un outil unique du rayonnement et de la diffusion de la langue et de la culture française. (Leur) action exemplaire en fait un vecteur essentiel de la francophonie."

Dans ce cas, votre rapporteur, qui a pu constater effectivement sur place l'ampleur du travail accompli en ce sens, s'interroge sur l'opportunité du maintien de leur rattachement au ministère de la Coopération, plutôt qu'à celui des Affaires étrangères ou de la Francophonie.

Moyens des centres culturels

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
Centres culturels - Moyens de fonctionnement (Chap. 34 98, art. 30)	2,89	2,62	- 9,4 %
Etablissements culturels - Subventions de fonctionnement (Chap. 36-82, art. 10,20,30)	92,27	87,00	- 5,7 %
Centres culturels franco-étrangers - Subventions (Chap. 42-23, art. 31)	8,5	2,0	- 76,5 %
Alliances françaises - Personnels (Chap. 42-23, art.10)	2,0	0	- 100,0 %
Alliances françaises - Subventions (Chap. 42-23, art. 31)	4,5	4,0	- 11,11 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	110,16	95,6	
Centres culturels français - Dépenses d'équipement (Chap. 57-10, art. 30)	CP 7,21 AP 5,0	13,9 22,0	+ 92,8 % + 34,0 %
Centres culturels franco-étrangers et alliances françaises Subventions d'équipement (Chapitre 68 94, art. 10) (1)	CP 6,0 AP 8,0	ND ND	- -
Total moyens de paiement(DO + CP)	97,15	95,16	- 2,0 %

(1) sur dotation FAC

**C. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A
L'ETRANGER : plus du tiers des moyens des services**

1. Subvention de fonctionnement : 363 millions de francs

La subvention versée en 1995 par le ministère de la Coopération à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger s'élèvera à 362,8 millions de francs, soit une progression de 1,6 % par rapport à la dotation initiale 1994. Les crédits de l'AEFE représentent plus du tiers (38,4 %) du total des moyens de fonctionnement inscrits au titre III.

La majoration de 5,8 millions de francs de la subvention de l'AEFE recouvre plusieurs mouvements différents, dont essentiellement :

- l'incidence de la dévaluation du franc CFA : elle se traduit par une économie mécanique de 14,5 millions de francs ;
- l'extension du réseau de l'AEFE : l'incidence en année pleine du transfert de l'école Liberté A de Bamako (+ 7,8 millions de francs) et le transfert en 1995 de l'Institution Sainte-Jeanne d'Arc de Dakar (+ 6,9 millions de francs) (1), se traduisant par l'inscription de 14,7 millions de francs ;
- l'incidence sur les traitements de l'évolution du point d'indice : + 8,1 millions de francs sont inscrits à ce titre ;
- la révision des services votés : elle permet une économie de 7,8 millions de francs.

Elle recouvre la suppression de 18 postes d'expatriés, transformés en postes de résidents (économie nette : 1,6 million de francs), la rationalisation des moyens de fonctionnement (économie : 3,1 millions de francs) et un "ajustement pour tenir compte de la situation financière de l'établissement" (économie : 1,8 million de francs).

Placée sous la double tutelle du ministère de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères (2), l'AEFE bénéficie également de crédits en provenance de ce dernier ministère pour une part majoritaire puisque celle-ci s'élève à 65 % du total des ressources de l'AEFE. Ces ressources sont complétées par les droits de scolarisation payés par les familles (3), qui financent moins de 20 % du total des dépenses de fonctionnement.

Subvention de fonctionnement de l'AEFE

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution
Ministère des Affaires étrangères (Chap. 36-30, article 10)	1.332,65	1.336,69	+ 2,5 %
Ministère de la Coopération (Chap. 36-30, article 10)	357,05	362,85	+ 1,6 %
Total	1.689,7	1.729,54	+ 2,3 %

1. Par transfert de crédits en provenance du Titre IV - chapitre 42-23- article 10 (crédits de l'assistance technique)

2. Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990

3. Pour les pays du champ, l'AEFE compte 72 établissements accueillant 31.730 enfants dont 18.523 français

2. Dépenses d'équipement : 59 millions de francs d'autorisations de programme

D'importants travaux sont prévus en 1995 sur le réseau AEFÉ, qui bénéficie de 59 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles.

Au chapitre 57-10, article 40 -"Dépenses d'équipement administratif", 52 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles sont ouvertes pour financer la 2ème tranche de la construction du lycée de Tananarive. Parallèlement, les crédits de paiement sont majorés de 24,13 millions de francs pour atteindre 30,95 millions de francs.

Au chapitre 68-94, article 10 -"Subventions et participations pour la réalisation de diverses opérations immobilières", 7 millions d'autorisations de programme nouvelles sont ouvertes pour financer les opérations suivantes dans les écoles françaises de droit local rattachées au réseau AEFÉ :

- rénovation de l'ensemble des bâtiments de l'école F. Dolto de Djibouti (2,0 millions de francs) ;**
- reconstruction et réhabilitation du lycée français de Tamatave (Madagascar) suite aux dégats causés par le cyclone Géralda ;**
- réhabilitation et mise aux normes du lycée Liberté A de Bamako ;**
- remise en état du lycée Saint-Exupéry de Brazzaville.**

L'AEFE : les conséquences de la dévaluation

La dévaluation du franc CFA a eu des incidences sur les budgets des trente-neuf établissements d'enseignement français fonctionnant dans la zone franc. En effet, les recettes de ces établissements proviennent pour l'essentiel des frais de scolarité fixés en francs CFA alors qu'une large part des dépenses est libellée en francs français (participation au paiement des professeurs résidents, remboursement des emprunts contractés par les associations de parents d'élèves, fournitures scolaires diverses). De fait, les comptes ont été mécaniquement déséquilibrés.

En outre, la dévaluation s'est traduite par des différences sensibles dans les rémunérations des personnels, selon que leurs contrats étaient libellés en francs français (professeurs expatriés résidents, payés directement par l'AEFE) ou en francs CFA (contrats locaux payés sur place par les associations de parents d'élèves).

Afin de ne pas pénaliser les parents d'élèves rémunérés en francs CFA et de respecter les conditions de réussite de la dévaluation, l'AEFE a demandé aux associations de parents d'élèves (APE), avec l'accord du ministère de la Coopération, de ne pas augmenter les frais de scolarité jusqu'à la fin de l'année scolaire en cours.

Parallèlement, un dispositif d'accompagnement a été mis en place afin de rétablir une certaine convergence entre les rémunérations et l'équilibre financier des établissements, au plus tard à la rentrée scolaire de septembre 1995.

Pour ce qui concerne les rémunérations :

- il a été procédé à un ajustement des traitements des personnels expatriés, dont l'indemnité de résidence a été diminuée de 20 % ;

- le salaire sur la base indiciaire des résidents payés en francs français par l'AEFE a été maintenu ;

- des mesures d'accompagnement ont été prises afin de permettre aux APE de tenir compte, pour leurs salariés français sous contrat local, des charges fixes dont ils doivent continuer à s'acquitter en France (cotisations sociales diverses). Ces mesures permettent un rétablissement à 80 % du salaire perçu antérieurement à la dévaluation.

Pour ce qui concerne l'équilibre financier des établissements :

Une aide exceptionnelle de 46 millions de francs a été dégagée sur le budget de l'AEFE en recyclant les économies faites sur la rémunération des expatriés (12 MF) et en prélevant 34 millions de francs sur le fonds de roulement.

En fonction des budgets modifiés envoyés par les établissements à l'AEFE, des subventions d'équilibre leur seront versées. Elles leur permettront de faire face au surcoût des salaires des recrutés locaux et à une partie du coût du remboursement des emprunts et des frais de participation aux salaires des résidents.

Les APE pourront procéder à des augmentations progressives des droits de scolarité afin que l'équilibre financier des établissements soit rétabli à la rentrée 1995. Il est prévu également, en modifiant l'échéancier de recouvrement des participations au paiement des salaires des résidents, d'atténuer les charges pesant sur la trésorerie des établissements.

IV - LES MOYENS D'INTERVENTION : 4,4 milliards de francs - plus de la moitié du budget

Les crédits du titre IV s'établissent pour 1995 à 4.367,6 millions de francs, soit plus de la moitié (56 %) du total des moyens du ministère. Par rapport à l'exercice précédent, ils s'inscrivent en diminution de 9,0 %.

Cette contraction de 434 millions de francs s'explique :

- à concurrence de 81 % par les effets induits de la dévaluation du franc CFA, qui entraîne d'une part la diminution des rémunérations versées aux coopérants civils et militaires résidant en zone franc et, d'autre part, un début de repli des concours financiers justifié par l'amélioration attendue des balances de paiement des pays bénéficiaires ;

- pour près de 20 % par la poursuite du processus de déflation des effectifs d'assistants techniques civils, entamé il y a plus de dix ans, dans le cadre d'une "politique de modernisation des instruments de coopération".

Evolution des crédits d'intervention

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (MF)
<i>Chapitre 42-23-article 10</i> : Assistance technique civile	2.011,3	1.765,5	- 245,8
<i>Chapitre 41-43</i> : Concours financiers	1.155,0	1.003,0	- 152,0
<i>Chapitre 41-42</i> : Assistance technique et formation dans le domaine militaire	821,0	783,4	- 37,6
<i>Chapitre 42-23-articles 31 à 80</i> : Actions diverses de coopération	701,3	692,3	- 9,6
<i>Chapitre 42-24</i> : Appui aux initiatives privées et décentralisées	112,7	123,3	+ 10,6
Total	4.801,3	4.367,5	- 433,8

A. LA COOPÉRATION CIVILE : 2,5 milliards de francs

Les crédits demandés pour 1995 au titre des actions de coopération civile s'élèvent à 2.457,8 millions de francs, en diminution de 9,4 % par rapport à la dotation initiale votée pour 1994.

La majeure part de ces crédits, soit 72 % du total, est affecté à la rémunération des coopérants (assistance technique civile). Le solde se répartit essentiellement entre les bourses (7,9 % du total), et l'appui logistique aux coopérants (6,7 % du total).

En 1995, à l'exception notable des crédits destinés à financer le transport de l'aide alimentaire, majorés de 30 millions de francs, l'ensemble des actions de coopération civile sera marqué par une diminution importante de moyens.

Outre la poursuite des nouvelles orientations de la politique de coopération française, qui implique la réduction des effectifs de coopérants, l'exercice 1995 traduit surtout l'incidence de la dévaluation du franc CFA.

Actions de coopération pour le développement
- chapitre 42-23-

(millions de francs)

Articles	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (MF)
- 10 - Assistance technique	2.011,3	1.765,5	- 245,8
- 40-Bourses	214,0	194,0	- 20,0
- 31-Aides au développement dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de la recherche et dans le domaine technique	171,5	165,6	- 5,9
- 50-Assistance technique de longue durée sur contrat	126,3	116,3	- 10,0
- 33-Assistance technique : recrutement, formation, accompagnement et réinsertion .	80,1	73,6	- 6,5
- 70-Aide alimentaire	95,0	125,0	+ 30,0
- 32-Missions d'experts	6,4	6,4	0
- 61-Invitations, informations, colloques et congrès, manifestations commerciales	7,9	11,4	+ 3,5
Total	2.712,6	2.457,8	- 254,8

**1. Rémunération des coopérants : 40 % des dépenses
d'intervention - poursuite de la déflation des effectifs et gains de
change de la dévaluation**

Les crédits de rémunération des assistants techniques civils représentent 40,4 % du total des dépenses d'intervention. Du fait de l'incidence de la dévaluation, mais également en raison de la poursuite du mouvement de déflation des effectifs, ils constituent le principal poste d'économies réalisées sur le budget de la coopération en 1995.

a) Les éléments d'une diminution des moyens

① L'incidence de la dévaluation : 168 millions de francs d'économies

Après la dévaluation, les rémunérations servies en zone franc ont été ajustées à la baisse de 13 % en moyenne le 1er mars 1994, soit un abattement équivalent, sur l'ensemble de leur rémunération, à l'abattement de 20 % simultanément pratiqué sur les indemnités de résidence des agents en poste sous le régime du décret de 1967. Cette mesure se traduit dans le budget de 1995 par une économie de 168 millions de francs, soit 8,3 %, toutes choses égales par ailleurs.

② La poursuite de la déflation des effectifs : 363 suppressions de poste

S'y ajoutent les effets de l'accélération de la déflation des effectifs : 333 postes d'enseignants et 30 postes de techniciens seront supprimés l'an prochain (économie : 142 millions de francs), après 277 postes en 1994.

Il faut noter en outre que le transfert à l'AEFE de l'école Liberté A de Bamako et de l'Institut Jeanne d'Arc de Dakar se traduit par une diminution de 14,7 millions de francs au chapitre 42-23, article 10.

③ La revalorisation des rémunérations : 52,3 millions de francs

Parallèlement, l'assistance technique civile bénéficiera de 52,3 millions de francs de mesures nouvelles destinées à la revalorisation des crédits de rémunération pour ajustements aux besoins. Ceci, joint à la diminution des effectifs, devrait permettre une revalorisation de la situation des coopérants.

④ L'introduction de l'indemnité de logement : 25 millions de francs

D'autre part, l'année 1995 marquera l'introduction au Cameroun, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et aux Comores, du régime de l'indemnité de logement, prévu par le décret de 1992 relatif à l'assistance technique. Ce régime sera par la suite progressivement étendu aux autres Etats. Il se substitue au régime actuel de logement par les états bénéficiaires, que ceux-ci sont de moins en moins en mesure d'honorer, plaçant souvent les coopérants dans des situations matérielles difficiles. Les mesures nouvelles inscrites à ce titre pour 1995 s'élèvent à 25 millions de francs.

b) Le rôle essentiel des coopérants civils

Le nombre de coopérants civils français actuellement en poste dans les pays du champ s'élève à 4.213 personnes, dont 2.765 enseignants. En 1994, les plus gros effectifs de coopérants se situent en Côte d'Ivoire (667), au Sénégal (603) et au Gabon (383). Certains pays sont aujourd'hui quasiment désertés, comme le Zaïre (0), le Togo (6), la Gambie (7), l'Angola (7) et la Namibie (8).

L'opinion publique française s'interroge parfois sur l'utilité du maintien d'une présence aussi importante sur le sol africain. Les récents débats du "sommet parallèle" de Biarritz en témoignent. Votre rapporteur souhaite toutefois, pour avoir pu le constater pleinement lors des diverses missions déjà effectuées, souligner la réelle utilité du travail accompli sur le terrain par les coopérants français, notamment en matière de santé, de développement rural et d'éducation.

L'éloignement, souvent considérable, les conditions de travail, radicalement différentes, les résultats, apparemment dérisoires au regard des normes européennes, ne doivent pas conduire à un jugement par nature difficile. L'effort fait pour former les populations locales et les guider vers une autonomie suffisante pour exercer seules les tâches concernées est réel.

Aussi, les résultats, nécessairement lents, ne doivent pas être remis en cause par le constat trop rapide et lointain d'une apparente inutilité.

Accessoirement, il convient de souligner que l'existence de plus de 4.000 emplois constitue un élément qu'il convient de ne pas sous-estimer, compte tenu de l'état actuel du marché du travail en France.

**Financement de la coopération civile par fonds de concours :
une dette d'1,1 milliard de francs**

Le recours aux fonds de concours pour financer les rémunérations des coopérateurs civils mis à disposition de pays demandeurs s'est révélé un échec. Le retard permanent, voire le défaut de paiement définitif des pays concernés, a provoqué de constants problèmes budgétaires, régulièrement déplorés par la Cour des Comptes et par votre Commission.

La contribution des états africains au financement de l'assistance technique n'a cessé de décliner, passant de 583,7 millions de francs en 1988 à 3,6 millions en 1993.

Seule la déflation accélérée des effectifs permet à présent au ministère de la Coopération de financer les rémunérations des coopérateurs à partir des seuls crédits inscrits en loi de finances initiale. De fait, en 1993, la dépense ordonnancée sur les articles 10 et 20 du chapitre 42-23 s'est élevée à 2.061,1 millions de francs, pour une dotation initiale de 2 152,7 millions.

La situation devrait être identique en 1994. Il apparaît clairement que les contributions des états à travers les fonds de concours ne sont plus nécessaires au financement de l'assistance technique. Les états, y compris les pays à revenu intermédiaire, ne sont plus en mesure de contribuer à cette dépense. Les prévisions de recouvrement pour 1994 sont quasiment nulles.

Le ministère de la Coopération continue néanmoins à émettre des titres de perception en application des accords bilatéraux ou des échanges de lettres entre états. Il a toutefois renoncé à demander la contribution des pays les moins avancés.

Au 30 juin 1994, la dette des états à ce titre atteignait 1.063,35 millions de francs, dont 770,32 millions de francs pour la seule Côte d'Ivoire. Seuls Madagascar et l'île Maurice sont à jour de leurs contributions.

**Dette des états au titre de l'assistance technique
au 30 juin 1994**

	<i>(millions de francs)</i>
Côte d'Ivoire ⁽¹⁾	770,3
Gabon ⁽²⁾	155,0
Sénégal	53,3
Djibouti ⁽³⁾	38,5
Cameroun	33,4
Congo	6,8
Zaire	3,8
Tchad	1,0
Bénin	0,8
Burkina Faso	0,6
Centrafrique	0,3
Niger	0,04
Rwanda	0,01
Maurice	0,00
Madagascar	0,00
Total	1 063,30

(1) Effectifs concernés : 596

(2) Effectifs concernés : 358

(3) Effectifs concernés : 265

2. Actions diverses de coopération : effort particulier sur le transport de l'aide alimentaire, poursuite des restrictions sur les bourses

Les crédits destinés à financer diverses actions de coopération s'élèvent à 692,3 millions de francs, en diminution de 1,3 % par rapport à la dotation 1994. En réalité, compte tenu de l'effet change résultant de la dévaluation du franc CFA, ce montant traduit une progression globale de l'ordre de 5 % en termes de "pouvoir d'achat".

a) Aides diverses au développement (article 31) : sensible amélioration du soutien apporté à chaque coopérant

Les crédits d'aides diverses au développement sont diminués de 21 millions de francs au titre de la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat", mais bénéficient parallèlement de 15,4 millions de francs de mesures nouvelles au titre de la "modernisation des instruments de coopération".

En raison de la baisse des coûts réels liés à la dévaluation du franc CFA, et du fait de la poursuite de la déflation des effectifs, cet effort devrait permettre une sensible amélioration du soutien apporté à chaque coopérant.

b) Assistance technique de longue durée sur contrats (article 50) : diminution au profit d'une inscription croissante sur la dotation du FAC

La dotation de l'article 50 est diminuée de 10 millions de francs (8 % de la dotation initiale 1994), au titre de la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat".

Les dépenses de ce type concernent, en majorité, des marchés d'experts de longue et moyenne durée (six mois et plus), passés avec des sociétés ou des entreprises (1), essentiellement dans le domaine de la sécurité aérienne avec SOFREAVIA (2), ainsi que, dans une moindre mesure, dans le domaine des transports ferroviaires avec SOFRERAIL, dans le domaine de l'énergie avec EDF, enfin dans le domaine de la pêche et de la sécurité fluviale et maritime.

1. Notamment SAGA

2. Le redéploiement de l'assistance technique, avec la disparition progressive de l'assistance de substitution, implique l'évolution du rôle de SOFREAVIA. Celui-ci devra soit procéder à une liquidation pure et simple comme ce fut le cas pour l'OFERMAT, soit s'orienter vers une véritable société de services spécialisés, par exemple dans la gestion aéroportuaire, comme c'est déjà le cas à l'aéroport de Libreville.

Ce type de marchés est désormais, de façon croissante, imputé sur la dotation FAC, dans le cadre de contrats passés avec le CIRAD ou avec des associations de volontaires.

c) *Transport de l'aide alimentaire (article 70) : remise à niveau nécessaire de la dotation initiale*

L'article 70 bénéficie d'une mesure nouvelle de 30 millions de francs. Succédant à une augmentation de 20 millions de francs en 1994, cette nouvelle majoration devrait permettre désormais de financer clairement le transport de l'aide alimentaire à partir de la dotation inscrite en loi de finances initiale toujours notoirement insuffisante jusqu'en 1992.

Au total, les crédits 1995 s'élèveront à 95 millions de francs, auxquels doivent venir s'ajouter 83 millions de francs de reports de crédits, l'exécution des aides 1992 et 1993 ayant été en partie reportée sur 1994.

Le transport maritime des céréales et produits diversifiés est assuré par des armateurs français sélectionnés par appel d'offres pour un marché à bons de commande spécifiquement passé pour le transport de l'aide alimentaire française.

C'est la cellule d'urgence qui procède à la consultation, conjointement avec l'ONIC qui mobilise la marchandise.

Le budget du ministère de la Coopération supporte également les frais de mise franco à bord et de contrôle, ainsi que le transport terrestre à destination des pays enclavés.

d) *Bourses (article 40) : poursuite de la baisse des moyens face à des résultats peu probants*

Les crédits affectés aux bourses enregistrent une nouvelle diminution de 9,3 % (- 20 millions de francs) après la baisse de 15,6 % de la dotation 1994. De 1991 à 1995, la diminution atteint 72,6 millions de francs (de 266,6 millions de francs à 194 millions de francs). Le ministère justifie cette constante diminution par un "ajustement aux besoins", au terme duquel les ouvertures de crédits sont "ajustées" en fonction des dépenses effectives constatées.

Votre rapporteur s'en étonne. En effet, sans exception, à chacune des missions qu'il a effectuées, la baisse des crédits de bourses a été fortement déplorée par les interlocuteurs rencontrés. Il lui paraît difficile de répondre à chaque fois par un "ajustement aux besoins constatés"...

La volonté du département de privilégier désormais, dans le secteur universitaire, les bourses d'études et de recherche plutôt que les bourses de premier et second cycle, et, dans le secteur professionnel, les bourses de stages, de préférence financées sur les projets bilatéraux de coopération, est certainement adéquate. Elle mérite néanmoins d'être mieux explicitée auprès des pays bénéficiaires, qui semblent -ou veulent- ne constater, pour l'instant, qu'une diminution nette de l'effort de la France.

Il reste que l'analyse globale de l'évolution des boursiers de 1988 à 1993 ne permet pas de conclure à des résultats très constructifs, au regard des besoins réels des pays bénéficiaires :

- baisse sensible des effectifs globaux (5.372 à 4.522)
- maintien des bourses Afrique, moins coûteuses (18 % à 19 % du total)
- diminution des bourses de stage par rapport aux bourses d'étudiants (48 % à 40 % du total)
- progression sensible des bourses en lettres et sciences humaines (de 9,3 % à 14,2 % du total)
- stagnation du secteur droit-économie (à 6 %)
- percée difficile des bourses sur projets (de 4,5 % à 7,5 % du total).

B. LA COOPERATION MILITAIRE : 783 millions de francs - moins de 20 % des dépenses d'intervention

Avec 783,4 millions de francs, les crédits affectés à la coopération militaire représentent 18 % du total des dépenses d'intervention.

La diminution de 38 millions de francs prévue en 1995 est essentiellement liée à l'incidence de l'ajustement à la baisse, intervenu le 1er mars 1994, sur les rémunérations servies aux coopérants militaires en poste en zone franc. Celle-ci se traduit en effet par une économie de 35,5 millions de francs.

En revanche, compte tenu des besoins dictés par l'évolution des contextes locaux, le processus de déflation des effectifs d'assistants militaires techniques est interrompu.

En outre, l'aide en matériel bénéficie, pour les mêmes raisons, d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs.

Par ailleurs, les crédits de rémunération bénéficient d'une revalorisation pour ajustement aux besoins de 13,5 millions de francs.

De fait, la révision des services votés au titre de la "*contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat*", soit une économie de 22,4 millions de francs, pèse essentiellement sur les stages militaires. Une mesure nouvelle de 3 millions de francs est toutefois prévue pour l'ouverture d'un cours de gendarmerie à Melun.

1. Maintien des effectifs de coopérants

Votre rapporteur se félicite du coup d'arrêt donné à la constante diminution des effectifs d'assistants militaires techniques depuis 1992.

Ainsi, quatre-vingt-dix-sept postes ont été supprimés en 1993 et soixante-cinq en 1994.

Certes, ce processus recouvre la volonté de privilégier progressivement l'instruction sur la substitution (par envoi de DAMI - détachements d'assistants militaires d'instruction-). Cette formule, plus conforme à l'objectif de réduction de la coopération de substitution, est également moins coûteuse.

Votre rapporteur considère toutefois souhaitable de ne pas descendre en-deçà d'un étiage minimal, sauf à remettre en cause la crédibilité de la coopération militaire, qui constitue, faut-il le rappeler, une spécificité de la coopération française (1).

En 1994, le nombre de coopérants militaires s'élève à 715 personnes.

Les plus gros contingents demeurent stationnés au Gabon (80), en Centrafrique (66), au Tchad (55), en Mauritanie (55), au Cameroun (54), en Côte d'Ivoire (53) et à Djibouti (53).

L'exercice 1994, comme le précédent, est marqué par une réduction importante des effectifs (- 67), essentiellement liée à la suspension de la coopération avec le Togo (- 47).

Il enregistre également le retrait des renforts envoyés en 1993 en Angola, au Mozambique et en Mauritanie, tandis que se poursuit le renforcement des effectifs au Congo, au Tchad et au Bénin.

Madagascar, le Zaïre et le Burundi bénéficient également d'un complément d'effectifs.

Les effectifs stationnés à Djibouti continuent de diminuer.

1. Vingt-deux états du champ sont aujourd'hui liés à la France par des conventions ou accords négociés, pour la plupart, au moment de leur indépendance. Aucun accord n'existe avec l'Angola, le Cap-Vert, Haïti et le Mozambique.

Effectifs de coopérants militaires

	1992	1993	1994	Evolution
ANGOLA	-	10	1	- 9
BÉNIN	10	18	19	+ 1
BURKINA FASO	12	10	12	+ 2
BURUNDI	22	21	24	+ 3
CAMEROUN	60	54	54	-
CENTRAFRIQUE	70	70	66	- 4
COMORES	39	36	37	+ 1
CONGO	12	25	30	+ 5
CÔTE D'IVOIRE	68	53	53	-
DJIBOUTI	77	59	53	- 6
GABON	95	87	80	- 7
GUINÉE	24	20	20	-
GUINÉE EQUATORIALE	4	4	4	-
MADAGASCAR	11	11	20	+ 9
MALI	10	10	10	-
MAURITANIE	54	61	55	- 6
MOZAMBIQUE	0	10	1	- 9
NIGER	53	51	52	+ 1
RWANDA	23	25	25	-
SÉNÉGAL	28	27	26	- 1
TCHAD	40	53	55	- 2
TOGO	70	60	13	- 47
ZAÏRE	90	2	5	+ 3
Total	877	780	715	- 65

2. Diminution des stages de formation de cadres

Avec 86 millions de francs de crédits prévus pour 1995, l'aide dispensée sous forme de stages de formation accuse un net recul par rapport à 1994 (- 13 millions de francs). C'est sur ce poste que pèse en priorité la *"contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat"*

Cette baisse, qui confirme la tendance constatée depuis dix ans (145 millions de francs étaient consacrés à cette forme d'aide en 1985) est regrettable.

De fait, le nombre de stagiaires formés en France est passé de 2.270 en 1988 à 1.300 en 1994.

L'existence d'une mesure nouvelle de 3 millions de francs, destinée à financer l'ouverture d'un cours de gendarmerie à Melun, ne paraît pas de nature à pallier complètement cette tendance, même si elle va dans le bon sens.

Au total néanmoins, votre rapporteur considère que l'effort financier accompli cette année pour la coopération militaire est réel, et que l'évolution des crédits ne mérite pas de susciter les mêmes inquiétudes que celle de l'exercice précédent.

Cet effort toutefois ne doit pas résulter de la seule conjoncture du moment.

Le succès du développement économique et la mise en place effective d'états de droit passent en effet par le maintien d'un niveau convenable de sécurité des populations, seul susceptible de les convaincre du bien-fondé de la démarche de leur gouvernement.

3. Eligibilité des projets "sécurité" à la dotation du FAC

C'est la raison pour laquelle, davantage encore que la stabilisation -plus qu'augmentation- des crédits de coopération militaire, votre rapporteur se félicite de l'accès aux crédits du FAC pour les projets "sécurité" de la mission militaire de coopération.

De fait, sur la dotation 1994, le Comité directeur du FAC a d'ores et déjà adopté onze projets, portant sur un montant total de 93,75 millions de francs.

- <u>Bénin</u> ⁽¹⁾ : Appui à la protection civile et aux forces de sécurité	10,0 MF
- <u>Mauritanie</u> ⁽¹⁾ : Appui au ministère de l'Intérieur	
• Direction générale de la sécurité nationale	4,9 MF
• Gendarmerie nationale	5,1 MF
• Garde nationale	6,05 MF
- <u>Burkina Faso</u> ⁽²⁾ : Appui à la sécurité publique - Gendarmerie	9,0 MF
- <u>Côte d'Ivoire</u> ⁽²⁾ : Appui au ministère de la Sécurité	16,0 MF
- <u>Guinée Bissau</u> ⁽²⁾ : Appui aux forces de sécurité civile	3,8 MF
- <u>Burundi</u> ⁽²⁾ : Renforcement de la sécurité publique	9,6 MF
- <u>Congo</u> ⁽²⁾ : Appui aux forces civiles de sécurité intérieure	12,0 MF
- <u>Tchad</u> ⁽²⁾ : Appui à la sécurité publique du Tchad (gendarmerie)	9,8 MF
- <u>Mozambique</u> ⁽²⁾ : Appui aux forces de sécurité civiles mozambicaines	7,5 MF

1. Comité directeur du 26 juillet 1994.

2. Comité directeur du 24 novembre 1994.

4. Vers une redistribution de l'aide en matériel ?

En 1995, les crédits affectés à l'aide en matériel devraient s'élever à 180,0 millions de francs, soit près du quart du total des crédits d'aide militaire.

Dans ce domaine, les demandes des pays africains ne cessent de croître en raison des difficultés économiques qu'ils connaissent et des désordres de tous ordres auxquels ils sont confrontés : difficile mise en place de la démocratie, difficultés entre les ethnies, insécurité liée à la paupérisation et au chômage notamment.

Les prévisions à long terme restent difficiles : la conjoncture politique évolue rapidement et les actions internationales imposent fréquemment des actions inopinées et ponctuelles.

Initialement, la France avait équipé les forces armées des états accédant à l'indépendance, le plus souvent sous la forme de cessions gratuites de matériel. Ultérieurement, chaque année, des crédits budgétaires ont été ouverts, soit en fonction d'une planification pluriannuelle, soit pour aider tel ou tel bénéficiaire à faire face à la crise du moment.

L'appauvrissement de certains états a conduit la France à prendre en charge une partie des dépenses ordinaires de fonctionnement des armées.

Il s'agit là d'une dérive de l'objectif souhaitable de l'aide en matériel. Il importe d'autant plus d'y mettre un terme que le "cantonement" d'effectifs aujourd'hui surdimensionnés apparaît désormais dans certains états, de façon paradoxale, davantage comme une menace pour la sécurité intérieure que comme un gage de défense contre un ennemi extérieur qui reste à identifier.

Votre rapporteur insiste également sur la nécessité, pour les états africains, de se doter d'équipements adaptés à leurs vrais besoins, en abandonnant les structures coûteuses et inutiles⁽¹⁾.

Il ne peut donc que souscrire à la volonté exprimée par le Gouvernement de privilégier désormais, dans le cadre d'un volume d'aide en constante réduction, soit un soutien logistique minimum des matériels déjà livrés, soit l'envoi de matériels majeurs destinés à parfaire en priorité l'équipement des forces de sécurité civile.

1. Ainsi, le maintien à Madagascar de 300 MIG hors d'état de voler ne paraît pas convaincant.

En tout état de cause, l'effort en direction des forces de gendarmerie doit rester prioritaire.

A cet égard, votre rapporteur note, sur l'affectation envisagée pour 1995 des crédits d'aide en matériel, une évolution nette au profit des forces armées, de préférence à l'équipement des gendarmeries. Il ne faudrait pas que ce mouvement constitue l'ébauche d'une tendance lourde, sauf à considérer que, de façon croissante, l'inscription de projets de sécurité intérieure sur la dotation du FAC viendra progressivement remplacer la dotation du chapitre 42-23.

Si l'idée de constituer une force d'intervention interafricaine, déjà évoquée par le Premier ministre au Sénégal en juillet 1994, et clairement exprimée au sommet franco-africain de Biarritz, se confirme, il sera nécessaire de repenser l'évolution des crédits affectés à la coopération militaire.

En l'état actuel, votre rapporteur s'interroge : plutôt que d'installer quelque part sur le sol africain une véritable armée attendant les ordres des autorités compétentes, la constitution d'une force composée d'un certain nombre de régiments français et africains, stationnés en France et en Afrique, mais placés en cas de crise sous l'autorité d'un état-major unique et permanent implanté en Afrique, ne serait-elle pas la solution la plus efficace et la plus économique ?

Aide directe - matériel ⁽¹⁾

(millions de francs)

Pays	1994	Répartition en 1994*		Prévisions 1995
ANGOLA	0		0	
BENIN	7,2	Equipement gendarmerie Bataillon d'intervention Aide à la conscription	10,0	Restructuration des forces armées Aide à la conscription
BURKINA-FASO	8,4	Equipement gendarmerie - Etablissement central de réparation auto	8,0	Soutien des matériels et établissement de réparation Equipement gendarmerie départementale et maintien de l'ordre
BURUNDI	5,85	Equipement gendarmerie Réseau national des transmissions	6,0	Réseau national des transmissions Equipement gendarmerie
CAMEROUN	6,33	Equipement gendarmerie	4,0	Soutien logistique des forces Poursuite de l'équipement de la gendarmerie
CENTRAFRIQUE	14,5	Soutien logistique aux forces Equipement gendarmerie	12,5	Restructuration des forces armées
COMORES	5,6	Equipement gendarmerie et Forces comoriennes de défense	5,0	Poursuite valorisation des forces comoriennes de défense et de la gendarmerie
CONGO	5,5	Equipement gendarmerie Mise sur pied garage	5,5	Aide au soutien logistique des forces
CÔTE D'IVOIRE	12,2	Equipement gendarmerie et École des forces armées	12,0	Valorisation des forces de sécurité et soutien logistique Equipement de la gendarmerie territoriale et mobile
DJIBOUTI	7,0	Soutien logistiques des forces	4,0	Soutien logistique des forces Equipement réseau téléphonique
GABON	3,0	Equipement gendarmerie - Soutien logistique des forces	3,0	Soutien logistique des forces et de la gendarmerie
GUINEE-CKY	6,5	Equipement des centres de transmission et de la gendarmerie	5,5	Reseau transmissions de commande- ment Equipement gendarmerie
GUINEE EQUATORIALE ...	1,1	Equipement gendarmerie	1,0	Soutien aux forces de sécurité
MADAGASCAR	13,3	Equipement gendarmerie - Ecole de formation	9,0	Aide à la restructuration des forces armées et de sécurité - Réseau de transmission de sécurité
MALI	10,4	Equipement bataillon d'intervention	8,0	Aide aux forces de sécurité intérieure
MAURITANIE	12,0	Equipement Garde nationale - gendarmerie - Ecoles de formation	12,0	Soutien logistique et aide à la formation des forces armées
MOZAMBIQUE	0,6	Formation déminage		
NIGER	12,18	Equipement transmissions des forces armées et gendarmerie	10,0	Aide aux forces de sécurité intérieure
RWANDA	1,3	Soutien des forces armées (fin 04-94)		
SENEGAL	19,1	Diésélisation des AML	18,0	Soutien logistique et aide à la formation des forces armées
TCHAD	43,2	Equipement gendarmerie Restructuration des forces armées	40,0	Soutien logistique et valorisation des forces armées
TOGO	1,8	Equipement gendarmerie et transmissions	5,5	Valorisation et aide à la mobilité des forces de gendarmerie
OPERATION TURQUOISE ..	18,3			
TOTAL	216,24		181,0	

(1) Avec transport

* Prévisions

C. L'APPUI AUX INITIATIVES PRIVÉES ET DÉCENTRALISÉES : 123 millions de francs - un intérêt renouvelé

Avec 123,3 millions de francs inscrits pour 1995, les crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées sont les seuls crédits d'intervention à enregistrer une progression en francs courants : + 10,6 millions de francs.

Cette progression permettra de desserrer substantiellement les contraintes apparues sur l'appui aux ONG (article 10) et aux associations (article 30) lors de l'exercice 1994, tant en dotation initiale qu'en cours d'exercice, dans un contexte budgétaire difficile.

De fait, les ONG bénéficieront de 3,5 millions de francs de mesures nouvelles et la coopération décentralisée de 1,6 million de francs. Parallèlement, un crédit nouveau de 3,2 millions de francs est prévu pour le financement de l'opération "*Mille volontaires*".

En outre, un projet de décret portant amélioration de la protection sociale des volontaires est en cours d'élaboration. Les crédits nécessaires au financement des mesures, bienvenues, que prévoiera ce décret seront inscrits, le moment venu, au chapitre 42-24.

Au total, l'évolution des crédits affectés à la coopération privée et décentralisée en 1995 marque une rupture notable avec la baisse de 20 % enregistrée lors du précédent exercice.

Votre rapporteur s'était ému de cette situation, qui lui paraissait peu compatible avec la volonté déclarée du Gouvernement de renforcer le recours à la coopération privée et décentralisée. Certes, il s'agissait de privilégier désormais l'aide aux projets conjoints, financée sur la dotation du FAC, de préférence aux subventions de fonctionnement. Il apparaissait toutefois opportun de ne pas en arriver à supprimer tout à fait les moyens d'existence des ONG, qui demeurent un outil précieux de notre politique de coopération.

Il faut donc se féliciter de l'effort ainsi consenti en faveur de cette forme d'aide, tout en considérant que son montant global - 123,3 millions de francs, soit moins de 3 % du total des crédits d'intervention - ne permet pas encore de parler d'une priorité, même s'il convient de rappeler que l'essentiel de l'aide apportée à la coopération privée et décentralisée l'est sous forme de cofinancement de projets.

Crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées
- Chapitre 42-24 -

(millions de francs)

Articles	Crédits votés en 1993	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (MF)
10 - ONG	7,00	0,9	4,70	+ 3,80
20 - Associations de volontaires	124,95	105,38	110,60	+ 5,22
30 - Coopération décentralisée et projets conjoints	8,00	6,40	8,00	+ 1,60
Total	139,95	112,68	123,3	+ 10,62

1. Appui au fonctionnement des ONG

Les crédits inscrits à l'article 10 sont destinés à couvrir les frais de fonctionnement des organismes subventionnés (notamment les charges sociales), et à cofinancer l'attribution de bourses et la préparation de tables rondes et de colloques, destinés à la fois à mieux préparer et à mieux faire connaître l'action des ONG.

- En 1993, la dotation du chapitre 42-24, fortement réduite par la régulation budgétaire, s'est élevée à 1,8 million de francs, soit une diminution de 64,3 % par rapport à la dotation de 1992.

L'essentiel de ces crédits, soit 1,1 million de francs a été affecté à l'éducation au développement, le reste allant pour 0,5 million de francs aux ONG du Sud (formation de personnels) et pour 0,2 million de francs aux ONG du Nord (colloques, études, participations aux instances internationales).

- Pour l'exercice 1994, la dotation initiale, quasiment nulle (0,9 million de francs) a été renforcée par un transfert en provenance de la dotation "volontaires". Les engagements de dépenses effectuées ou en cours se partagent essentiellement entre l'éducation au développement et les ONG du Nord.

- La dotation 1995, fortement majorée (+ 3,6 millions de francs) devrait aider les ONG à développer les actions d'éducation au développement, impliquant en particulier des partenariats locaux, à améliorer les échanges d'informations et de travaux entre associations françaises afin de fournir une meilleure concertation des activités, enfin et surtout, à renforcer la présence d'ONG françaises dans les enceintes internationales par la prise en charge de personnels permanents.

2. Appui au fonctionnement des associations de volontaires

Les crédits inscrits à ce titre à l'article 20 ont, un objet voisin de ceux de l'article 10, c'est-à-dire la prise en charge partielle de dépenses de fonctionnement. Toutefois, en l'état actuel, ils ne couvrent que partiellement la protection sociale des volontaires.

En 1993, la dotation a été arrêtée à 109,98 millions de francs, en diminution de 8,3 % par rapport à 1992.

L'Association des volontaires européens du progrès a continué de percevoir l'essentiel de la dotation (80 millions de francs), celle des Volontaires européens du progrès percevant 10,3 millions de francs. Les moyens destinés à la protection sociale des volontaires se sont élevés à 12,35 millions de francs.

Pour 1994, la dotation de l'article 20, arrêtée à 102,9 millions de francs, est, en l'état actuel des engagements, répartie à nouveau entre les mêmes postes :

- AFVP :	74,0 MF
- VED :	9,22 MF
- Protection sociale des volontaires civils :	10,98 MF
- Coopérants du service national :	8,55 MF

Pour 1995, la majoration de la dotation (7,7 millions de francs), à laquelle pourrait s'ajouter une mesure nouvelle de 17,2 millions de francs, si le texte du nouveau décret sur l'appui aux volontaires et aux organisations de volontariat pour la solidarité internationale rencontre un agrément interministériel, devrait notamment permettre le financement de l'opération "MilleVolontaires".

3. Cofinancement de la coopération décentralisée sur contrat de plan

Les crédits affectés à la coopération décentralisée s'élèveront à 8 millions de francs, soit 6,4 % du total de la dotation du chapitre 42-24.

Ces crédits sont essentiellement utilisés pour le cofinancement de projets définis dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

De même que pour la coopération directe, la majeure part des projets de coopération décentralisée locale font l'objet d'un cofinancement du FAC, les crédits du chapitre 42-24 étant essentiellement affectés à des dépenses de fonctionnement.

En 1995, la dotation de l'article 30 bénéficiera d'une mesure nouvelle de 1,6 million de francs, destinée à répondre aux engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan 1994-1998 conclus avec dix conseils régionaux pour la mise en oeuvre de projets de développement cofinancés

Le concours du FAC aux projets de coopération décentralisée
Réunion du Comité directeur du 26 juillet 1994
- Principaux éléments -

"Le ministère a d'abord souligné sa volonté récente de faire émerger cette forme de coopération, en l'articulant avec les actions bilatérales.

"Il a ensuite souligné son importance dans la politique générale d'aide au développement. D'abord, parce qu'elle permet d'améliorer l'image et l'efficacité de la coopération française, en mobilisant autour des collectivités locales de nouveaux savoir-faire et de nouveaux acteurs français (hôpitaux, chambres de commerce, CAT,...) et en renforçant les interventions du ministère en faveur des actions de décentralisation dans les pays partenaires.

"Cette complémentarité des interventions est un des aspects les plus positifs de la coopération décentralisée qui permet, en outre, de sensibiliser la société française sur les questions de développement, et de faciliter l'émergence de partenaires locaux du Sud.

"Parmi les difficultés rencontrées, on peut noter :

- un foisonnement des opérations, et parfois un manque de capacité technique des collectivités
- une difficulté de suivi des Missions de coopération et d'action culturelle
- la faiblesse du dispositif central (un agent à mi-temps) et l'absence d'instance de concertation générale (pas d'équivalent de la COCODEV).

"Enfin, le nombre de collectivités locales mobilisées est relativement peu important (205 en 1993) ; il s'agit essentiellement de villes petites et moyennes (près de 88 % des collectivités concernées).

Néanmoins, celles qui interviennent ont un objectif de "solidarité", et l'on a pu relever quelques exemples très intéressants de mobilisation générale de plusieurs "niveaux" de collectivités territoriales (région, département, ville).

A la lumière d'une évaluation récente, un certain nombre de conclusions peuvent être tirées :

- En premier lieu, il est nécessaire de poursuivre les efforts de communication et d'information du ministère de la Coopération vers les collectivités locales françaises.

- D'autre part, il est important de privilégier, dans les cofinancements du ministère, les actions renforçant les interventions bilatérales dans les secteurs où les collectivités locales ont une "valeur ajoutée" reconnue, qu'il s'agisse du développement local, de la gestion urbaine et municipale, ou de l'appui administratif et technique aux collectivités.

- Enfin, il faudrait rechercher une articulation des financements bilatéraux et multilatéraux, et les valoriser à tous les niveaux.

D. CONCOURS FINANCIERS : 1 milliard de francs pour le financement de l'ajustement structurel, en forte diminution

Les crédits affectés aux concours financiers pour 1995, inscrits au chapitre 41-43, s'élèvent à 1.003 millions de francs, soit moins du quart (23,0 %) du montant total des dépenses d'intervention du titre IV.

Concours financiers
- Chapitre 41-43 -

(millions de francs)

Articles	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (MF)
10 - Aide budgétaire - Opérations exceptionnelles	95,0	90,0	- 5,0
20 - Bonifications des prêts d'ajustement structurel	560,0	583,0	+ 33,0
30 - Dons en faveur de l'ajustement structurel	500,0	320,0	- 180,0
Total	1.155,0	1.003,0	- 152,0

La forte diminution des crédits destinés à financer les concours financiers résulte de la prise en compte de l'effet dévaluation. Elle est en effet liée à l'amélioration attendue des balances des paiements des pays membres de la zone franc, soit comme conséquence directe de l'ajustement monétaire, soit du fait de la reprise des concours des institutions de Bretton Woods.

1. Aide budgétaire (article 10) : la "réserve du ministre"

Ces crédits, affectés aux "*opérations exceptionnelles*", sont en principe essentiellement destinés à financer les processus électoraux. Ils enregistrent en 1995 un abattement identique à celui de l'année dernière, soit 5 millions de francs. Ceci traduit, selon le ministère, "la relative banalisation des processus électoraux dans les pays du champ".

Aide budgétaire exceptionnelle
- Bénéficiaires -

(millions de francs)

Etats	Exercice 1990	Exercice 1991	Exercice 1992	Exercice 1993	Exercice 1994 (1)
BENIN	22,5	1,4	2,5	4,2	8,0
BURKINA FASO	15,0	7,0	--	8,2	28,3
BURUNDI	--	10,1	42,5	--	--
CAMEROUN	--	3,5	--	5,8	--
COMORES	--	1,38	--	1,2	--
CONGO	--	--	3,57	4,8	8,3
COTE D'IVOIRE	--	--	--	5,3	14,5
DJIBOUTI	--	4	--	2,7	--
GUINEE	--	9	5	5,0	--
GUINEE BISSAO	--	5	--	1,0	1,3
GUINEE EQUATORIALE	--	1	--	0,5	-
MALI	--	6,65	--	2,6	38
MADAGASCAR	--	--	5	10,00	-
MAURITANIE	--	--	--	1,50	-
MOZAMBIQUE	15,0	1,5	--	1,50	--
NIGER	25,05	8,1	--	6,1	8,7
RCA	--	49,77	--	9,0	8,2
RWANDA	--	--	--	10,0	0,2
SAO TOME	--	10	--	10,0	-
SENEGAL	15,0	11	--	3,8	10,9
TCHAD	--	--	--	32,8	8,9
TOGO	--	10	--	2,5	9,0
HAÏTI	--	--	--	4,0	-

(1) au 29 septembre 1994

2. Bonification des prêts de la CFD aux pays à revenu intermédiaire (article 20) : légère majoration liée à l'accroissement de la concessionnalité des prêts

Les crédits inscrits à l'article 20 sont destinés à financer les bonifications des prêts d'ajustement structurel accordés par la Caisse française de développement aux pays à revenu intermédiaire.

En 1995, la dotation de l'article 20 devrait progresser de 33 millions de francs, pour atteindre 593 millions de francs.

Ce montant devrait permettre d'accorder un montant de prêts de 1,7 milliard de francs (contre 2,7 en 1994). Cette diminution s'explique par le fait que les prêts d'ajustement structurel sont désormais consentis à des conditions plus concessionnelles. A montant équivalent de bonifications pour le ministère de la Coopération, le montant du prêt global consenti par la CFD sera plus faible.

Les prêts d'ajustement structurel accordés par la Caisse française de développement au cours de l'exercice 1993 se sont élevés à 2,9 milliards de francs. Ils ont été consentis au Cameroun, à la Côte d'Ivoire et au Gabon (1).

La bonification assurée par le ministère de la Coopération à ce titre s'est élevée à 720 millions de francs, soit 454 millions de francs pour la Côte d'Ivoire, 238 millions de francs pour le Cameroun et 38 millions de francs pour le Gabon.

Au 30 septembre 1994, le total des bonifications assurées par le ministère de la Coopération s'est élevé à 321,4 millions de francs (sur un montant annuel prévu de 560 millions de francs).

La Côte d'Ivoire a déjà bénéficié de 175 millions de francs et le Cameroun de 146,4 millions de francs.

3. Financement des dons de la CFD aux pays les moins avancés (article 30) : une baisse hypothétique

L'article 30 traduit l'incidence des décisions, prises au sommet de la Baule, de transformer les prêts à conditions spéciales (PCS) jusqu'alors consentis aux pays les moins avancés par la Caisse française de développement en "dons en faveur de l'ajustement structurel".

Le financement de ces subventions provient à parité du budget de la Coopération et de celui des Charges communes. La CFD conserve un rôle majeur dans l'attribution de cette aide. Elle participe à l'instruction du dossier, à parité avec le Trésor et le ministère de la Coopération. La décision est prise par le Conseil de surveillance de la CFD. La gestion des dons est effectuée par la CFD.

En 1993, les subventions d'ajustement consenties par la CFD ont concerné neuf PMA et se sont élevées à 423,2 millions de francs.

1. Soit, Côte d'Ivoire : 1.700 millions de francs
Cameroun : 1.050 millions de francs
Gabon : 150 millions de francs

(millions de francs)

Pays bénéficiaires	Montant de la subvention CFD	Part financée par le ministère de la Coopération
RCA	108,0	54,0
Niger	100,0	50,0
Tchad	108,5	57,5
Mali	60,0	30,0
Bénin	30,0	15,0
Comores	11,7	5,85
Guinée Bissau	5,0	3,8

Au 29 septembre 1994, le montant des décaissements s'élève à 274 millions de francs, sur un montant annuel prévu de 500 millions de francs (soit un taux de décaissement de 55 %).

Il a pour l'instant bénéficié aux états suivants :

- Sénégal	125 MF
- Mali	50 MF
- Burkina	30 MF
- Niger	30 MF
- Rwanda	13 MF
- Bénin	10 MF
- Comores	8 MF
- Djibouti	8 MF

Les "économies" anticipées en 1995 sur les besoins de concours financiers, du fait de l'incidence positive attendue de la dévaluation à la fois sur les balances des paiements des pays concernés et sur la reprise des concours des bailleurs de fonds, portent en totalité sur la dotation de l'article 30. Celle-ci diminue en effet de 180 millions de francs, soit - 36 % par rapport à 1994.

Votre rapporteur reste réservé sur cette hypothèse.

L'apparition d'une zone à deux vitesses et le retard d'ores et déjà pris par certains pays, précisément ceux-là même qui sont traditionnellement "émargeurs" à l'article 30, incite à la prudence. Les balances des paiements de ces pays ne se rééquilibrent pas aussi rapidement qu'espéré, d'autant que les institutions de Bretton Woods y ont d'ores et déjà à nouveau suspendu leurs décaissements.

Si le gouvernement français les suit, alors l'optimisme budgétaire affiché pour l'évolution de la dotation de l'article 30 est fondé. Mais c'est prendre le risque de confirmer cette évolution vers une zone franc à deux vitesses, à laquelle votre rapporteur ne croit pas opportun de souscrire.

V - LA DOTATION DU FAC : 2,5 milliards de francs d'autorisations de programme pour le financement de projets

Si les concours financiers inscrits au titre IV sont destinés à l'"ajustement structurel" (aide aux balances des paiements), la dotation globale du FAC, inscrite au chapitre 68-91, finance des projets.

Témoin des nouvelles orientations de la politique de coopération, la dotation FAC progresse notablement dans le budget 1995. De fait, avec 2.351 millions de francs, les crédits de paiement sont majorés de 18,9 %. A 2.513 millions de francs, les autorisations de programme progressent de 3,8 %.

Cette reprise sensible des autorisations de programme, après la baisse de 14 % enregistrée en 1994, traduit la priorité que le Gouvernement entend accorder à l'aide-projet, qui doit devenir désormais l'instrument privilégié du développement de nos partenaires africains.

L'abondement des autorisations de programme est concentré sur l'article 40 qui finance les dons accordés aux pays les plus pauvres par la CFD. Cet article avait en effet été plus touché ces dernières années par les effets de la rigueur budgétaire que les articles 10 et 20, dont les autorisations de programme sont simplement reconduites en francs constants.

Votre rapporteur souhaite toutefois que ceci ne constitue pas l'ébauche d'une tendance à la revalorisation de la dotation gérée par la CFD, au détriment du financement de projets directement soumis au Comité directeur du FAC.

Evolution de la dotation du FAC

(millions de francs)

	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (MF)
Article 10 : dons destinés à financer des projets ⁽¹⁾ :			
CP	1.300,3	1.309,0	+ 8,7
AP	1.377,0	1.377,0	0
Article 40 : dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres ⁽²⁾ :			
CP	586,7	952,0	+ 365,3
AP	953,0	1.046,0	+ 93,0
Article 20 : opérations exceptionnelles ⁽³⁾ :			
CP	30,0	30,0	0
AP	90,0	90,0	0
Total :			
CP	1.977,0	2.351,0	+ 374,0
AP	2.420,0	2.513,0	+ 93,0

⁽¹⁾ Répartis par décision du Comité directeur du FAC

⁽²⁾ Répartis par décision du Conseil de Surveillance et du Comité des Etats étrangers de la Caisse française de Développement. Ces dons bénéficient en outre de crédits inscrits au budget des Charges Communes.

⁽³⁾ Réserve du Premier ministre

A. OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES (article 20) : la "réserve du Premier ministre"

L'article 20, également appelé "réserve du Premier ministre" est un article de répartition à partir duquel peuvent être abondés d'autres articles ou chapitres du budget de la Coopération.

La dotation 1995 reste plafonnée en francs courants au niveau 1994, lequel correspondait déjà au niveau corrigé de 1993, soit 90 millions de francs en autorisations de programme et 30 millions de francs en crédits de paiement. Le montant des autorisations de programme de la réserve du Premier ministre est donc équivalent à celui des crédits de paiement inscrits au chapitre 41-43, article 10, qui constitue la "réserve du ministre de la Coopération".

• En 1993, la dotation de l'article 20 a été répartie comme suit :

- Sommet francophone de l'île Maurice 18,0 MF
(vers l'article 10 du chapitre 68-91)
- Elections en RCA 2,0 MF
(vers le chapitre 41-43, article 10 ⁽¹⁾)
- Elections au Togo 15,0 MF
(vers le chapitre 41-42 ⁽²⁾)

1. Concours financiers - opérations exceptionnelles (réserve du ministre)

• Au 26 juillet 1994, la dotation initiale de l'exercice 1994, majorée de 10 millions de francs de reports, soit un total de 100 millions de francs, a été utilisée comme suit :

- Contribution TV5	12,5 MF
(vers le chapitre 42-23 ⁽¹⁾)	
- Air Afrique	20,0 MF
(vers le chapitre 41-43 ⁽²⁾)	
- Equipement du contingent sénégalais au Rwanda	20,0 MF
(vers le chapitre 41-42 ⁽³⁾)	
- Restructuration armée tchadienne	8,0 MF
(vers le chapitre 41-43 ^{(3) (4)})	

B. LE FINANCEMENT DES DONS DE LA CFD AUX PAYS LES PLUS PAUVRES (article 40) : le plus gros effort

Les crédits de l'article 40 financent à 60 % les projets en faveur des pays les plus pauvres ⁽⁵⁾ accordés par la Caisse française de développement. Les 40 % restant sont pris en charge par le budget des Charges communes .

La Caisse française de développement fait approuver par son Conseil de surveillance (ou par le Comité des Etats étrangers) l'ensemble des dons-projets qu'elle consent aux pays les plus pauvres.

Ces engagements sont pris sur la base des autorisations de programme affectées par le Comité directeur du FAC d'une part (article 40 de la dotation FAC) et la direction du Trésor d'autre part (Ch. 68-00, article 30 du budget des Charges communes).

L'utilisation des crédits de l'article 40 mis à la disposition de la CFD par le ministère de la Coopération fait l'objet d'un rapport annuel qui présente la liste des projets qui ont bénéficié de ces crédits au cours des années antérieures.

Il n'y a pas d'affectation précise des financements en provenance du FAC ou des Charges communes à tel ou tel groupe de pays. Les crédits du ministère de la Coopération sont naturellement limités aux pays du champ. On peut considérer que cette limitation est bien respectée par la CFD, puisque l'ensemble des projets financés par elle hors du champ du ministère de la Coopération est très inférieur au montant des crédits mis à sa disposition par la direction du Trésor.

1. Actions de coopération pour le développement

2. Concours financiers.

3. Coopération militaire.

4. Opération envisagée.

5. PMA + quatre PRI.

Dons-projets aux pays les plus pauvres

(millions de francs)

	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution (MF)
Budget de la Coopération <i>Chapitre 68-91, article 40</i>			
- AP	953,00	1.046,00	+ 93,00
- CP	586,68	952,00	+ 365,32
Budget des Charges communes <i>Chapitre 68-00, article 30</i>			
- AP	476,00	524,00	+ 48,00
- CP	240,00	632,00	+ 391,00
Total			
- AP	1.429,00	1.570,00	+ 141,00
- CP	826,68	1.583,00	+ 756,32

Après avoir fortement diminué en 1994, (- 18,5 % en autorisations de programme) la dotation de l'article 40 est caractérisée en 1995 par un effort important, puisqu'elle bénéficie de 93 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles, tandis que les crédits de paiement sont majorés de 365,3 millions de francs.

Parallèlement, elle retrouve une part relative croissante dans le montant total de la dotation du FAC puisque, en 1995, elle représentera 40,4 % des crédits de paiement et 41,6 % des autorisations de programme (après 30 % et 39 % respectivement en 1994).

C. LE FINANCEMENT DES PROJETS DU FAC (article 10) : retour à la stabilité

L'affectation concrète de la dotation de l'article 10 résulte des décisions arrêtées par le Comité directeur du FAC, présidé par le ministre de la Coopération.

En 1995, cette dotation devrait s'élever à 1.309 millions de francs en crédits de paiement (soit une progression de 8,7 millions de francs par rapport à l'exercice précédent) et à 1.377 millions de francs pour les autorisations de programme, qui conservent le niveau arrêté en 1994.

Bien que très inférieure à la progression enregistrée par les crédits de l'article 40, cette évolution doit être considérée comme favorable. Elle succède en effet à une période de "vaches maigres" pour les projets FAC, puisqu'en 1994, les crédits de paiement de cet article avaient été diminués de 4,2 % et les autorisations de programme de 10 %.

Au total, avec 56 % des crédits de paiement et 55 % des autorisations de programme, les projets gérés par le FAC continuent d'occuper une part prioritaire dans la dotation du chapitre 68-91.

L'évolution favorable des crédits 1995 devrait permettre de renforcer l'effort en faveur de l'aide aux projets concrets, étant entendu qu'il apparaît souhaitable de privilégier désormais les projets de dimension moyenne, à programmation pluriannuelle, et faisant appel de façon croissante à la coopération privée et décentralisée, dont l'expérience sur le terrain est irremplaçable.

Votre rapporteur reste réservé sur l'intérêt des projets à dominante culturelle, dont l'intérêt immédiat en termes de développement économique ne lui apparaît pas évident. Il estime donc souhaitable que soit mis un terme à la part croissante prise par ce type de projets depuis 1987.

Plus particulièrement, il considère que les projets relevant de l'"action audiovisuelle extérieure de la France" ou du "développement de la francophonie" relèvent davantage de la compétence du ministère des Affaires étrangères ou de celle de la Culture et de la Francophonie.

En tout état de cause, il s'engage à se montrer particulièrement vigilant sur l'évolution et l'affectation des crédits de l'article 10 lors des réunions du Comité directeur du FAC, auquel il a l'honneur de représenter la Haute Assemblée.

Evolution de la répartition des états bénéficiaires de 1987 à 1993

(millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL	%
Pays les moins avancés (PMA)									
Bénin	32,37	24,92	52,02	4,00	40,22	41,00	22,70	217,24	2,05
Burkina-Faso	25,15	30,05	46,75	31,80	61,20	34,00	53,50	282,45	2,67
Burundi	21,90	23,60	26,50	21,70	26,10	8,00	28,20	156,00	1,48
Cambodge	-	-	-	-	-	-	42,00	42,00	0,49
Cap-Vert	14,70	6,0	12,0	7,50	19,30	11,50	2,50	73,50	0,70
Centrafrique	37,40	43,90	31,05	30,0	30,0	33,60	10,20	223,40	2,11
Comores	26,00	11,35	16,80	3,50	7,50	10,00	10,00	85,15	0,81
Djibouti	16,70	25,93	19,60	10,50	18,00	36,90	21,50	149,18	1,41
Gambie	-	1,00	-	20,00	-	30,00	80,00	2,30	0,02
Guinée	55,10	48,55	48,80	32,10	55,00	74,00	15,00	-328,55	3,11
Guinée-Bissao	14,10	21,62	26,27	20,28	15,00	10,25	18,30	125,82	1,19
Guinée-Equatoriale	9,90	14,11	15,40	1,30	13,40	7,50	8,20	69,81	0,66
Haiti	49,02	29,20	36,10	14,00	21,50	3,00	5,50	158,32	1,50
Madagascar	37,55	57,60	41,00	13,30	88,40	9,00	62,50	-309,35	2,93
Mali	56,70	43,80	45,79	38,10	75,20	38,00	17,00	-314,59	2,98
Mauritanie	41,07	36,27	38,95	42,91	6,05	61,80	16,00	243,05	2,30
Mozambique	-	-	19,10	14,10	19,60	28,50	31,50	112,80	1,07
Niger	35,91	40,80	36,40	33,40	43,40	54,50	27,55	-271,96	2,57
Rwanda	17,90	23,96	23,11	18,50	9,50	25,00	36,00	153,97	1,46
Sao-Tomé	12,25	11,70	3,60	24,50	4,36	14,20	18,00	88,61	0,84
Tchad	88,25	106,77	155,04	112,50	91,75	45,35	57,40	-657,07	6,21
Togo	21,80	27,86	30,00	14,70	20,00	15,50	-	129,86	1,23
Zaire	39,50	51,76	46,45	14,20	57,30	-	-	209,21	1,98
TOTAL PMA	653,33	680,75	770,76	593,09	726,38	538,50	531,40	4.404,23	41,66
NON PMA									
Angola	-	-	10,00	2,90	17,70	26,00	3,00	59,60	0,56
Cameroun	25,82	29,76	20,24	34,50	89,40	99,40	19,00	318,12	3,01
Congo	39,46	60,75	28,60	28,20	23,50	51,90	7,00	239,41	2,26
Côte d'Ivoire	32,70	37,40	29,50	10,30	64,50	54,25	67,20	-295,85	2,80
Dominique	-	-	-	-	4,00	-	6,00	10,00	0,09
Gabon	41,00	70,50	52,25	14,10	47,20	12,80	24,58	-262,43	2,48
Grenade	-	-	-	-	3,50	-	-	3,50	0,03
Ile-Maurice	19,75	21,30	13,57	9,10	10,60	28,60	44,25	147,17	1,39
Namibie	-	-	7,50	40,00	11,40	31,15	29,00	119,05	1,13
Sénégal	61,31	51,22	66,20	53,20	85,30	39,00	70,40	-426,63	4,04
Seychelles	5,50	9,08	6,30	1,70	1,50	3,00	-	27,08	0,26
Sainte Lucie	9,02	17,46	13,27	19,00	5,70	10,20	-	74,66	0,71
TOTAL NON PMA	234,57	297,48	247,43	213,00	364,30	356,30	270,43	1.983,52	18,76
TOTAL GENERAL	1.382,72	1.674,17	1.674,23	1.292,96	1.711,36	1.489,95	1.347,09	10.572,52	100,00

D. COMPTE RENDU DE MANDAT AU COMITÉ DIRECTEUR

1. Rappel - Affectation des crédits de 1987 à 1993 : principales tendances

De 1987 à 1993, l'analyse de l'évolution de la répartition des crédits de l'article 10, aux termes des décisions du Comité directeur du FAC, fait apparaître les tendances suivantes :

- Forte croissance de la part relative des projets d'intérêt général (de 21 % du total à 35 % du total)

Cette tendance semble traduire une centralisation accrue de la définition des projets au niveau de la rue Monsieur, de préférence aux projets plus "individualisés" présentés par les services extérieurs. Elle est confirmée par la part croissante prise, au sein des projets étatiques, par les projets "intersectoriels".

- Diminution sensible de la part des projets inter-états (15 % à 5 %).

- Légère diminution des projets bénéficiant aux pays les moins avancés, qui demeurent néanmoins prioritaires (de 74 % à 66 %).

- Dans la répartition sectorielle des projets :

- apparition, depuis 1991, de projets d'appui aux administrations (11 % du total en 1993), de projets recherche (4,3 % en 1993) et de la formule déconcentrée des crédits déconcentrés d'intervention, dont l'affectation concrète relève de la décision directe du chef de mission (7,1 % en 1993).

- progression des opérations intersectorielles (de 2,5 % du total à 11,9 %), et des projets liés à l'action culturelle et à l'information (de 6,6 % à 10,2 % du total).

- quasi disparition des projets de développement industriel et minier (de 6,6 % à 3,2 % du total)

- sensible diminution des projets d'infrastructures (de 19 % à 11 %), de santé (de 12 % à 9 %), et surtout de développement rural (de 25 % à 19 %). Ce dernier reste néanmoins prioritaire.

- stabilité des projets éducation (de 15 % à 14 %).

- Augmentation constante de la taille moyenne des projets (de 2,3 millions de francs à 9,2 millions de francs)

- Principaux bénéficiaires de l'aide cumulée 1987-1993 :

- Tchad : 657,1 MF (notamment au cours des années 1989-1990)
- Sénégal : .. 426,6 MF (de façon constante sur la période)
- Guinée ... 328,5 MF
- Cameroun : 318,1 MF (notamment en 1991-1992)
- Mali : 319,6 MF
- Madagascar : 309,3 MF (chute depuis 1992)
- Côte d'Ivoire : 295,8 MF

2. Répartition des projets en 1993

En 1993, le Comité directeur du FAC a procédé à la répartition de 1.356,09 millions de francs de crédits, affectés à 148 projets.

Avec 74,7 millions de francs de crédits, les opérations "interétats" ont représenté 5,5 % du montant total des crédits.

Avec 470,55 millions de francs, les opérations d'intérêt général ont représenté 34,7 % du total.

Avec 810,84 millions de francs, les projets d'état ont représenté 59,8 % du total.

Les principaux états bénéficiaires des projets ont été les suivants :

- Sénégal : 70,4 MF (soit 5,2 % du total des projets états)
- Côte d'Ivoire : 67,2 MF (soit 4,96 % du total)
- Tchad : 57,4 MF (soit 4,23 % du total)
- Burkina Faso 53,5 MF (soit 3,95 % du total)
- Ile Maurice 44,25 MF (soit 3,3 % du total)

Ont bénéficié d'un montant global inférieur à 10 millions de francs, l'Angola (3 MF) ; le Cap-Vert (2,5 MF) ; le Congo (7 MF) ; la Dominique (6 MF) ; la Gambie (0,8 MF) ; la Guinée Equatoriale (8,2 MF) ; Haïti (5,5 MF) ; le Togo (4 MF) et le Zaïre (5 MF).

Avec 66,6 % du total des projets-Etats, les pays les moins avancés restent les bénéficiaires prioritaires de cette forme d'aide.

S'agissant de la répartition par secteurs, le développement rural reste encore prioritaire avec 18,4 % du total des projets. L'enseignement et la formation arrivent ensuite avec 13,8 % du total. Avec 10,2 % du total des projets, l'action culturelle et l'information conservent une place équivalente, du même ordre que l'appui aux administrations et l'amélioration des infrastructures. La part des projets de développement industriel et minier reste très faible : 3,3 % du total.

Il faut souligner la part toujours croissante prise par les crédits déconcentrés d'intervention (CDI).

Affectation 1993 de l'article 10
-répartition par secteur-

	millions de francs	en %
Opérations intersectorielles	162,2	11,96
Développement rural	249,2	18,38
Dév. industriel et minier	44,2	3,26
Infrastructures	148,9	10,98
Équipement sanitaire et social ..	121,5	8,96
Enseignement et formation	187,7	13,84
Action culturelle et information .	138,6	10,23
Appui aux administrations	149,7	11,04
Recherche	58,2	4,29
CDI	95,8	7,06
TOTAL GENERAL	1.356,0	100

La taille moyenne des projets s'établit à 9,2 millions de francs, ce qui confirme la tendance à l'augmentation souhaitée par le ministère de la Coopération.

3. Répartition des projets en 1994

Pour l'exercice 1994, le Comité directeur a tenu cinq réunions pour procéder à la répartition de 1.460,8 millions de francs.

- CD du 20 janvier : mise en place du Fonds spécial de développement	150,0 MF
- CD du 10 février 1994 :	256,3 MF
- CD du 9 mai 1994 :	343,7 MF
- CD du 26 juillet 1994 :	327,3 MF
- CD du 24 novembre 1994	383,5 MF

Les principales observations de votre rapporteur, au vu des décisions prises, sont les suivantes :

1. L'importance de l'effort fait dans le cadre des mesures d'accompagnement de la dévaluation :	230,0 MF
- Fonds spécial de développement :	150,0 MF
- médicaments :	40,0 MF
- livres scolaires :	30,0 MF
- FADE	10,0 MF

Votre rapporteur souhaite néanmoins rappeler ici que la mise en place du Fonds spécial de développement, qui résulte de la volonté conjointe du Président de la République et du Premier ministre, devait correspondre à un effort supplémentaire de la France.

Il est donc regrettable que les crédits nécessaires au financement du Fonds spécial de développement n'aient correspondu jusqu'à présent qu'à un redéploiement au sein de la dotation 1994 de l'article 10, et non à un abondement spécifique par décret d'avances ou collectif.

2. L'apparition de projets destinés à renforcer la sécurité intérieure des Etats : 93,5 millions de francs

Votre rapporteur se félicite de l'accès désormais ouvert à la dotation du FAC des projets destinés à renforcer la sécurité intérieure, seuls à même de garantir l'état de droit indissociable de la consolidation de la démocratie. Loin de constituer un "soutien aux régimes en place", ou une "ingérence dans les affaires intérieures", cette évolution correspond à une analyse pragmatique des besoins actuels des états africains, sommés de mener à bien conjointement développement économique et consolidation de la démocratie.

Il conviendra toutefois que la prise en compte de ces besoins ne se fasse pas au détriment d'autres projets de développement et s'accompagne d'une progression en conséquence, sinon équivalente, de la dotation globale du FAC.

3. Le renforcement de l'aide aux projets mis en oeuvre par les ONG, les associations et la coopération décentralisée

- | | |
|--|----------|
| 4. <u>L'importance confirmée des projets sur CDI</u> : | 88,8 MF |
| 5. <u>La relative faiblesse des projets concernant la lutte contre le SIDA</u> | 105,7 MF |
| 6. <u>Le maintien d'une part prépondérante des projets éducation, culture, recherche</u> : | 307,3 MF |

De fait, là encore, votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de l'inscription au FAC de projets liés à la mise en oeuvre de décisions prises ou liées au sommet de la Francophonie (90,0 millions de francs), ou à l'action audiovisuelle extérieure de la France (20,0 millions de francs), soit un total général supérieur au montant des actions de lutte contre le Sida.

Comité directeur du FAC - Décisions 1994

1. Comité directeur du 10 février 1994 : 256,3 millions de francs

- Développement institutionnel : 10,0 millions de francs	
- Bénin : Appui au service public de la justice	5,0 MF
- Burkina Faso : Appui à la rénovation de la justice	5,0 MF
- Développement économique et environnement : 43,4 millions de francs	
- Djibouti : Appui au redressement du port de Djibouti	5,0 MF
- Mali : Développement de l'agriculture périurbaine de Bamako	8,0 MF
- Namibie : Informatisation de la gestion commerciale et technique des abonnés au téléphone :	5,0 MF
- Tchad : Hydraulique pastorale et villageoise du Billine	4,0 MF
- Inter états : Appui à la Compagnie électrique du Bénin	4,0 MF
- Intérêt général : Structuration et articulation des recherches agricoles et rurales en Afrique (Sarara II)	10 MF
- Intérêt général : Appui aux actions "Faune sauvage et écosystèmes africains II"	1,4 MF
- Intérêt général : Appui à la lutte contre le criquet pèlerin	6,0 MF
- Education, recherche et culture : 152,7 millions de francs	
- Cameroun : Centre sportif de haut niveau à fonction régionale	7,0 MF
- Guinée Bissau : Appui au développement culturel et sportif	4,7 MF
- Guinée équatoriale : Appui à l'enseignement du français	3,0 MF
- Guinée équatoriale : Développement culturel	3,3 MF
- Mauritanie : Développement intégré des activités sportives et socio- culturelles	8,0 MF
- Niger : Appui au système éducatif	12,0 MF
- Seychelles : Enseignement et diffusion de la langue française	3,2 MF
- Intérêt général : Jeux de la Francophonie 1994	4,0 MF
- Intérêt général : développement du sport de haut niveau	5,5 MF
- Intérêt général : coopération multilatérale francophone	28,0 MF
- Intérêt général : espace scientifique francophone AUPELF-UREF (1)	74,0 MF
- Santé et développement social : 7,0 millions de francs	
- Guinée équatoriale : Appui à la gestion du pavillon spécial de Bata	5,0 MF
- Mali : Appui aux actions décentralisées de santé publique	2,0 MF
- Plan, statistiques, finances : 6,2 millions de francs	
- Côte d'Ivoire : PAFI (appui à la gestion des ressources humaines des administrations financières)	5,0 MF
- Sao Tomé : PAFI	1,2 MF

(1) Suite aux décisions prises au Sommet francophone de Maurice

- Coopération multilatérale

- Intérêt général : Appui à la fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF)⁽¹⁾ 25,0 MF

- CDI: 12 millions de francs

- Haïti : 5,0 MF
 Seychelles : 1,0 MF
 Zaïre : 6,0 MF

2. Comité directeur du 9 mai 1994 : 343,7 millions de francs

- Développement institutionnel : 48,5 millions de francs

- Burundi : aide à la réinsertion des rapatriés sinistrés en province de Kayanga 3,0 MF
 - Mauritanie : refonte de l'état-civil 15,0 MF
 - Mozambique : Appui aux institutions urbaines et au développement social des quartiers à Maputo 8,5 MF
 - Intérêt général : Cofinancement des actions de coopération décentralisée 12,0 MF
 - Intérêt général : Cofinancement des actions ONG - "les jeunes et la coopération" 10,0 MF

- Développement économique et environnement : 117,9 millions de francs

- Bénin : appui à l'Institut géographique national 2,0 MF
 - Cameroun : Développement local et valorisation de la biodiversité dans le Nord-Cameroun (action conjointe FEM) 3,8 MF
 - Cameroun : Appui aux stratégies paysannes et à la professionnalisation de l'agriculture (coton et café-cacao) 29,5 MF
 - Comores : Appui à la nouvelle stratégie agricole 5,7 MF
 - Guinée : Appui à l'Agence de la navigation aérienne 6,0 MF
 - Sénégal : Entreprise et compétitivité 12,0 MF
 - Sénégal : Restructuration de la filière pêche industrielle 7,0 MF
 - Intérêt : Participation au programme Agrhymet (lutte contre la sécheresse au Sahel) 12,0 MF
 - Intérêts : Appui à l'organisation africaine du bois (OAB) 6,0 MF
 - Intérêts : Gestion durable des forêts tropicales africaines : politiques et recherches 15,0 MF
 - Intérêt général : Appui aux États africains face aux enjeux environnementaux 10,3 MF
 - Intérêt général : Programme régional d'appui aux opérations d'épargne et de crédit décentralisées 8,6 MF

(1) Programme Banque mondiale

- <u>Education, recherche et culture</u> : 58,1 millions de francs	
- Mali : Appui à la jeunesse par les activités sportives	4,5 MF
- Mozambique : Appui complémentaire pour la construction du centre culturel franco-mozambicain	3,6 MF
- Intérêt général : appui au développement culturel des Etats : création, promotions, patrimoine, échanges et formation	20,0 MF
- Intérêt général : mesures d'accompagnement de la modification de la parité CFA dans le secteur du livre	30,0 MF
- <u>Santé et développement social</u> : 92,2 millions de francs	
- Cap-Vert : lutte contre le SIDA	1,3 MF
- Guinée : Appui au programme national de lutte contre MST/SIDA	1,9 MF
- Sénégal : lutte contre MST/SIDA	4,0 MF
- Intérêt général : Programme de lutte contre le VIH - Sida en Afrique	45,0 MF
- Intérêt général : mesures d'accompagnement de la modification de la parité CFA dans le secteur du médicament	40,0 MF
- <u>Plan, statistiques, finances</u> : 14,5 millions de francs	
- Mali : PAFI	6,0 MF
- Intérêt général : études générales et évaluations 1994-1995 : - compétitivité de la filière pêche maritime en Afrique - problèmes financiers liés à la décentralisation - impact à moyen terme de la dévaluation du CFA	8,5 MF
- <u>CDI</u> : 12,5 millions de francs	
- Cap-Vert :	2,5 MF
- Congo :	5,0 MF
- Côte d'Ivoire :	5,0 MF

3. Comité directeur du 26 juillet 1994 : 327,3 millions de francs

- <u>Développement institutionnel</u> : 34,85 millions de francs	
- Bénin : Appui à la protection civile et aux forces de sécurité :	10 MF
- Burundi : Amélioration de l'habitat rural	5,8 MF
- Mauritanie : Appui au ministère de l'Intérieur	
- Direction générale de la sûreté nationale	4,9 MF
- Ministère de la Défense nationale	5,1 MF
- Garde nationale	6,05 MF
- Intérêt général : droit au service du développement de la démocratie (ACCT) (1)	3,0 MF

- Développement économique et environnement : 89,3 millions de francs

- Burundi : Elevage bovin laitier dans le Muganha	6,0 MF
- Côte d'Ivoire : Appui à l'organisation professionnelle du monde rural en Côte d'Ivoire	8,0 MF
- Guinée : Appui aux recherches agronomiques et halieutiques ..	10,0 MF
- Guinée Bissau : Achèvement du projet de restructuration d'EAGB (électricité)	2,5 MF
- Mali : Appui au programme céréalier	9,0 MF
- Mali : Restructuration de l'Office du Niger (autosuffisance alimentaire)	5,5 MF
- Sainte-Lucie : Appui aux politiques de diversification agricoles et touristiques dans les petites Antilles	8,7 MF
- Tchad : Appui au secteur de l'élevage du Tchad oriental	13,0 MF
- Interétats : Appui aux organisations professionnelles agricoles - Mali-Burkina Faso	5,9 MF
- Intérêt général : Appui au réseau "Technologie Partenariat en agroalimentaire"	2,7 MF
- Intérêt général : procédures d'appui direct aux entreprises (FADE) mises en oeuvre par la CFD (dans le cadre de la dévaluation du franc CFA)	10 MF
- Intérêt général : Commerce et transport international	8,0 MF

- Education, recherche et culture : 96,5 millions de francs

- Congo : relance des institutions scolaires préalable à la réforme du système éducatif	6,0 MF
- Guinée Bissau : appui à l'enseignement et à la diffusion du français	4,5 MF
- Madagascar : PRESEM II (enseignement primaire et secondaire)	25,0 MF
- Mozambique : appui à la reprise de l'enseignement du français	8,0 MF
- Intérêt général : appui au développement du cinéma et de l'audiovisuel en Afrique	15,0 MF
- Intérêt général : Politique de l'image ⁽¹⁾	20,0 MF
- Intérêt général : appui aux alliances françaises et aux centres culturels franco-étrangers	8,0 MF
- Intérêt général : Enfants de la rue	10,0 MF

(1) Sommet de la Francophonie - Maurice

- Santé et développement social : 48,5 millions de francs

- Burkina Faso : Santé publique. Sida, tuberculose et pharmacie ..	10,5 MF
- Guinée : Gestion du système de santé	5,0 MF
- Ile Maurice : projet d'appui aux soins d'urgence	2,5 MF
- Mali : prise en charge en milieu urbain des séropositifs et des malades du SIDA à Bamako et dans les grandes villes (via les ONG et associations)	3,0 MF
- Tchad : action sociale et promotion féminine	2,5 MF
- Intérêt général : Femmes et droit	3,0 MF
- Intérêt général : appui à la politique pharmaceutique des états ..	10,0 MF
- Intérêt général : programme mobilisateur tuberculose	12,0 MF

- Plan, statistiques, finances : 5,15 millions de francs

- Intérêt général : programme de formation en gestion de la politique économique	1,65 MF
- Intérêt général : OAA (Banque Mondiale) : missions d'experts à frais partagés dans le secteur agricole	2,0 MF
- Intérêt général : appui à la Coalition mondiale pour l'Afrique (2) ..	1,5 MF

- CDI : 53,0 millions de francs

- Angola :	3,5 MF
- Bénin :	3,0 MF
- Burundi :	7,0 MF
- Centrafrique :	6,0 MF
- Djibouti :	2,0 MF
- Gabon :	4,0 MF
- Mali :	6,0 MF
- Mauritanie :	4,0 MF
- Mozambique :	4,0 MF
- Namibie :	3,0 MF
- Rwanda :	4,0 MF
- Sao Tomé :	1,5 MF
- Togo :	5,0 MF
- Guinée	3,0 MF

(1) S'inscrit dans le cadre de la politique audiovisuelle extérieure de la France adopté par le Conseil de l'Audiovisuel Extérieur de la France présidé par le Premier ministre

(2) Programme Banque mondiale

4. Comité directeur du 24 novembre 1994 : 383,35 millions de francs

- Développement institutionnel : 104,6 millions de francs

- Burkina Faso : Appui à la sécurité publique - Gendarmerie	9,0 MF
- Cap Vert : Appui à la décentralisation	4,0 MF
- Côte d'Ivoire : Appui au ministère de la Sécurité	16,0 MF
- Guinée Bissau : Appui aux forces de sécurité civiles	3,8 MF
- Burundi : Renforcement de la sécurité publique	9,6 MF
- Congo : Appui aux forces civiles de sécurité intérieure	12,0 MF
- Tchad : Appui à la sécurité civile	9,8 MF
- Mozambique : Appui aux forces de sécurité civile	7,5 MF
- Intérêt général : Renforcement des capacités d'opérateur de l'AFVP	6,8 MF
- Intérêt général : Appui aux interventions privées associatives ...	15,0 MF
- Intérêt général : Cofinancement des actions ONG	11,1 MF

- Développement économique et environnement : 112,25 millions de francs

- Intérêt général : FSD - deuxième tranche	72,5 MF
- Burkina Faso : Appui en formation aux groupements paysans et aux structures de développement rural	3,5 MF
- Guinée : Appui aux réseaux d'épargne et de crédit décentralisés en Guinée	3,75 MF
- Cameroun : Contribution pour la mise en oeuvre du programme sectoriel des transports	7,0 MF
- Centrafrique : Projet d'appui aux organisations paysannes	12,0 MF
- Namibie : Alimentation en eau dans la région d'Okangwena	12,0 MF
- Interétats : Actions coordonnées avec le programme alimentaire mondial (Guinée - Madagascar)	3,5 MF

- Education, recherche et culture : 62,5 millions de francs

- Bénin : Sommet francophone à Cotonou	10,0 MF
- Burkina Faso : Appui à l'enseignement secondaire général	7,5 MF
- Côte d'Ivoire : Appui au secteur jeunesse et sport	8,0 MF
- Gabon : Insertion sociale de la jeunesse urbaine	3,0 MF
- Intérêt général : Aide à la lecture publique	29,0 MF
- Intérêt général : Amélioration de l'environnement institutionnel de la presse écrite et radiophonique	5,0 MF

- Santé et développement social : 86,2 millions de francs	
- Madagascar : Appui à la santé publique	25,0 MF
- Côte d'Ivoire : Système national d'information sanitaire et contrôle des maladies	5,0 MF
- Niger : Lutte contre le SIDA	5,0 MF
- Cameroun : Appui à la lutte contre le SIDA	8,0 MF
- Centrafrique : Lutte contre le SIDA et la tuberculose	10,0 MF
- Congo : Appui à la lutte contre le SIDA	10,0 MF
- Sao Tomé : Appui au ministère de la Santé	4,5 MF
- Tchad : Appui au programme de lutte contre le SIDA	2,7 MF
- Sainte Lucie : Appui à la lutte contre les MST et le SIDA dans les Caraïbes	4,0 MF
- Intérêt général : Programme mobilisateur paludisme P4/P6	12,0 MF
- CDI : 8,8 millions de francs	
- Guinée	3,0 MF
- Guinée Bissau	1,8 MF
- Zaïre	2,0 MF
- Haïti	2,0 MF
- Plan, statistiques, finances : 9,0 millions de francs	
- Guinée : PAFI	6,0 MF
- Intérêt général : Appui au GIS "DIAL" - Développement des instigations sur l'ajustement à long terme)	3,0 MF

CONCLUSION

Le tournant majeur pris le 24 janvier dernier avec la dévaluation du franc CFA constitue un événement fondamental des relations franco africaines.

La simultanéité, le lundi 7 février, des obsèques du président Félix Houphouët-Boigny et de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement destinée à finaliser cette décision, est apparue à beaucoup comme le symbole de la fin d'une époque.

La décision, prise le jour même de la dévaluation du franc CFA, de constituer une Communauté économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (CEMAO), est passée beaucoup plus inaperçue. Elle mérite pourtant tout autant d'attention. La consolidation des entités régionales, particulièrement opportune et adéquate sur un continent aussi vaste, pour lequel les entités étatiques sont si manifestement loin de prévaloir sur les considérations ethniques, est essentielle.

Pour les états africains de la zone franc, la constitution rapide d'une zone commune d'échanges économiques est une condition indispensable à la préservation d'une unité monétaire qui leur a été imposée d'entrée de jeu en 1946.

Pour la France, comme pour les institutions de Bretton Woods qui ont joué dans cette décision un rôle majeur, la réussite de la dévaluation s'impose.

Or il convient aujourd'hui de ne pas sous-estimer le risque, réel, de voir rapidement se constituer une zone à deux vitesses.

Si les inconvénients redoutés de la dévaluation ont pu être contenus, si les premiers résultats apparaissent plutôt encourageants, il faut se garder de toute illusion. Les résultats sont loin d'être acquis. Le retour des capitaux demeure partiel, la reprise des recettes fiscales et douanières est encore très limitée, les tensions inflationnistes sont fortes, la dette extérieure reste massive. Le contrôle démographique, sanitaire, institutionnel n'a pas changé.

Plus gravement, les réactions des divers bailleurs de fonds démontrent que si la mobilisation a généralement été globale, elle n'a jamais été commune. Il ne faut pas exclure que la rupture de la parité avec le franc français, les risques d'éclatement de la zone, se traduisent par une redistribution non négligeable des cartes dans cette zone d'influence francophone si importante jusqu'à présent.

Dans ce cadre, comment se situe la politique française ?

Considéré comme un symbole par tous nos partenaires, le budget 1995 a su parfaitement intégrer les gains immédiats de la dévaluation, pour faire porter l'accent sur l'aide aux projets, traduisant ainsi l'inflexion fondamentale, et nécessaire, de notre politique de coopération.

Il conviendra d'être attentif. La nouvelle échéance aujourd'hui assignée aux pays africains s'ajoute à la gageure qu'ils affrontent déjà : réussir à la fois le développement économique et la consolidation de la démocratie, c'est-à-dire, pour les gouvernements en place, opposer précisément la rigueur aux forces sociales qui les ont souvent portés au pouvoir (jeunesse, universitaires, fonction publique, armée, etc...).

Dans ce cadre, la définition des projets de développement doit suivre une ligne de crête parfois bien difficile : entre l'élaboration technique parfaite de modèles macroéconomiques entièrement bouclés, mais qui trop souvent sous-estiment le facteur humain –ailleurs appelé électorat– et la définition "amicale" de projets personnalisés, souvent en toute bonne foi, il faudra trouver une moyenne. L'objectif est ardu, il sera souvent délicat, mais c'est la seule façon de garantir la réussite.

La détermination affichée du gouvernement, le métier incontestable des différents acteurs de la coopération, et leur réelle bonne volonté, l'"avance" dont dispose encore la France dans les états africains devraient permettre de transformer cet essai difficile, et de poser les jalons, grâce à une "solidarité exigeante", mais aussi sans faille, de l'émergence tant attendue du continent africain.