

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION :
COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnault, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
PREMIÈRE PARTIE : LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	11
CHAPITRE PREMIER : UN NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL	11
I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYS DU CHAMP S'AMÉLIORE	11
A. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS.....	12
B. LA MISE EN OEUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES ET LES PROGRÈS DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE	15
II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MARQUE LE PAS	19
A. LA MOBILISATION DE LA COMMUNAUTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE APRÈS LA DÉVALUATION DU FRANC CFA.....	19
B. LE REFLUX DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT.....	24
CHAPITRE II : L'AIDE FRANÇAISE À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE EFFICACITÉ	27
I. UNE ORGANISATION COMPLEXE	27
A. L'INTERVENTION DE MULTIPLES DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS.....	29
1. <i>La prépondérance du ministère de l'économie</i>	30
2. <i>Des crédits dispersés entre différents ministères</i>	35
B. LA CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : BANQUE ET OPÉRATEUR DU DÉVELOPPEMENT.....	37
C. L'AIDE MULTILATÉRALE : UN ASPECT PEU VISIBLE DE L'AIDE FRANÇAISE.....	40

II. VERS UNE RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE L'AIDE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT	42
A. DES PREMIÈRES MESURES DE RÉORGANISATION	42
B. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION	46
DEUXIEME PARTIE : LE BUDGET DE LA COOPERATION	49
CHAPITRE PREMIER : L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COOPERATION : GESTION DES EXERCICES 1994 ET 1995	49
I. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1994	49
A. LES MOUVEMENTS INTERVENUS EN COURS D'EXERCICE : UNE MAJORATION DE 7 % DE LA DOTATION INITIALE	49
1. <i>Près de 500 millions de francs de reports</i>	50
2. <i>Les ouvertures de crédit : 186 millions de francs</i>	51
3. <i>Les annulations de crédits : 257 millions de francs</i>	51
4. <i>Les transferts : un apport de 51 millions de francs</i>	52
5. <i>Le rattachement des fonds de concours : un poste en forte diminution</i>	52
B. EVOLUTION PAR ACTION	54
1. <i>Les moyens des services</i>	54
2. <i>La coopération civile</i>	56
3. <i>La coopération militaire</i>	57
4. <i>Appui à la coopération privée et décentralisée</i>	57
5. <i>Concours financiers</i>	58
6. <i>La dotation du FAC et les crédits délégués à la CFD</i>	58
II. L'ETAT D'EXECUTION DU BUDGET DE 1995	59
1. <i>Des reports supérieurs à ceux de l'exercice précédent</i>	59
2. <i>Les virements et transferts de crédits</i>	60
3. <i>Le collectif budgétaire de l'été 1995</i>	61
4. <i>Le collectif budgétaire de fin d'année</i>	63

CHAPITRE II : LE PROJET DE BUDGET POUR 1996	65
I. LES MOYENS DES SERVICES RESTENT STABLES	67
A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : 215 MILLIONS DE FRANCS.....	68
B. LES MOYENS DES SERVICES EXTERIEURS : 384 MILLIONS DE FRANCS.....	69
1. <i>Les missions de coopération</i>	69
2. <i>Les centres médico-sociaux</i>	70
3. <i>Les établissements culturels</i>	70
C. LA SUBVENTION A L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ETRANGER ET LES INVESTISSEMENTS DANS LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES : 407 MILLIONS DE FRANCS.....	71
II. LES MOYENS D'INTERVENTION : UNE DIMINUTION QUI SE RALENTIT	72
A. LA COOPÉRATION CIVILE : POURSUITE DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS DE COOPÉRANTS.....	73
1. <i>Le recul des crédits de l'assistance technique civile</i>	75
2. <i>La stabilité des autres actions de coopération civile</i>	77
B. UN COUP D'ARRÊT À LA DIMINUTION DES MOYENS DE LA COOPÉRATION MILITAIRE.....	79
C. L'AUGMENTATION DES BONIFICATIONS DE PRÊTS ENTRAÎNE UNE PROGRESSION DE 3 % DES CONCOURS FINANCIERS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL.....	82
1. <i>Une forte augmentation des bonifications des prêts d'ajustement structurel</i>	83
2. <i>La réduction des dons d'ajustement structurel se poursuit</i>	84
3. <i>La réserve du ministre : une dotation fortement abondée en cours d'année</i>	85
III. L'AIDE AUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT : UNE PRIORITÉ QUI RESTE À CONFIRMER	86
A. LES OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES.....	88
B. LES DONNS PROJETS DE LA CFD : REGROUPEMENT ET CONTRACTION DES CRÉDITS.....	88

C. LES CRÉDITS DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION SONT MAINTENUS	90
ANNEXE : COMPTE RENDU DE MANDAT AU COMITE DIRECTEUR DU FAC	95
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	99

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La situation économique de beaucoup de pays du champ évolue favorablement. Pour la première fois depuis des années, plusieurs pays africains devraient connaître une croissance économique supérieure à leur croissance démographique, c'est-à-dire une **augmentation du revenu par habitant.**

Les situations sont diverses d'un pays à l'autre mais on peut dire que la dévaluation du franc CFA, la hausse des cours des matières premières et les profondes réformes structurelles engagées au cours des deux dernières années par les pays en développement se traduisent, dans la plupart des Etats, par une hausse de la production agricole et des exportations, une amélioration des balances des paiements, une réduction des déficits publics.

Cette amélioration globale, qui marque la fin de "l'afro-pessimisme", ne doit pas cacher les difficultés considérables et les écueils qui attendent les pays en développement, notamment si l'on considère le **coût social de l'assainissement économique et financier.**

2. L'aide publique au développement doit jouer un rôle décisif dans le redressement économique et financier des pays en développement. Or, pour la troisième année consécutive, celle-ci va diminuer et partout, en Europe comme aux Etats-Unis, des réductions drastiques dans l'aide extérieure sont envisagées.

Cette évolution est inquiétante car elle intervient précisément au moment où les efforts accomplis par les pays en développement ont besoin d'être accompagnés. Il s'agit en effet de favoriser la restructuration du secteur public et le développement du secteur privé et d'éviter que l'effort de maîtrise des finances publiques ne s'effectue au détriment des secteurs vitaux pour le développement : l'éducation et la formation, la santé, les grandes infrastructures.

3. Dans cet environnement peu favorable, la France maintient sa position de premier grand pays industrialisé pour l'effort d'aide publique au développement par rapport au PNB (loin devant l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon et les Etats-Unis, mais derrière quatre pays nordiques).

En 1996, l'aide publique française au développement devrait se monter à **45,5 milliards de francs**. L'aide bilatérale diminuera en raison notamment de la diminution des crédits nécessaires à l'ajustement structurel ou au traitement de la dette, ce qui traduit, dans une certaine mesure, l'amélioration de la situation financière des pays du champ.

L'aide multilatérale, en particulier européenne, continuera à augmenter.

Il faut souligner à cet égard le rôle joué par le Gouvernement français en faveur du maintien des moyens du FED, ce maintien étant obtenu par une augmentation de la contribution française déjà très importante.

Votre commission constate toutefois que s'il se poursuivait, le mouvement de substitution de l'aide européenne à l'aide bilatérale conduirait à minorer, aux yeux de nos partenaires, **l'impact visible de l'aide française**. Il en est des crédits du FED comme de l'aide sociale départementale : pour le bénéficiaire, l'aide est une réalité mais n'a pas de visage.

4. Le rôle du ministère de la coopération est aujourd'hui au coeur des débats sur la réforme institutionnelle de l'aide au développement.

Le ministère de la coopération, qui se singularise par son "champ" spécifique d'intervention, ne gère qu'environ 15 % de l'aide au développement, la part la plus importante revenant au ministère de l'économie et des finances.

La constitution du Gouvernement a été marquée par :

- le **rattachement de la coopération au ministère des affaires étrangères**, sous la forme d'un ministère délégué ;

- l'**élargissement de son champ d'intervention** à l'ensemble des pays ACP et à l'Afrique du Sud, dans un souci de coller aux mécanismes communautaires et de renforcer la prise en compte de l'intégration régionale dans les projets de développement ;

- l'engagement d'une réflexion sur la **réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'aide publique au développement**, les ministres des affaires étrangères et de la coopération, en liaison avec le ministre de l'économie, devant présenter rapidement des propositions au Premier ministre.

L'élargissement du champ commencera très progressivement à produire des effets sur l'exécution du budget 1996.

Les modalités de la réforme de l'aide publique au développement ne sont pas arrêtées, mais on sait déjà que les objectifs viseront à établir une cohérence politique et une meilleure coordination dans les différentes actions et à rationaliser les procédures.

Votre commission estime qu'effectivement, **notre système d'aide au développement est perfectible**, qu'il doit obéir à une vision politique cohérente et qu'il doit éviter, surtout sur le terrain, les chevauchements de compétences et le manque de coordination.

Pour autant, **le ministère de la coopération**, dont l'existence même a parfois été remise en cause, **doit continuer à jouer un rôle majeur dans notre dispositif** car :

- il constitue, pour les pays avec lesquels nos liens sont les plus étroits, un **interlocuteur irremplaçable** et contribue de ce fait au maintien de l'influence de la France, notamment en Afrique ;

- il met en oeuvre, avec un personnel spécialisé, un **savoir-faire dans le domaine du développement** et mène, dans la continuité, une action en profondeur que d'autres administrations contributrices à l'aide au développement ne sauraient prendre en charge aussi efficacement.

5. Dans ce contexte, et après une réduction de crédits de près de 50 millions de francs à l'Assemblée nationale, **le budget de la coopération pour 1996 diminue de 6 %**.

Au chapitre des mesures positives pour 1996, votre commission retient la **stabilité de l'effort de coopération militaire**, l'effort en faveur des **prêts d'ajustement structurel aux pays à revenus intermédiaires**, le **maintien des crédits des bourses d'études**, la poursuite de l'augmentation des **moyens dévolus aux ONG** et à la **coopération décentralisée**, le **maintien de la dotation du FAC** dont l'intervention dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'appui aux indispensables réformes administratives est primordial.

Au rang des mesures moins satisfaisantes figure la remise en cause du régime de l'indemnité de logement des coopérants civils, qui visait à résoudre le lancinant problème de la prise en charge du logement par les Etats bénéficiaires de l'assistance technique.

Plus globalement, on constate que **les crédits du ministère baissent pour la quatrième année consécutive. En quatre ans, le budget de la coopération aura diminué de 10 %, en francs courants.** On ne pourra lui imputer une responsabilité dans la dérive des dépenses publiques et au contraire, **ce budget a pris et prend toute sa part à l'effort d'économie actuellement engagé.**

Cette diminution résulte pour une très large part de la déflation des effectifs de coopérants civils et de la réduction, jusqu'en 1995 tout au moins, des aides directes aux Etats. Parallèlement, jusqu'en 1995, les crédits consacrés à l'aide-projet, première priorité désormais de notre politique de coopération, n'ont cessé de croître.

Votre commission considère que la diminution globale des crédits du ministère n'est pas en elle-même dangereuse : elle peut constituer une illustration du principe "dépenser moins pour dépenser mieux".

Mais elle ne saurait être acceptable que si la **priorité à l'aide-projet**, maintes fois affirmée, trouve une traduction concrète dans les crédits du ministère.

A cet égard, on peut formuler deux interrogations :

- la baisse des crédits consacrés à l'aide-projet de la CFD en 1996 ne va-t-elle pas au-delà d'un simple ajustement technique au rythme de consommation des crédits et, une fois l'excédent résorbé, retrouvera-t-on un niveau compatible avec le maintien de notre aide ?

- que doit-on penser de la stabilité des crédits du FAC quand on constate, sur l'exercice 1995, que ceux-ci sont les premiers touchés par la régulation budgétaire ?

Votre commission tient à souligner que, pour la crédibilité de notre politique de coopération, **il importe que cette priorité à l'aide-projet soit maintenue.** Elle s'inquiète de la manière dont elle a pu être notablement affectée, en 1995, sous l'effet de la régulation budgétaire et elle constate que si, pour 1996, elle ne semble pas remise en cause, elle ne dispose pas pour autant de moyens accrus.

6. Plus généralement, s'agissant de la recherche d'économies budgétaires dans un secteur comme celui de la coopération, votre commission considère qu'il faut impérativement garder à l'esprit un **double souci** :

- **préserver l'influence de la France,**
- **honorer les engagements et la signature de l'Etat vis-à-vis de nos partenaires.**

Votre commission entend rester extrêmement vigilante sur ces deux points. Il est apparemment moins périlleux de réduire l'aide extérieure de la France que d'être rigoureux dans des domaines plus sensibles et plus visibles aux yeux de nos concitoyens. Mais lorsque l'on remet en cause des engagements dont sont seules comptables, vis-à-vis de nos partenaires, les plus hautes autorités de l'Etat, c'est le crédit de notre pays qui est atteint.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

CHAPITRE PREMIER

UN NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL

L'année 1995 a vu se confirmer deux tendances déjà perceptibles l'an passé.

D'une part, la situation économique des pays de l'Afrique subsaharienne, qui reçoivent plus de 55 % de l'aide bilatérale française, s'améliore, notamment dans les pays de la zone franc. Cette amélioration est encourageante pour notre coopération, mais elle est également porteuse d'exigences nouvelles, liées à la nécessité d'accompagner et de soutenir le retour à la croissance encore fragile.

D'autre part, malgré la bonne mobilisation de la communauté financière internationale à la suite de la dévaluation du franc CFA, on constate un recul de l'aide publique au développement des pays industrialisés qui traduit, dans certains pays, une remise en cause profonde. Dans ce contexte international peu favorable, la France s'efforce de maintenir sa place parmi les principaux donateurs.

I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYS DU CHAMP S'AMÉLIORE

Les résultats économiques de l'Afrique sub-saharienne ont été globalement encourageants en 1994 et en 1995. Parallèlement, les états ont engagé ou poursuivi des réformes de structures souvent courageuses qui doivent permettre de consolider ces premiers résultats.

A. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

L'Afrique sub-saharienne a traversé au cours des années 80 une

période particulièrement difficile sur le plan économique. La chute des cours des matières premières, notamment agricoles, et la baisse du cours du dollar ont entraîné une brutale chute des revenus d'exportation et du niveau de vie, alors que la croissance démographique se poursuivait à un rythme soutenu. Les finances publiques des états se sont fortement dégradées, en raison de la baisse des recettes fiscales et douanières, mais aussi de l'absence de discipline en matière de dépenses publiques. L'endettement extérieur s'est accru, l'accumulation des arriérés de paiement conduisant les institutions financières internationales à rompre les accords d'ajustement et à suspendre leurs paiements.

Les dernières données disponibles montrent qu'**une nette inflexion s'est opérée depuis 1994**. La croissance, en Afrique sub-saharienne, a repris modestement en 1994, à hauteur de 1 %, et des projections annoncent une progression trois à quatre fois supérieure en 1995.

Trois éléments ont joué dans cette amélioration :

- la **bonne tenue des cours des matières premières** exportées, qui s'est traduite par une augmentation sensible des recettes d'exportation des pays concernés,

- les **récoles exceptionnelles**, tant au niveau des produits vivriers que des produits agricoles d'exportation, grâce à une bonne pluviométrie,

- la **dévaluation du franc CFA** le 12 janvier 1994, qui a joué un rôle moteur dans le retour à la croissance des pays de la zone franc.

Dans une étude récente consacrée à l'Afrique sub-saharienne et intitulée "Un continent en transition", la Banque mondiale notait qu'en dehors des facteurs conjoncturels, ces bons résultats traduisaient des changements plus profonds, de bon augure pour l'avenir économique de ces pays. Elle estimait notamment que les progrès vers la démocratisation et l'ouverture politique avaient joué un rôle important et qu'ils avaient accompagné des réformes macro-économiques majeures en matière de change et de contrôle des prix, le rétablissement des équilibres budgétaires étant, quant à lui, plus lent à se manifester.

La même tonalité positive, qui a permis à certain de parler de "**fin de l'afropessimisme**", s'est manifestée lors d'un colloque organisé le 18 octobre dernier au Sénat sous l'égide des trois groupes d'amitié franco-africains et qui réunissait, en présence des présidents d'assemblées parlementaires d'Afrique francophone, d'éminents spécialistes de l'économie africaine tels que les deux gouverneurs des banques centrales de la zone franc, des représentants de la Banque mondiale, de l'Union européenne et des principales institutions françaises en charge des questions de développement.

Bien entendu, cette vision générale doit être tempérée par la prise en compte de situations encore très différenciées de pays à pays.

Certains pays continuent à régresser, en raison de guerres civiles, comme au Rwanda, en Somalie, au Soudan ou au Liberia, ou connaissent de profonds troubles économiques et sociaux comme au Zaïre et au Nigeria.

Inversement, d'autres pays commencent à recueillir les fruits des réformes macro-économiques qu'ils ont engagées et connaissent une croissance rapide. On peut citer notamment la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso, le Bénin ou le Ghana.

En ce qui concerne les **pays de la zone franc**, le **bilan de la dévaluation du franc CFA**, tel qu'on peut l'établir aujourd'hui, **apparaît largement positif** et se caractérise par un retour à la croissance, un redressement des comptes extérieurs et une maîtrise de l'inflation relativement satisfaisante.

Alors qu'au cours des deux années précédant la dévaluation, le taux de croissance réelle des pays de la zone franc était négatif (- 0,7 % en 1992 et - 1,8 % en 1993), **le taux de croissance moyen a dépassé 1,5 % en 1994** et devrait atteindre 4 à 5 % en 1995, les prévisions étant meilleures pour l'Afrique de l'ouest que pour l'Afrique centrale.

Si de telles prévisions se confirment, on assisterait en 1995 pour la première fois depuis bien longtemps à un **accroissement du revenu par habitant** dans la zone franc, la croissance économique étant supérieure à celle de la population.

La dévaluation du franc CFA a été particulièrement bénéfique dans le **secteur agricole** qui emploie la plus large part de la population active.

Les cultures vivrières, grâce à de bonnes conditions climatiques et à l'effet de substitution aux importations du fait de la dévaluation, ont connu une évolution très favorable, mais c'est surtout dans les **principales filières agricoles d'exportation** que les résultats sont les plus sensibles en raison d'importants gains de compétitivité.

C'est le cas pour la production de café, qui devrait augmenter de 20 % au Cameroun et de 30 % en Côte d'Ivoire, et pour la production de coton (+ 15 % en moyenne au Tchad, en Centrafrique, au Mali, au Burkina Faso, au Togo et au Cameroun).

Dans le cas du cacao, la Côte d'Ivoire a profité de la dévaluation pour renforcer les recettes fiscales sous la forme de droits uniques de sortie (DUS).

Des pays comme le Burkina Faso, qui a doublé ses exportations de bétail en 1994 ou le Mali, ont su tirer parti de la dévaluation pour renforcer la rentabilité du secteur de l'élevage.

Dans le domaine forestier, les exportations ont sensiblement accru comme en Centrafrique ou au Gabon, dans un contexte mondial de forte demande.

Dans le secteur minier, le Sénégal et le Togo ont notablement augmenté leur production de phosphates.

Les effets de la dévaluation ont été plus contrastés dans le secteur industriel, les activités d'exportation étant favorisées alors que celles qui étaient orientées vers la consommation intérieure ont été pénalisées par le renchérissement de leurs consommations intermédiaires importées.

Le deuxième constat encourageant, près de deux ans après la dévaluation, concerne la relative **maîtrise de l'inflation**.

Malgré la diminution de moitié de la parité du franc CFA, l'inflation s'est située depuis 1994 entre 30 et 50 % selon les pays de la zone franc, ce qui signifie qu'ils ont pu conserver l'essentiel du gain de compétitivité induit par la dévaluation. Les dernières données disponibles confirment le ralentissement de l'inflation, même si, dans certains cas, les hausses de prix ont été volontairement retardées, lorsqu'il s'agit de tarifs publics, ou limitées par l'écoulement des stocks.

Dans le même temps, les salaires ont été globalement maîtrisés si bien que le pouvoir d'achat des salariés a été fortement atteint. Cette diminution touche essentiellement les zones urbaines, le secteur rural ayant quant à lui pleinement profité de la bonne tenue sur les marchés des productions agricoles.

Troisième effet bénéfique de la dévaluation, le **redressement des comptes extérieurs** se traduit par la réapparition d'un excédent commercial dans la zone franc. Il faut toutefois noter que l'amélioration est surtout sensible au Gabon, en Côte d'Ivoire et, dans une moindre mesure, au Cameroun et au Congo, c'est-à-dire dans les pays à revenu intermédiaire. Si l'on excepte la Côte d'Ivoire, les états de l'Afrique de l'ouest connaissent en revanche une légère dégradation de leur solde en 1994. Il faut également signaler que pour une part non négligeable, la reprise des exportations reflète une intensification des échanges internes à la zone franc, qui constitue un facteur très positif pour la poursuite de l'intégration régionale.

Sur le plan des **finances publiques**, une nette amélioration a pu être constatée en 1994, mais elle demeure insuffisante, le besoin de financement

de l'ensemble de la zone franc s'élevant encore à 15 milliards de francs français en 1994.

La perception des recettes fiscales et douanières s'est dans l'ensemble améliorée mais se situe en deçà des prévisions établies par le Fonds monétaire international, mettant en évidence les faiblesses du système d'imposition et de recouvrement.

S'agissant de la dépense publique, malgré de notables efforts de rigueur, les budgets restent grevés par le poids des charges salariales et surtout de l'endettement extérieur, bien que des annulations ou des rééchelonnements aient été consentis par les créanciers.

La situation des finances publiques d'une part et l'attentisme des investisseurs qui hésitent à développer des activités industrielles, atténuent le bilan par ailleurs positif de la dévaluation du franc CFA.

En dehors de la zone franc, le comportement des pays du champ est beaucoup moins homogène.

L'Angola, Madagascar et le Zaïre sont en prise à des difficultés considérables et connaissent un état de profonde désorganisation économique et sociale.

Des pays comme la Guinée ou la Mauritanie se trouvent dans une situation intermédiaire. Le premier possède une forte potentialité mais souffre de la faiblesse des infrastructures, d'un fort endettement et de faibles rentrées fiscales. Le second reste très dépendant de ses ressources tirées de la pêche et du minerai de fer mais a vu son PIB nettement augmenter en 1994.

Seule la Namibie, l'Île Maurice et, dans une moindre mesure, la Gambie, connaissent une situation économique relativement saine.

B. LA MISE EN OEUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES ET LES PROGRÈS DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Dans une majorité des états du champ, des réformes structurelles courageuses ont été engagées ou sont en passe de l'être. Elles s'articulent autour de plusieurs objectifs : renforcer l'état de droit et la stabilité du cadre juridique, assurer le respect des grands équilibres économiques par la réduction des déficits publics et l'amélioration du système de recouvrement des recettes fiscales et douanières, mener des politiques sectorielles rigoureuses dans le domaine des transports et des infrastructures, des filières agricoles, de la santé et de l'éducation, rééquilibrer l'économie au profit du secteur privé en recentrant l'état sur ses fonctions essentielles.

Bien entendu, certains pays réussissent mieux que d'autres dans la mise en oeuvre de ces réformes. Dans certains cas, jugeant que la volonté politique et les résultats étaient insuffisants, le Fonds monétaire international a suspendu ses concours d'ajustement structurel.

A titre d'**exemple de réussite**, on peut citer le cas de la **Côte d'Ivoire** qui a engagé, en 1991, avec l'appui des institutions financières internationales, deux programmes d'ajustement, le programme d'ajustement du secteur financier (PASFI) et le programme d'ajustement compétitivité (PASCO).

Dans le domaine financier, la Côte d'Ivoire a pris des mesures d'assainissement du secteur bancaire, par l'apurement des créances du secteur public, la recapitalisation des banques, la réduction de la participation de l'état dans le capital des banques. Une réforme de la bourse des valeurs d'Abidjan a été entreprise. Un plan de refinancement des compagnies d'assurances a été défini. La législation sur le recouvrement des créances a été améliorée et simplifiée.

Le programme relatif à la compétitivité visait à alléger la fiscalité sur les entreprises, à étendre le champ de la TVA en réduisant le nombre de taux, à alléger la réglementation des prix qui ont été libéralisés à l'exception de ceux de certains produits essentiels, à améliorer la concurrence externe et interne et à libéraliser le marché du travail.

Ces orientations ont été confirmées dans le cadre du programme d'actions pour la promotion du secteur privé qui a été présenté en juin 1995 par le gouvernement ivoirien.

Un programme de privatisation des entreprises publiques a été engagé dès 1990 et s'est accéléré après la dévaluation. Bien que s'étant heurtées à certaines difficultés, ces privatisations ont permis à l'Etat d'enranger de nouvelles ressources tout en mobilisant les investissements privés nécessaires à la relance économique.

Au delà des efforts entrepris par chaque état, des progrès importants ont été enregistrés sur le plan de l'**intégration économique régionale**, notamment en zone franc.

Il ne s'agit certes pas d'une idée nouvelle et l'échec d'expériences passées incite à porter une appréciation prudente sur les développements en cours. Mais la démarche initiée depuis 1991 dans la zone franc bénéficie de son pragmatisme et de l'expérience de la solidarité monétaire dont ont fait preuve les pays de la zone lors de la dévaluation.

L'intégration régionale en zone franc passe par le renforcement des unions économiques existantes et par la mise en place, au sein de la zone, de règles harmonisées et modernisées.

La dynamique d'intégration régionale est particulièrement nette en Afrique de l'Ouest avec l'entrée en vigueur, le 1er août 1994, du traité sur l'**Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)** dont les objectifs sont très ambitieux : institutions calquées sur l'Union européenne, surveillance multilatérale des politiques économiques, marché commun et politiques sectorielles communes. La mise en place d'une bourse régionale des valeurs mobilières est également envisagée.

Les résultats sont moins nets en Afrique centrale en raison des problèmes politiques internes et des structures administratives plus faibles des états de cette région. La création de la **Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)** s'en est trouvée retardée.

Néanmoins, un pas important a été franchi par la signature, par tous les états de la zone franc, de **trois traités** visant à **mettre en place des règles de droit harmonisées et modernisées**.

La création d'une **conférence interafricaine de la prévoyance sociale (CIPRES)** est en cours. Elle vise à assainir la gestion des organismes de prévoyance sociale, leurs charges de fonctionnement étant particulièrement élevées et, à plus long terme, à entreprendre une harmonisation des réglementations.

De même, le traité portant **harmonisation du droit des affaires en Afrique** est entré en vigueur cette année. Il vise à clarifier l'environnement juridique et garantir la sécurité juridique et judiciaire des affaires. Déjà, plusieurs projets d'actes législatifs uniformes ont été préparés en matière de droit commercial et de droit comptable. Le traité prévoit également l'instauration d'une cour commune de justice et d'arbitrage, chargée d'assurer un règlement efficace des litiges, et la création d'une école supérieure régionale de la magistrature dispensant une formation de haut niveau. Il faut signaler que l'adhésion à ce traité est ouverte à l'ensemble des pays de l'OUA.

Le traité instituant une conférence interafricaine des **marchés d'assurance (CIMA)** est également entré en vigueur en 1995. Il s'agit d'harmoniser le droit du marché des assurances et de mieux contrôler les entreprises de ce secteur. Plus généralement, on espère pouvoir mieux orienter les fonds considérables mobilisés par les compagnies d'assurances afin de les diriger vers l'investissement productif.

Parallèlement, deux projets communs visent à renforcer la capacité d'expertise et d'intervention des **administrations économiques et financières**.

Un office statistique commun devrait être mis en place au sein de la zone franc, dans le cadre du traité AFRISTAT, afin de fournir des informations économiques fiables et harmonisées.

Enfin, deux pôles régionaux de formation des administrations économiques et financières sont en cours de création : l'Ecole nationale des règles financières de Ouagadougou, pour l'Afrique occidentale, et l'Institut de l'économie et des finances de Libreville, pour l'Afrique centrale. Il s'agit de remédier aux faiblesses des systèmes actuels de formation des agents des services des douanes, des impôts, du Trésor et du budget.

L'ensemble de ces projets bénéficient d'un soutien des bailleurs de fonds internationaux et notamment de la France par l'intermédiaire des crédits du Fonds d'aide et de coopération.

Il apparaît ainsi nettement que d'importantes réformes structurelles sont en cours dans les pays du champ. Elles témoignent d'une volonté politique nouvelle même s'il est encore trop tôt pour évaluer leurs résultats et si l'on constate d'inévitables difficultés de mise en oeuvre.

Pour significatif et indispensable qu'il soit, ce mouvement de "remise en ordre" des économies africaines ne doit pas cacher la **faiblesse de certains secteurs**.

La maîtrise des salaires et la déflation d'effectifs dans la fonction publique entraînent, en raison de l'inflation, une **diminution du pouvoir d'achat dans les zones urbaines** et les réformes macro-économiques d'ajustement structurel ne se sont pas toujours soucies de mettre en place des "filets de sécurité" de nature à atténuer le coût social de l'assainissement économique et financier.

Le **désengagement de l'Etat** est nécessaire pour donner un nouveau souffle à l'investissement et au secteur industriel. Encore faut-il que l'investissement privé prenne le relais et que l'Etat parvienne à maintenir son rôle dans les grands domaines qui relèvent de sa compétence : les infrastructures, la santé, l'éducation.

Dans ces trois secteurs, les économies des pays du champ continuent de souffrir de lourds handicaps et peu d'améliorations notables sont à signaler. C'est dans ces secteurs vitaux que l'aide internationale doit concentrer ses efforts.

II. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MARQUE LE PAS

La dévaluation du franc CFA s'est accompagnée d'une mobilisation très importante de la communauté financière internationale sous la forme de concours financiers et d'annulations de dettes. Au-delà de cet effort, on doit malheureusement constater la poursuite d'une tendance générale de diminution de l'aide publique au développement et surtout, une remise en cause de cette aide apparaît dans plusieurs grands pays industrialisés. Dans ce contexte peu favorable, la France maintient sa place de premier pays du G7 pour l'effort d'aide au développement par rapport au PNB.

A. LA MOBILISATION DE LA COMMUNAUTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE APRÈS LA DÉVALUATION DU FRANC CFA

La reprise des financements internationaux a été immédiate et massive dans la zone franc à la suite de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994.

En ce qui concerne la France, les mesures d'accompagnement de la dévaluation ont été de plusieurs ordres :

- une mesure exceptionnelle d'annulation de dettes,
- l'accentuation des concours d'ajustement structurel,
- la mise en place de dispositifs spécifiques.

Les mesures relatives aux remises de dettes, dites de "Dakar II", décidées en faveur de l'ensemble des pays de la zone, consistent en l'annulation de la totalité des encours d'aide publique au développement pour les PMA et, pour les PMI, par l'annulation bilatérale de 50 % de la dette d'aide publique au développement. Elles représentent plus de 22 milliards de francs.

La France a également prévu de consacrer sur la zone 10 milliards de francs de concours d'ajustement structurel sur les années 1994 à 1996. Pour 1994, 3,5 milliards de francs auront été engagés ou réaffectés à ce titre et 2,7 milliards de francs décaissés.

Quant aux dispositifs spécifiques, le principal d'entre eux a pris la forme d'un Fonds spécial de développement (FSD) qui, sans recours à une enveloppe de crédits supplémentaires, a été dégagé sur les dotations d'aide projet du Fonds d'aide et de coopération et de la Caisse française de développement pour être mobilisé en direction de la zone franc. L'objectif du

FSD était de compenser les effets attendus de la dévaluation, principalement en zone urbaine, par le soutien à de petits projets concernant les équipements, l'éducation et la santé et à des travaux "à haute intensité de main d'oeuvre" susceptibles de procurer emploi et revenus dans un contexte de diminution du pouvoir d'achat des populations urbaines.

Le FSD a été doté de **400 millions de francs**, débloqués en deux tranches. Les crédits provenant du ministère de la coopération (FAC) ont été prioritairement apportés aux pays à revenu intermédiaire (Gabon, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire) et accessoirement aux pays les moins avancés. Les crédits provenant de la CFD ont été exclusivement orientés vers les PMA.

Le tableau suivant retrace l'affectation de la première (FSD1) et de la seconde tranche (FSD2) ainsi que la répartition de chacune d'entre elles entre les ressources provenant du FAC et de la CFD.

Au total de 380 millions de francs, il convient d'ajouter 20 millions de francs correspondant essentiellement au remboursement d'arriérés de faible montant au bénéfice de la Banque du Burkina-Faso.

Répartition du Fonds social de développement

(en millions de francs)

		FSD1	FAC	CFD	FSD2	FAC	CFD	FSD (total)
PMA (1)	Sénégal.....	50	-	50	10	-	10	60
	Mali.....	20	-	20	10	10	-	30
	Burkina Faso.....	25	10	15	10	10	-	35
	Niger.....	20	5	15	5	-	5	25
	Tchad.....	10	5	5	6	6	-	16
	RCA.....	5	-	5	3	-	3	8
	Bénin.....	15	5	10	5	-	5	20
	Togo.....	4	-	4	15	7,5	7,5	19
	Guinée équatoriale.....	5	5	-	2	2	-	7
	Comores.....	3	-	3	2	2	-	5
	Total.....	157	30	127	68	37,5	30,5	225
PRI (2)	Cameroun.....	41	41	-	10	10	-	51
	Congo.....	20	20	-	10	10	-	30
	Côte d'Ivoire.....	42	42	-	10	10	-	52
	Gabon.....	15	15	-	5	5	-	20
	Total.....	118	118	-	35	35	-	153
	Divers.....	2	2	-	-	-	-	2
	Total.....	277	150	127	103	72,5	30,5	380

(1) Pays les moins avancés

(2) Pays à revenu intermédiaire

A la fin juin 1995, les décaissements effectifs représentaient environ 70 % des crédits ouverts, les paiements pouvant se poursuivre jusqu'en mars 1996. Il s'agit d'un rythme de mise en place beaucoup plus rapide que celui des projets habituellement financés par la coopération française.

La moitié des crédits engagés a été consacrée à des aménagements urbains tels que l'extension des réseaux dans les quartiers défavorisés. Ces travaux ont permis de soutenir l'emploi de la main d'oeuvre locale. Pour le reste, le FSD a principalement soutenu des projets relatifs à la santé (achat de médicaments pour les hôpitaux), à l'éducation (construction de classes), à l'appui à la création de micro-entreprises.

Au-delà de l'effort financier accompli dans le cadre du FSD, l'originalité de cette démarche aura été de rénover les procédures traditionnelles de la coopération, en associant, dans un comité de gestion, mission de coopération, agence de la CFD et personnalités locales, et en relayant l'action d'ONG, d'associations africaines ou de missions religieuses qui "colent" au terrain.

Outre le FSD, deux autres dispositifs spécifiques ont été mis en place lors de la dévaluation du franc CFA.

Le premier, pour un montant de 35 millions de francs, a permis d'améliorer la diffusion des **livres scolaires**. La prise en charge de certains frais d'édition et la signature d'un accord avec les éditeurs a permis de limiter le coût des ouvrages dont la baisse, malgré la dévaluation, a été largement contenue. Parallèlement, un soutien a été apporté au réseau des libraires et des diffuseurs dont la dette vis-à-vis des fournisseurs français avait doublé avec la dévaluation.

Le second dispositif, auquel ont été consacrés 160 millions de francs, concerne l'atténuation des effets de la dévaluation sur le coût des **médicaments** importés. Ces crédits ont essentiellement servi à assurer l'approvisionnement des populations en médicaments essentiels. Malgré ces efforts importants, relayés par d'autres bailleurs de fonds, des inquiétudes subsistent car les hausses de prix, bien que contenues, ont varié entre 50 % et 70 %. Les importations de médicaments ont chuté de 30 % sans que les productions locales aient augmenté dans la même proportion.

Au rang des mesures d'accompagnement prises par la France figure également l'instauration, par la CFD, d'une **facilité exceptionnelle de financement à court terme**, afin de soutenir la trésorerie des entreprises, notamment celles opérant dans la transformation de produits locaux. Un montant global de 63 millions de francs, correspondant à 45 financements, a été mis en place.

La CFD a en outre été autorisée à apporter des garanties à des émissions en franc CFA lancées par des syndicats bancaires. Une première émission de 7 milliards de francs CFA est intervenue en Côte d'Ivoire.

On le voit, la dévaluation aura été pour la France l'occasion d'accentuer son soutien, en termes financiers mais aussi par la mise en place d'instruments nouveaux.

Pour leur part, les **institutions financières internationales**, dont le rôle a été déterminant dans la décision de dévaluer, ont, conformément à leurs engagements, repris leurs **concours financiers** aux pays de la zone franc. De fait, les financements de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international ont dépassé **8,4 milliards de francs** dans la zone franc en 1994 alors qu'ils ne représentaient que 600 millions de francs en 1993.

Un nombre important d'accords étaient conclus avec le FMI dès les semaines suivant la dévaluation, notamment au titre de la **facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR)**. Comme la facilité d'ajustement structurel (FAS), le FASR permet au FMI de fournir des ressources à des

conditions concessionnelles (taux d'intérêt de 0,5 % et remboursement sur cinq ans et demi à dix ans), en vue d'appuyer l'effort d'ajustement macroéconomique à moyen terme et les réformes structurelles des pays à faible revenu. Elle se distingue de la FAS par la portée et la vigueur des réformes structurelles prévues et par les procédures de suivi. La Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo ont notamment conclu un accord au titre de la FASR en 1994.

Toutefois, au vu des évaluations pratiquées en cours de programme, le FMI a été amené à suspendre ses décaissements, principalement dans des pays d'Afrique centrale (le Cameroun, le Congo, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine et le Tchad) ainsi qu'au Niger. Ces décisions sont lourdes de conséquences au moment où la reprise des financements internationaux semble être une condition indispensable au redémarrage de la croissance. Si des accords n'étaient pas rapidement conclus, le succès de la dévaluation risquerait d'être compromis en Afrique centrale.

Les services du FMI travaillent donc sur l'élaboration de nouveaux programmes avec chacun des pays pour lesquels le programme actuel a été suspendu. Des perspectives d'accord sont envisageables pour le Cameroun et le Tchad.

Parallèlement, les pays de la zone franc ont obtenu pour la plupart des réaménagements significatifs de leur **dette publique extérieure** au Club de Paris. Celui-ci a adopté en décembre 1994 un nouveau traitement dit "**traitement de Naples**", qui porte sur le stock de la dette publique bilatérale des pays les plus pauvres et non sur les seules échéances comme jusqu'à présent. Le taux d'annulation des créances non concessionnelles, pour les pays qui seront admis à bénéficier de ce traitement, a été porté de 50 % à 67 %.

Cependant, ces mesures se limitent pour le moment à la dette bilatérale, le FMI et la Banque mondiale n'ayant pas encore arrêté de position nouvelle sur le traitement de la dette multilatérale.

Rappelons que l'endettement total de l'Afrique subsaharienne se monte à 145 milliards de dollars, soit 83 % de son PNB.

La reprise des flux financiers a donc été très nette en direction de la zone franc dans le sillage de la dévaluation, mais il faut rappeler qu'elle constituait l'un des termes de l'accord conclu entre les états concernés, les institutions de Bretton Woods et la France.

Au-delà de l'effort "conjuncturel" au profit d'états qui sont au coeur de notre dispositif de coopération, on constate une tendance plus générale à la diminution de l'aide publique au développement.

B. LE REFLUX DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Selon les dernières données disponibles, l'aide publique au développement apportée par les **pays de l'OCDE** est tombée à **0,29 % de leur PNB en 1994**, soit à son niveau le plus bas depuis ces vingt dernières années, et s'éloigne donc de l'objectif international convenu de 0,7 % du PNB.

Il convient cependant d'interpréter ces chiffres avec prudence. En effet, si cette diminution provient pour une part de restrictions budgétaires sur l'aide extérieure accordée par les pays développés, d'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte tels que le calendrier de reconstitution des banques multilatérales de développement ou les effets des mesures d'annulations de dettes. L'amélioration de la situation financière de certains états rend également moins nécessaires les aides budgétaires directes.

Cette évolution est toutefois révélatrice des réticences de plus en plus fortes de certains pays à maintenir leur niveau d'effort d'aide au développement.

On en voit actuellement l'illustration avec les difficultés liées à la reconstitution des ressources de deux institutions multilatérales, l'Association internationale de développement (AID) et le Fonds européen de développement (FED).

L'Association internationale de développement (AID), institution affiliée à la Banque mondiale et source essentielle d'aide concessionnelle pour les pays pauvres, se trouve actuellement confrontée à une grave crise de financement, dans le cadre de sa dixième reconstitution.

Le Congrès américain a en effet décidé de réduire le niveau de la contribution des Etats-Unis par rapport à l'engagement initial. Compte tenu du rôle clef des Etats-Unis dans le financement de l'AID (un quart des contributions), cette décision a bien évidemment des conséquences très dommageables. En effet, certains Etats ont usé de leur droit de retenir sur leur contribution une part proportionnelle à celle qui n'a pas été versée par les Etats-Unis.

La dernière reconstitution des ressources de l'AID, qui s'effectue sur trois ans, s'achèvera le 30 juin 1996. De fortes interrogations subsistent donc sur la possibilité d'atteindre l'enveloppe convenue en 1993, soit 13 milliards de droits de tirage spéciaux (environ 20 milliards de dollars) et bien entendu, sur le montant de l'enveloppe qui sera fixée dans le cadre de la onzième reconstitution.

Des difficultés de même nature sont apparues au sein de l'Union européenne lors de la détermination du montant du **VIII^e Fonds européen de développement** (FED). Rappelons que la convention de "Lomé IV", conclue pour dix ans en 1989 a été révisée à mi parcours et qu'à cette occasion, il a fallu établir le montant de la nouvelle enveloppe, le VII^e FED n'ayant été fixé que pour cinq ans.

La Commission européenne estimait que pour maintenir en termes réels l'effort en faveur des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le montant du VIII^e FED devrait atteindre 13,34 milliards d'écus. Considérant que l'élargissement à quinze de l'Union européenne devrait permettre d'accroître sensiblement le niveau de l'enveloppe, la présidence française proposait de porter le montant de l'aide à 14,6 milliards d'écus.

Finalement, après de très difficiles négociations dues notamment à la volonté de l'Allemagne et du Royaume-Uni de diminuer leur contribution, un accord a été trouvé sur un montant de **13,327 milliards d'écus**.

Ce simple maintien de l'effort européen en termes réels, alors que trois nouveaux membres apportent leur contribution, n'a été obtenu qu'au prix d'une **forte augmentation (+ 17 %) de la contribution française**, qui passe de 2,67 à **3,12 milliards d'écus**, et de l'utilisation, à hauteur de 500 millions d'écus, de fonds restant disponibles pour le VII^e FED, du budget de l'aide humanitaire de l'Union européenne et de la transformation en dons de prêts de la BEL.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes contributions au VIII^e FED et on notera que, pour la première fois, la France devient, devant l'Allemagne, le premier pays contributeur.

Contribution au VIII^e Fonds européen de développement

(en millions d'écus)

France	3.120
Allemagne.....	3.000
Royaume-Uni.....	1.630
Italie	1.590
Espagne	750
Pays Bas	670
Belgique.....	503
Suède	350
Autriche.....	340
Danemark	295
Autres pays	592
Ressources diverses.....	487
Total.....	13.327

Plus globalement, l'OCDE relève qu'après avoir reculé de 5 % en 1993, l'Aide publique au développement a encore baissé en volume de 1,8 % en 1994. Le rapport entre l'APD et le PIB des pays industrialisés s'est établi à 0,29 % en 1994, ce qui constitue le plus bas niveau depuis vingt et un ans.

Plusieurs pays ont drastiquement réduit leur contribution, notamment l'Italie (- 36 %), la Finlande (- 32 %) et la Belgique (- 21 %). Les Etats-Unis ont réduit leurs versements de 5 %.

La France, avec 8,4 milliards de dollars d'aide publique de développement en 1994 demeure, en volume, le troisième contributeur derrière le Japon (13,2 milliards de dollars) et les Etats-Unis (9,9 milliards de dollars).

Elle reste également le premier pays du G7 pour l'effort rapporté au PIB (0,64 %), loin devant le Canada et l'Allemagne. Seuls quatre pays (Danemark, Norvège, Suède et Pays Bas) atteignent ou dépassent l'objectif internationalement reconnu de 0,7 % du PIB.

Toutefois, d'après les dernières estimations, l'effort d'APD de la France par rapport au PIB devrait diminuer en 1995 (0,60 %) et 1996 (0,56 %) en raison de la réduction de certaines dépenses liées à la dette et aux concours d'ajustement structurel, la situation de certains de nos partenaires devant s'améliorer.

CHAPITRE II

L'AIDE FRANÇAISE À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE EFFICACITÉ

Importante en valeur absolue tout comme en proportion de la richesse nationale, l'aide publique au développement accordée par la France transite par de multiples canaux qui rendent sa compréhension et son évaluation complexes. Un tel constat est déjà ancien et il ne doit pas pour autant conduire à remettre en cause systématiquement l'efficacité ou la cohérence de notre système de coopération. Néanmoins, il ne fait pas de doute que l'unité et la transparence ne sont pas ses vertus premières et, en raison même de l'importance des fonds publics consacrés à l'aide au développement, il importe d'en améliorer sensiblement l'organisation et le fonctionnement afin notamment de veiller à ce qu'une unité de vue politique définisse les priorités et préside à l'affectation de ces concours. C'est la voie sur laquelle se sont engagés les pouvoirs publics dans le cadre de la réflexion en cours sur la réforme de l'aide publique au développement.

I. UNE ORGANISATION COMPLEXE

Les dépenses d'aide publique au développement ont atteint **46,9 milliards de francs en 1994, soit 0,64 % du PIB**. D'après les estimations d'exécution du budget pour 1995 et les crédits demandés pour le budget de 1996, ces dépenses devraient légèrement baisser en 1995 (46,2 milliards de francs, soit 0,6 % du PIB) et en 1996 (45,5 milliards de francs, soit 0,56 % du PIB).

Si l'on retranche de ces sommes les crédits relatifs aux territoires d'outre-mer, qui sont comptabilisés dans l'APD et représentent environ 5 milliards de francs, le montant de l'aide aux pays en développement s'établit depuis quelques années **autour de 40 milliards de francs par an**.

Evolution de l'aide française

(en millions de francs)

	1994	1995 (1)	1996 (2)
1. Aide bilatérale	30.785	30.101	28.439
- prêts	7.382	6.691	6.085
- dons	16.595	16.134	16.014
- annulations et consolidations	6.808	7.276	6.340
2. Aide multilatérale	11.133	11.245	12.048
- Aide européenne	5.948	5.501	6.288
- Banques et fonds de développement ..	4.279	4.341	3.909
- Institutions des Nations unies	906	903	851
- FAS renforcée du FMI (3)	-	500	1.000
Total Etats étrangers	41.918	41.346	40.487

(1) Prévisions d'exécution

(2) PLF

(3) Fait l'objet d'une contribution volontaire

Répartition de l'aide française en 1993

(en millions de francs)

Europe du Sud	431,5	1,0 %
Afrique du Nord	4.177,3	9,3 %
Afrique au sud du Sahara	17.141,5	38,2 %
Autres pays	13.094,4	29,2 %
Total aide bilatérale	34.844,7	77,7 %
Aides bilatérales	9.974	22,3 %
Total APD	44.818,7	100 %

La France se situe, surtout au sein de l'Union européenne, parmi les pays accordant une réelle prééminence à l'aide bilatérale, mais la part de l'aide multilatérale progresse, sous l'effet notamment des contributions communautaires (contribution au budget général et contribution au FED).

L'aide bilatérale de la France est dirigée en priorité vers l'Afrique qui reçoit environ la moitié des montants.

Au-delà de ces données générales, telles que l'on peut les retrouver dans les études régulièrement publiées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, il est beaucoup plus difficile d'appréhender les différentes formes de l'aide publique française, les différents canaux par lesquels elle transite et son évolution précise.

Le "jaune" annexé au projet de loi de finances récapitulant les crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement permet de suivre dans le détail la nature et l'évolution des charges d'aide au développement. Son existence, qui date d'une dizaine d'années, illustre l'imperfection des moyens dévolus au contrôle parlementaire, dans un secteur "absorbant" plusieurs dizaines de milliards de francs chaque année, et la relative complexité de notre système de coopération.

Il apparaît ainsi que le **ministère de l'économie**, au travers du budget des charges communes et des comptes spéciaux du Trésor, **constitue le premier contributeur pour l'aide au développement et gère, à ce titre, deux fois plus de crédits que le ministère de la coopération et le ministère des affaires étrangères réunis**. D'autres ministères mènent également une action extérieure en direction des pays en développement.

Enfin, notre système d'aide repose également sur l'intervention d'une institution financière, la Caisse française de développement, et sur les organismes internationaux et européens destinataires de notre aide bilatérale.

A. L'INTERVENTION DE MULTIPLES DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS

Les départements ministériels chargés de l'action extérieure de la France, les affaires étrangères et la coopération, cette dernière étant plus spécifiquement axée sur les questions de développement, ne gèrent qu'une part relativement faible des crédits budgétaires d'aide publique au développement qui relèvent majoritairement du ministère de l'économie et des finances.

Crédits inscrits au budget général et relatifs à l'aide au développement

(en millions de francs)

Budgets	Coût des services centraux		Action bi-latérale		Action multi-latérale		Total DO/CP prévus en 1996	Rappel DO/CP votés en 1995	Evolution en %
	AP	DO+CP	AP	DO+CP	AP	DO+CP			
Affaires étrangères	0,00	79,43	64,50	2.887,33	0,0	869,61	3.836,37	3.854,55	- 0,5%
Agriculture	0,00	8,50	0,00	207,90	0,0	0,00	216,40	199,60	+ 8,4%
Coopération	3,00	219,87	38,00	4.981,80	2.796,0	2.131,06	7.332,73	7.754,18	- 5,4%
Economie, finances et budget :									
1. Charges communes	0,00	9,50	730,00	6.333,0	380,0	5.933,00	12.275,50	15.677,00	-21,7%
2. Services financiers	0,00	52,36	4,00	533,49	0,0	19,52	605,37	604,22	+ 0,2%
Enseignement supérieur	0,00	0,00	0,00	180,15	0,0	0,00	180,15	166,88	+ 8,0%
Recherche	0,00	2,54	397,86	1.803,88	5,5	23,05	1.829,47	1.783,13	+ 2,6%
Industrie	0,00	0,00	11,70	8,03	9,0	11,00	19,03	20,00	- 4,9%
Équipement, transport et tourisme :									
1. Urbanisme et services communs	0,00	4,48	2,50	1,80	0,0	0,00	6,28	5,28	+18,9%
2. Météorologie	0,00	5,29	0,00	0,00	0,0	0,00	5,29	5,26	+ 0,6%
Intérieur	0,00	9,80	0,00	85,00	0,0	1,60	96,40	91,05	+ 5,9%
Jeunesse et sports	0,00	0,00	0,00	2,80	0,0	1,20	4,00	4,18	- 4,3%
Justice	0,00	2,25	0,00	0,00	0,0	0,00	2,25	2,23	+ 0,9%
Travail, dialogue social et participation	0,00	1,20	0,00	8,40	0,0	2,00	11,60	8,90	+30,1%
Total général	3,00	395,22	1.248,56	17.033,58	3.190,5	8.992,04	26.420,84	30.176,46	-12,4%

1. La prépondérance du ministère de l'économie

Le ministère de l'économie et des finances intervient sur toutes les questions d'ordre financier relatives à l'aide au développement, c'est-à-dire :

- le suivi des institutions de Bretton Woods et des banques et fonds de développement (négociation des augmentations de capital et des reconstitutions des ressources) ;

- le traitement de la dette des pays en développement dans le cadre du Club de Paris et des institutions multilatérales ;

- la gestion, avec le ministère de la coopération, de l'aide à l'ajustement structurel ;

- la gestion des protocoles financiers destinés à soutenir, sous la forme de dons ou de prêts, des projets auxquels des entreprises françaises sont associées.

En termes budgétaires, et si l'on excepte les crédits inscrits au titre des services financiers, qui recouvrent essentiellement des dépenses de personnel, les moyens d'action du ministère de l'économie en matière d'aide au développement passent par le budget des charges communes (12,2 milliards de francs en 1996) et des comptes de prêts du Trésor (7,3 milliards de francs de dépenses en 1996 et 3,7 milliards de francs de charge nette).

Avec **12,275 milliards de francs** de crédits prévus pour 1996, soit une diminution de 3,4 milliards de francs par rapport à 1995, le **budget des charges communes** constitue le premier budget de l'Etat pour l'aide au développement.

Crédits d'aide au développement inscrits au budget des charges communes

(en millions de francs)

	1995	1996
Contribution aux organisations internationales	7.237	5.933
Annulations de dettes	4.620*	3.525*
Bonification d'intérêts (emprunts de la CFD).	2.006*	1.912*
Dons	1.694	743
Autres actions	120	163
Total.....	15.677	12.276

* Estimation

Les **contributions de la France aux organisations intergouvernementales** représentent près de **6 milliards de francs** pour 1996.

Il s'agit principalement de la contribution au **Fonds européen de développement**, qui passe de 2,82 milliards de francs en 1995 à **2,85 milliards de francs en 1996**, et à l'**Association internationale de développement**, institution dépendant de la Banque mondiale, qui restera en 1996 au niveau de 1995, soit **2,408 milliards de francs**.

Les autres contributions s'élèvent, pour 1996, à 675 millions de francs répartis comme suit :

- Fonds pour l'environnement mondial	244 MF
- Banque européenne d'investissement	125 MF
- Fonds placés auprès de la BERD	100 MF
- Fonds de développement des Caraïbes	76 MF
- Banque internationale de développement	50 MF
- Groupe de la Banque mondiale	40 MF
- Fonds de solidarité africain	30 MF
- Banque asiatique de développement	10 MF

Si les contributions à l'AID et au FED ont un caractère annuel, il n'en est pas de même des autres participations. La charge inscrite au budget des charges communes peut avoir fortement varié d'une année à l'autre, en fonction des appels de contribution.

Les dons aux pays en développement inscrits au budget des charges communes représentent un montant relativement modeste, soit **743 millions de francs pour 1996**. Il s'agit :

- de **dons en faveur de l'ajustement structurel** pour les pays les moins avancés : 250 millions de francs au chapitre 42-01. Une dotation équivalente figure au budget de la coopération. Il s'agissait de financer la transformation en dons des prêts destinés aux PMA qui avait été décidée lors du sommet de La Baule. Cette charge, après avoir été très forte, diminue régulièrement ;

- de **dons du Trésor sur protocoles financiers** : 493 millions de francs au chapitre 68-00 article 10.

A partir de 1996, les crédits destinés aux dons projets de la CFD qui, pour un tiers figurent au budget des charges communes et pour les deux tiers au budget de la coopération, seront regroupés sur ce dernier. Cette mesure de simplification intervient largement dans la diminution des crédits de dons inscrits aux charges communes (- 951 millions de francs) puisque la dotation destinée aux dons de la CFD représentait 631 millions de francs en 1995.

Le troisième aspect de l'action du ministère de l'économie retracé au budget des charges communes concerne les **annulations de dettes** qui devraient représenter, d'après les estimations, **3,5 milliards de francs en 1996** contre 4,6 milliards de francs en 1995.

Cette charge budgétaire résulte des **différentes mesures d'annulations de dettes** prises, soit dans le cadre du Club de Paris, à la suite du sommet de Toronto en 1988, soit dans le cadre d'initiatives propres à la France.

La France a ainsi décidé en 1989 et 1990 d'annuler les créances d'aide publique au développement des 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne ainsi que de sept autres PMA non africains (mesures dites de "Dakar I" et de "Paris").

Au sommet de Libreville en 1992, elle décidait de mettre en place un fonds de conversion de créances permettant aux quatres PRI de la zone franc de bénéficier d'annulations totales ou partielles de dettes, les créances étant converties en contribution à des projets de développement.

Enfin, à la suite de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, les mesures dites de "Dakar II" ont annulé une partie de la dette d'aide publique au développement qui subsistait après "Dakar I", en totalité pour les PMA et à hauteur de 50 % pour les PRI.

Ces différentes mesures sont autorisées par le Parlement puis inscrites au budget des charges communes au titre de l'**indemnisation de la Banque française du commerce extérieur** (chapitre 14-01 article 90 § 21) et de la **Caisse française de développement** (chapitre 44-98 article 36 § 13).

La charge d'annulation des dettes évolue donc fortement d'une année à l'autre en fonction des décisions prises par la France ou le Club de Paris et de l'échéancier des indemnisations des banques créancières.

L'année 1994, marquée par la dévaluation du franc CFA et les mesures de "Dakar II" s'est soldée par une charge budgétaire très importante puisque l'on a atteint 6,6 milliards de francs (5,6 milliards de francs pour la CFD et 1 milliard de francs pour la BFCE) contre 2,1 milliards de francs en 1993.

On s'oriente vers une diminution à **4,6 milliards de francs en 1995** (3,3 milliards de francs pour la CFD et 1,3 milliard de francs pour la BFCE) et à **3,5 milliards de francs en 1996** (2,9 milliards de francs pour la CFD et 625 millions de francs pour la BFCE).

Au 31 décembre 1994, la **dette déjà annulée** pour les pays du champ s'élevait à 18,3 milliards de francs, les principaux pays concernés étant :

- Sénégal	3.758 MF
- Madagascar	2.361 MF
- Côte d'Ivoire	1.814 MF
- Niger	1.602 MF
- Cameroun	912 MF
- Togo	909 MF
- Zaïre	828 MF

- Congo	795 MF
- Mozambique	749 MF
- Burkina Faso.....	729 MF
- Guinée	627 MF
- Gabon	517 MF
- Centrafrique.....	473 MF
- Mali	386 MF
- Mauritanie	367 MF
- Burundi.....	340 MF
- Autres pays.....	1.148 MF

A la même date, le montant de la dette restant à annuler s'élevait à plus de 31 milliards de francs, l'échéancier se prolongeant jusqu'en 2025 pour la CFD.

Enfin, le budget des charges communes attribue également les **bonifications d'intérêts** associées aux opérations de la Caisse française de développement, qu'il s'agisse des prêts à conditions ordinaires en faveur du secteur privé ou des facilités d'ajustement structurel renforcées du FMI. Cette charge inscrite au chapitre 44-98 article 36 (§ 11, 12 et 14) est évaluée à 2 milliards de francs pour 1995 et devrait s'établir à **1,9 milliard de francs en 1996**.

Les **comptes de prêts du Trésor** constituent le second vecteur de l'action du ministère de l'économie et des finances. Les dépenses qui étaient évaluées à près de 16 milliards de francs devraient fortement diminuer en 1996 pour s'établir à **6,8 milliards de francs**, la charge nette se réduisant dans la même proportion pour s'établir à **4,4 milliards de francs**.

Evolution des charges de prêts du Trésor pour l'aide au développement

(en millions de francs)

	Compte 903-07 Opérations de prêts	Compte 903-17 Consolidation de dette	Total
Recettes 1995 ⁽¹⁾	954	1.250	2.204
Recettes 1996 ⁽²⁾	1.054	1.300	2.354
Dépenses 1995 ⁽¹⁾	5.925	10.000	15.925
Dépenses 1996 ⁽²⁾	3.817	3.000	6.817
Charge nette 1995 ⁽¹⁾	4.971	8.750	13.721
Charge nette 1996 ⁽²⁾	2.763	1.700	4.463

(1) Budget voté de 1995

(2) PLF 1996

Les prêts du Trésor sont de deux ordres :

- les **prêts consentis à des organismes ou états étrangers pour faciliter l'achat de produits français et les prêts à la CFD pour le financement de projets de développement** (compte 903-07). Les dépenses prévisibles de ce compte diminuent de 1,7 milliard de francs en 1996 alors que les prévisions de remboursements d'Etats étrangers augmentent légèrement. Les prêts à la CFD sont évalués à 790 millions de francs pour 1996 (+ 65 millions de francs) ;

- les **consolidations des dettes consenties par la France à des états étrangers** (compte 903-17). Ce compte enregistre une baisse brutale en 1996, puisque ses dépenses sont évaluées à 3 milliards de francs contre 10 milliards de francs en 1995, en raison semble-t-il des mesures d'annulation de Dakar II qui ont réduit le stock des dettes consolidables.

Pour être complet, il faut également ajouter que le ministère de l'économie et des finances agit sur les transferts en faveur des pays en développement par l'intermédiaire de la COFACE et de sa garantie. L'encours de crédits garantis par la COFACE pour le compte de l'Etat sur les pays du champ s'établissait au 30 juin 1995 à 16,7 milliards de francs , ce qui traduit une diminution par rapport à 1993 (20,3 milliards de francs de francs), mais une légère reprise par rapport à 1994 (15,6 milliards de francs). Compte tenu de la situation financière des pays du champ, la garantie de la COFACE n'est traditionnellement accordée qu'à un volume très limité de crédits à l'exportation. Toutefois, les améliorations constatées ces derniers mois, à la suite de la dévaluation du franc CFA, ont permis l'ouverture de plafonds d'engagements de faibles montants sur un petit nombre de pays.

Au 30 juin 1995, sur un encours total d'assurance crédit de 16,7 milliards de francs pour les pays du champ, l'essentiel des montants concernait l'Angola (5,8 milliards de francs), le Congo (5,2 milliards de francs) et de Gabon (1,6 milliards de francs) pour des opérations concernant le secteur pétrolier.

2. Des crédits dispersés entre différents ministères

Outre le ministère de la coopération qui avec 7,7 milliards de francs en 1995 et 7,3 milliards de francs prévus pour 1996 constitue l'autre principal gestionnaire de l'aide de développement, et dont les crédits seront analysés en détail dans la seconde partie de ce rapport, divers ministères interviennent dans la dépense budgétaire d'APD.

C'est le cas bien entendu du ministère des affaires étrangères dont les crédits d'aide publique au développement se montent, pour 1996, à 3,8 milliards de francs, soit un peu plus de la moitié des crédits de la coopération.

Les crédits d'aide au développement du Quai d'Orsay sont constitués pour près de 900 millions de francs de contributions aux organismes multilatéraux, certaines de ces contributions étant obligatoires et d'autres volontaires.

Ils recouvrent également pour près de 1,8 milliard de francs, des crédits d'intervention gérés par la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques. Il s'agit des crédits concernant les établissements culturels, la coopération linguistique, l'action audiovisuelle extérieure, le financement des projets de coopération, essentiellement dans les pays en développement situés hors du champ spécifique du ministère de la coopération. Une enveloppe de plus de 50 millions de francs pour 1996 est en outre prévue, sur le titre VI, pour la mise en place d'une aide projet comparable à celle du Fonds d'aide et de coopération.

En outre, près de **600 millions de francs** sont inscrits pour la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, au titre des pays en développement.

Enfin, l'action du ministère des affaires étrangères se traduit également pour plus de **110 millions de francs**, par des **crédits d'aide d'urgence et d'aide humanitaire**.

Une part conséquente de l'aide au développement provient également des **crédits de la recherche** (1,8 milliard de francs en 1996) sous la forme de subventions à divers organismes spécialisés dans la recherche dans les pays tropicaux contre l'ORSTOM (1,05 milliard de francs en 1996) et le CIRAD (690 millions de francs en 1996).

Il est à noter que ces subventions progresseront légèrement en 1996.

Enfin, d'autres ministères comme l'agriculture (aide alimentaire), l'enseignement supérieur (bourses et secours d'études) ou l'intérieur (services déconcentrés à l'étranger) participent à l'effort public d'aide au développement.

B. LA CAISSE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT : BANQUE ET OPÉRATEUR DU DÉVELOPPEMENT

Etablissement public et institution financière spécialisée chargée du financement de l'aide au développement, à l'étranger et dans les DOM-TOM, la CFD constitue un instrument privilégié de mise en oeuvre de la politique de coopération. Son directeur général est nommé par décret sur proposition du ministre de l'économie et des finances, après consultation des ministres des affaires étrangères, de la coopération et de l'outre-mer. Elle se situe ainsi au carrefour des actions menées par les différents départements ministériels en matière d'aide au développement tout en entretenant un lien privilégié avec le ministère de l'économie et des finances.

La CFD, présente dans près de 70 pays, intervient sur plusieurs formes :

- elle reçoit les fonds budgétaires nécessaires à la **mise en oeuvre de certains protocoles financiers du Trésor** et des **subventions du ministère des affaires étrangères** pour les projets de développement et elle paye les **subventions décidées par le ministère de la coopération** au titre du FAC ;

- elle est chargée, pour le compte de l'Etat, de la **mise en oeuvre des prêts et des dons d'ajustement structurel** aux PRI et PMA. A ce titre, elle participe à leur instruction conjointement avec le ministère de l'économie et celui de la coopération qui lui versent les fonds nécessaires (subventions et bonifications d'intérêts).

- elle finance des **projets de développement dans le secteur productif** (développement rural, infrastructures, industrie, aménagement urbain, environnement, tourisme), après avoir contribué, par l'intermédiaire notamment de ses 40 agences sur le terrain, à les analyser et les mettre en forme. C'est dans ce secteur, tant au niveau de l'instruction que de la mise en oeuvre, que la CFD jouit de la plus grande autonomie. Ces projets prennent la forme de dons ou de prêts. La CFD les finance à partir de ressources budgétaires provenant du ministère de la coopération (pour les dons projets) et du ministère de l'économie (pour les bonifications des prêts, et, jusqu'en 1995, pour une partie des dons projets).

Elle procède également à des emprunts sur les marchés financiers qui lui permettent de financer son activité de prêts.

On voit ainsi que la CFD intervient tantôt comme co-décisionnaire ou simple exécutant de décisions relevant du gouvernement, et elle dispose pour ce faire de fonds publics, tantôt comme une banque qui se refinance sur les

marchés mais qui bénéficie également de transferts de l'Etat pour bonifier ses prêts ou accorder des dons.

En 1994, les engagements de la CFD dans les états étrangers se sont élevés à près de **8,2 milliards de francs**. Ils devraient progresser en 1995, le gouvernement ayant décidé d'augmenter les ressources de la CFD de 1,5 milliard de francs afin d'appuyer la relance des économies à la zone franc.

Evolution des engagements de la CFD dans les Etats étrangers

(en millions de francs)

	1993	1994	Dont PMA	Dont PRI
Projets	4.274,7	4.585,3	2.394,2	2.191,1
- Subventions.....	1.292,8	1.077,4	1.067,4	10,0
- Prêts aux conditions spéciales....	44,0	0,0	0,0	0,0
- Prêts aux conditions améliorées.	631,1	506,4	506,4	0,0
- Prêts concessionnels.....	974,6	1.599,8	0,0	1.599,8
- Prêts aux conditions proches du marché.....	1.254,1	1.401,8	820,4	581,4
- Prêts du deuxième guichet.....	78,0	0,0	0,0	0,0
Ajustement structurel	3.323,2	3.404,5	854,5	2.550,0
- Subventions.....	423,2	854,5	854,5	0,0
- Prêts.....	2.900,0	2.550,0	0,0	2.550,0
Participations	100,9	181,3		
Total	7.698,8	8.171,1		

En ce qui concerne l'aide projet de la CFD, elle prend la forme :

- de subventions aux PMA dans des opérations relevant des Etats dans les secteurs d'intervention de la CFD, à l'exception des projets rentables du secteur public marchand ;

- de prêts aux conditions améliorées finançant dans les PMA des projets rentables mis en oeuvre pas des entreprises du secteur public marchand (eau, électricité, télécommunications). Ces prêts à très faible taux (2 %) ont remplacé les prêts aux conditions spéciales et sont accordés sans aval de l'Etat français ;

- de prêts concessionnels dans les PRI destinés aux Etats ou aux entreprises publiques, avec aval de l'Etat français, ou finançant des projets rentables mis en oeuvre par le secteur public, sans aval de l'Etat. Le taux de ces prêts reste très concessionnel (3,5 %), bien que supérieur à celui appliqué aux PMA ;

- des prêts aux conditions proches du marché accordés, sans l'aval de l'Etat français, aux entreprises du secteur public marchand ou du secteur privé pour des opérations dont la rentabilité est avérée. Cette catégorie inclue

également l'aide aux initiatives productrices de base (AIPB) qui est particulièrement destinée aux petites entreprises ;

- de prêts aux conditions du marché, dits prêts du 2e guichet qui sont réservés à des opérations ne comportant pas de risque-pays et présentant des garanties spécifiques.

Au cours de l'année 1994, l'aide-projet de la CFD a atteint près de 4,6 milliards de francs, soit 7,3 % de plus qu'en 1993, sous l'effet notamment d'une forte progression des prêts concessionnels aux PRI

Les concours d'ajustement structurel ont représenté 3,4 milliards de francs, soit 2,4 % de plus qu'en 1993 et ont accompagné les accords signés entre les différents pays de la zone francs et le FMI, près des trois quarts des fonds allant aux PRI (Congo, Cameroun, Gabon, Côte d'Ivoire).

Tous types de concours confondus (prêts et subventions, aide projet et ajustement structurel), les principaux pays bénéficiaires des engagements de la CFD en 1994 ont été les suivants :

Côte d'Ivoire	1.451,1 millions de francs
Cameroun.....	891,1 millions de francs
Maroc.....	542,6 millions de francs
Sénégal	421,6 millions de francs
Mali	420,4 millions de francs
Guinée	409,0 millions de francs
Gabon	297,6 millions de francs
Ghana.....	294,6 millions de francs
Burkina Faso.....	278,7 millions de francs
Tunisie.....	265,5 millions de francs

En ce qui concerne la répartition sectorielle des projets, elle fait apparaître l'importance des actions de la CFD dans le domaine du développement rural, de l'énergie et des équipements urbains. Au cours de l'année 1995, les projets financés par la CFD ont notamment visé la réhabilitation, souvent accompagnée d'une privatisation de la gestion, des grands services publics : chemin de fer ivoiro-burkinabé et camerounais, télécommunications au Mali et au Cameroun, production et distribution d'énergie électrique en Côte d'Ivoire et d'eau au Sénégal, travaux portuaires à Douala, aménagements aéroportuaires à Cotonou et Bamako ; des programmes de développement rural tels que de l'hydraulique villageoise et pastorale au Niger, Tchad, Burkina-Faso, Cameroun et Gabon, des équipements et aménagements ruraux en Côte d'Ivoire et au Bénin ; la relance et l'appui au développement de filières agricoles ou agro-industrielles : coton au Mali et Burkina, forêt au Cameroun, eucalyptus au Congo, gomme

arabique au Tchad, fruits et légumes au Burkina-Faso, café et cacao en Côte d'Ivoire.

C. L'AIDE MULTILATÉRALE : UN ASPECT PEU VISIBLE DE L'AIDE FRANÇAISE

Même si la France privilégie plus que d'autres l'aide bilatérale, sa **contribution au titre de l'aide multilatérale est très importante** (11,2 milliards de francs en 1995 et **12 milliards de francs prévus en 1996**) et surtout, elle **tend à s'accroître** d'année en année, sous l'effet notamment de la contribution au budget communautaire et au FED. On a vu par ailleurs que le "bouclage" du VIIIe FED n'a été obtenu, après de laborieuses négociations, qu'au prix d'une augmentation très significative de la contribution française qui dépassera pour la première fois celle de l'Allemagne, faisant de la France le premier contributeur au FED.

Ce mouvement de renforcement de l'aide multilatérale pose un double problème :

- le contrôle et l'évaluation des actions multilatérales et leur cohérence avec les politiques nationales ;
- la minoration, de fait, de l'impact visible de l'effort de la France qui, aux yeux des bénéficiaires, disparaît derrière une entité plus lointaine et plus anonyme.

Sur le premier point, on ne peut que constater la **multiplicité des structures de gestion de l'aide internationale** et les risques de contradictions dans les politiques menées, qu'elle engendre. Il importerait de renforcer, au niveau régional, la concertation entre bailleurs de fonds nationaux, l'Union européenne, les institutions financières internationales et certaines institutions spécialisées des Nations Unies.

Sur le second point, votre rapporteur a souvent été frappé, lors de ses missions sur le terrain, par la publicité donnée aux opérations financées par l'aide multilatérale sans qu'aucun lien ne soit fait entre ces opérations et les pays qui, par leurs contributions, les financent, au rang desquels la France figure en bonne place. On pourrait dire qu'il en est de l'aide multilatérale comme de l'aide sociale départementale : pour le bénéficiaire, l'aide est une réalité mais elle n'a pas de visage. Il ne s'agit pas seulement ici de souligner la part prise par la France dans l'aide multilatérale mais également de regretter que celle-ci possède trop souvent un caractère lointain et manque de prise directe sur le terrain.

En ce qui concerne les contributions françaises aux institutions internationales d'aide au développement, elle se monteront en 1996 à **5,76 milliards de francs**, soit un niveau équivalent à celui de 1995, et se répartissent comme suit :

- contributions aux banques et fonds de développement : 3,909 milliards de francs, dont 2,408 milliards de francs à l'Association internationale de développement, maître d'oeuvre de l'aide au développement pour la Banque mondiale ;

- institutions des Nations Unies : 851 millions de francs ;

- contribution à la facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI : 1 milliard de francs. Il s'agit d'une contribution volontaire, sous forme de bonification ou de prêt au FMI afin que celui-ci puisse fournir des ressources à des conditions très concessionnelles aux pays à faibles revenus. Au cours de l'exercice 1995, la France a été, après le Japon, le principal contributeur au titre de la FASR du FMI.

Quant à l'**aide communautaire**, elle se montera en 1996 à **6,288 milliards de francs** contre 5,5 milliards de francs en 1995. Axée en priorité sur les pays ACP dans le cadre de la convention de Lomé, elle transite par deux canaux distincts : le Fonds européen de développement (FED) et le budget communautaire.

La contribution française au FED s'établit pour 1996 à 2,408 milliards de francs. Le FED accorde dans les pays ACP des subventions non remboursables pour des projets de développement, en particulier dans le domaine des infrastructures et de l'agriculture. Il accorde également des concours d'ajustement structurel et met en oeuvre les mécanismes de soutien aux cours des produits de base (Stabex, Sysmin). L'impact du FED dans les pays d'Afrique subsaharienne est très important car s'il reste inférieur à l'aide bilatérale française, il représente, dans cette région du monde, deux fois l'aide américaine et trois fois l'aide britannique.

Par ailleurs, la France contribue, selon une clef de répartition inférieure à celle du FED, pour les actions de développement financées par le budget communautaire et qui touchent notamment à l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, l'aide aux projets des ONG et les contributions aux pays non couverts par la convention de Lomé.

Souvent mise en cause, notamment par la Cour des Comptes européenne, pour sa lenteur d'exécution, le caractère complexe des procédures, le suivi de sa gestion financière, l'aide européenne est également contestée par certains pays qui reprochent l'attention privilégiée apportée aux

pays ACP et qui plaident en faveur d'une réorientation vers d'autres régions du monde.

Il est clair cependant que si de la spécificité des pays ACP au sein de l'aide communautaire venait à disparaître, la complémentarité de celle-ci avec notre propre politique de coopération s'en trouverait fortement diminuée. La banalisation des pays ACP et la mondialisation de l'aide communautaire ne pourrait conduire qu'à la dispersion et à la dilution des actions au détriment des projets de développement axés sur le long terme.

II. VERS UNE RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE L'AIDE FRANÇAISE AU DÉVELOPPEMENT

Les impératifs de rigueur budgétaire, l'exigence de transparence et d'efficacité et le souci de cohérence politique ont conduit le Gouvernement à engager une réflexion sur la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'aide publique au développement. Dès la constitution du Gouvernement, au mois de mai 1995, certaines inflexions ont été apportées. Quant aux modalités de la réforme, qui doit redéfinir le rôle et les modalités d'intervention des différents acteurs de la politique d'aide au développement, elles étaient encore, au cours du mois de novembre, en voie de définition.

A. DES PREMIÈRES MESURES DE RÉORGANISATION

Lors de la constitution du Gouvernement, la coopération a été rattachée au ministère des affaires étrangères sous la forme d'un **ministère délégué**. Une telle organisation avait déjà été mise en place de 1984 à 1986 et de 1992 à 1993. Bien que modeste, cette modification de l'organigramme du Gouvernement traduit la volonté d'assurer une meilleure coordination de la politique extérieure de la France dont la coopération constitue un élément important.

Le décret d'attribution du ministère délégué à la coopération a également réalisé une **extension du champ** qui était envisagée depuis longtemps. Aux états francophones d'Afrique au sud du Sahara et de l'Océan indien, à Madagascar et à quinze autres états d'Afrique et des Caraïbes qui constituaient les trente-sept pays du champ traditionnel de la coopération viennent s'ajouter les trente-trois autres pays ACP parties à la convention de Lomé et l'Afrique du Sud.

L'extension du "champ" du ministère de la coopération

	Les Etats membres du champ avant 1995	Les 34 nouveaux membres du champ
Afrique et Océan indien	Angola Bénin Burundi Burkina Faso Cameroun Cap Vert Centrafrique Congo Côte d'Ivoire Djibouti Gabon Gambie Guinée Guinée Bissau Guinée équatoriale Madagascar Mali Maurice Mauritanie Mozambique Namibie Niger Rwanda Sao Tomé et Principe Sénégal Seychelles Tchad Togo Zaïre	Afrique du Sud Botswana Erythrée Ethiopie Ghana Kenya Lesotho Liberia Malawi Nigeria Ouganda Sierra Leone Somalie Soudan Swaziland Tanzanie Zambie Zimbabwe
Carabbes	Antigua et Barbuda Dominique Grenade Haïti Saint Kitts et Nevis Saint-Vincent et Grenadines Sainte-Lucie	Bahamas Barbade Belize République dominicaine Guyana Jamaïque Surinam Trinité et Tobago
Pacifique		Fidji Kiribati Papouasie Nouvelle Guinée Iles Salomon Samoa occidentale Tonga Tuvalu Vanuatu

En regroupant désormais dans le champ tous les pays ACP et l'Afrique du Sud, le Gouvernement répond à plusieurs objectifs :

- "coller" au cadre de la convention de Lomé et permettre ainsi une meilleure articulation de l'aide française avec les mécanismes communautaires ;

- intégrer des pays comme l'Afrique du Sud ou le Nigeria, dont le poids économique influe sur la situation de toute l'Afrique subsaharienne ;

- permettre à notre politique de coopération et à nos projets de développement de mieux prendre en compte la dimension régionale et les processus d'intégration.

En résumé, il s'agissait d'adapter notre politique de coopération à des réalités telles que les mécanismes d'aide communautaire, le poids économique de certains pays ou la nécessité de l'intégration régionale.

Pour être complet, il faut préciser que le champ, tel que défini dans son décret d'attribution, ne limite pas de manière absolue les compétences géographiques du ministre délégué à la coopération. Celui-ci peut être chargé par le ministre des affaires étrangères, de missions ou d'actions de coopération dans des pays hors champ. Cette procédure a notamment été utilisée depuis janvier 1993 pour permettre au ministère de la coopération d'intervenir au Cambodge. Il s'agissait alors de renforcer l'aide française à ce pays dans une période où il renouait avec la communauté internationale. Alors que le Cambodge n'est toujours pas inclus dans le champ, une lettre de mission confirmait en juillet 1995 les compétences dévolues, dans des secteurs précis, au ministère de la coopération.

Lors d'une mission sur le terrain, votre rapporteur a pu apprécier l'utilité des projets mis en oeuvre par la coopération française au Cambodge. Il a toutefois noté que cette extension exceptionnelle du champ plaçait nos services extérieurs et nos partenaires dans une situation parfois inconfortable : parce qu'elle est par définition dérogatoire, cette situation peut induire un sentiment d'incertitude, voire de précarité sur la continuité des actions entreprises par la coopération française et dans cette mesure, elle ne présente pas que des avantages.

Quelles seront, en 1996, les conséquences pratiques de l'extension du champ ?

Sur le plan budgétaire, le projet de loi de finances n'intègre pas, pour les crédits de la coopération, l'effet d'élargissement des pays bénéficiaires. Selon les indications fournies par le ministre délégué à la coopération lors de son audition devant la commission des finances, le

ministère des affaires étrangères devrait opérer, en cours de gestion 1996, un transfert de crédits de l'ordre de 150 millions de francs. C'est également par transfert de crédits en provenance du Quai d'Orsay qu'est financée la coopération militaire au Cambodge.

Les crédits du FAC resteront l'instrument privilégié de l'aide aux pays africains, ce qui signifie que la "montée en charge" des nouveaux pays du champ dans le budget de la coopération s'effectuera très progressivement.

Sur le plan administratif, il est exclu d'instituer dans chacun des nouveaux pays du champ, une mission de coopération et d'action culturelle telle qu'elle existe actuellement dans tous les pays relevant du ministère de la coopération. Il est beaucoup plus probable que l'on assiste, au cas par cas, à l'intégration de responsables du ministère de la coopération dans les équipes en place localement.

Il apparaît donc d'une part, qu'il n'y aura pas d'alignement du traitement des nouveaux pays du champ sur celui de nos partenaires traditionnels et d'autre part, que dans ces pays, l'organisation administrative sera adaptée en fonction des nécessités.

Au-delà de l'extension du champ, le Premier ministre, dès le mois de juin 1995, confiait au ministre des affaires étrangères et au ministre de la coopération le soin de préparer, en liaison avec le ministre de l'économie et des finances, un projet de réforme portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'aide publique au développement. D'abord prévu au mois de septembre, l'arbitrage du Premier ministre sur ce projet a été repoussé et à la date d'élaboration du présent rapport, il n'avait pas encore été rendu.

Les objectifs de la réforme sont clairs : simplifier et rationaliser les procédures, coordonner les actions des différents intervenants, permettre la cohérence politique de leurs décisions.

Sans vouloir préjuger d'une réforme dont les modalités précises sont encore inconnues, votre rapporteur souhaite simplement faire part d'observations tirées notamment des constatations qu'il a pu faire sur le terrain.

Tout d'abord, **notre système d'aide au développement est perfectible** et il mérite, effectivement, d'être amélioré, afin d'obéir à une vision politique cohérente et d'éviter, surtout sur le terrain, les chevauchements de compétences et le manque de coordination qui nuisent autant à la crédibilité de notre pays qu'à l'efficacité de nos actions en faveur du développement.

D'autre part, **le ministère de la coopération**, dont l'existence même a parfois été contestée, **doit continuer à jouer un rôle majeur dans notre dispositif** car :

- il constitue, pour les pays avec lesquels nos liens sont les plus étroits, un **interlocuteur irremplaçable** et contribue, de ce fait, au maintien de l'influence de la France, notamment en Afrique,

- il met en oeuvre, avec un personnel spécialisé de grande qualité, un **savoir-faire spécifique dans le domaine du développement** et il mène, dans la continuité, une action en profondeur qu'il importe de préserver.

B. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION

Au-delà de la réforme institutionnelle, qui affiche l'objectif ambitieux de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'aide française au développement, et près de deux ans après la dévaluation du franc CFA, votre rapporteur souhaite rappeler les grandes orientations de la politique de coopération.

Il apparaît en premier lieu que malgré les difficultés budgétaires qu'elle peut connaître, la France entend défendre le principe du **maintien de l'aide internationale au développement**. Elle l'a fait vis-à-vis de nos partenaires européens lors de la renégociation des accords de Lomé et du montant du VIII^e FED. Elle agit de même auprès des institutions financières internationales afin que celles-ci puissent poursuivre leurs concours aux économies africaines au moment où elles recueillent les premiers fruits de la dévaluation et où elles engagent de difficiles réformes structurelles.

Le Gouvernement entend également **renforcer l'état de droit**, la lutte contre la corruption et les grands trafics. La mise en place d'un cadre juridique stable et la garantie de la sécurité intérieure des états continuera donc à faire l'objet d'une attention privilégiée car ils apparaissent comme les meilleurs moyens de favoriser l'investissement et le développement économique.

S'agissant des **projets de développement** dans les pays du champ, les secteurs du développement rural, de l'éducation et de la santé devraient continuer à figurer parmi les priorités de 1996. Trois orientations doivent cependant être renforcées :

- la relance du secteur privé et de l'investissement,
- l'intégration régionale,

- l'aménagement du territoire (infrastructures de communication, maîtrise du développement urbain, développement des réseaux "secondaires").

Par ailleurs, à la suite du voyage du Président de la République en Afrique, le Gouvernement envisage d'améliorer le fonctionnement et d'élargir le champ d'application du Fonds de conversion des créances. Celui-ci permet de procéder, dans les quatre pays à revenu intermédiaire du champ (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon), à des conversions conditionnelles de dettes, en liant l'annulation des dettes publiques à la réalisation de projets de développement dans le domaine des petites entreprises, du développement local et social et de la sauvegarde de l'environnement. Il est envisagé de porter de 100 à 150 millions de francs le montant des projets éligibles et surtout d'inclure dans le dispositif les opérations de privatisation ou de restructuration du secteur parapublic.

S'agissant des aides budgétaires directes aux états, le Gouvernement est résolu à maintenir la "ligne d'Abidjan", qui subordonne l'octroi de concours aux efforts de rigueur et d'assainissement financier de nos partenaires.

Enfin, un rôle accru semble devoir être dévolu au **secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la coopération décentralisée**. L'expérience de la gestion du Fonds spécial de développement mis en place à la suite de la dévaluation du franc CFA a, de ce point de vue, encouragé les bailleurs de fonds publics à s'appuyer davantage sur la société civile. Le ministère délégué à la coopération envisage d'ailleurs de pérenniser les procédures instituées dans le cadre du FSD pour en faire une forme permanente de notre coopération.

DEUXIEME PARTIE

LE BUDGET DE LA COOPERATION

CHAPITRE PREMIER

L'EXECUTION DU BUDGET DE LA COOPERATION :

GESTION DES EXERCICES 1994 ET 1995

I. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1994

Pour l'exercice 1994, les crédits définitivement accordés au ministère de la coopération s'élèvent à **8.313,5 millions de francs**.

Si on le compare aux crédits ouverts au cours des exercices antérieurs, ce montant confirme la diminution régulière constatée depuis plusieurs années. Par rapport à l'exercice 1993, la gestion de 1994 marque une **réduction de 268,8 millions de francs** imputable à la diminution de 360,5 millions de francs des crédits de dépenses ordinaires (- 3,1 %) alors que les crédits de paiement des dépenses en capital progressent de 91,6 millions de francs (+ 4,4 %). Ce double mouvement traduit le rééquilibrage des crédits en faveur des subventions destinées à financer des projets de développement accordés par le Fonds d'aide et de coopération.

Si l'on considère en revanche l'exécution de la gestion de 1994 au regard de la loi de finances initiale, on remarque que du fait des mouvements intervenus en cours d'exercice, **les crédits accordés sont supérieurs de 7 % à ceux votés en loi de finances initiale**.

A. LES MOUVEMENTS INTERVENUS EN COURS D'EXERCICE : UNE MAJORATION DE 7 % DE LA DOTATION INITIALE

Les variations intervenant en cours d'exécution sont traditionnellement importantes au ministère de la coopération et l'écart de 7 % constaté en 1994 est sensiblement équivalent à celui des années précédentes. Ce surplus de 540 millions de francs résulte principalement des **reports de**

crédits, qui atteignent près de 500 millions de francs, mais également des ouvertures de crédits et transferts qui ont largement compensé les annulations opérées dans le cadre de la régulation budgétaire. Enfin, il faut mentionner le rattachement de fonds de concours aux titres IV et V, l'apport effectué à ce titre s'étant cependant limité à 65 millions de francs en 1994, contre 90 millions de francs en 1993.

Récapitulatif des mouvements intervenus au cours de l'exercice 1994

(en millions de francs)

	Titre III	Titre IV	Titre V (CP)	Titre VI (CP)	TOTAL
Loi de finances initiale	947.129	4.801.262	25.360,0	1.996.500	7.770.251,0
Transferts	537	49.940		1.580	52.057,0
Virements	14				14,0
Reports	5.014	321.355	50.643,0	119.554	496.566,0
Fonds de concours		57.050	8.538,0		65.588,0
Annulations	-11.012	-149.433	-1.400,0	-95.348	-257.193,0
Ouvertures	13.335	122.174	700,0	50.000	186.209,0
Crédits ouverts en 1994	955.017	5.202.348	83.841,0	2.072.286	8.313.492,0

1. Près de 500 millions de francs de reports

L'exercice 1994 a bénéficié de **496,5 millions de francs de reports de l'exercice précédent** ce qui représente 6,4 % de la loi de finances initiale.

La ventilation de ces reports est la suivante :

- ♦ Titre III - Moyens des services : 5 millions de francs

- ♦ Titre IV - Interventions publiques : 321,4 millions de francs dont 261 millions de francs sur le chapitre 42-23 rémunérant l'assistance technique civile et près de 60 millions de francs sur le chapitre 41-42 relatif à l'assistance technique militaire.

- ♦ Titre V - Equipement administratif : 50,6 millions de francs

- ♦ Titre VI - Subventions d'investissement : 119,5 millions de francs dont 102 millions de francs sur les crédits du FAC

Il faut noter que, compte tenu du niveau des ordonnancements constatés sur l'exercice 1994, **les reports sur 1995** tels qu'ils ont été autorisés par les arrêtés du 5 mai (pour les dépenses en capital), du 10 mai et du 21 juillet 1995 (pour les dépenses ordinaires), **seront à nouveau très**

importants puisqu'ils dépassent 640 millions de francs (500 millions de francs sur le titre IV, 108 millions de francs sur le titre VI, 26 millions de francs sur le titre V et 8 millions de francs sur le titre III).

2. Les ouvertures de crédit : 186 millions de francs

Par arrêté du 29 septembre 1994, un **crédit de paiement de 50 millions de francs** était ouvert au chapitre 68-91 au titre du **Fonds spécial de développement** mis en place après la dévaluation du franc CFA, cette ouverture étant toutefois compensée par une annulation équivalente au chapitre 42-23 (coopération civile).

Le décret du 29 décembre 1994 pris dans le cadre du collectif de fin d'année a permis d'ouvrir pour **136 millions de francs de crédits supplémentaires**.

Ces ouvertures ont concerné le titre III pour 13,3 millions de francs (essentiellement pour le paiement des arriérés de communications téléphoniques) et le titre IV pour 122,2 millions de francs (financement des contingents africains au Rwanda, restructuration de l'armée tchadienne et financement du sommet francophone de Cotonou). Le titre V a bénéficié quant à lui d'une ouverture de près de 700.000 F en crédits de paiement pour un ajustement aux besoins.

3. Les annulations de crédits : 257 millions de francs

L'exercice 1994 a été marqué par trois séries d'annulations de crédits.

La première est intervenue par arrêté du 30 mars 1994 dans le cadre de la **régulation budgétaire générale**. L'annulation a porté sur 4 % de la dotation initiale 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. Les annulations se sont élevées à **39 millions de francs**, dont 7,1 millions de francs sur le titre III et 31,9 millions de francs sur le titre IV (dont 24 millions de francs au titre des bourses).

L'arrêté du 29 septembre 1994 a **régularisé le blocage des crédits opéré en mai 1994** en annulant 3,9 millions de francs de crédits sur le titre III et 2,2 millions de francs sur les dépenses en capital. En outre, 50 millions de francs ont été annulés sur le chapitre 42-23 pour être redéployés sur le chapitre 68-91 au titre du FSD.

Enfin, l'arrêté du 23 novembre 1994 pris dans le cadre du **collectif de fin d'année** a procédé à l'**annulation de 162 millions de francs** de crédits, celle-ci étant compensée à hauteur de 136 millions de francs par des ouvertures.

Ces annulations ont touché le chapitre 42-23 pour 67,5 millions de francs, les sommes correspondantes ayant été transférées au chapitre 41-43 pour la construction du centre de conférences de Cotonou et au ministère des affaires sociales au titre des allocations exceptionnelles allouées aux retraités de la zone franc à la suite de la dévaluation (60 millions de francs).

Le chapitre 68-91 (Fonds d'aide et de coopération) a subi une annulation de 94,5 millions de francs intégralement destinée à opérer un transfert au titre IV au profit notamment d'Air Afrique (44 millions de francs), du financement du contingent sénégalais au Rwanda (20 millions de francs) et d'actions d'urgence au Mali (10 millions de francs). Ce redéploiement a principalement touché l'article 20 (la "réserve du premier ministre") qui était doté en loi de finances initiale de 90 millions de francs et qui a été ponctionné de plus de 70 millions de francs dans le cadre de ce transfert.

4. Les transferts : un apport de 51 millions de francs

Outre un transfert de 537.000 F en provenance des services du Premier ministre destiné à compenser la mise à disposition par le Ministère de la coopération de deux administrateurs civils auprès de la communauté européenne, et un transfert de 1.840.000 F en provenance du ministère des affaires sociales au titre de la lutte contre la toxicomanie, l'essentiel des mouvements résulte d'une **dotations de 48,1 millions de francs** sur le chapitre 41-42 (coopération militaire) provenant du budget du Ministère des Affaires étrangères et destinée à la mise en place du programme de coopération militaire au Cambodge.

5. Le rattachement des fonds de concours : un poste en forte diminution

Les chapitres 41-42 (coopération militaire), 42-23 (coopération civile) et 57-10 (équipement administratif) du budget du ministère de la coopération bénéficient du rattachement de fonds de concours. Cette procédure, dérogatoire par rapport au principe de non-affectation des recettes, permet d'abonder les dotations de la loi de finances initiale grâce au recouvrement de certaines ressources :

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

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*)

- Contribution des états bénéficiaires à la rémunération des coopérants techniques civils.
- Recettes de l'hôpital principal de Dakar.
- Contribution de l'ASECNA (Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne) au titre de la rémunération de l'assistance technique
- 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*)

- Prélèvements effectués sur les émoluments des agents logés par l'Etat à l'étranger.

Les recettes provenant des fonds de concours ne cessent de diminuer puisqu'elles sont passées de 183 millions de francs en 1993 à 90 millions de francs en 1993 et **65 millions de francs en 1994.**

Ces recettes se décomposent comme suit :

♦ 1,574 millions de francs au titre de la contribution des Etats à la rémunération de l'assistance technique (ch. 42-23 article 10)

♦ 0,093 millions de francs au titre de la contribution des établissements situés à l'étranger pour la rémunération de leurs personnels titulaires (ch. 42-23 article 10)

♦ 48,149 millions de francs provenant des recettes de l'hôpital principal de Dakar (ch. 42-23 article 10)

♦ 7,232 millions de francs versés par l'ASECNA pour la rémunération de l'assistance technique (ch. 42-23 article 50)

♦ 8,538 millions de francs prélevés sur les émoluments des agents logés par l'Etat à l'étranger (ch. 57-10)

Au 31 décembre 1994, les **restes à recouvrer** sur titres émis pour l'assistance technique s'élevaient à 1.222,281 millions de francs répartis comme suit :

Côte d'Ivoire.....	927,154 millions de francs
Gabon.....	153,511 millions de francs
Sénégal.....	53,359 millions de francs
Djibouti.....	38,519 millions de francs
Cameroun.....	33,390 millions de francs
Congo.....	6,812 millions de francs
Zaïre.....	3,849 millions de francs
Ecoles françaises.....	3,673 millions de francs
Tchad.....	1,035 millions de francs
Autres pays.....	0,974 millions de francs

B. EVOLUTION PAR ACTION

1. Les moyens des services

Bien qu'étant pourvus d'une dotation initiale à peu près identique à celle de 1993, **les moyens de fonctionnement des services ont augmenté de 3,6 % en 1994**, tant en ce qui concerne les crédits ouverts que les ordonnancements. Cette situation s'explique par l'obtention de reports un peu plus importants et surtout par l'absence d'effet de régulation budgétaire, les ouvertures de crédits ayant finalement été supérieures aux annulations.

Les effectifs ont continué à diminuer en 1994, tant en ce qui concerne l'administration centrale (- 13 postes) que les missions de coopération (- 6 postes), ces réductions affectant les postes de contractuels. Il faut noter que le nombre de postes disponibles, c'est-à-dire la différence entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels, se réduit lui aussi.

Evolution des effectifs

	1993		1994		
	Effectif budgétaire	Effectif disponible au 31/12	Effectif budgétaire	Effectif réel au 31/12	Effectif disponible au 31/12
Administration centrale					
- Titulaires	481	34	481	448	33
- Contractuels	175	11	162	160	2
- Personnel militaire	19	0	19	19	0
Total	675	45	662	627	35
Missions de coopération					
- Titulaires	167	4	167	154	13
- Contractuels	229	23	223	210	13
Total	396	27	390	364	26
Centres médico-sociaux	39	1	39	38	1
TOTAL	1.110	73	1.091	1.029	62

L'évolution des effectifs explique la relative stabilité constatée sur les dépenses de rémunérations.

En ce qui concerne les dépenses de matériel et de fonctionnement, le chapitre 34-93 a enregistré une forte hausse en raison de l'ouverture, par le collectif de fin d'année, d'un crédit de 11 millions de francs destiné à l'apurement des arriérés du ministère à l'égard de France Telecom.

Le chapitre 34-98 enregistre une hausse supérieure à 13 %, tant en ce qui concerne les crédits ouverts que les ordonnancements, cette hausse ayant principalement bénéficié au fonctionnement de l'administration centrale.

Les subventions aux établissements culturels et à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger enregistrent une hausse très modérée des ordonnancements.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement administratif, l'augmentation des autorisations de programme inscrites en loi de finances initiale (35 millions de francs en 1994 contre 15 millions de francs en 1993), due notamment à l'abondement de crédits au bénéfice du lycée de Tananarive, ne se répercute pas sur l'évolution des dotations disponibles, qui diminuent légèrement d'une année sur l'autre, en raison de moindres reports. On constate en revanche une chute du taux d'utilisation des autorisations de programme qui passe de 58 % à 43 %, 31,2 millions seulement ayant été utilisés sur un disponible de 72,5 millions de francs.

Les dotations en crédits de paiement sont inférieures à celles de 1993, en raison de moindres reports. Elles enregistrent cependant une meilleure utilisation qu'en 1993, les paiements s'étant élevés à 57,4 millions de francs.

2. La coopération civile

Représentant le **poste le plus important du budget du ministère de la coopération**, les crédits de coopération civile regroupés au chapitre 42-23 représentent plus du tiers des crédits ouverts sur l'exercice 1994, mais continuent à enregistrer une diminution liée à la réduction des effectifs de coopération d'une part, et aux effets de la dévaluation du franc CFA sur les rémunérations d'autre part.

Les crédits définitivement ouverts au chapitre 42-23 en 1994 se montent à **2.890,7 millions de francs**, soit une diminution de 5,5 % par rapport à l'exercice antérieur, cette diminution étant encore plus nette (- 8 %) si l'on considère les ordonnancements.

Cette diminution globale recouvre cependant des évolutions très contrastées qui n'étaient pas prévues en loi de finances initiale.

Elle résulte en effet principalement de la **forte diminution des crédits ouverts pour la rémunération de l'assistance technique civile** (personnels enseignants et techniciens) inscrits à l'article 10, qui, se montant à 1.920,3 millions de francs, baissent de 13,5 %. Les reports ont été supérieurs à 100 millions de francs mais cet article a connu près de 120 millions de francs d'annulations, 130 millions de francs ayant en outre été redéployés par mouvement interne vers d'autres articles. Il faut noter que **depuis 1989, les dépenses consacrées aux personnels coopérants civils ont diminué de plus de 30 %**.

Deux autres articles, moins importants en valeur absolue, connaissent eux aussi une forte baisse : l'article 40 consacré aux **bourses** (crédits ouverts en baisse de 18 %) et l'article 50 relatif à l'assistance technique de longue durée sur contrat (- 14,5 %).

Parallèlement, deux articles connaissent une forte augmentation des crédits ouverts et ordonnancés : l'article 70 relatif au transport de l'aide alimentaire (+ 18 % pour les crédits ouverts et + 75 % pour les ordonnancements) et surtout l'article 31 concernant les aides diverses au développement (+ 7,6 % de crédits ouverts et + 45 % en ordonnancements). Ces augmentations proviennent d'importants reports et de mouvements internes entre chapitres.

3. La coopération militaire

Malgré une diminution en loi de finances initiale qui résultait de la suppression de 65 postes de coopérants militaires, les crédits définitivement ouverts au chapitre 41-42 relatif à la coopération militaire **progressent de 4,8 %** et se montent à **939,1 million de francs**.

Beaucoup moins affecté qu'en 1993 par les annulations consécutives à la régulation budgétaire et ayant par ailleurs bénéficié de reports sensiblement équivalents, **ce chapitre a été abondé en cours d'année par un transfert de 48,1 millions de francs** en provenance du ministère des affaires étrangères et destiné au **programme de coopération militaire avec le Cambodge**. Lors de la reprise des relations avec le Cambodge, le ministère de la coopération s'est vu expressément attribuer une compétence d'intervention dans ce pays pourtant situé hors champ. La mission d'assistance militaire dépend donc fonctionnellement de la mission militaire de coopération mais les fonds nécessaires sont délégués par le ministère des affaires étrangères par un transfert en cours d'année. Ce mécanisme ne manque pas de créer des difficultés sur lesquelles votre rapporteur reviendra lors de l'examen de l'exécution de l'exercice 1995.

La dotation du chapitre 41-42 a également été augmentée lors du collectif de fin d'année d'un crédit de 18 millions de francs (gagé sur une annulation équivalente sur la réserve du premier ministre attachée au FAC) destiné au financement du contingent sénégalais au Rwanda.

4. Appui à la coopération privée et décentralisée

Le chapitre 42-24 qui finance les associations de volontaires et les projets de coopération décentralisée, ainsi que certaines actions des ONG, voit ses crédits ouverts diminuer de 5,8 % et s'établir à **113 millions de francs**.

Hormis de faibles reports, le chapitre n'a pas connu de modifications en cours d'année.

Un virement interne entre articles a permis d'abonder la dotation des ONG (1,7 millions de francs) qui a été répartie entre 5 organismes (dont 1,2 million de francs pour le FONJEP au titre de l'éducation au développement). Il faut rappeler qu'une enveloppe beaucoup plus importante est accordée aux ONG dans le cadre du FAC.

Les versements effectués au titre de la coopération décentralisée se montent à 5,6 millions de francs, soit une baisse par rapport à 1993.

L'essentiel du chapitre, soit un peu plus de 100 millions de francs est ventilé entre les associations de volontaires, dont 80,5 millions de francs à l'Association Française des volontaires du progrès (AFVP) et 8,4 millions de francs au FONJEP.

5. Concours financiers

Pour 1994, les crédits définitifs du chapitre 41-43 consacré aux **concours financiers aux Etats du champ** se sont élevés à **1.259,4 millions de francs**, soit **15 % du budget du ministère**.

Par rapport à l'exercice 1993, on enregistre une **diminution de 17 %** imputable aux dons et bonifications de prêts en faveur de l'ajustement structurel, alors que les aides budgétaires exceptionnelles augmentent fortement.

Le chapitre 41-43 connaît traditionnellement d'importantes ouvertures en cours d'année. Celles-ci se sont limitées à 104 millions de francs en 1994 (contre 300 millions de francs en 1993) et ont principalement porté sur la construction d'un centre de conférences pour le sommet francophone de Cotonou (+ 22 millions de francs), l'aide à Air Afrique (+ 28 millions de francs), des interventions d'urgence au Mali (+ 10 millions de francs) et l'aide à l'armée tchadienne (+ 8 millions de francs).

6. La dotation du FAC et les crédits délégués à la CFD

Les crédits de paiement du chapitre 68-91 regroupent les dotations dessinées aux projets de développement financées par le FAC et la CFD et représentent **près du quart du budget du ministère de la coopération**. Ils se sont établis à **2.036 millions de francs** en 1994, soit une augmentation de près de 6% par rapport à la gestion de 1993. Il faut également noter, par rapport à 1992, une amélioration du taux d'ordonnancement qui s'établit à 96 %.

Quant aux autorisations de programme disponibles, elles se sont élevées à 2.412 millions de francs en 1994, soit 9 millions de moins qu'en 1993. Compte tenu d'un taux d'utilisation largement supérieur à celui de 1993, les autorisations de programme utilisées auront finalement été quasiment identiques à celles de 1993.

En matière de crédits de paiement, les reports se sont élevés à 102 millions de francs contre 217 en 1993. Le chapitre a en revanche été moins touché que l'année précédente par les annulations en cours d'années. Celles-ci ont principalement porté sur l'article 20 (réserve du Premier

ministre) pour financer à hauteur de plus de 70 millions de francs des actions prises en charge au titre IV. Les annulations ont ainsi gagé l'abondement d'autres chapitres du budget de la coopération.

En sens inverse, la dotation du FAC a reçu par arrêté du 29 septembre 1994 un **crédit de 50 millions de francs** gagé par une annulation équivalente au chapitre 42-23 (coopération civile) et destiné à abonder le **Fonds spécial de développement** mis en place dans le cadre de la dévaluation du franc CFA.

II. L'ETAT D'EXECUTION DU BUDGET DE 1995

Outre les mouvements habituels relatifs aux reports, virements et transferts, l'exécution du budget de 1995 a été marquée par les annulations prises dans le cadre des collectifs budgétaires de l'été et de l'automne :

- l'arrêté du 28 juin 1995 a annulé **233 millions de francs de crédits de paiement** (2,9 % de la dotation initiale) et **272,25 millions de francs d'autorisations de programme** (10,4 % de la dotation initiale) ;

- l'arrêté du 15 novembre 1995 a annulé **162,2 millions de francs de crédits de paiement** (2,1 % de la dotation initiale) et **203,4 millions de francs d'autorisations de programme** (7,8 % de la dotation initiale).

1. Des reports supérieurs à ceux de l'exercice précédent

Les arrêtés du 10 mai et du 21 juillet 1995 pour les dépenses ordinaires et du 5 mai 1995 pour les dépenses en capital ont autorisé des **reports de crédits sur la gestion de 1995** pour un montant total de **643,8 millions de francs**, ce qui représente plus de 8 % de la dotation initiale de 1995, l'ensemble des reports demandés ayant été obtenus.

La répartition de ces reports est la suivante :

Titre III : 8,8 millions de francs, dont 5,8 millions de francs au chapitre 34-98 (moyens de fonctionnement des services) et de 2,6 millions de francs au chapitre 36-81 (établissements culturels).

Titre IV : 499,8 millions de francs, dont 270 millions de francs au chapitre 42-23 (coopération civile), 98 millions de francs au chapitre 41-43 (concours financiers), 82,5 millions de francs au chapitre 41-42 (coopération militaire) et 45,6 millions de francs allant du chapitre 42-23 au nouveau chapitre 42-26 (transport de l'aide alimentaire et aide d'urgence).

Titre V : 26,4 millions de francs

Titre VI : 108,6 millions de francs, dont 81,3 millions de francs au chapitre 68-91 (FAC) et 21,5 millions de francs au chapitre 68-94 (subventions pour la réalisation de diverses opérations immobilières).

2. Les virements et transferts de crédits

Par arrêté du 5 avril 1995, un transfert de crédit de 1.550.000 F provenant du ministère des affaires sociales a été opéré sur le chapitre 42-23 (coopération civile) au titre de la lutte contre la toxicomanie. Un deuxième transfert, donc l'objet est analogue a été opéré par arrêté du 20 octobre 1995 pour un montant 250.000 F

Par arrêtés du 12 juin 1995 et du 8 août 1995, le budget du ministère a bénéficié, sur le chapitre 41-42 (coopération militaire) d'un transfert de 23,3 millions de francs destiné aux **actions de coopération militaire au Cambodge**. Votre rapporteur a déjà exposé dans le passage consacré à l'exécution du budget 1994 le mécanisme qui a conduit à placer la mission d'assistance militaire au Cambodge sous la double tutelle du ministère de la coopération et de sa mission militaire d'une part, et du ministère des affaires étrangères qui transfère les crédits d'autre part. Il a pu constater, lors d'une mission à Phnom Penh combien cette procédure précarisait la situation de la mission d'assistance militaire et faisait peser un élément d'incertitude sur les projets en cours, **au détriment de la crédibilité de notre coopération militaire** sur place. Le caractère très tardif du transfert a paralysé un certain nombre de travaux urgents. Il serait souhaitable de prévoir, en loi de finances initiale, une dotation pour la coopération militaire au Cambodge sur le budget de la coopération ou, à tout le moins, d'opérer le transfert de crédits beaucoup plus tôt dans l'année afin de garantir la pérennité des actions fort utiles menées dans ce pays.

Enfin, au titre des virements de crédits, il faut signaler que par arrêté du 20 juillet 1995, le chapitre 34-95 (dépenses informatiques, bureautiques et télématiques) a été mis à contribution à hauteur de 500.000 F, au profit du ministère de l'Outre-Mer qui a la charge du remplacement de l'autocommutateur du ministère.

Deux décrets du 30 juin et du 12 juillet 1995 ont opéré des virements entre chapitres du titre IV, le chapitre 42-23 (coopération civile) ayant été sollicité à hauteur de 27,5 millions de francs en faveur d'une part du chapitre 41-43 (concours financiers) pour 12,4 millions de francs, dans le cadre de la mise en place de l'indemnité de logement pour les coopérants en Côte d'Ivoire,

et d'autre part du chapitre 41-42 (Coopération militaire) pour 15 millions de francs.

3. Le collectif budgétaire de l'été 1995

La loi de finances rectificative a procédé à une **ouverture d'un crédit de paiement de 5 millions de francs** au chapitre 57-10 pour la rénovation du lycée Jean Mermoz de Dakar.

L'arrêté du 28 juin 1995 a quant à lui annulé une large part des crédits gelés dans le cadre du dispositif de régulation budgétaire mis en place au début de l'année 1995.

S'agissant des dépenses ordinaires, une **annulation de 10 % des crédits initiaux** a été appliquée à tous les crédits autres que les rémunérations et les crédits couvrant des dépenses à caractère législatif ou réglementaire ou résultant d'engagements internationaux de la France.

Au **Titre III**, cette annulation touche les dépenses de matériel et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des services extérieurs, des établissements culturels et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger :

♦ *chapitre 34-95 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques*

Annulation de 1,9 millions de francs, soit 10 % de la dotation initiale du chapitre mais elle porte exclusivement sur les missions de coopération qui voient de ce fait leurs moyens réduits de 37 %

♦ *chapitre 34-98 - Moyens de fonctionnement des services*

L'annulation de 10,2 millions de francs représente 10 % de la dotation initiale et est appliquée uniformément à l'administration centrale et aux services extérieurs.

♦ *chapitre 36-30 - Agence pour l'enseignement français à l'étranger*

L'annulation de 3,08 millions de francs (0,8 % de la dotation initiale) représente 10 % des dépenses de matériel et de fonctionnement.

♦ *chapitre 36-82 - Etablissements culturels*

L'annulation de 3,76 millions de francs représente 4 % de la dotation initiale et ne porte pas sur les dépenses de personnel.

Au titre IV, la régulation n'affecte pas les concours financiers aux Etats prévus au chapitre 41-43. Elle porte sur les autres chapitres.

♦ *chapitre 41-42 - Coopération militaire*

L'annulation de 21,64 millions de francs (2,8 % de la dotation initiale) représente, à hauteur de 19,64 millions de francs, une réduction de 10 % des frais de fonctionnement des missions d'assistance militaire, et à hauteur de 2 millions de francs une réduction de 2,2 % des dépenses de formation de stagiaires étrangers.

♦ *chapitre 42-23 - Coopération civile*

L'annulation représente 56,73 millions de francs, soit 2,4 % de ce chapitre, mais elle épargne l'article 10 (rémunération des coopérants civils) et touche de ce fait à hauteur de 10 % les autres articles du chapitre (notamment les bourses pour 19,4 millions de francs).

♦ *chapitre 42-24 - Appui aux initiatives privées et décentralisées*

Une réduction de 10 %, représentant 13,94 millions de francs, a été appliquée à ce chapitre et touche uniformément les crédits relatifs aux ONG, aux associations de volontaires et à la coopération décentralisée.

Au **titre V**, l'annulation ne porte que sur les autorisations de programme à hauteur de 20 millions de francs , soit 25 % de la dotation initiale. Elle touche les centres culturels (- 5,5 millions de francs et les écoles françaises (- 14,5 millions de francs).

Au **titre VI**, l'arrêté d'annulation porte sur 252,75 millions de francs en autorisations de programme et 121,75 millions de francs en crédits de paiement.

♦ *chapitre 68-91 - Fonds d'aide et de coopération*

L'annulation porte sur 250 millions de francs d'autorisations de programme (9,9 % de la dotation initiale) et 120 millions de francs de crédits de paiement (5,1 % de la dotation initiale).

L'article 20 relatif aux opérations exceptionnelles, perd un tiers de sa dotation initiale (30 millions de francs sur 90 millions de francs).

L'article 10 relatif aux dons attribués sur décision du comité directeur du FAC subit l'essentiel de la réduction des autorisations de programme (-150 millions de francs soit 10,7 % de la dotation initiale) et surtout des crédits de paiement (- 75 millions de francs soit 5,6 % de la dotation initiale).

L'article 40 relatif aux dons délivrés par la caisse française de développement sur délégation du FAC est relativement moins touché puisqu'il perd 70 millions de francs d'autorisations de programme (6,7 % de la dotation initiale) et 15 millions de francs de crédits de paiement (1,6 % de la dotation initiale).

- *chapitre 68-92 - Programme mobilisateur de recherche*

L'annulation représente 25 % de la dotation initiale d'autorisation de programme (- 1 millions de francs) et 16,7 % pour les crédits de paiement (-0,7 millions de francs).

- *chapitre 68-94 - Ecole française de droit local*

L'annulation représente 25 % de la dotation initiale d'autorisation de programme (- 1,75 millions de francs) et 11,2 % pour les crédits de paiement.

4. Le collectif budgétaire de fin d'année

L'arrêté du 15 novembre 1995 annule une partie des crédits gelés dès le début de l'année et qui n'avaient pas été touchés par le collectif de l'été.

S'agissant des dépenses ordinaires, l'annulation porte sur **144,69 millions de francs** relevant du titre IV et répartis comme suit :

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

L'annulation se monte à 138,42 millions de francs, soit 6 % de la dotation initiale. Ce chapitre connaît régulièrement une exécution excédentaire.

- *chapitre 42-24 - Appui à des initiatives privées et décentralisées*

L'annulation se monte à 6,27 millions de francs, soit 4,5 % de la dotation initiale.

En ce qui concerne les dépenses en capital, les crédits d'investissement du chapitre 57-10 (Equipement administratif) sont réduits de 3 millions de francs en autorisations de programme (- 3,75 % de la dotation initiale) et de 1,5 million de francs en crédits de paiement (- 2,7 %).

Enfin, au titre VI, les annulations se répartissent comme suit :

- *chapitre 68-91 - Fonds d'aide et de coopération*

L'annulation porte sur 200 millions de francs en autorisations de programme (7,9 % de la dotation initiale) et 15,75 millions de francs en crédits de paiement (0,7 % de la dotation initiale).

Selon les indications fournies par le ministre délégué à la coopération lors de son audition devant la commission des finances, l'annulation des autorisations de programme se répartira de façon équivalente sur les articles 10 et 40, gérés respectivement par le ministère de la coopération et la CFD, ce qui devrait permettre notamment de représenter au comité directeur du FAC, avant la fin de l'année, les projets qui avaient été gelés par les mesures de blocage.

• *Chapitre 68-92 - Programme mobilisateur de recherche*

L'annulation se monte à 150.000 francs en autorisations de programme (3,75 % de la dotation initiale) et 100.000 francs en crédits de paiement (2,4 % de la dotation initiale).

• *Chapitre 68-94 - Ecoles françaises de droit local*

L'annulation se monte à 262.500 francs en autorisations de programme (3,75 % de la dotation initiale) et 160.000 francs en crédits de paiement (1,7 % de la dotation initiale).

Au total, les mesures d'annulations prises dans le cadre du collectif de fin d'année représentent 203,412 millions de francs en autorisations de programme et 162,2 millions de francs en crédits de paiement.

CHAPITRE II

LE PROJET DE BUDGET POUR 1996

Les crédits demandés par le projet de loi de finances pour 1996¹ au titre du budget de la coopération s'élèvent à **7.332,7 millions de francs** en moyens de paiements (dépenses ordinaires et crédits de paiement) soit une **diminution de 421,4 millions de francs (- 5,4 %)** par rapport au budget voté de 1995.

Les autorisations de programme demandées se montent quant à elles à **2.837 millions de francs**, soit 213 millions de francs de plus qu'en 1995 (+ 8,1 %).

(millions de francs)

	Crédits votés en 1995	Crédits demandés pour 1996 (1)	Evolution %
Titre III - Moyens des services	945,764	957,160	1,20
Titre IV - Interventions publiques	4.368,452	4.196,551	-3,94
Total des dépenses ordinaires (DO)	5.314,216	5.153,711	-3,02
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	55,400	48,000	-13,36
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.384,600	2.131,068	-10,63
Total des dépenses en capital (CP)	2.440,000	2.179,068	-10,69
Total des moyens de paiement (DO+CP)	7.754,216	7.332,779	-5,43
Titre V	80,000	41,000	-48,75
Titre VI	2.544,000	2.796,000	9,91
Total des autorisations de programme	2.624,000	2.837,000	8,12

Lors de la discussion des crédits de la coopération à l'Assemblée nationale le 12 novembre dernier, **les députés ont réduit les crédits du ministère de 48 millions de francs**, cette diminution s'imputant sur le titre IV (chapitre 42-23).

D'autre part, un amendement adopté en seconde délibération a majoré les crédits du titre IV de 0,860 million de francs, atténuant ainsi légèrement la diminution précédente.

¹ *Projet de loi de finances avant adoption en 1ère lecture par l'Assemblée nationale.*

Ainsi, le **projet de budget présenté au Sénat s'établit à 7.285,6 millions de francs**, les amendements adoptés par l'Assemblée nationale portant la **diminution des crédits à 6 %**.

La diminution des crédits inscrits dans le projet de loi de finances confirme une tendance continue de réduction du budget de la coopération. Elle traduit également la poursuite de la réorientation des actions du ministère qui privilégie l'aide à la mise en place de projets de développement tout en diminuant nettement les concours financiers directs aux Etats et le recours à l'assistance technique.

Pour schématiser, on peut indiquer qu'au vu des propositions du projet de loi de finances pour 1996, le budget de la coopération enregistre une **réduction de 10 % de ses crédits sur 4 ans** résultant elle-même d'une baisse de 20 % des dotations de l'assistance technique (plus forte pour la coopération civile que pour la coopération militaire), d'une baisse de 25 % des aides budgétaires directes aux Etats et d'une augmentation de 20 % des dotations du Fonds d'aide et de coopération destinées à financer des projets de développement dans les pays du champ.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'exercice 1996, **les normes de cadrage** adressées au printemps au ministère de la coopération prévoyaient :

➤ une diminution de 8 % par rapport à 1995 des dépenses de fonctionnement, hors rémunérations ;

➤ une réduction de 15 % par rapport à 1995 des dépenses d'intervention, hors des dépenses résultant de dispositions législatives, réglementaires ou d'engagements internationaux et la France ;

➤ une justification au premier franc des crédits de dépenses en capital des titres V et VI ;

➤ une réduction de 1,5 % des emplois ;

➤ une poursuite du mouvement de fond de diminution des effectifs d'assistance technique.

A l'issue des arbitrages budgétaires, on constate que dans les grandes lignes, le projet de budget de la coopération présente les caractéristiques suivantes :

♦ **stabilité des moyens de fonctionnement**, tant pour les dépenses de rémunération que pour les dépenses de fonctionnement, et ce avec une diminution de 1,5 % des effectifs ;

♦ **diminution de près de 4 % des crédits d'intervention** entraînée par la **suppression de près de 300 postes de coopérants civils** et la **réduction des aides à l'ajustement structurel pour les pays les moins avancés**, alors que les crédits de coopération militaire se stabilisent et qu'une dotation supplémentaire de 116 millions de francs est prévue au titre des bonifications des prêts d'ajustement structurel accordés aux pays à revenus intermédiaires.

♦ **maintien des autorisations de programme et des crédits de paiement du Fonds d'aide et de coopération** destinés à financer des projets de développement, après décision de son comité directeur.

♦ **forte diminution des crédits de paiement des dons gérés par la Caisse française de développement** (- 25 % par rapport à 1995 et - 55 % si l'on considère que cette ligne regroupera également en 1996 les crédits provenant jusqu'à présent du budget des charges communes), cette réduction constituant, selon le ministère de la coopération, une économie de pure constatation destinée à résorber l'excédent de trésorerie dû à la faible consommation des autorisations de programme. Ces dernières progressent de 24 %, mais, si l'on considère la suppression du chapitre correspondant au budget des charges communes, elles connaîtront en réalité une baisse de 17 %.

Enfin, la discussion à l'Assemblée nationale a entraîné une diminution de 47,140 millions de francs sur les crédits d'intervention dont la régression s'accroît et s'établit désormais à 5 % par rapport au budget voté de 1995.

I. LES MOYENS DES SERVICES RESTENT STABLES

Les crédits consacrés aux moyens des services s'établissent à **un peu plus d'un milliard de francs** comme en 1995.

Il s'agit essentiellement de dépenses de fonctionnement (957 millions de francs, soit une hausse de 1,2 %), les dépenses en capital se montant à 55 millions de francs (- 14,5 %).

Les moyens des services se répartissent en trois grandes masses :

- ♦ l'administration centrale : 215 millions de francs
- ♦ les services extérieurs : 384 millions de francs

♦ la subvention de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et les investissements dans les établissements scolaires : 407 millions de francs .

Les moyens des services évolueront peu en 1996 car :

- les dépenses de rémunération resteront stables, en l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique et en raison des suppressions d'emplois, qui compensent les mesures catégorielles ou de promotion ;

- les normes d'économies budgétaires ont été appliquées en ce qui concerne les moyens en matériels mais le ministère de la coopération a obtenu des mesures nouvelles qui permettront de les compenser assez largement, notamment pour les missions de coopération.

A. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE : 215 MILLIONS DE FRANCS

Constitués pour plus des deux tiers par des dépenses de rémunération et de charges sociales, **les crédits de l'administration centrale progressent très légèrement en 1996** et s'établissent à **215,7 millions de francs**.

Il est prévu de **supprimer 6 emplois** en 1996 ce qui portera les effectifs de l'administration centrale à 649 personnes.

S'agissant des dépenses de rémunération, l'évolution mécanique et la poursuite de mesures catégorielles conduit à une hausse de 2,4 millions de francs. Parallèlement, certaines transformations d'emplois entraînent une charge nouvelle qui est toutefois largement compensée par l'effet des suppressions d'emplois, la balance de ces deux mouvements se traduisant par une économie de 1 million de francs. Par ailleurs, le chapitre 31-96 consacré à la rémunération des vacataires connaît une augmentation de 1,8 million de francs qui résulte principalement du transfert de dépenses jusqu'alors imputées dans les frais de fonctionnement et concernant l'entretien du réseau téléphonique du ministère.

Les **moyens de fonctionnement** de l'administration centrale **diminuent de 2 millions de francs**, les mesures nouvelles au titre de l'équipement informatique, de la rénovation de l'autocommutateur et de l'entretien des bâtiments étant contrebalancées par l'effort demandé dans le cadre de la maîtrise des dépenses de l'Etat.

Dans le même esprit, les dépenses d'investissement inscrites à l'article 10 du chapitre 57-10 diminuent de 9 % et s'établissent à 4,5 millions

de francs en crédits de paiement. Les autorisations de programme diminuent quant à elles de moitié (3 millions de francs au lieu de 6) mais il faut rappeler que l'on constate chaque année leur faible taux d'utilisation et l'importance du montant disponible en fin d'exercice.

B. LES MOYENS DES SERVICES EXTERIEURS : 384 MILLIONS DE FRANCS

Les moyens des services extérieurs diminuent de 1 % en 1996 principalement en raison de la baisse des dépenses en capital. Ils se montent à **384,3 millions de francs**, soit 4 millions de francs de moins que l'année précédente.

Par rapport à 1995, le montant affecté aux charges de personnel (près de 70 % du total) reste stable alors que les moyens de fonctionnement progressent de 1,2 million de francs. Les crédits de paiement pour les dépenses d'équipement passent de 19,5 à 15 millions de francs.

1. Les missions de coopération

Les moyens des missions de coopération et d'action culturelle diminuent légèrement en 1996 (- 1,8 million de francs, soit - 0,7 %) et s'établissent à **248,4 millions de francs**.

Il est prévu de **supprimer 9 emplois** en 1996 ce qui portera les effectifs à 375 personnes auxquelles il faut ajouter 41 coopérants du service national (CSN).

Ces suppressions d'emplois entraînent une économie de 3,8 millions de francs, supérieure à l'évolution des rémunérations et charges sociales (+ 3 millions de francs).

Les moyens de fonctionnement alloués aux missions progressent de 1,5 million de francs, les mesures d'économies et d'ajustement étant compensées par des dépenses destinées aux installations informatiques et au programme d'archivage.

Les crédits de paiement consacrés aux dépenses d'équipement des missions passent de 5,6 à 3 millions de francs. En revanche, la dotation en autorisations de programme, qui était nulle en 1995, s'élève à 10 millions de francs pour 1996.

2. Les centres médico-sociaux

Les centres médico-sociaux assurent en soutien des services médicaux locaux, les consultations et soins courants au bénéfice des coopérants et, plus généralement, des personnels des services français à l'étranger et des organismes français de coopération.

Les moyens des centres médico-sociaux diminuent de 1 million de francs (- 2,9 %) et s'établissent à 33,5 millions de francs.

Il est prévu de **supprimer 1 emploi**, ce qui portera les effectifs à 38 personnes et entraînera une légère diminution des dépenses de rémunération.

Les moyens de fonctionnement diminuent de 8 % au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

3. Les établissements culturels

Le réseau des centres culturels du ministère de la coopération est constitué de 27 centres culturels français et de 8 centres culturels franco-étrangers, soit au total 35 établissements.

Les centres culturels français sont des services extérieurs de l'Etat dont l'action est définie par un conseil d'orientation regroupant les autorités françaises en poste dans le pays d'implantation.

Les centres culturels franco-étrangers sont quant à eux régis par un cadre bilatéral et gérés par un conseil d'administration paritaire composé de représentants français et d'autorités du pays d'accueil.

Les moyens des établissements culturels diminuent d'1 million de francs en 1996 et se monteront à **102,4 millions de francs.**

Les effectifs diminueront d'une unité en 1996 pour s'établir à 157 personnes, les charges de personnel augmentant légèrement malgré cette suppression d'emploi.

La dotation relative aux frais de transports pour congés ou changement de résidence des agents est portée à 3,4 millions de francs (+ 30 %).

Malgré les mesures d'économies budgétaires, les crédits destinés aux moyens de fonctionnement sont légèrement augmentés afin de favoriser le

développement d'espaces documentaires et la diffusion des arts, des sciences et des techniques françaises qui font l'objet de mesures nouvelles de 0,8 et 1,2 million de francs.

Enfin, les établissements culturels disposeront pour leurs dépenses d'investissement de crédits de paiement de 12 millions de francs contre 13,9 en 1995. Les autorisations de programme, qui s'élevaient de 22 millions de francs en 1995 passent à 9 millions de francs en 1996.

C. LA SUBVENTION A L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ETRANGER ET LES INVESTISSEMENTS DANS LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES : 407 MILLIONS DE FRANCS

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) draine une part importante du budget de fonctionnement du ministère de la coopération qui en assure la tutelle, conjointement avec le ministère des affaires étrangères. Mais c'est ce dernier qui pourvoit à près de 80 % de ses ressources budgétaires. La subvention de l'Etat est complétée par la participation des familles, sous forme de frais de scolarisation.

Ainsi, c'est le ministère des affaires étrangères qui assure l'essentiel de la charge de l'AEFE, mais il appartient au ministère de la coopération de veiller aux établissements situés dans son champ d'intervention.

Pour 1996, la **subvention de fonctionnement** de l'Etat augmente de 3,4 %, la dotation du ministère des affaires étrangères progressant davantage que celle du ministère de la coopération qui se monte à **372,2 millions de francs** (+ 2,6 %).

La subvention du ministère de la coopération connaît une relative stabilité en ce qui concerne les charges de personnel : en effet, la hausse mécanique des rémunérations sera en partie gagée par l'économie résultant de la **transformation de 7 postes d'expatriés en postes de résidents**, c'est-à-dire recrutés localement et rémunérés par les associations de parents d'élèves.

L'augmentation de 9,3 millions de francs de la subvention résulte pour une large part de mesures nouvelles, notamment l'inscription d'une dotation de 7,74 millions de francs destinée à équiper les laboratoires scientifiques des établissements.

Au total, le ministère de la coopération considère que la progression de la subvention à l'AEFE lui permettra de pourvoir tous les emplois budgétaires, et de réduire ainsi le nombre de postes vacants, ainsi que de maintenir au même niveau qu'en 1995 l'aide aux établissements, notamment les bourses.

En ce qui concerne les **dépenses d'équipement**, les crédits d'équipement inscrits aux chapitres 57-10 et 68-94 enregistrent une baisse de 12 % et s'établissent à **35,5 millions de francs** en 1996 contre 40,35 millions de francs en 1995.

La réduction des autorisations de programme est encore plus nette puisque de 59 millions de francs en 1995 elles passent à 25 millions de francs en 1996. Elles sont destinées aux opérations suivantes :

- poursuite de la construction du lycée de Tananarive et construction du lycée Mermoz de Dakar : 19 millions de francs,

- travaux de rénovation au lycée Charles-de-Gaulle de Bangui : 0,8 million de francs,

- réhabilitation du lycée Charlemagne à Pointe-Noire (Congo) : 0,5 million de francs,

- participation à l'acquisition de l'école "La Riviera" à Abidjan : 4 millions de francs,

- travaux au lycée Montaigne de N'Djamena : 0,4 million de francs.

Cette diminution traduit un retour à la normale après la forte hausse de 1995 destinée à lancer la construction du lycée de Tananarive.

II. LES MOYENS D'INTERVENTION : UNE DIMINUTION QUI SE RALENTIT

Regroupés au titre IV, les moyens d'intervention représentent **57 % du budget du ministère** et se montent, pour 1996, à **4,1 milliards de francs**.

Ils sont essentiellement répartis en trois grandes masses :

- la **coopération civile** : 2,3 milliards de francs, principalement consacrés à la rémunération des coopérants,

- la **coopération militaire** : 0,8 milliard de francs,

- les **concours financiers aux Etats** : 1 milliard de francs.

Les crédits d'intervention sont en constante diminution depuis plusieurs années, entraînant de ce fait la baisse régulière du budget du ministère.

Pour 1996, et après adoption d'une réduction de crédits de 47 millions de francs par l'Assemblée nationale, la **diminution des crédits du titre IV atteindra près de 5 %**, ce qui est plutôt inférieur aux baisses enregistrées les années précédentes.

Les crédits de **coopération civile** passent de 2,6 à 2,3 milliards de francs, soit une **diminution de 9,4 %** par rapport à 1995 qui traduit la poursuite de la déflation des effectifs de coopérateurs.

Les crédits de **coopération militaire se stabilisent** au niveau de l'an passé.

Enfin, les **concours financiers aux Etats**, qui représentent le quart des crédits d'intervention, **augmentent légèrement** sous l'effet de la majoration des bonifications accordée par l'Etat aux prêts d'ajustement structurel accordés par la Caisse française de développement aux pays à revenus intermédiaires.

A. LA COOPÉRATION CIVILE : POURSUITE DE LA DÉFLATION DES EFFECTIFS DE COOPÉRATEURS

Les crédits de coopération civile, pris au sens large, recouvrent les chapitres 42-23 (Actions de coopération pour le développement), 42-24 (Appui aux initiatives privées et décentralisées) et 42-26 (Transport de l'aide alimentaire).

Sur un **total de 2.339,6 millions de francs** (- 9,4 % par rapport à 1995), la rémunération et les frais de déplacement des coopérateurs civils, enseignants et techniciens, représente 1.491,5 millions de francs, auxquels il faut ajouter 114,3 millions de francs au titre de l'assistance technique de longue durée sur contrat. C'est sur ces postes qu'on enregistre pour 1996 une baisse de 260 millions de francs.

Les autres postes, d'importance moindre (bourses, appui aux organismes privés, transport de l'aide alimentaire, actions diverses de développement), connaissent une relative stabilité.

Le projet de budget pour 1996 confirme donc le rééquilibrage de notre coopération civile.

La **déflation des effectifs d'assistants techniques civils** a été particulièrement forte ces cinq dernières années puisque l'on est passé de près de 7.000 postes en 1990 à 3.200 à la fin de 1995 (1.800 enseignants et 1.400 techniciens), le mouvement ayant été plus accentué sur les postes d'enseignants que ceux des techniciens.

Sans remettre en cause la poursuite de la relève, il conviendrait tout de même de veiller à ce que les états partenaires soient bien en mesure d'assurer, dans de bonnes conditions, le remplacement de nos coopérants. Il ne suffit pas de former des enseignants ou des techniciens nationaux, encore faut-il qu'une fois leur formation acquise, ils demeurent dans leurs pays, dans les administrations ou services où nos coopérants exerçaient.

Il est également important que, parallèlement, les efforts soient poursuivis afin de garantir une bonne réinsertion des coopérants.

Enfin, il faut se réjouir que ce rééquilibrage de la coopération civile se traduise par un soutien accru aux organisations non gouvernementales et aux projet de coopération décentralisée.

Evolution des crédits de coopération civile

en millions de francs

CHAPITRES ET ARTICLES	Crédits votés en 1995	PLF 1996	%
Ch. 42-23/10 Assistance technique civile.....	1.750,3	1.491,4	- 14,8
Ch. 42-23/50 Assistance technique de longue durée sur contrat.....	116,3	114,3	- 1,7
Total rémunération de l'assistance technique ..	1.866,6	1.605,7	- 14,0
Ch. 42-23/31 Aides diverses au développement ..	165,6	168,7	+ 1,9
Ch. 42-23/32 Missions d'experts	6,4	10,4	+ 62,5
Ch. 42-23/33 Assistance technique : formation, accompagnement, réinsertion.....	73,6	74,6	+ 1,4
Ch. 42-23/40 Bourses	194,0	194,9	+ 0,5
Ch. 42-23/61 Invitations, colloques.....	11,3	10,2	- 9,7
Ch. 42-24/10 Organisations non gouvernementales	5,2	10	+ 91,3
Ch. 42-24/20 Associations de volontaires	125,7	123,1	- 2,1
Ch. 42-24/30 Coopération décentralisée.....	8,4	12,6	+ 50,3
Ch. 42-26/10 Transport de l'aide alimentaire	125	125	-
Ch. 42-26/20 Aide d'urgence.....	-	5	-
Total autres action de coopération	715,4	734,7	+ 2,7
Total des crédits de coopération civile	2.582,0	2.340,4	- 9,4

1. Le recul des crédits de l'assistance technique civile

Le ministère de la coopération a engagé depuis une dizaine d'années une réduction des effectifs de l'assistance technique afin, d'une part, de tenir compte de la relève de nos coopérants par des cadres nationaux et d'autre part, de privilégier la mise en place, sur les secteurs stratégiques, d'un petit nombre d'experts de haut niveau chargés de missions de conseil.

Après 277 suppressions de postes en 1994 et 363 en 1995, le projet de budget intègre l'effet de **294 suppressions en 1996** touchant 274 postes d'enseignants et 20 postes de techniciens.

L'article 10 du chapitre 42-23, consacré à la **rémunération des coopérants**, voyait ainsi, dans le projet de budget avant sa discussion à l'Assemblée nationale, sa dotation **diminuer de 210 millions de francs**, la hausse mécanique des rémunérations (+ 25 millions de francs) étant largement compensée par une **économie de 236,7 millions de francs** provenant :

- pour 96 millions de francs, de la constatation des économies résultant des suppressions de postes des années passées,
- pour 115,7 millions de francs, de la suppression des 294 postes de coopérants prévue en 1996,
- pour 25 millions de francs, de la non-reconduction en 1996 du régime de l'indemnité de logement qui avait été introduit au Cameroun, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et aux Comores.

Sur ce dernier point, il faut noter que le décret de décembre 1992 relatif à l'assistance technique avait prévu la généralisation de l'indemnité de logement afin de se substituer au régime actuel de prise en charge du logement par les états bénéficiaires qui, à l'évidence, ne permet pas de résoudre les difficultés matérielles auxquelles sont confrontés nos experts, et cause pour nombre de gouvernements concernés de réelles difficultés. C'est à ce titre qu'une mesure nouvelle de 25 millions de francs avait été inscrite au budget de 1995. La suppression de cette mesure apparaît comme une remise en cause, ou a tout le moins un ajournement, de ce volet du décret de 1992.

Comme on l'a déjà indiqué, **les députés ont adopté une réduction de crédits de 48 millions de francs** qui portera exclusivement sur l'article 10 du chapitre 42-23. Cette mesure d'économie a reçu l'accord du ministre délégué chargé de la coopération. Il faut espérer que le rythme de déflation des effectifs permettra d'absorber cette diminution sans remettre en cause les actions et les engagements du ministère.

Les dotations de l'article 50 du chapitre 42-23, consacré à **l'assistance technique de longue durée sur contrat**, passent de 116,3 à **114,3 millions de francs**, confirmant une diminution constante depuis plusieurs années.

Ces dépenses correspondent à des contrats d'experts, de moyenne ou de longue durée, passés avec des sociétés ou entreprises pour des opérations de développement. Il faut noter que certaines de ces dépenses n'apparaissent pas au chapitre 42-23 et sont incluses dans des projets financés par le FAC.

L'essentiel de l'assistance technique de longue durée s'effectue au profit de l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), par l'intermédiaire de la société SOFREAVIA-SERVICE. Les effectifs de coopérants sont cependant en constante diminution puisqu'ils sont passés de 242 en 1983 à 104 en 1995, 95 en 1995 et d'après les prévisions, 74 en 1996.

L'accentuation de l'effort de formation engagé ces dernières années se traduit par la relève des assistants techniques français par des cadres nationaux.

On constate en revanche un transfert sur des contrats d'assistance technique de longue durée de postes relevant de la recherche agronomique, une mesure nouvelle de 16 millions de francs étant prévue à ce titre.

Pour être complet, il faut préciser que les dépenses d'assistance technique civile bénéficient théoriquement d'un **rattachement de fonds de concours** au titre de la contribution des Etats. Comme on l'a indiqué lors des commentaires sur l'exécution du budget de 1994, **les sommes recouvrées à ce titre sont en constante diminution**, les restes à recouvrer dépassant 1,2 milliard de francs.

En pratique, la contribution aux dépenses d'assistance technique a été progressivement supprimée soit en totalité pour les PMA, soit dans le cadre de la "globalisation" pour d'autres pays qui ne prenaient alors en charge que la part supérieure à un certain plafond. Seul le Gabon continue aujourd'hui à être soumis au régime du fonds de concours.

Il semblerait que le ministère de la coopération, qui n'en continue pas moins à émettre des titres de perception, renonce peu à peu à recouvrer des contributions que les états sont bien souvent dans l'impossibilité d'acquitter. Selon les indications fournies à votre rapporteur, le ministère souhaite *"réfléchir aux modalités d'une annulation de cette dette dans le cadre plus global d'une redéfinition des obligations des Etats bénéficiaires en matière d'assistance technique tant pour les rémunérations que pour le logement et les autres moyens d'accompagnement, la priorité étant désormais donnée à une*

assistance technique certes moins nombreuse mais rendue plus efficace parce que dotée de tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission".

2. La stabilité des autres actions de coopération civile

Les crédits destinés aux autres actions de coopération et inscrits au chapitre 42-23 représentent **733 millions de francs** et sont marqués par une relative stabilité.

Il en est ainsi de l'article 31 (Aides diverses au développement), dont les dotations passent de 165,6 millions de francs à 168,6 millions de francs : les mesures d'économies budgétaires, évaluées à 25 millions de francs, sont compensées par des mesures nouvelles représentant 28 millions de francs répartis entre la contribution à l'action audiovisuelle extérieure de la France (+ 17,2 millions de francs), la lutte contre les grands trafics (+ 10 millions de francs) et le réajustement des coûts de personnel de diffusion et de programmes à la charge des opérateurs audiovisuels en matière de francophonie (+ 0,8 million de francs). En outre, l'Assemblée nationale, en seconde délibération, a majoré les crédits de cet article de 0,11 million de francs.

L'article 32, relatif aux missions d'experts, passe de 6,4 à 10,4 millions de francs, au titre de la revalorisation des indemnités journalières de mission. Il s'agit en fait d'un ajustement aux dépenses réellement constatées lors des exercices précédents.

L'article 33, relatif aux **mesures d'accompagnement de l'assistance technique**, passe de 73,6 à 74,6 millions de francs malgré la régulation budgétaire, afin de renforcer l'appui logistique, apporté aux coopérants dans le cadre d'une optimisation de l'aide-projet. Cette légère augmentation, dans un contexte de déflation des effectifs, traduit le souci du ministère d'améliorer les conditions matérielle de travail des coopérants et appuie la réorientation de notre assistance technique vers des objectifs qualitatifs.

L'article 61, consacré à des subventions à diverses associations, voit sa dotation réduite de 1,1 million de francs et portée à 10,2 millions de francs dans le cadre de mesures d'économies, mais on peut s'interroger sur la réalité de cet effort au vu des dépenses réellement constatées lors des exercices précédents qui, par le jeu de virements entre chapitres, dépassent toujours largement la dotation de la loi de finances initiale.

Enfin, la dotation des **bourses**, inscrite à l'article 40, progresse légèrement, passant de 194 à 194,9 millions de francs. Il s'agit là d'un coup d'arrêt porté à la constante diminution de cette dotation. Le nombre des

bourses accordées, qui était passé de 4.522 en 1993 à 3.921 en 1994, s'est stabilisé en 1995 et devrait se maintenir en 1996.

Il faut rappeler que la politique du ministère de la coopération consiste à privilégier les bourses de stages dans le secteur professionnel et, s'agissant du secteur universitaire, les bourses d'études orientées vers la recherche ou les troisièmes cycles dans des secteurs tels que la santé, l'agriculture, les sciences et les techniques.

Cette réorientation est toutefois modeste compte tenu de l'obligation de renouveler certaines bourses accordées les années précédentes et des demandes exprimées par certains Etats partenaires.

Parallèlement à l'accueil de boursiers en France, le ministère poursuit la rénovation des différentes structures d'hébergement.

En ce qui concerne les crédits **d'appui aux institutions privées et décentralisées**, inscrits au chapitre 42-24, leur **progression de 5,6 millions de francs** (145 au lieu de 139,4 millions de francs) résulte du réajustement des dotations destinées aux ONG et à la coopération décentralisée. Une majoration supplémentaire de 0,75 million de francs a été adoptée en seconde délibération par l'Assemblée nationale.

La **dotation aux ONG** (article 10) passe de 5,2 à 9,7 millions de francs. Cet article est en forte progression depuis deux ans mais il est loin de retracer l'ensemble de l'apport du ministère en faveur des organisations non gouvernementales, celles-ci recevant, selon une procédure de contractualisation, d'importants crédits provenant du FAC. On rappellera que la principale organisation bénéficiaire des subventions de l'article 10, sous la forme de la prise en charge partielle de postes d'animateurs d'associations, est le fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) au titre de l'éducation au développement. L'objectif commun des organisations financées par ces crédits est l'information, la formation et la communication auprès de l'opinion publique française. Cette dotation a été en outre majorée de 0,25 million de francs par l'Assemblée nationale.

Les dotations pour les **actions de coopération décentralisée** passent de 8,4 à 12,1 millions de francs afin de mettre en place les crédits correspondants aux engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Ces crédits sont essentiellement utilisés pour le cofinancement de projets définis avec les collectivités locales, en particulier avec les régions. Tout en reconnaissant la grande utilité des projets de coopération définis par les collectivités locales et leur complémentarité avec les actions gouvernementales, le ministère de la coopération, qui souhaite consacrer des moyens accrus dans ce domaine, préconise un renforcement des interventions

dans les secteurs où les collectivités locales disposent d'un réel savoir-faire, à savoir le développement local, la gestion urbaine ou municipale et l'appui technique et administratif aux collectivités. L'Assemblée nationale a en outre majoré ces crédits de 0,5 million de francs.

L'essentiel des crédits du chapitre 42-24 est consacré aux subventions aux **associations de volontaires** qui diminuent légèrement, passant de 125,8 à 123,2 millions de francs.

Une large part de ces crédits (74 millions de francs en 1995) est versée à l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) pour couvrir les dépenses relatives à l'envoi et à la gestion de ses 450 volontaires.

Sont également imputées sur cet article, les crédits de prise en charge des volontaires européens du développement (VED) et les subventions accordées à diverses associations pour la prise en charge d'une centaine de coopérants du service national affectés auprès de missions religieuses.

Les dépenses d'appui au volontariat, qui correspondaient à la contribution versée à plusieurs associations pour la prise en charge de la couverture sociale des volontaires, ont nettement augmenté en 1995, un décret du 30 janvier 1995 ayant permis d'élargir le soutien du ministère à la formation des volontaires.

Enfin, l'année 1995, a été marquée par le lancement de l'opération "mille volontaires" qui devait encourager la création de nouveaux postes dans des pays ou des secteurs particulièrement déshérités, cet encouragement prenant la forme d'aides complémentaires forfaitaires pour les indemnités, le logement et les voyages. En fait, la régulation budgétaire a fortement handicapé le démarrage de ce programme qui devrait donc s'amplifier, grâce à l'ouverture de nouveaux postes, en 1996.

Enfin, les crédits de **transport de l'aide alimentaire** (chapitre 42-26, article 10) sont reconduits à leur niveau de 1995, soit 125 millions de francs, une dotation nouvelle de 5 millions de francs étant par ailleurs prévue, à l'article 20, pour l'aide d'urgence.

B. UN COUP D'ARRÊT À LA DIMINUTION DES MOYENS DE LA COOPÉRATION MILITAIRE

Les dotations de l'assistance technique dans le domaine militaire, en constante diminution depuis 1991, se stabilisent puisqu'elles se monteront à **776 millions de francs en 1996** contre 783 millions de francs en 1995.

La coopération militaire revêt trois formes : la mise à disposition d'experts, la fourniture de matériel et l'accueil en France de stagiaires étrangers. Elle relève de la mission militaire de coopération qui agit comme une direction du ministère. Afin de renforcer la cohérence de ses actions, la mission militaire de coopération a établi une programmation pluriannuelle couvrant les trois aspects de la politique de coopération militaire. Une directive propre à chaque pays encadre l'action menée sur le terrain par les missions d'assistance militaire.

Evolution des crédits de coopération militaire

(en millions de francs)

	1995	1996	%
Assistance militaire technique	517,4	522,2	+ 0,9
Aide en matériel	180,0	162,1	- 9,9
Formation des stagiaires	86,0	91,7	+ 6,6
Total	783,4	776,0	- 0,9

La plupart des assistants militaires techniques jouent un rôle d'experts auprès des forces armées des pays du champ.

Une partie importante d'entre eux (près de 150) opèrent au sein d'écoles ou de centres d'instruction nationaux. Il faut également noter que deux écoles interafricaines (la division d'application des transmissions de Bouaké en Côte d'Ivoire et l'Ecole d'application de l'infanterie de Thiès au Sénégal) relèvent de la responsabilité du ministère de la coopération et sont placées sous le commandement de coopérants militaires français.

Si l'on considère l'aide à la formation sur place et l'accueil en France de stagiaires étrangers, c'est en fin de compte près de **30 % du budget de la coopération militaire** qui est consacré à la **formation de cadres nationaux**.

Moins visible que d'autres formes de coopération, la formation de cadres constitue une action en profondeur particulièrement importante au moment où la priorité de notre assistance militaire vise à permettre aux états de maintenir une sécurité intérieure et de garantir le bon fonctionnement des institutions gouvernementales dans le cadre d'un état de droit.

Les **effectifs d'assistants techniques** sont **maintenus** à 715 coopérants, comme en 1994 et en 1995 et les crédits de rémunération progressent de 7,7 millions de francs. En revanche, les crédits destinés aux frais de fonctionnement des missions d'assistance militaire sont réduits de 2,9 millions de francs.

Répartition des effectifs de coopérants militaires

	1994	1995	Prévisions 1996
ANGOLA	5	2	2
BENIN	19	23	24
BURKINA FASO	10	14	14
BURUNDI	21	24	24
CAMEROUN	54	56	54
CENTRAFRIQUE	66	67	63
COMORES	37	36	34
CONGO	25	23	25
COTE D'IVOIRE	53	52	50
DJIBOUTI	55	49	47
GABON	80	60	60
GUINEE	20	27	29
GUINEE EQUATORIALE	4	4	4
HAITI	0	1	1
MADAGASCAR	20	25	25
MALI	10	25	25
MAURITANIE	55	53	52
MOZAMBIQUE	5	2	4
NIGER	50	49	50
RWANDA	25	0	0
SENEGAL	26	30	30
TCHAD	50	60	60
TOGO	20	31	34
ZAIRE	5	2	2
CAP VERT	0	0	1
TOTAL	715	715	714

Malgré une mesure nouvelle de 9.3 millions de francs destinée à tenir compte de la reprise de la coopération militaire avec la Guinée, **les crédits d'aide en matériel diminuent de 10 %** sous l'effet des mesures de consolidation de la régulation budgétaire et de maîtrise des dépenses appliquées aux moyens de fonctionnement et matériel. Ils s'établissent à

162,1 millions de francs pour 1996 au lieu de 180 millions de francs en 1995.

Les **crédits de formation de stagiaires étrangers**, qui avaient diminué en 1995, augmenteront de 6,6 % en 1996 sous l'effet notamment d'une mesure nouvelle de 6,6 millions de francs consacrés à la mise en place, à Montpellier, d'un cours d'administration militaire. Il faut rappeler que l'année 1995 avait été marquée par la création d'un cours de gendarmerie à Melun. Le nombre de places de stage devrait ainsi être supérieur à celui de 1995 (1.378 stagiaires).

Votre rapporteur se réjouit du maintien de l'effort de coopération militaire qui lui paraît indispensable pour contribuer à la stabilité des États qui doivent à la fois consolider l'état de droit et engager de profondes réformes économiques. Il approuve également la progression des crédits de formation des stagiaires en France sans lesquels la relève de nos coopérants par des cadres nationaux serait compromise.

Enfin, on rappellera que la contribution à la coopération militaire est désormais complétée par le financement sur le fonds d'aide et de coopération de projets de sécurité intérieure destinés à l'équipement des forces de gendarmerie ou de sécurité publique.

C. L'AUGMENTATION DES BONIFICATIONS DE PRÊTS ENTRAÎNE UNE PROGRESSION DE 3 % DES CONCOURS FINANCIERS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Les concours financiers versés aux Etats sous forme d'aide budgétaire directe représentent une part traditionnellement importante du budget du ministère de la coopération (14 % en 1996) et près du quart des crédits d'intervention du titre IV.

Leur évolution a fortement varié depuis plusieurs années. En effet, à la suite de la décision d'annulation des dettes des pays les moins avancés (PMA) prise au sommet franco-africain de La Baule en juin 1990, ces pays ont bénéficié d'une transformation en dons des prêts qui leur étaient consentis. La charge correspondante a alors été répartie entre le budget des charges communes (chapitre 42-01) et le budget de la coopération (article 41-43 article 30).

Après une forte augmentation en 1991, le chapitre 41-43 regroupant les concours financiers d'ajustement structurel (l'aide hors projet) a connu une décrue constante jusqu'en 1995. Toutefois, les dotations consacrées aux prêts accordés aux pays à revenu intermédiaire n'ont guère évolué alors que celles

affectées aux dons aux PMA ont rapidement chuté, passant de 737 millions de francs en 1991 à 500 millions de francs en 1994 et 320 millions de francs en 1995.

Au total, pour 1996, les aides à l'ajustement structurel inscrites au chapitre 41-43 du budget du ministère de la coopération et gérées par la Caisse française de développement, après instruction conjointe avec le Trésor, s'établissent comme suit :

- **693 millions de francs**, soit 100 millions de francs de plus qu'en 1995 (+ 16,9 %), pour la bonification des prêts d'ajustement structurel accordés par la CFD aux pays à revenu intermédiaire ;

- **250 millions de francs**, soit 70 millions de francs de moins qu'en 1995, pour les dons accordés aux pays les moins avancés.

Par ailleurs, la "réserve du ministre", dotation inscrite à l'article 10 et destinée à des opérations exceptionnelles, est maintenue comme en 1995 à **90 millions de francs**.

1. Une forte augmentation des bonifications des prêts d'ajustement structurel

L'article 20 du chapitre 41-43 recouvre la charge, pour le ministère de la coopération, de la bonification des prêts d'ajustement structurel accordés par la CFD aux pays à revenu intermédiaire (PRI).

Une **mesure nouvelle de 100 millions de francs** est prévue pour 1996, ce qui porte le total des crédits de l'article à **693 millions de francs**, correspondant à une enveloppe de prêts de 2,3 milliards de francs

L'évolution de la charge des bonifications depuis 1993 est retracée dans le tableau suivant.

(millions de francs)

Pays	Montant des prêts		Bonifications à la charge du ministère de la coopération	
	1993	1994	1993	1994
Cameroun	1.050	600	238	146,4
Congo	-	400	-	440,9
Côte d'Ivoire	1.700	1.200	454	440,9
Gabon	150	350	38	41,8
TOTAL	2.900	2.550	730	629,2

Au 30 septembre 1995, l'article 20 n'avait été sollicité qu'à hauteur de 178,5 millions de francs au titre d'un prêt d'ajustement structurel à la Côte d'Ivoire. Il devrait également prendre en charge les bonifications au titre d'un prêt accordé au Cameroun au mois de novembre.

La progression des dotations en 1996 correspond aux perspectives de conclusion d'accords avec les PRI. En effet, certains prêts n'ont pu être conclus en 1995 et se reporteront sur 1996. L'augmentation notable de l'enveloppe de prêts doit permettre d'accompagner les efforts entrepris par les PRI pour retrouver les voies de l'assainissement économique et financier.

2. La réduction des dons d'ajustement structurel se poursuit

La dotation de l'article 30 n'a cessé de décroître depuis sa création en 1991 à la suite des décisions du sommet de La Baule concernant les pays les moins avancés. De fait, les dons effectivement accordés ont été inférieurs aux dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiale. Ainsi, le financement du ministère de la coopération s'est élevé à 216 millions de francs en 1993 (dotation initiale de 585 millions de francs) et à 118 millions de francs en 1994 (dotation initiale de 320 millions de francs), comme le retrace le tableau suivant.

**Part des dons d'ajustement structurel financés
par le ministère de la coopération
(chapitre 41-43 article 30)**

	1993	1994
Bénin.....	15	3,33
Burkina Faso.....	-	16,67
Comores.....	5,85	4
Djibouti.....	-	4,08
Guinée Bissau.....	3,8	-
Mali.....	30	25,01
Mauritanie.....	-	5,83
Niger.....	50	10
République centrafricaine.....	54	4,33
Sénégal.....	-	41,68
Tchad.....	57,5	3,33
TOTAL.....	216,15	118,26

Au 30 septembre 1995, les concours mis en oeuvre sur l'article 30 se montaient à 76 millions de francs au titre de trois dons au Burkina Faso

(34,2 millions de francs), au Mali (22,8 millions de francs) et au Sénégal (10 millions de francs).

Pour 1996, la dotation de l'article 30 passe de 320 à 250 millions de francs, ce qui reste, on le voit, très supérieur aux dépenses effectives de ces dernières années. Les dons d'ajustement structurel aux PMA étant financés à parité par le budget de la coopération et celui des charges communes, celui-ci enregistre une diminution correspondante de son chapitre 42-01.

Cette réduction de 22 % est en accord avec les prévisions établies par le Fonds monétaire international concernant les besoins de financement des PMA en 1996. Elle traduit, d'une certaine manière, l'amélioration de leur situation financière depuis 1994.

3. La réserve du ministre : une dotation fortement abondée en cours d'année

La réserve du ministre, constituée des crédits de l'article 10, est destinée à financer des opérations exceptionnelles, notamment les processus électoraux.

Doté comme en 1995 de 90 millions de francs, ce chapitre connaît généralement de fortes modifications au gestion, par des virements internes provenant notamment de l'article 30

C'est ainsi qu'en 1994, alors que la dotation initiale était de 95 millions de francs, les décaissements se sont montés à 232 millions de francs répartis entre vingt pays. Les principaux bénéficiaires ont été le Mali (43 millions de francs), le Bénin (38 millions de francs), le Tchad (33,9 millions de francs), la Burkina Faso (28,7 millions de francs), la Côte d'Ivoire (15,5 millions de francs), le Niger (13,5 millions de francs) et le Sénégal (10,4 millions de francs).

Au mois de septembre 1995, l'article 10 avait déjà été sollicité à hauteur de 52 millions de francs, les aides budgétaires concernant notamment la Côte d'Ivoire (17,2 millions de francs), Haïti (14,5 millions de francs), le Tchad (5 millions de francs) et le Cambodge (4 millions de francs).

III. L'AIDE AUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT : UNE PRIORITÉ QUI RESTE À CONFIRMER

L'aide aux projets de développement, dont les crédits sont regroupés au chapitre 68-91 du budget du ministère, constitue **l'une des priorités des nouvelles orientations de la coopération.**

Face au recul de l'aide budgétaire directe et au retrait continu en matière d'assistance technique, **l'aide-projet voit sa part progresser rapidement dans le budget du ministère.** Celle-ci n'était que de 19 % en 1991 mais a atteint 25 % en 1994 et a dépassé 30 % en 1995.

Comme le chapitre 41-43 relatif aux concours financiers, le chapitre 68-91 comporte un article destiné aux opérations exceptionnelles. Cette "réserve du Premier ministre" (article 20) qui est le plus souvent répartie par virements sur d'autres chapitres en cours d'exercice reste très minime par rapport aux deux postes qui constituent les deux canaux de l'aide projet :

- les **projets financés sur décision du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération** (article 10),

- les **dons projets aux pays les plus pauvres accordés par la Caisse française de développement** (article 40).

Le Fonds d'aide et de coopération, pris au sens large, regroupe, outre la "réserve du Premier ministre", ces deux types de crédits qui se distinguent tant par leur champ d'intervention que par leur procédure de mise en oeuvre.

La **Caisse française de développement** a vocation à intervenir dans les secteurs productifs et directement liés au développement économique : infrastructures, aménagement urbain, environnement, développement rural.

Le **comité directeur du FAC**, présidé par le ministre de la coopération instruit quant à lui des projets relatifs à l'éducation, la santé publique, l'appui institutionnel aux administrations publiques, la recherche, mais il lui arrive également de connaître de projets concernant le développement rural ou certaines filières économiques.

Les projets relevant du ministère de la coopération sont financés sur l'article 10 du chapitre 68-91, après délibération du comité directeur du FAC.

Une **convention** passée entre le ministère de la coopération et le ministère de l'économie d'une part, et la CFD d'autre part, fixe l'origine des ressources destinées aux **dons attribués par la CFD** et leurs conditions d'utilisation :

- les dons destinés à des projets sont jusqu'à présent financés par des crédits inscrits au budget des charges communes et au budget du ministère de la coopération, mais à compter de 1996, **l'ensemble des crédits sera regroupé sur le budget de la coopération** ;

- les crédits destinés aux dons font masse quelle que soit leur origine budgétaire et ne font pas l'objet d'affectation par opération ;

- les dons sont destinés aux pays les plus pauvres de la zone d'intervention de la CFD (PMA et pays AID), sachant que le montant affecté aux pays du champ du ministère de la coopération ne doit pas être inférieur au montant des crédits provenant de son budget ;

- les crédits sont mis à la disposition de la CFD en trois tranches annuelles ;

- première tranche en janvier (30 % du montant des autorisations de programme de la loi de finances initiale),

- deuxième tranche en juin (40 % du montant des autorisations de programme, éventuellement modifiées par les ouvertures ou annulations intervenues à cette date),

- troisième tranche en novembre sous réserve d'une approbation préalable par le comité directeur du FAC des engagements déjà effectués sur les tranches précédentes et des prévisions d'engagement pour l'année ; son montant est déterminé en fonction de ces éléments.

Le projet de budget pour 1996 est marqué, s'agissant de l'aide projet, par les faits suivants :

- **stabilité des dotations gérées par le ministère de la coopération**, sur décision du comité directeur du FAC,

- **regroupement à l'article 40 de l'ensemble des crédits destinés aux dons projets de la CFD**, la dotation inscrite au budget des charges communes étant supprimée,

- **forte contraction des crédits de paiement affectés aux dons projets de la CFD**, justifiée par la volonté de résorber l'excédent de trésorerie dû à un rythme de décaissement relativement lent,

- **augmentation des autorisations de programme pour les dons projets de la CFD**, qui ne compense pas pour autant la suppression de l'apport du budget des charges communes.

Au vu de ces éléments, on peut estimer que la priorité affichée en faveur de l'aide projet reste relative.

Certes, les moyens gérés par le ministère de la coopération et attribués sur décision du comité directeur restent stables mais l'expérience de l'année 1995 montre que ceux-ci sont fortement soumis aux aléas de la régulation budgétaire.

Quant aux dons projets de la CFD, désormais entièrement financés sur le chapitre 68-91, il est vrai que le rythme de consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement laissait une part disponible en fin d'année. Il n'en demeure pas moins que, si l'on tient compte de la suppression des crédits venant du budget des charges communes, ils connaîtront une forte diminution en 1996.

A. LES OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES

L'article 20 du chapitre 68-91, également appelé "réserve du premier ministre" n'est qu'un article de répartition à partir duquel peuvent être abondés d'autres articles ou chapitres du budget de la coopération. La dotation prévue pour 1996 est identique à celle de 1994 et 1995, soit 90 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiements.

En 1994, cette réserve avait été utilisée à hauteur de 70 millions de francs en faveur notamment de la recapitalisation d'Air Afrique, de l'équipement du contingent sénégalais au Rwanda, de la contribution à TV5 et d'aides à destination du Mali et du Tchad.

Compte tenu des reports, la réserve s'élevait pour 1995 à 119,5 millions de francs et n'avait été utilisée, au début du mois de septembre, qu'à hauteur de 30 millions de francs pour des opérations sur le lycée français de Dakar (15 millions de francs), la sécurité publique au Burundi (7 millions de francs) et un versement au Fonds de coopération pour le Pacifique Sud (8 millions de francs).

B. LES DONS PROJETS DE LA CFD : REGROUPEMENT ET CONTRACTION DES CRÉDITS

Le regroupement sur le budget du ministère de la coopération, à l'article 40 du chapitre 68-91, de la totalité des crédits de financement des dons projets aux pays les plus pauvres attribués par la caisse française de développement répond à un souci de clarification et de cohérence qui mérite d'être approuvé.

Il s'accompagne toutefois d'une **contraction des crédits** résultant, d'après le ministère de la coopération, d'une économie de pure constatation destinée à résorber l'excédent de trésorerie constaté en raison d'un rythme de déboursement moins rapide que prévu.

Le tableau suivant illustre cette contraction

Evolution des crédits destinés aux dons projets attribués par le CFD

(en millions de francs)

		1995	1996	Evolution
Budget de la coopération	AP	1.046	1.300	+ 24,3 %
Chapitre 68-91 article 40	CP	952	708	- 25,6 %
Budget des charges	AP	524	-	-
communes	CP	632	-	-
TOTAL	AP	1.570	1.300	- 17,2 %
	CP	1.584	708	- 55,3 %

D'après la Caisse française de Développement, la relative lenteur dans les engagements de crédits s'explique largement par les délais nécessaires à la mise en place des projets dans la zone franc. Les difficultés économiques et la priorité donnée, à la suite de la dévaluation, au retour aux équilibres macroéconomiques ont entraîné un tarissement des projets et un affaiblissement de la capacité des pays à identifier des programmes nouveaux.

Ainsi, un décalage s'est opéré entre le niveau des crédits et les besoins réels. En 1996, la CFD financera donc une partie de ses projets en utilisant l'excédent accumulé ces dernières années. **Cet ajustement est donc cohérent, à condition, bien entendu, qu'une fois l'excédent "épongé", les dotations retrouvent un niveau compatible avec le maintien de notre aide.**

En 1994, la CFD a engagé pour 1.411,7 millions de francs d'autorisations de programme au titre des dons projets, dont 58,3 millions de francs seulement se situaient hors du champ d'intervention du ministère de la coopération.

Au 15 septembre 1995, les autorisations de programme engagées (comprenant les subventions directes ainsi que les subventions associées à des prêts) s'élevaient à 600 millions de francs, dont 104 millions de francs hors zone d'intervention du ministère de la coopération et 496 millions de francs situés dans le champ, les principaux pays concernés étant le Burkina Faso (113,3 millions de francs), le Mozambique (93,2 millions de francs), le Tchad (48,5 millions de francs), le Niger (47,2 millions de francs), le Mali

(43,3 millions de francs), le Bénin (42,7 millions de francs), la Guinée (33,2 millions de francs) et la République Centrafricaine (32,7 millions de francs).

Les prévisions d'engagement pour le dernier trimestre 1995 s'établissaient à 900 millions de francs pour les pays situés dans le champ.

Il faut rappeler que la dotation déléguée à la CFD a été réduite en cours d'année par une première annulation de 70 millions de francs, une seconde annulation de 100 millions de francs devant suivre dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année. Ce sont donc au total 170 millions de francs d'autorisations de programme en provenance du budget de la coopération qui ont été annulées.

C. LES CRÉDITS DU FONDS D'AIDE ET DE COOPÉRATION SONT MAINTENUS

La dotation de l'article 10 du chapitre 68-91 est destinée à financer des projets de développement après leur approbation par le comité directeur du Fonds d'aide et de coopération, présidé par le ministre de la coopération.

Son évolution est stable depuis 1994.

Dotation du FAC (article 10)

(en millions de francs)

	1994	1995	1996
AP.....	1.377	1.397	1.397
CP.....	1.300	1.329	1.323

Votre rapporteur ne peut que se réjouir **du maintien de l'aide-projet du ministère de la coopération**, dont le caractère prioritaire est souvent mis en avant. On ne peut en effet, d'une part, invoquer la priorité à l'aide-projet lorsque l'on diminue les crédits d'assistance technique et les aides budgétaires directes et, d'autre part, réduire la dotation du FAC.

On doit malheureusement constater qu'au cours de l'année 1995, et malgré la stabilité des dotations initiales, **le FAC aura été une cible beaucoup trop facile pour la régulation budgétaire**. Une première annulation de 150 millions de francs a été opérée cet été et une seconde annulation de 100 millions de francs est prévue au titre du collectif de fin d'année. Ainsi, la dotation initiale de 1.397 millions de francs a été **réduite de**

250 millions de francs, ce qui, compte tenu des reports et des réintégrations d'autorisations de programme non consommées, ramène le volume de l'enveloppe disponible pour 1995 à un peu plus de 1.200 millions de francs.

Malgré la progression des crédits votés d'un exercice à l'autre, l'année 1995 sera donc marquée par une **baisse notable du volume de projets engagés** par rapport à 1994.

Dans ces conditions, comment ne pas émettre des réserves sur la réalité de la priorité déclarée à l'aide-projet ?

L'importance des annulations opérées en 1995 sur les autorisations de programme du FAC a fortement perturbé la programmation de certains projets de développement qui, bien que préparés de longue date, ont dû être ajournés et retardés. L'impact de la régulation budgétaire serait sans doute plus acceptable s'il n'atteignait que des interlocuteurs nationaux. Mais il se répercute directement sur les relations avec nos partenaires qui y voient une remise en cause de l'action de coopération de la France et finit par fragiliser la crédibilité des autorités de notre pays.

Votre rapporteur, qui a l'honneur de représenter la Haute Assemblée au comité directeur du FAC, souhaite présenter quelques observations sur les projets adoptés en 1995.

S'agissant des **crédits répartis par le comité directeur du FAC au cours de l'année 1995**, ceux-ci se montent, au 17 octobre dernier, à **1.118,6 millions de francs pour 128 projets**. Une dernière réunion devrait en outre affecter, avant la fin de l'année, le reliquat disponible, soit un peu moins de 100 millions de francs

La répartition des crédits confirme les tendances enregistrées les années précédentes, notamment la forte proportion de projets d'intérêt général, qui représentent un tiers de l'ensemble. Les projets concernant les pays les moins avancés représentent les deux tiers des projets "états".

Les projets relatifs à l'éducation, la formation et la jeunesse, à la santé et au développement rural continuent à représenter une part importante des dotations. Ils constituent le "coeur" de l'action du FAC et il est important, compte tenu de la situation difficile de ces secteurs, qu'une réelle priorité continue à leur être réservée.

On assiste parallèlement à une **forte progression des projets d'appui institutionnel**, dans deux directions : la réforme des administrations et le renforcement des moyens de sécurité publique. Ces projets ont représenté près de 200 millions de francs en 1995, dont 17 % des autorisations de programme consommées par le FAC.

Les projets relatifs à la sécurité publique ont concerné neuf pays (Centrafrique, Mali, Sénégal, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Cap Vert, Guinée, Niger) pour plus de 80 millions de francs. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion dans le passé de se féliciter de l'accès de ce type de projets aux crédits du FAC. Le renforcement de la sécurité intérieure, dans le cadre d'un état de droit, apparaît en effet une condition indispensable à la consolidation de la démocratie et au développement économique. Cet appui prend la forme de financements d'équipements, de conseil en organisation et, surtout, de formation de personnels. Il s'agit en premier lieu d'améliorer les moyens de la police urbaine et judiciaire afin de lutter contre l'accroissement de la délinquance. La lutte contre le développement des grands trafics, notamment celui des stupéfiants, fait également l'objet d'une attention particulière, par exemple par un renforcement de la sécurité aéroportuaire. Enfin, un soutien important est apporté à la gendarmerie territoriale.

Les projets d'appui aux administrations (environ 110 millions de francs en 1995) concourent à la mise en oeuvre des réformes dans le secteur public et accompagnent les efforts entrepris en faveur de l'assainissement des finances publiques et de la mise en place d'un cadre macroéconomique stable.

Par ailleurs, il faut noter la part conséquente (7,7 %) prise par les **crédits déconcentrés d'intervention (CDI)** laissés à la disposition des chefs de mission. Votre rapporteur considère qu'ils constituent un indéniable élément de souplesse permettant de s'adapter rapidement aux besoins locaux. Au vu des comptes rendus rétrospectifs mis à la disposition du comité directeur du FAC, il se doit toutefois d'insister sur la nécessité d'éviter toute dérive dans l'utilisation de ces fonds.

Enfin, une fraction toujours plus importante des dotations du FAC transite par des associations, des ONG ou des organismes de coopération décentralisés.

Dotation du FAC (Article 68-91 - article 10)
Evolution de la répartition des états bénéficiaires de 1987 à 1994

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Pays les moins avancés								
Bénin.....	32,37	24,92	52,02	4,00	40,22	41,00	22,70	30
Burkina-Faso.....	25,15	30,05	46,75	31,80	61,20	34,00	53,50	35,5
Burundi.....	21,90	23,60	26,50	21,70	26,10	8,00	28,20	31,4
Cambodge.....	-	-	-	-	-	-	42,00	-
Cap Vert.....	14,70	6,0	12,0	7,50	19,30	11,50	2,50	7,8
Centrafrique.....	37,40	43,90	31,05	30,0	30,0	33,60	10,20	28
Comores.....	26,00	11,35	16,80	3,50	7,50	10,00	10,00	5,7
Djibouti.....	16,75	25,93	19,60	10,50	18,00	36,90	21,50	7
Gambie.....	-	1,00	-	20,00	-	30,00	80,00	-
Guinée.....	55,10	48,55	48,80	32,10	55,00	74,00	15,00	38,65
Guinée-Bissao.....	14,10	21,62	26,27	20,28	15,00	10,25	18,30	17,3
Guinée Equatoriale.....	9,90	14,11	15,40	1,30	13,40	7,50	8,20	11,3
Haiti.....	49,02	29,20	36,10	14,00	21,50	3,00	5,50	7
Madagascar.....	37,55	57,60	41,00	13,30	88,40	9,00	62,50	50
Mali.....	56,70	43,80	45,79	38,10	75,20	38,00	17,00	44
Mauritanie.....	41,07	36,27	38,95	42,91	6,05	61,80	16,00	43,05
Mozambique.....	-	-	19,10	14,10	19,60	28,50	31,50	31,6
Niger.....	35,91	40,80	36,40	33,40	43,40	54,50	27,55	17
Rwanda.....	17,90	23,96	23,10	18,50	9,50	25,00	36,00	4
Sao Tomé.....	12,25	11,70	3,60	24,50	4,36	14,20	18,00	7,2
Tchad.....	88,25	106,77	155,04	112,50	91,75	45,35	57,40	32
Togo.....	21,80	27,86	30,00	14,70	20,00	15,50	-	5
Zaire.....	39,50	51,76	46,45	14,20	57,30	-	-	8
TOTAL PMA.....	653,33	680,75	770,76	503,09	726,38	538,50	531,40	461,95
NON PMA								
Angola.....	-	-	10,00	2,90	17,70	26,00	3,00	3,5
Cameroun.....	25,82	29,76	20,24	34,50	89,40	99,40	19,00	55,3
Congo.....	39,46	60,75	28,60	28,20	23,50	51,90	7,00	33
Côte d'Ivoire.....	32,70	37,40	29,50	10,30	64,50	54,25	67,20	47
Dominique.....	-	-	-	-	4,00	-	6,00	-
Gabon.....	41,00	70,50	52,25	14,10	47,20	12,80	24,58	7
Grenade.....	-	-	-	-	3,50	-	-	-
Ile-Maurice.....	19,75	21,30	13,57	9,10	10,60	28,60	44,25	2,5
Namibie.....	-	-	7,50	40,00	11,40	31,15	29,00	20
Sénégal.....	61,31	51,22	66,20	53,20	85,30	39,00	70,40	23
Seychelles.....	5,50	9,08	6,30	1,70	1,50	3,00	-	4,2
Sainte Lucie.....	9,02	17,46	13,27	19,00	5,70	10,20	-*	13,7
TOTAL NON PMA	234,57	297,48	247,43	213,00	364,30	356,30	270,43	208,20
TOTAL GENERAL	1.383,73	1.674,17	1.674,23	1.292,96	1.711,36	1.498,95	1.347,09	1.450,80

ANNEXE

Compte rendu de mandat au comité directeur du FAC Année 1995

Au cours de ses quatre réunions tenues depuis le début de l'année 1995, et avant une dernière répartition qui aura lieu au mois de décembre et qui portera sur moins de 100 millions de francs, le comité directeur du FAC a décidé de subventions pour 128 projets représentant 1.118,6 millions de francs, se répartissant comme suit :

- projet Etats	629,55 millions de francs
<i>dont PMA</i>	458,25 millions de francs
- projet d'intérêt général	360,85 millions de francs
- projet inter-états	65,20 millions de francs

Répartition géographique des projets "Etats"

La répartition provisoire des projets "Etats" pour 1995 est la suivante :

	Millions de francs	Projets
Sénégal	50,5	4
Madagascar	50	6
Cameroun	45,4	6
Mali	44,5	3
Côte d'Ivoire	42	2
Guinée	36,75	4
Tchad	34	3
Niger	30,1	7
Haïti	28	5
Congo	27,6	4
Bénin	26,5	6
Zaïre	25	2
Mauritanie	23,8	4
Centrafrique	22,8	3
Angola	22	1
Burkina Faso	21	5
Autres pays	162,6	31

Les principales opérations d'intérêt général ont concerné des subventions à l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF-UREF) pour 74 millions de francs, aux organisations non gouvernementales pour 60 millions de francs, à l'Agence pour la coopération culturelle et technique (ACCT) pour 28 millions de francs et aux projets de coopération décentralisée pour 20 millions de francs. Elles ont aussi concerné des opérations transversales : soutien à l'investissement en zone franc (18 millions de francs), contribution à l'action audiovisuelle extérieure de la France (15 millions de francs).

S'agissant des projets inter-états, deux types de projets retiennent principalement l'attention :

- l'appui à la recherche sur les systèmes irrigués et à la lutte contre la sécheresse dans les pays du Sahel (26,2 millions de francs) ;

- les projets relevant de l'intégration économique régionale, tels que l'harmonisation du droit des affaires et l'Institut AFRISTAT (13,5 millions de francs).

Répartition sectorielle des projets

La répartition sectorielle des projets fait apparaître la prééminence du soutien à l'enseignement à la formation (300 millions de francs), l'émergence des projets d'appui institutionnel (191 millions de francs) et le maintien d'une part importante consacrée à la santé (160 millions de francs) et au développement rural (108 millions de francs).

- Enseignement, formation, jeunesse et sports : 300,55 millions de francs

On retrouve à ce chapitre d'importants programmes d'appui aux systèmes éducatifs de la Côte d'Ivoire (32 millions de francs), du Mali (17 millions de francs), du Tchad (15 millions de francs) du Cameroun (16 millions de francs) de Guinée (11,75 millions de francs), du Gabon (10 millions de francs), de Centrafrique (9,5 millions de francs) et d'Haïti (8 millions de francs).

Une subvention de 74 millions de francs a été également accordée au titre de l'espace scientifique francophone, pour contribuer aux actions de l'AUPELF-UREF.

- Appui institutionnel : 191,95 millions de francs

Outre des projets de sécurité intervenus dans neuf pays, pour un montant de plus de 80 millions de francs, on note dans cette rubrique plusieurs projets d'appui à la décentralisation (projet d'intérêt général pour 8,75 millions de francs, appui à la décentralisation au Mali pour 18 millions de francs et au Burkina Faso pour 9 millions de francs).

On relève également un projet d'appui à la modernisation de la fonction publique en Namibie (10 millions de francs) et un programme d'appui à la gestion des finances publiques en Mauritanie (9,8 millions de francs).

Plusieurs projets sont mis en oeuvre dans le cadre des réformes économiques consécutives à la dévaluation du franc CFA et de la mise en oeuvre de l'intégration régionale : programme d'appui aux réformes économiques et financières (11 millions de francs), harmonisation du droit des affaires (10 millions de francs), Institut Afristat (3,5 millions de francs).

- Santé et développement social : 160 millions de francs

Ces projets ont porté sur l'appui aux politiques de santé, la lutte contre le Sida et la modernisation d'installations hospitalières.

- Développement rural et environnement : 108,4 millions de francs

Outre des projets inter-états relatifs à la lutte contre la sécheresse au Sahel (12 millions de francs) et contre le criquet pèlerin (7 millions de francs), on relève d'importants projets d'appui aux organisations professionnelles d'agriculteurs en Guinée (15 millions de francs) et au Bénin (3 millions de francs).

- Action culturelle : 49,5 millions de francs

Cette catégorie recouvre notamment une contribution aux troisièmes jeux de la francophonie à Madagascar (14 millions de francs) et à l'action audiovisuelle extérieure de la France (15 millions de francs).

- Recherche : 42,2 millions de francs

Les projets soutenus concernent le programme de recherche agronomique et vétérinaire en Afrique (12 millions de francs), la recherche agronomique au Cameroun (10 millions de francs) et un projet régional de recherche sur les systèmes irrigués soudano-sahéliens (14,2 millions de francs).

- Développement économique et infrastructures : 34,6 millions de francs

Le projet de relance des investissements en Afrique sub-saharienne consécutif à la dévaluation du franc CFA et mis en place en liaison avec la CFD a été adopté pour 18,1 millions de francs.

- Projets intersectoriels : 146 millions de francs

Il s'agit essentiellement de contributions aux ONG dans le cadre d'une nouvelle procédure de contractualisation (60 millions de francs), à l'ACCT (20 millions de francs), aux projets de coopération décentralisée (20 millions de francs).

- Crédits déconcentrés d'intervention : 85,7 millions de francs

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Après son passage à l'Assemblée nationale, le budget de la coopération se trouve réduit de **47,140 millions de francs**, soit une diminution de 0,6 % par rapport aux crédits du projet de loi de finances initial.

Par rapport aux crédits votés de 1995, les crédits de la coopération reculent donc de 6 % (au lieu de - 5,4 % dans le projet initial). Cette réduction de 47,140 millions de francs porte sur le **titre IV** et résulte de deux amendements :

- un amendement adopté en première délibération à l'initiative du rapporteur spécial de la commission des finances et procédant à une **réduction de 48 millions de francs** sur le chapitre 42-23 article 10 relatif aux crédits d'assistance technique ;

- un amendement adopté en seconde délibération **majorant les crédits de 0,86 million de francs** :

• 0,75 million de francs sur le chapitre 42-24 (appui à des initiatives privées et décentralisées), dont :

♦ 0,25 million de francs à l'article 10 - organisations non gouvernementales ;

♦ 0,50 million de francs à l'article 30 - coopération décentralisée

• 0,11 million de francs sur le chapitre 42-23 article 31 (aides diverses au développement).

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Réunie le 16 novembre 1995, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission des finances, après avoir entendu son rapporteur spécial, M. Michel Charasse, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la coopération pour 1996.

Imprimé pour le Sénat par l'Imprimerie de Montligeon - 61400 La Chapelle Montligeon

ISBN 2-11-100658-0



9 782111 006584

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 18,80 F