

SÉNAT

- PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe, au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 4

COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. André-Georges VOISIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cartigny, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 6), 296 (tome VII), 297 (tome II) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989).

Lois de finances. — Coopération - Développement.

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations de la commission	5
Examen en commission	8
Avant-propos	11
CHAPITRE I : Présentation générale des crédits	13
A. Evolution d'ensemble	13
B. Analyse des crédits	14
1. Les dépenses ordinaires	14
2. Les dépenses en capital	16
CHAPITRE II : L'Afrique subsaharienne : un contexte préoccupant	19
CHAPITRE III : Les principales caractéristiques de l'aide publique au développement	25
I. L'aide bilatérale : la croissance des dons	28
a) Les prêts du Trésor	29
b) La Caisse centrale de coopération économique	30
II. L'aide multilatérale : une participation accrue	34
A. Les contributions de la France aux organismes de la C.E.E.	35
B. Les contributions de la France aux organismes de Bretton Woods	36
C. La participation de la France aux organismes de l'O.N.U.	37
D. Aide publique et aide privée : l'amorce d'un rééquilibrage	39
Chapitre IV : Le rôle indispensable des concours financiers	41
1. Des besoins accrus	43
2. Une concessionnalité améliorée pour lutter contre l'endettement	44

Chapitre V : La coopération technique, financière et culturelle, civile et militaire	45
A. Les crédits d'assistance technique : une augmentation apparente	46
B. Les crédits de coopération culturelle : une augmentation appréciable ...	49
C. Le rôle privilégié du Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.)	49
1. Les crédits relatifs aux opérations exceptionnelles	50
2. Les opérations classiques	52
D. La coopération militaire	54
Conclusion	57

93

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) La progression globale de 5,5 % du projet de budget de la Coopération et du développement pour 1989 est satisfaisante au regard de la progression moyenne de 4,6 % des dépenses de l'Etat mais elle reste néanmoins en deçà de celle des budgets dits prioritaires.

Cette progression est par ailleurs inférieure de plus de moitié à celle de 1988 par rapport à 1987 (13,34 %).

2) Les grandes lignes du projet de budget pour 1989 s'inscrivent dans la poursuite des orientations antérieures.

Ainsi, les trois instruments essentiels de la politique de coopération que sont le Fonds d'aide à la coopération (F.A.C.), l'assistance technique et les concours financiers, voient leurs crédits augmenter de façon globale de 7 %, soit 1,5 % de plus que la moyenne de progression du total du projet de budget.

Mais, votre commission ne peut manquer de s'inquiéter de la réduction réelle des actions d'assistance technique. Outre la réduction des effectifs d'assistants techniques (- 112 postes), elle s'inquiète tout particulièrement de la réduction de 3,2 M.F. des dotations affectées aux bourses qui risque de placer les écoles et universités françaises en position de difficultés vis-à-vis des autres pays qui cherchent à attirer les futurs cadres des pays africains.

Elle regrette par ailleurs la réduction de 8,9 millions de francs des crédits affectés aux aides au développement à un moment où les pays africains du Sud du Sahara connaissent de graves difficultés financières.

Elle déplore enfin la réduction de 5 millions de francs de la dotation affectée à l'aide alimentaire (75 M.F.) alors que la sévérité des déficits pluviométriques de la plupart des Etats sahéliens en 1988 laisse prévoir, dès à présent, un accroissement de leurs besoins en aide alimentaire en 1989.

3) Le projet de budget marque aussi une **nouvelle impulsion en faveur de la politique de coopération non gouvernementale** à travers l'inscription de crédits supplémentaires en faveur du volontariat (+ 450 volontaires, + 15 M.F.), des actions de sensibilisation de l'opinion publique menée par les organisations non gouvernementales (+ 1 M.F.) et des actions de coopération décentralisées menées par les collectivités territoriales (+ 1,8 M.F.).

Votre commission apprécie la progression globale de 13,7 % de ces crédits en faisant néanmoins observer que le développement des actions de volontariat constituait déjà une priorité du précédent gouvernement (plan de doublement du nombre des volontaires) puisque le budget de 1988 avait prévu une mesure nouvelle de 15 millions de francs à ce titre, d'un montant identique à celui proposé cette année.

Votre commission note par ailleurs avec satisfaction la progression de 8 % en 1989 des dotations d'intervention affectées aux établissements français à l'étranger ainsi que l'inscription d'une mesure de 15 millions de francs pour l'équipement des centres culturels.

Elle approuve enfin la poursuite de l'effort entrepris en faveur de la francophonie puisque les crédits du F.A.C. qui lui sont consacrés devraient passer de 102 à 140 millions de francs en 1989 en y incluant le financement de la conférence de Dakar.

4) Le projet de budget consacre par ailleurs une réduction de 1 % des crédits de **coopération militaire** qui suscite des réserves de la part de votre commission.

Cette réduction de crédits lui paraît en effet inquiétante alors même que s'effectue le désengagement progressif des forces d'intervention françaises au Tchad

laissant le relais aux troupes nationales et que semble se profiler une accentuation de la présence militaire étrangère dans le Sud de l'Afrique (Angola notamment).

5) Votre commission apprécie la progression prévisionnelle de 8,05 % des dotations consacrées à l'A.P.D. en 1989 mais elle fait observer que l'aide française exprimée en pourcentage du P.I.B. ne progresse pas en 1989 puisque ce taux reste constant à 0,54 % par rapport à la prévision initiale de 1988.

Votre commission était en droit d'attendre du gouvernement une majoration du taux de l'aide afin de faire un pas supplémentaire vers l'objectif réaffirmé de 0,7 %.

Votre commission relève toutefois quelques points positifs dans l'évolution de la structure de l'aide en 1989 :

- la progression de la part des dons provenant du budget de la Coopération de 7,3 % ;

- la mise en place du dispositif d'allègement de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés décidée après le sommet de Toronto ;

- la réduction du taux des prêts accordés aux pays les plus pauvres et les plus endettés grâce à l'accroissement des concours de bonification du F.D.E.S. ; cette réduction permettra d'accorder des crédits à ces pays au même taux que ceux de l'A.I.D. ;

- la participation active de la France aux initiatives multilatérales en faveur du désendettement des pays les plus pauvres.

6) Les crédits réservés du F.A.C.

Votre commission ne peut manquer de relever enfin la très forte progression des crédits du F.A.C. (+ 21,2 %) réservés à l'usage discrétionnaire du gouvernement.

Sans remettre en cause le bien-fondé de cette dotation, votre commission souhaiterait toutefois obtenir quelques explications sur la progression de cette dotation.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 3 novembre 1989, la commission réunie sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, a procédé à l'examen du budget de la coopération pour 1989, sur le rapport de **M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial**.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a tout d'abord signalé que la structure du budget du ministère de la coopération a été légèrement modifiée en application du décret n° 88-753 du 9 juin 1988, par transfert des compétences relatives à la coopération avec le Mozambique et l'Angola du ministère des affaires étrangères vers le ministère de la coopération.

Abordant la présentation des crédits, il a souligné que la progression du budget, à structures constantes, avec 5,55 %, était supérieure à celle des dépenses du budget de l'Etat. Le budget de la coopération atteindra donc 6.978 millions de francs en 1989.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, a noté que ce dernier s'inscrivait dans la poursuite des orientations antérieures. Ainsi, les trois instruments essentiels de la politique de coopération que sont le fonds d'aide à la coopération (F.A.C.), l'assistance technique et les concours financiers, voient leurs crédits progresser dans leur ensemble de 7 %.

Il s'est toutefois inquiété de la réduction des actions d'assistance technique : 112 postes d'assistants techniques seront supprimés et les dotations affectées aux bourses sont diminuées de 3,2 millions de francs.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, s'est également interrogé sur la réduction des crédits de coopération militaire.

Il s'est ensuite félicité de la nouvelle impulsion donnée à la politique de coopération non gouvernementale, notamment dans le cadre de la poursuite de l'effort

entrepris en faveur de la francophonie, ainsi que de l'augmentation de 8,05 % de l'aide publique au développement. Il a toutefois noté qu'en pourcentage du produit intérieur brut (P.I.B.), l'aide française restera constante en 1989, à 0,54 %.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial, s'est enfin réjoui de la priorité accordée aux pays sahéliens les plus endettés, qui pâtissent de la sévérité des déficits pluviométriques. Il a, par ailleurs, noté que les pays les plus touchés par la baisse des produits de base (Côte d'Ivoire, Congo, Gabon), feraient l'objet d'un effort en 1989.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'incidence sur le budget de la coopération d'un éventuel accroissement du nombre de jeunes effectuant leur service national au titre de la coopération, ainsi que sur les raisons de la diminution de l'aide alimentaire.

M. Henri Goetschy s'est félicité du développement de l'assistance technique.

Après les réponses apportées par **M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial,** la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget de la coopération pour 1989.

Mesdames, Messieurs,

La structure du budget du ministère de la Coopération en 1989 diffère très légèrement de celle qui avait été retenue en 1988, en raison de la modification des compétences ministérielles. C'est ainsi que le transfert des compétences relatives à la coopération avec le Mozambique et l'Angola du ministère des affaires étrangères vers le ministère de la coopération et du développement, en application du décret n° 88-753 du 9 juin 1988 relatif aux attributions de ce département ministériel, se traduit par un transfert de crédits de 45,3 millions de francs (incluant un transfert de six emplois).

Le projet de budget pour 1989 du ministère de la coopération est en croissance par rapport à 1988. Après prise en compte des changements de compétences, il augmente de 5,5 %.

Du reste, cet effort s'intègre dans une croissance de l'aide publique française au développement du tiers-monde qui atteindra 31,8 milliards de francs en 1989, soit 0,54 % du produit intérieur brut.

Les deux points forts de ce budget sont incontestablement la relance de la politique de coopération non gouvernementale et les concours financiers. Ces derniers augmentent de 20 % à travers deux canaux : les aides directes aux budgets des Etats et les bonifications d'intérêt aux prêts d'ajustement structurel. Quant au F.A.C., qui est le principal instrument de notre politique de coopération, il augmente de 4,2 %.

Les points faibles de ce budget concernent les crédits d'appui logistique, les crédits de bourses, les crédits d'assistance militaire ainsi que les dotations d'aide alimentaire.

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

La comparaison des crédits entre 1988 et 1989 à structures constantes nécessite de recalculer les crédits de la loi de finances initiale de 1988 en y intégrant les crédits transférés à la suite du transfert de l'Angola et du Mozambique dans le champ des compétences de la Coopération.

Après consolidation de ce mouvement de crédits, l'évolution des différentes composantes du budget du ministère de la coopération et du développement pour 1989 est retracée dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

	Budget 1988 (après consoli- dation du transfert)	Budget 1989	Evolution 1989/1988 (%)
Dépenses ordinaires (D.O.)	5.011,40	5.340,77	+ 6,57
Titre III - Moyens des services	415,40	423,39	+ 1,92
Titre IV - Interventions	4.596,00	4.917,38	+ 7,00
Dépenses en capital (C.P.)	1.600,00	1.637,62	+ 2,35
Titre V - Investissements directs	10,33	31,02	+ 200,00
Titre VI - Subventions d'équipements	1.589,67	1.606,60	+ 1,06
Total D.O. + C.P.	6.611,40	6.978,39	+ 5,55
Autorisations de programme	1.703,20	1.783,95	+ 4,74
Titre V	18,20	33,95	+ 86,50
Titre VI	1.685,00	1.750,00	+ 3,86

Le montant global des crédits de la Coopération prévu pour 1989 s'élèvera à 6.978,39 M.F., en progression apparente de 6,27 % par rapport à 1988 (6.566,10 M.F.), mais en progression réelle de 5,55 % par rapport à 1988 à structures constantes (6.611,40 M.F.). Cette progression est supérieure d'un point à celle des dépenses du budget de l'Etat (+ 4,6 %).

Les crédits d'investissement au sein de ce budget affectés à la recherche s'élèvent à 12,4 M.F. en réduction de 24 %. Mais les autorisations de programme, qui permettent de prendre la mesure réelle du volume des engagements, progressent de 18 %.

B. ANALYSE DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires

A structures constantes, la hausse des crédits de dépenses ordinaires pour 1989 est de 6,57 %.

a) Les crédits du titre III relatifs aux moyens des services (423,39 M.F.) progressent de 1,92 % sous l'effet notamment de la revalorisation normale des rémunérations et des moyens en matériel.

La poursuite du plan de réduction des effectifs de la fonction publique conduit à une suppression de 18 emplois (11 en administration centrale et 7 dans les missions de coopération) à laquelle s'ajoute la suppression de 8 emplois en administration centrale à la suite d'une réorganisation de certains services.

La création de deux missions de coopération en Angola et au Mozambique donne néanmoins lieu à une mesure nouvelle de 3,67 M.F. en plus du transfert de 3,3 M.F. en provenance du budget des affaires étrangères. Cette mesure nouvelle permet ainsi la création de deux emplois de chef de mission.

Par ailleurs, une mesure nouvelle de 1,86 M.F. est prévue pour la modernisation de la gestion avec notamment la création de deux emplois supplémentaires d'informaticien.

Au total, la progression des crédits de fonctionnement devrait assurer le maintien à niveau des moyens des services de coopération.

b) Les crédits d'intervention du titre IV (4.917,4 M.F.), qui représentent 70,4 % de l'ensemble du budget de la Coopération, augmentent de 7 % (+ 321 M.F.). Ce taux de progression est supérieur de 1 % à celui des autres dépenses d'intervention civiles du budget de l'Etat.

Les principales dotations présentent des évolutions contrastées :

- les crédits d'assistance technique qui s'élèvent à 2.719 M.F. sont en progression de 8,7 %. En réalité, cette augmentation importante des crédits en valeur cache une progression moins importante de l'aide globale apportée. En effet, la progression de ces crédits est à imputer pour une part à la revalorisation des rémunérations des personnels enseignants coopérants et pour une part à la compensation de la défaillance des Etats bénéficiaires. L'effectif de ces coopérants est par ailleurs en diminution de 1,5 % (annulation de 112 postes) et la quasi-totalité des autres crédits d'assistance technique (aide au développement, bourses, manifestations commerciales, aide alimentaire) sont en réduction nette de 3,5 %. Seuls les crédits d'assistance technique sur conventions sont maintenus en francs courants ;

- les concours financiers (975,78 M.F.) progressent de 11,4 % sous l'effet d'une mesure nouvelle de 100 M.F. destinée à renforcer les aides budgétaires classiques (+ 50 M.F.) et les bonifications des prêts d'ajustements structurels (+ 50 MF.). Ces dotations ne sont pas soumises au plan d'économie sur les dépenses d'intervention de l'Etat (2,5 %) ;

- les crédits de coopération militaire passent de 862,1 M.F. en 1988 à 876,8 M.F. en 1989, soit une progression apparente de 1,7 %, mais en réalité les crédits diminuent de 1 % si l'on tient compte du transfert des crédits précédemment imputés sur les dotations des subventions d'investissement du titre VI (24 M.F.) ;

- les crédits destinés aux associations de volontaires pour le développement sont abondés de 11 M.F., soit une progression de 10,7 %, dans le cadre de la politique de développement du volontariat annoncée par le Premier ministre ;

- les dotations affectées aux **organisations non gouvernementales (O.N.G.) et aux actions de coopération décentralisées** au niveau des collectivités locales sont majorées de 3,15 M.F. dont 1,3 M.F. pour les O.N.G., soit un quadruplement pour l'ensemble ;

- enfin, les crédits affectés à la dotation des **établissements français à l'étranger** sont majorés de 6,8 M.F. en mesures acquises et de 10,3 M.F. en mesures nouvelles, soit + 8 % au total, et notamment les crédits consacrés aux alliances françaises passent de 2 à 8 M.F.

Au total, compte tenu de la modification de nomenclature intervenue en matière de crédits de coopération militaire, la progression des crédits d'intervention n'est pas de 7 % mais plutôt de 6,4 %.

2. Les dépenses en capital

Les autorisations de programme s'élèvent à 1.783,95 M.F. en progression de 4,7 % par rapport à 1988. Après neutralisation de l'incidence de la réimputation déjà évoquée des crédits de subventions d'équipement militaire au titre IV, la progression réelle ressort à 6,2 %.

Les crédits de paiement s'élèvent à 1.637,62 M.F. en progression de 2,35 % par rapport à 1988. La progression réelle, calculée dans les mêmes conditions que celles ci-dessus pour les autorisations de programme, ressort à 3,5 %.

La légère différence entre le rythme de progression des autorisations de programme et des crédits de paiement s'explique aisément par l'important rattrapage de crédits de paiement effectués en 1988 notamment sur le Fonds d'aide et de coopération (cf. ci-dessus).

On doit noter la progression importante (+ 86 %) des crédits d'investissement administratifs qui passent de 18 à 33,9 M.F. en raison de l'inscription d'une dotation nouvelle de 15 M.F. pour les centres culturels, notamment pour la construction du centre de Libreville.

Mais comme les années précédentes, l'accroissement des dépenses en capital de la Coopération provient essentiellement

de l'augmentation des dotations du F.A.C. qui permettent de soutenir les programmes d'investissements indispensables au développement des pays africains. Ces dotations s'élèvent en 1989 en autorisations de programme à 1.720 M.F. (A.P.), soit une augmentation de 4,2 %; les crédits de paiement s'élèvent à 1.584 M.F., soit 1,9 %.

Cette augmentation en 1989 est très légèrement inférieure à la progression globale des dépenses de l'Etat (+ 4,6 %) et inférieure de moitié à celle de l'ensemble des dépenses d'équipement du budget général civil (+ 10,5 %). Elle fait cependant suite à un maintien de la dotation en francs courants en 1988 par rapport à 1987.

Cette dotation est affectée au financement :

- des opérations courantes pour un montant de 1.520 M.F. (A.P.), soit une augmentation de 2,4 % par rapport à l'année précédente ;**
- des opérations exceptionnelles pour un montant de 200 M.F. (A.P.) en très forte progression de 21,2 %.**

Cette dernière dotation est laissée à l'usage discrétionnaire du gouvernement pour les opérations d'urgence tandis que les opérations courantes sont arrêtées par le comité directeur du F.A.C. comprenant les membres de l'administration représentant le gouvernement et les parlementaires.

On doit enfin noter que le chapitre regroupant les subventions d'investissement pour la réalisation d'opérations immobilières, dont la création avait été décidée en 1988, est doté de 17 M.F. (il n'était pas doté en 1988). Ces crédits seront affectés à des opérations immobilières concernant les écoles françaises de droit local.

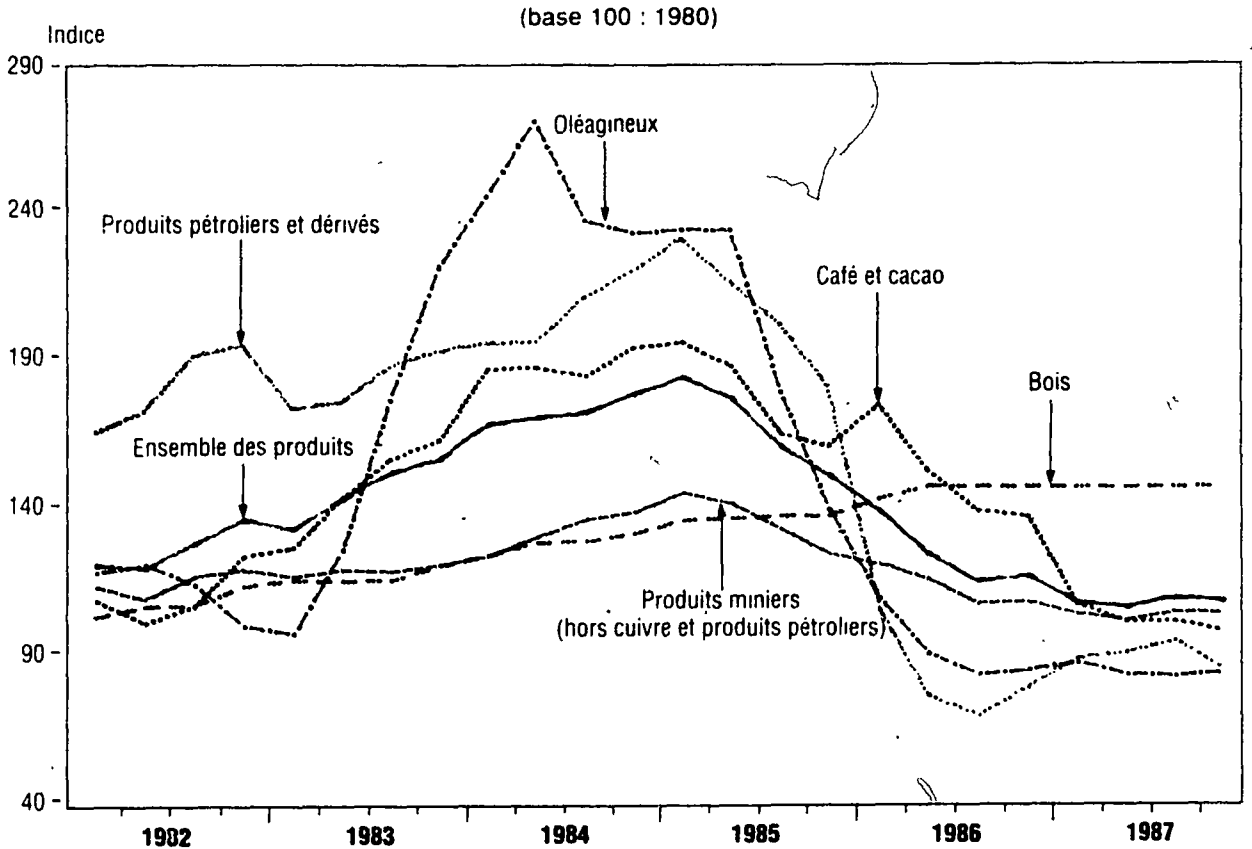
CHAPITRE II

L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : UN CONTEXTE PREOCCUPANT

La situation de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne a continué de se dégrader en 1987 et 1988. Progressivement mis hors jeu de l'économie mondiale, ils dépendent de plus en plus massivement d'une aide extérieure.

Sur eux, il est vrai, se sont accumulés les coups du sort et les conséquences négatives des dérèglements des marchés internationaux, monétaires et commerciaux, tandis que la natalité restait très forte. Par ailleurs, le prix des matières premières, qui représentent la part essentielle des ressources d'exportations des pays africains, a évolué à la baisse.

Evolution du prix des produits exportés par les États africains et malgaches



Source : rapport zone franc

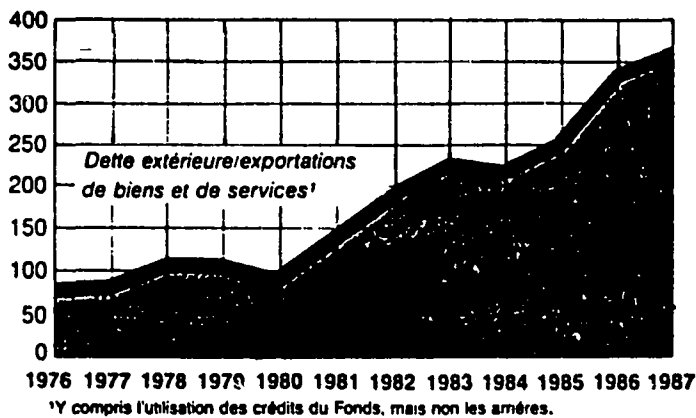
L'ampleur des besoins financiers extérieurs a conduit le Fonds monétaire international (F.M.I.) à réclamer des réformes contraignantes, souvent mal comprises, et demain peut-être mal supportées si elles bloquent toute croissance.

C'est dire combien les impératifs de gestion économe prennent aujourd'hui de l'importance, tant pour l'acceptation de nouveaux projets que pour le maintien des équipements existants. Le rôle de l'assistance technique française sera essentiel dans ces secteurs de gestion et de maintenance, ainsi qu'en matière de conseil et de formation des responsables africains.

Le montant absolu de la dette de l'Afrique subsaharienne est relativement faible au regard de la dette totale des pays en développement qui est aujourd'hui supérieure à 1.100 milliards de dollars, soit un triplement en dix ans, mais le coût du service de cette dette devient insupportable. Celui-ci absorbe en effet plus de 25 % (26,4 % exactement en 1987) des recettes d'exportations des États (après rééchelonnement). Il atteint 9,5 milliards de dollars en 1987 dont 4,1 milliards de dollars en intérêts et représente pour certains pays tels que la Côte d'Ivoire plus de 10 % du P.N.B., voire plus de 15 % pour le Congo.

La situation d'endettement des pays subsahariens a subi depuis ces dix dernières années la dégradation la plus marquée parmi les pays en développement en difficultés de service de dette.

Ratio de la dette des pays au sud du Sahara



Les pays de la zone franc représentent près de 30 % de la dette totale des pays subsahariens et la France reste le premier créancier de cette zone avec 40 % de l'encours total. Il s'agit de la Côte d'Ivoire, du Cameroun, du Sénégal, du Mali, du Congo, du Togo, du Bénin, du Niger, du Burkina, du Tchad, de la République Centrafricaine, de la Guinée équatoriale et enfin du Gabon.

Les autres pays du champ d'intervention de la coopération situés en dehors de la zone franc représentent 13 % de l'encours de la dette.

La situation d'endettement de l'Afrique subsaharienne présente les caractéristiques essentielles suivantes :

↳ - prédominance de l'endettement public dans l'endettement total ;

- part croissante des organismes multilatéraux dans l'encours total (un tiers environ de l'encours) ;

- stabilisation de la part des fonds bilatéraux publics à hauteur de 45 % de l'encours ;

- baisse accélérée des prêts privés en notant toutefois que les investissements directs sont restés élevés en 1986 (1,3 milliard de francs) et que les prêts privés se redressaient passant de - 1.215 M.F. (en flux net de remboursements) à + 95 M.F. ; malgré cela, les crédits export diminuaient avec un solde net négatif de 1.600 M.F.

Ainsi, l'endettement de l'Afrique subsaharienne se distingue par une croissance de ses échéances normales et une part de concessionnalité (proportion de dons dans l'aide totale) moins grande qu'ailleurs.

Cette situation, bien connue maintenant depuis deux ans, a conduit à une prise de conscience générale de la part de la communauté internationale et à une crainte de voir l'endettement des pays en développement devenir un obstacle au développement lui-même.

Cette prise de conscience a été particulièrement sensible ces derniers mois où il est apparu que les flux financiers nets en faveur des pays en développement dans leur ensemble ont été négatifs en 1987 et que certains pays subsahariens, considérés jusqu'ici comme les moins défavorisés (Côte d'Ivoire, Congo, Gabon), ont eux-mêmes remboursé plus qu'ils n'empruntaient ; en revanche, les pays les plus pauvres ont heureusement bénéficié de flux positifs grâce à l'aide internationale.

↳ D'où les initiatives en faveur de l'allègement du fardeau de la dette, notamment au niveau des membres du "Club de Paris" parmi lesquels la France a joué un rôle moteur.

Lors du sommet de Venise en 1987, le Club de Paris était convenu non seulement d'accepter des périodes de remboursement et de grâce plus longues, pour la dette renégoziée des pays les plus pauvres et les plus endettés qui ont entrepris des efforts d'ajustement, mais aussi d'étudier la possibilité de lui appliquer des taux d'intérêt plus bas.

Aucun consensus n'a cependant pu être trouvé sur une telle possibilité. En substitution, d'importants flux concessionnels ont été mobilisés, notamment grâce au rôle actif de la France, en faveur de ces pays : triplement des ressources de la Facilité d'ajustement structurel du F.M.I., programme spécial de la Banque mondiale en faveur des pays les plus pauvres et les plus endettés, cinquième reconstitution des ressources du Fonds africain de développement, contribution spéciale au F.I.D.A. ...

C'est dans ce contexte que la France a proposé que soit mis en oeuvre un menu d'options de consolidation de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés : annulation partielle des échéances tombant pendant la période de consolidation (option A retenue par la France), allongement des durées de remboursement à taux de marché (option B retenue par les Etats-Unis), application de taux concessionnels (option adoptée par la R.F.A. et la Grande-Bretagne).

Le sommet des principaux pays industrialisés, qui a eu lieu en juin 1988 à Toronto, a largement retenu les propositions françaises.

Les pays concernés sont naturellement les plus pauvres et les plus endettés qui consentent des efforts d'ajustement dans le cadre de programmes approuvés par le Fonds monétaire et la Banque mondiale et dont la situation financière exige un rééchelonnement de la dette. Compte tenu de la similitude de ces critères avec ceux retenus par la Banque mondiale dans son programme spécial pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, les pays éligibles à ce programme devraient pouvoir normalement bénéficier des nouvelles procédures, pour autant qu'ils poursuivent leur effort d'ajustement et que leur besoin de rééchelonnement soit établi.

Les pays devraient ainsi être les suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cap Vert, Comores, Djibouti, Guinée équatoriale, Guinée Bissau, Gambie, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, République centrafricaine, Sao Tomé, Sénégal, Togo, Zaïre.

Ces mesures représentent un pas en avant important de la communauté internationale pour le traitement de l'endettement des pays les plus pauvres et constituent un succès diplomatique français certain et la marque de son attachement au développement de l'Afrique subsaharienne.

Il reste cependant que la solution au problème de l'endettement ne pourra résulter que d'une évolution de la

structure des Etats endettés dans le sens d'un plus grand réalisme économique et dans le cadre des efforts d'ajustement qu'ils poursuivent sous la pression des organismes financiers mondiaux spécialisés dans le financement du développement, d'une augmentation de leurs recettes d'exportation et de l'amélioration de leurs termes de l'échange.

b



v

l

m

o

4

v

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

L'aide publique au développement, répartie sur plusieurs ministères et organismes, sous forme de dons et de prêts, atteindra 31,8 milliards de francs en 1989, à comparer à 29,4 milliards en 1988 et 26,7 milliards en 1987.

Cette aide représentera, en 1989, une proportion de 0,54 % du P.I.B. contre 0,51 % en 1987, dernier exercice exécuté.

Le montant de cette aide place la France à un rang de tout premier plan au sein de la communauté des pays développés puisque les comparaisons sont les suivantes en 1987 :

U.S.A. : 0,20 %	Grande-Bretagne : 0,28 %
R.F.A. : 0,39 %	Japon : 0,31 %

La progression prévisionnelle de cette aide ressort à 8,05 % en 1989. Par ailleurs, l'objectif d'une aide égale à 0,15 % du P.I.B. pour les pays les moins avancés (P.M.A.) est satisfait en 1987 et devrait l'être en 1988 et 1989.

Il est cependant peu probable que l'objectif de 0,54 % du P.I.B. en 1988 puisse être tenu du seul fait de la forte croissance du P.I.B. par rapport aux prévisions initiales.

L'évolution des différents instruments de l'aide publique au développement est donnée par le tableau suivant :

(en millions de francs courants)

	1988	1989	%
Aide bilatérale			
Ministère de la Coopération (dons) (dont F.A.C.)	5.686	6.100	+ 7,3
Ministère des Affaires étrangères (dons)	2.552	2.664	+ 4,4
Ministère des Finances et Caisse centrale de de Coopération économique (prêts)	9.595	9.999	+ 4,2
Autres ministères (dons)	3.588	3.685	+ 2,7
Sous-total 1	21.421 (72,3 %)	22.448 (70,6 %)	+ 4,8
Aide multilatérale			
Aide européenne (F.E.S., aide communautaire)	3.125	3.550	+ 11,4
Banques et Fonds	3.191	3.599	+ 12,8
F.M.I. (fonds d'ajustement structurel)	1.000	1.500	+ 50
Ministère des Affaires étrangères	626	696	+ 11,2
Sous-total 2	8.002 (27,2 %)	9.345 (29,4 %)	+ 13,9
TOTAL	29.423	31.793	+ 8,05
P.N.B. (milliards de francs)	5.472	5.881,8	
Aide publique en % du P.N.B.	0,54	0,54	

La contribution de la France se répartit entre l'aide bilatérale (22,4 milliards de francs) et l'aide multilatérale (9,3 milliards de francs).

L'aide bilatérale recouvre :

- la part des dons de l'Etat (budget de la coopération, des affaires étrangères et de la recherche pour l'essentiel) dans l'aide publique ;

- la part des prêts de l'Etat à travers les prêts du Trésor (2,79 milliards de francs) et les prêts bonifiés de la Caisse centrale de coopération économique (5,15 milliards de francs) qui bénéficient en 1989 de concours accrus du F.D.E.S. (1,9 milliard de francs contre 800 millions de francs en 1988) et des concours financiers accrus du budget de la coopération (+ 500 millions de francs contre 450 millions en 1988) ;

et représente 70 % de l'aide totale ;

L'aide multilatérale recouvre pour l'essentiel la participation de la France :

- aux banques multilatérales de développement (Banque mondiale notamment) pour un montant de 5,5 milliards de francs dont 1,95 milliard de francs pour le F.E.D. ;

- au financement des organisations internationales dépendant des Nations-Unies avec en particulier une mesure nouvelle de 85 millions de francs dont une part au titre de l'aide aux réfugiés afghans ;

au financement, à hauteur de 1,5 milliard de francs, de la dotation destinée à la facilité d'ajustement structurel du F.M.I. afin d'apporter aux pays les plus pauvres et les plus endettés de nouveaux concours qui leur permettront de financer la poursuite de leur politique d'ajustement et d'assainissement économique ;

et représente 30 % de l'aide totale.

L'évolution des parts respectives de l'aide bilatérale et multilatérale ces deux dernières années a été marquée par une croissance de cette dernière en raison de la multiplication du nombre d'initiatives internationales auxquelles la France a pris une part active notamment en faveur de l'Afrique.

Ainsi, la part de l'aide multilatérale dans le total de l'aide a évolué comme suit :

(en %)

1980 : 29,6	1985 : 26,5
1981 : 24,4	1986 : 26,9
1982 : 27,3	1987 : 26,7
1983 : 26,8	1988 : 27,2
1984 : 24,2	1989 : 29,4

I. L'AIDE BILATERALE : LA CROISSANCE DES DONNS

Les crédits de la coopération ne représentent toujours qu'une fraction réduite, la cinquième, de notre effort global d'aide au développement.

Le ministère de la coopération intervient, en matière bilatérale, sous forme de dons pour l'essentiel. Ses dépenses augmentent en 1989 de 7,3 % sous l'effet notamment :

- de l'ajustement des crédits d'assistance technique (+ 8,7 %);
- de l'augmentation de 11 M.F. des crédits de coopération non gouvernementale en faveur des associations de volontaires du progrès ;
- de la progression de 11,4 % des concours financiers (+ 100 M.F.) aux Etats en difficulté ;
- de la croissance des crédits du F.A.C. qui ressort à 4,2 % en autorisations de programme (1.720 M.F.) et à 1,9 % en crédits de paiement (1.584 M.F.).

D'autres ministères interviennent, notamment le ministère des affaires étrangères, dont les actions dans le domaine de la coopération culturelle et technique bénéficient d'une mesure nouvelle de 235 millions de francs, et le ministère des finances sous forme de dons et de bonifications de prêts.

La répartition entre les dons et les prêts dans l'ensemble de l'aide bilatérale a évolué ces dernières années dans le sens d'un accroissement de la part des prêts comme le montre le tableau ci-dessous :

(en millions de francs courants et pourcentages)

	Aide bilatérale	Aide multilatérale	Aide totale
1980	7.035 (70,4 %)	2.964 (29,6 %)	9.999 (100)
1981	10.654 (75,6 %)	3.432 (24,4 %)	14.086 (100)
1982	12.521 (72,7 %)	4.705 (27,3 %)	17.225 (100)
1983	13.953 (73,2 %)	5.105 (26,8 %)	19.058 (100)
1984	16.900 (75,8 %)	5.404 (24,2 %)	22.304 (100)
1985	18.301 (73,5 %)	6.585 (26,5 %)	24.887 (100)
1986	17.790 (73,1 %)	6.531 (26,9 %)	24.321 (100)
1987 (1)	19.796 (73,3 %)	7.204 (26,7 %)	27.000 (100)
1988 (1)	21.421 (72,8 %)	8.002 (27,2 %)	29.423 (100)
1989 (1)	22.448 (70,6 %)	9.345 (29,4 %)	31.793 (100)

(1) Estimation provisoire.

Cette situation n'est pas favorable à ceux des pays en développement qui sont les plus démunis et qui ne peuvent ajouter de nouveaux emprunts à la dette sous laquelle ils ploient.

L'accroissement des dons en 1989 au sein de l'aide bilatérale paraît donc opportun pour répondre à ce problème. Ceci se traduit notamment à travers la progression des concours financiers et du F.A.C.

Les prêts bilatéraux constituent cependant un volet essentiel de l'aide. Ces prêts sont de plusieurs types.

a) Les prêts du Trésor :

Les prêts du Trésor sont consentis aux pays exclus du champ d'intervention du F.A.C. et de la Caisse centrale de coopération économique (1).

Les prêts du Trésor font l'objet de protocoles intergouvernementaux signés avec les gouvernements des Etats bénéficiaires. Ces protocoles en définissent les montants et les conditions. Les prêts accordés sont généralement associés à des

(1) Ces prêts concernent donc notamment le Maghreb, la Tanzanie, l'Ethiopie, le Soudan, l'Asie et l'Amérique latine.

crédits privés à l'exportation essentielle dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie.

Un développement excessif de ces prêts au détriment d'autres interventions comporte le risque d'une orientation trop commerciale de l'aide (aide liée).

Les engagements avaient fortement augmenté ces dernières années (5,3 milliards en 1987 contre 1,7 milliard en 1979) mais ont chuté depuis 1986 en raison de la mise en oeuvre par les P.E.D. de programmes d'ajustements rigoureux.

Pour 1989, les versements nets sont prévus à hauteur de 2,9 milliards de francs.

Par ailleurs, la pratique de l'association des prêts à des dons se développe notamment pour les P.M.A.

b) La Caisse centrale de coopération économique :

Son rôle dans la mise en oeuvre de la politique de coopération apparaît de premier plan. Il s'exerce principalement en Afrique, zone prioritaire de la politique d'aide au développement de notre pays et dans l'Océan Indien (34 pays).

La Caisse dispose d'instruments de crédits variés qui lui permettent d'adapter ses interventions en fonction des opérations et des pays concernés.

Elle intervient principalement pour le financement d'investissements dans le domaine des transports, de l'énergie et du développement rural. Toutefois, la structure des prêts de la Caisse se modifie sous l'effet de la forte croissance des prêts d'ajustement structurel qui ne sont pas liés à des projets d'investissements précis mais qui sont destinés à aider la mise en oeuvre de programmes généraux d'assainissement financier ("aides à la balance").

La Caisse dispose grosso modo de trois types d'instruments financiers :

- les prêts du "1er guichet" sont accordés à des conditions douces et se sont élevés à 4 milliards de francs en 1987 (+ 3 %).

A l'intérieur de ce premier guichet, les prêts à conditions ordinaires, financés sur ressources du marché et bénéficiant de bonification d'intérêt du Trésor, se sont élevés à 2,8 milliards de

francs (- 6,5 %). Le taux moyen est de 4,7 % sur plus de quinze ans.

Les prêts à conditions spéciales, financés intégralement sur ressources budgétaires par des avances du F.D.E.S., se sont élevés à 1,2 milliard de francs en 1987 (+ 39 %). Ces prêts sont accordés aux pays les moins avancés (P.M.A.) d'Afrique. Ils sont accordés pour trente ans à un taux d'intérêt très faible dans des conditions comparables à celles pratiquées par le F.M.I. (taux d'intérêt de 1,5 % sur trente ans) ;

- les prêts du "2ème guichet" sont accordés aux conditions du marché et sont réservés aux pays les moins pauvres et aux projets les plus rentables. Ils n'entrent pas dans la catégorie de l'A.P.D. Ils se sont élevés en 1987 à 0,6 milliard ;

- les prêts "d'ajustement structurel" (P.A.S.) sont accordés sur ressources spéciales aux Etats ayant conclu des accords de confirmation avec le Fonds monétaire international et se sont élevés à 1,4 milliard de francs en 1987, soit 23 % du total des engagements de la Caisse.

Ces prêts d'ajustement bénéficient de la garantie du Trésor et de bonifications d'intérêts par le budget de la Coopération (chapitre 41-43, article 20).

Au total, les engagements en 1987 se sont élevés à 6 milliards de francs.

Pour 1988, les engagements, hors P.A.S., devraient s'élever à 5 milliards de francs. Il n'est pas possible d'effectuer de prévisions en raison du fait que ces prêts sont accordés dans le cadre de contrats de redressement négociés entre les Etats africains et le F.M.I.

Pour 1989, l'accent continuera d'être mis sur les prêts à conditions spéciales accordés aux Etats les plus pauvres et les plus endettés grâce à l'accroissement de la dotation du F.D.E.S. (de 800 à 1.900 M.F., soit + 137 %) et sur les prêts d'ajustement structurel grâce à l'accroissement des bonifications d'intérêts supportées par le budget de la Coopération (450 à 500 M.F.).

Ces mesures sont très positives. Elles témoignent de la volonté du ministère de la coopération de permettre aux organismes français d'octroyer des prêts dans des conditions comparables à celles du F.M.I. et de ne pas laisser ainsi les pays africains sous la seule dépendance des organismes multilatéraux.

On peut toutefois s'interroger sur le sens de l'évolution actuelle de l'aide aux P.E.D. Celle-ci est en effet caractérisée par

la forte progression des aides d'ajustement structurel (aides "hors projets") qui ne sont pas accordées sur la base de projets d'investissement précis et dont les retombées économiques restent incertaines à la différence des aides au développement classique.

Cette évolution n'est d'ailleurs pas propre à la politique d'aide au développement française et se retrouve dans la politique de prêts menée par la Banque mondiale qui a vu en 1987 la part de ses prêts d'ajustement structurel représenter 23 % du total de ses prêts contre 19 % en 1986.

Répartition des engagements par pays et par guichet
(du 1er janvier 1987 au 31 décembre 1987)

(en millions de francs)

Etats étrangers	Total 1er guichet		Total 2ème guichet	Prêts d'ajustement structurel	Total général
	Montant	dont PCS			
ALGERIE	39,500				39,500
ANGOLA	135,500				135,500
BENIN	74,700	(35,200)			74,700
BURKINA	341,000	(235,100)			341,000
BURUNDI	145,100	(78,000)			145,100
CAMEROUN	318,545		21,115		339,660
CAP VERT					
CENTRAFRIQUE	141,200	(112,880)			141,200
COMORES	16,000	(16,000)			16,000
CONGO	18,400		19,000	250,00	287,400
COTE D'IVOIRE	259,100		19,500	370,00	648,600
DJIBOUTI	50,000	(25,000)			50,000
DOMINIQUE	21,400				21,400
GABON	149,500		497,100	112,400	759,000
GAMBIE	43,000	(21,500)			43,000
GHANA	23,000				23,000
GRENADE					
GUINEE	365,600	(208,700)			365,600
GUINEE BISSAU					
GUINEE EQUATORIALE	134,000	(98,000)			134,000
HAITI	9,500	(9,500)			9,500
LIBERIA					
MADAGASCAR	151,039			190,000	341,039
MALI	77,500	(44,000)	20,000		97,500
MAURICE	92,780		22,500		115,280
MAURITANIE	16,000	(16,000)			16,000
MOZAMBIQUE	103,000				103,000
NIGER	77,000	(32,000)	40,000	90,000	207,000
RWANDA	113,000	(50,000)			113,000
SAINTE LUCIE					
SAINT THOMAS ET PRINCE	48,000	(48,000)			48,000
SAINT VINCENT					
SENEGAL	497,900	(14,300)	11,800	250,000	759,700
SEYCHELLES	17,000		10,500		27,500
SIERRA LEONE					
SOMALIE					
TCHAD	86,300	(65,000)			86,300
TOGO	42,000	(42,000)		120,000	162,000
VANUATU	7,700				7,700
ZAIRE	385,000				385,000
DIVERS					
COMMUN A PLUSIEURS ETATS					
TOTAL	3999,264	(1.151,180)	661,515	1.382,400	6.043,179
%	66,18	(19,05)	10,95	22,88	100,00

II. L'AIDE MULTILATERALE : UNE PARTICIPATION ACCRUE.

La contribution de la France aux instances multilatérales est une composante de l'aide dont la croissance est rapide depuis ces deux dernières années. Par ce biais, l'engagement de la France dans le système multilatéral est devenu une des composantes de son action en faveur de ses partenaires africains. Dans le même temps, les institutions multilatérales ont engagé une politique convergente avec les objectifs de la France au niveau géographique (Afrique subsaharienne) et du contenu des programmes (mise en place de plans d'ajustement structurel).

La part des contributions multilatérales dans l'effort d'aide passera ainsi de 26,7 % en 1987 à 27,2 % en 1988 et à 29,4 % en 1989. Les crédits correspondants en 1989 (9 milliards de francs) dépasseront les seuls crédits du ministère de la coopération et des affaires étrangères.

La participation de la France aux organismes de financement internationaux est importante : 37 % pour le Fonds européen de développement et autres organismes européens, soit 3.550 millions de francs; 54 % pour les organismes de Bretton Woods, c'est-à-dire le Fonds monétaire international et la Banque mondiale (soit une augmentation de plus de 20 %), le solde enfin pour les organismes dépendant de l'O.N.U.

Cette participation significative devrait permettre à la France d'être partie prenante à la définition même de la politique d'aide multilatérale et lui conférer une responsabilité plus importante dans les actions de développement des pays du champ.

o

o o

A. LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE LA C.E.E.

Ces contributions devraient s'élever, en 1989, à 3,55 milliards de francs et la part la plus importante (1,95 milliard de francs contre 1,4 milliard en 1988) transite par VI^{ème} F.E.D. (Fonds européen de développement) qui permet de financer les accords entre la C.E.E. et les Etats A.C.P. - Afrique, Caraïbes, Pacifique -, en application de la Convention de Lomé III, signée le 8 décembre 1984.

Les moyens financiers engagés dans le cadre du VI^{ème} Fonds européen de développement (1985-1989) sont considérables : 7,4 milliards d'écus, auxquels s'ajoutent 1,1 milliard d'écus gérés par la Banque européenne d'investissement (soit environ 60 milliards de francs au total), seront, dans les cinq prochaines années, affectés au financement du développement, notamment à l'appui au développement rural et à l'établissement de l'autosuffisance alimentaire puisque la Convention de Lomé III a choisi ce secteur comme secteur de concentration prioritaire de l'aide communautaire.

Par ailleurs, la Communauté a décidé, le 9 novembre 1987, de lancer, sur une initiative française, un plan spécial d'aide aux pays d'Afrique subsaharienne les plus pauvres engagés dans des politiques d'ajustement structurel. Originellement doté de 100 millions d'écus (700 millions) dont 60 d'apports nets en provenance des Etats membres, ce plan a été augmenté jusqu'à représenter quelque 250 millions d'écus (1,75 milliard de francs) d'actions nouvelles sur financement du F.E.D. La Communauté a ainsi marqué pour la première fois sa volonté de contribuer aux politiques d'ajustement structurel en s'efforçant de concentrer son intervention dans un secteur précis, le plus souvent celui du développement rural.

B. LES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE BRETTON WOODS

a) Dans le cadre de la Banque mondiale, la France joue un rôle actif dans le développement des actions en faveur de l'Afrique subsaharienne, notamment dans la mise en place du programme spécial d'assistance de la Banque.

La contribution de la France à cette action s'est traduite en 1987 par une participation de 4,76 % au capital de la Banque, de 1,3 % à la 8ème reconstitution des ressources de l'A.I.D. et un versement total de 1,5 milliard de francs au Fonds spécial pour l'Afrique, ce qui en fait le premier contributeur.

Les crédits prévus pour 1989 satisfont à ces objectifs, notamment pour l'augmentation du capital de la Banque mondiale.

b) Dans le cadre du F.M.I., la France qui avait soutenu activement la création de la Facilité d'ajustement structurel (F.A.S.) a également soutenu le projet de triplement de ses ressources (F.A.S. renforcée).

Le projet de budget pour 1989 prévoit le financement d'un apport de 1,5 milliard de francs sous forme de prêts bonifiés de la Caisse centrale de coopération économique. Cette facilité permettra d'accorder aux pays les plus pauvres et les plus endettés de nouveaux concours à des conditions très favorables.

c) Dans le cadre de la Banque africaine de développement, deux négociations récentes ont marqué le développement de cette institution :

- la France a plaidé auprès de ses partenaires la nécessité d'accroître très sensiblement les ressources en capital de la Banque et de l'autoriser simultanément à se redéployer vers l'aide hors-projet. Ce soutien actif a permis d'obtenir un triplement du capital de la Banque, ce qui lui confère des moyens accrus et importants;

- la cinquième reconstitution du Fonds africain de développement : la France a joué un rôle majeur lors de cette négociation, qui a permis d'atteindre un volume de reconstitution de 2,25 milliards d'unités de compte pour la période allant de 1988 à 1990. La participation française dans le partage des charges a été accrue de 7,3 % à 8,9 %, effort exceptionnel qui a permis un bouclage total du partage officiel des charges.

C. LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AUX ORGANISMES DE L'O.N.U.

De 1986 à 1988, les principales contributions françaises à des organismes des Nations-Unies sont résumées par le tableau ci-dessous:

**Principales contributions françaises à des organismes
des Nations-Unies**
(en millions de francs)

	1986		1987		1988(*)	
	Obligatoires	Bénévoles	Obligatoires	Bénévoles	Obligatoires	Bénévoles
Organisation des Nations-Unies	37,6		34,0		28,9	
P.N.U.D.		230,0		254,0		253,8
F.A.O.	35,4		28,4		32,8	
Programme d'aide F.A.O.		1,5		1,5		1,5
Programme Alimentaire Mondial		18,0		22,0		22,0
Organisation mondiale de la Santé (O.M.S.)	91,7		70,8		81,0	
Programme d'aide O.M.S.		3,5		4,5		4,5
Fonds N.U. lutte contre les drogues		1,9		2,2		2,2
Organisation de Travail (OIT)	12,2		9,5		11,4	
O.N.U.D.I. (Développement Industriel)	39,4		21,8		29,3	
U.N.E.S.C.O.	4,2		3,9		5,1	
U.N.I.C.E.F.		38,0		38,0		38,0
U.N.R.W.A. (Réfugiés de Palestine)		10,0		10,0		10,0
H.C.R. (Réfugiés)		13,5		13,5		15,5
P.N.U.E. (Environnement)		6,5		7,0		7,0
F.N.U.A.P. (Population)		2,2		2,2		2,2
Institut N.U. pour la Namibie		1,1		1,1		1,1
Convention pour la protection du patrimoine mondial	0,8		0,7		0,9	
Programme veille météo mondiale de l'O.M.M.		2,0		2,0		2,0
Commission du Pacifique Sud	5,6		6,1		6,5	
Totaux	226,9	328,2	175,2	358	195,9	359,8

(*) hors collectif 1988

D. AIDE PUBLIQUE ET AIDE PRIVEE : L'AMORCE D'UN REEQUILIBRAGE

La place occupée par la France en matière d'aide publique au développement est très favorable puisqu'elle se situe selon les statistiques de l'O.C.D.E. au cinquième rang mondial en 1986.

En revanche, la place obtenue par la France pour ce qui concerne l'aide privée apportée par des organisations non gouvernementales (O.N.G.) et associations ou collectivités diverses reste médiocre (15ème place), le Royaume-Uni (9ème rang), l'Allemagne (5ème rang), les Pays-Bas (4ème rang), la Suède (3ème rang).

Le projet de budget pour 1989 marque une rupture très nette par rapport à cette tendance et consacre, dans le prolongement de l'action déjà entreprise lors du budget de 1988, un effort très important de 13,7 % en faveur de l'aide aux organisations de ce type grâce à une mesure nouvelle de 14,1 millions de francs, dont :

- 3,11 M.F. pour l'appui aux initiatives privées et décentralisées dont 1,8 M.F. à partir du F.A.C. ;

- 10,93 M.F. pour les subventions aux associations de volontaires, en particulier l'Association française des volontaires du progrès, permettant notamment d'accroître de plusieurs centaines le nombre de volontaires.

Conjointement à l'accroissement des effectifs de volontaires, le ministère de la coopération s'est fixé trois objectifs :

1) poursuivre l'effet d'harmonisation entre les divers types de volontariat et améliorer le statut des volontaires sur le plan de la protection sociale et de la réinsertion à leur retour de mission ;

2) promouvoir l'ouverture vers de nouvelles régions d'intervention, notamment vers l'Amérique latine (300 postes

seraient destinés aux pays hors champ contre 150 pour les pays d'Afrique noire francophone) ;

3) favoriser une diversification des corps de volontaires vers des nouveaux secteurs (liés à l'urbanisation) et renforcer leurs actions dans le domaine de l'enseignement et de la formation (alphabétisation, formation de formateurs).

Votre commission s'est félicitée de la poursuite de l'effort du gouvernement en cette matière et votre rapporteur, pour avoir personnellement constaté l'efficacité sur le terrain de l'action des associations de volontaires, tient à insister sur l'aspect positif de cette orientation.

Il ne s'agit pas là d'une coopération "au rabais" mais bien au contraire d'une coopération de qualité et proche des problèmes pratiques du développement.

CHAPITRE IV

LE ROLE INDISPENSABLE DES CONCOURS FINANCIERS

Les concours financiers s'élèvent à 975,8 millions de francs en 1989, soit une progression de 11,4 % par rapport à 1988, faisant suite à la hausse de 20 % en 1988 par rapport à 1987. Cette croissance prend en compte les difficultés financières des pays du champ, mais témoigne aussi de la volonté du gouvernement d'accompagner leurs efforts et de ne pas laisser aux seules institutions de Bretton Woods le monopole du dialogue et de l'aide. Elle traduit, du point de vue de la structure de l'aide au développement, la même évolution que celle observée en matière de prêt (glissement vers l'aide "hors-projet"); elle en constitue le second volet essentiel.

Ces concours prennent la forme de subventions budgétaires (+ 11,7 %) ou de bonifications d'intérêts (+ 11,1 %) pour appuyer les efforts d'ajustement des Etats les plus pauvres et pour maintenir leurs activités économiques essentielles.

**Les concours financiers
en 1987 et 1988 (1er semestre)**

(en millions de francs)

PAYS BENEFICIAIRES	ARTICLE 10 : SUBVENTIONS		ARTICLE 20 : BONIFICATION D'INTERETS	
	1987	1988 (1 ^{er} semestre)	1987	1988 (1 ^{er} semestre)
BENIN	-	1,10	-	-
BURKINA	0,70	0,80	-	-
COMORES	40,50	46,50	-	-
COTE D'IVOIRE	-	-	110,00	-
CONGO	-	3,25	60,70	-
DJIBOUTI	84,55	45,00	-	-
GABON	15,00	0,48	-	23,60
GUINEE	50,00	-	-	-
GUINEE BISSAU	5,00	-	-	-
GUINEE EQUATORIALE	11,79	15,68	-	-
MADAGASCAR	-	-	43,00	66,00
MALI	65,00	36,50	-	24,00
MAURITANIE	40,00	-	-	-
NIGER	-	20,00	25,30	-
R C A	120,68	44,03	-	-
SENEGAL	3,00	-	68,10	-
TCHAD	152,55	28,50	-	-
TOGO	-	5,00	32,00	27,00
TOTAL	588,77	246,81	345,00	140,00

La progression de 11,4 % des concours financiers se justifie par :

- l'aggravation de la situation financière et de l'endettement des pays africains au sud du Sahara qui sont de plus en plus nombreux à engager un processus d'ajustement structurel avec l'accord des institutions de Bretton Woods (Côte d'Ivoire, Cameroun, Gabon ...);

- les engagements officiels pris en matière "d'aide hors-projet" pour les pays pauvres, endettés et engagés dans un processus d'ajustement. Il a été annoncé que la France maintiendrait son niveau d'efforts des dernières années (1,5 milliard de francs par an) et y ajouterait 0,4 milliard de francs sous forme d'opérations conjointes avec la Banque mondiale.

1. Des besoins accrus

Aggravée par une conjoncture internationale marquée par la baisse du dollar et la chute des cours des produits de base, la crise économique et financière qui frappe l'Afrique n'épargne plus aucun pays de la zone franc.

Ainsi les pays producteurs de pétrole, jusqu'ici épargnés, ont été durement touchés par la chute des cours depuis 1986. Leurs revenus d'exportation ont enregistré en moyenne une baisse de 36 %, ce qui a accru leurs besoins de financement dans des proportions considérables (cf. tableau chapitre I). C'est notamment le cas du Cameroun, du Gabon et du Congo.

La chute des cours des principaux produits agricoles d'exportation des Etats avec lesquels la France entretient des relations privilégiées aggrave la récession dans les Etats les plus démunis (Tchad, RCA, Burkina, Guinée Equatoriale) et y précipite les plus riches (Côte d'Ivoire).

La Côte d'Ivoire a été fortement touchée par l'effondrement du prix du cacao ; les planteurs ont toutefois vu leurs prix maintenus grâce à la contribution compensatrice de l'Etat qui a conduit à une aggravation de la situation de l'endettement public.

Face à la dégradation croissante de leur situation financière et sur les instances pressantes de la France et des organisations internationales, la plupart de ces Etats se sont résolus à s'engager dans un processus de redressement financier et sollicitent de la France une aide accrue.

Par ailleurs, l'année 1987 s'est traduite par des mouvements de flux financiers négatifs pour des pays traditionnellement en meilleure situation que les pays les plus pauvres de l'Afrique ; ont ainsi été affectés par ces flux négatifs le Gabon, la Côte d'Ivoire et le Congo.

Face aux risques de déstabilisation politique que cette crise contient en germes, aux enjeux économiques liés au redressement financier de ces Etats, la France ne peut se dérober à ces demandes et doit confirmer ses engagements.

En conséquence, la demande des pays en développement devrait être très importante en 1988 et 1989.

De plus, devant la persistance des crises financières africaines, en dépit des efforts de redressement mis en oeuvre par certains pays (Sénégal, Togo), l'ensemble de la communauté financière internationale admet aujourd'hui que l'ajustement ne peut être espéré qu'à moyen terme. De fait, les pays que nous aidons depuis plusieurs années continuent à dépendre des concours financiers. Les Etats qui s'engagent dans un programme d'ajustement structurel feront encore face à d'importants besoins de financement les années suivantes.

La treizième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies en mai 1986 et la conférence de juin 1987 à Abidjan traduisent cette prise de conscience.

2. Une concessionnalité améliorée pour lutter contre l'endettement

Dès 1986, un accent particulier a été mis sur le caractère concessionnel de l'aide à l'ajustement : octroi de subventions dans la mesure où les besoins à financer le permettaient, bonifications accrues de façon à satisfaire aux conditions de l'A.P.D.

Or, l'augmentation de besoins de financement peut conduire notre pays à accorder des subventions d'un montant élevé aux pays pour lesquels l'octroi de prêts de la C.C.C.E. n'est pas envisageable, compte tenu de leurs capacités de remboursement ultérieures.

En outre, il sera plus coûteux de satisfaire aux conditions de l'aide publique au développement. Car, parallèlement à la remontée des taux d'intérêts, le taux d'élément "don" requis pour l'aide liée en vue de la comptabilisation des prêts dans l'A.P.D. est relevé de 25 à 30 % à compter de juillet 1987 et 35 % en juillet 1988, et même à 50 % pour les pays les moins avancés (P.M.A.) dès juillet 1987. Le montant nécessaire en vue de bonifier un prêt de 100 millions de francs passe ainsi de 24 millions de francs à environ 31 millions de francs pour les prêts accordés depuis juillet 1987 et à environ 38 millions de francs à partir de juillet 1988 - et, pour les P.M.A. à 55 millions de francs depuis juillet 1987. Pourtant, l'amélioration des taux de sortie des prêts accordés s'avère plus que jamais indispensable si l'on veut aider à long terme nos partenaires.

CHAPITRE V

LA COOPERATION TECHNIQUE, FINANCIERE ET CULTURELLE CIVILE ET MILITAIRE

Les instruments essentiels de la coopération technique civile et militaire connaissent une évolution contrastée dans le projet de loi de budget de la coopération pour 1989.

En premier lieu, si les crédits d'assistance technique progressent globalement de 8,7 % du fait de la remise à niveau des crédits de rémunérations des assistants techniques placés à la disposition des pays relevant de la compétence du ministère de la coopération, ils recouvrent aussi une diminution du volume des postes de ces coopérants et surtout une réduction des crédits d'aide au développement, d'aide alimentaire et de bourse.

En second lieu, les crédits réservés à la coopération culturelle (écoles françaises, centres culturels, alliances françaises) augmentent de 8 %.

En outre, les dotations du Fonds d'aide et de coopération, instrument privilégié de l'assistance civile progressent de 4,2 %, mais la répartition interne de ces crédits fait apparaître une progression limitée tout juste à la hausse des prix (2,4 %) de la part affectée aux opérations courantes tandis que la part réservée aux opérations exceptionnelles, à la discrétion du gouvernement, augmente sans justification apparente de plus de 21 %;

Enfin, les crédits de coopération militaire diminuent en réalité de 1 % alors que ces dotations s'avèrent très souvent insuffisantes en fin de gestion.

A. LES CREDITS D'ASSISTANCE TECHNIQUE : UNE AUGMENTATION APPARENTE

Les crédits d'assistance technique évoluent comme suit :
(en millions de francs)

	1988	1989	%
Personnels enseignants et techniques	1.853,5	2.058,5	+ 12,5
Aides au développement	132,7	143,7	+ 8,2
Bourses	240,5	245,4	+ 2,0
Assistance sur conventions	186,8	188,5	+ 0,9
Aide alimentaire	80,0	75,0	- 6,3
Manifestations commerciales et divers	8,1	7,9	- 2,5
	2.501,6	2.719	+ 8,7

Ces évolutions appellent les commentaires suivants :

a) la progression importante des crédits de rémunérations des personnels d'assistance recouvre en fait :

- l'ajustement normal des rémunérations pour tenir compte de la revalorisation des traitements;

- une remise à niveau des crédits compte tenu de l'insuffisance chronique des contributions apportées par les pays receveurs (ces pays participent en effet au coût de ces personnels sous la forme de fonds de concours);

- une suppression de 112 postes d'assistants techniques correspondant à l'application à ces personnels du plan de réduction des effectifs de l'Etat de 1,5 % qui recoupe d'ailleurs les politiques de déflation entreprises par certains pays africains (Côte d'Ivoire notamment).

Ainsi, la progression réelle du volume de l'aide au titre des personnels coopérants doit être appréciée à la seule mesure de la remise à niveau des crédits de rémunérations (qui marque un accroissement de l'aide) diminuée de l'incidence de la suppression d'emplois (qui marque une réduction de l'aide).

On trouvera ci-après un tableau faisant apparaître l'évolution de la répartition des effectifs d'assistance technique dans les pays du champ entre 1987 et 1988.

b) La progression de 2 % des dotations affectées aux bourses servies aux étudiants stagiaires en France et originaires des pays du champ n'est qu'apparente car elle résulte de :

- l'incidence à hauteur de 8,1 millions de francs du transfert dans le champ des compétences de la coopération des interventions en faveur du Mozambique et de l'Angola (il ne s'agit pas là d'un accroissement des crédits) ;

- l'incidence à hauteur de - 3,2 millions de francs, soit - 1,3 % de l'application des mesures d'économies.

Votre commission a regretté cette dernière mesure compte tenu du risque qu'elle recèle de voir un certain nombre de stagiaires africains s'orienter vers nos pays voisins.

c) La réduction des crédits d'aide alimentaire (crédits d'aide au transport) de 6,3 % a été de même regrettée par votre commission dans la mesure où le risque de voir les déficits alimentaires de l'Afrique subsaharienne s'accroître les années ultérieures paraît grand en raison, à la fois, des déficits pluviométriques prévisibles et de l'incidence de l'invasion acridienne (crickets pélerins) de ces derniers mois.

Certes, cette réduction peut être justifiée par l'incidence des effets de change favorables liés notamment à la baisse du dollar et l'existence de reports de crédits importants, mais il aurait été préférable de réserver cette marge au financement d'éventuels aléas, qu'il sera en tout état de cause nécessaire de régler par voie de budget rectificatif.

d) Enfin, la réduction des aides au développement est de même regrettable.

La répartition des effectifs de l'assistance technique dans les pays du champ en 1987 et au premier semestre 1988 est résumée par le tableau ci-dessous :

Evolution en 1987 et 1988 des effectifs de l'assistance technique dans les pays du champ

	1987							1988						
	CIV	VSN	MHB	VP	TOT	ENS	%	CIV	VSN	MHB	VP	TOT	ENS	%
BENIN	109	7	4	24	144	92	63,89	104	16	4	30	154	84	54,5
BURKINA	257	29	17	41	344	201	58,43	260	31	16	39	346	199	57,5
BURUNDI	84	15	10	22	131	64	48,85	81	13	9	19	122	56	45,9
CAMEROUN	463	86	40	64	653	464	71,06	447	82	39	64	632	440	69,6
CAP-VERT	11	4	0	4	19	8	42,11	10	1	0	6	17	6	35,3
CENTRAFR	281	32	38	25	376	190	50,53	280	27	32	21	360	185	51,4
CONORES	103	11	1	5	120	59	49,17	107	9	0	3	119	60	50,4
CONGO	305	32	19	11	367	233	63,49	299	32	17	14	362	224	61,9
C. IVOIRE	1887	142	54	28	2111	1657	78,49	1839	133	52	35	2059	1619	78,6
DJIBOUTI	343	33	36	9	421	246	58,43	342	27	34	14	417	238	57,1
GABON	514	77	31	17	639	407	63,69	511	66	30	13	620	411	66,3
GAMBIE	4	5	0	2	11	9		6	1	0	2	9	7	77,8
GUINEE	46	9	1	0	56	46		60	16	1	5	82	39	47,5
GUINEE BIS	12	2	0	5	19	7	36,84	14	2	0	3	19	5	26,3
GUINEE EQU	12	9	0	4	25	8	32	18	3	0	6	27	5	18,5
HAITI	58	7	0	20	85	55		68	17	0	20	105	58	55,2
MADAGASCAR	456	42	40	3	541	405	74,86	441	45	36	3	525	390	74,3
MALI	249	22	11	37	319	189	59,25	236	23	10	41	310	182	58,7
MAURICE	57	2	0	2	61	44	72,13	57	5	0	2	64	44	68,8
MAURITANIE	238	22	22	5	287	163	56,79	233	33	21	6	293	167	57,0
NIGER	306	39	13	41	399	239	59,90	292	39	10	39	380	227	59,7
RWANDA	71	8	6	17	102	51	50	74	8	5	18	105	49	46,7
P ANTILLES	13	19	0	0	32	17		14	13	0	0	27	2	7,41
ST THOMAS	9	1	0	2	12	8	66,67	11	0	0	3	14	7	50
SENEGAL	846	47	49	51	993	750	75,53	830	52	48	47	977	729	74,6
SEYCHELLES	24	3	1	3	31	15	48,39	25	3	1	3	32	13	40,6
TCHAD	81	13	13	2	109	32	29,36	94	10	12	6	122	40	32,8
TOGO	164	35	9	37	245	150	61,22	157	33	10	39	239	147	61,5
ZAIRE	131	14	7	1	153	82	53,59	118	19	8	2	147	77	52,4
FRANCE	21	0	2		23	4	17,39			0	0	0	0	
TOTAL	7155	767	424	482	8828	5895	66,78	7028	759	395	503	8685	5710	65,7

ECOLES FRANCAISES COMPRISES

CIV=CIVILS VSN=VOL DU SERVICE NATIONAL

MHB=MILIT HORS BUDGET

VP=VOL DU PROGRES

B. LES CREDITS DE COOPERATION CULTURELLE : UNE AUGMENTATION APPRECIABLE

Votre commission s'est félicitée, en revanche, de l'effort réalisé au projet de budget pour 1989 pour les écoles françaises (204,9 millions de francs, soit + 4,7 %), les centres culturels (15,4 millions de francs, soit + 11,6 %) et les alliances françaises (8,3 millions de francs, soit un quadruplement).

Par ailleurs, un effort sera fait en faveur de la francophonie : les crédits du F.A.C. représenteront 132 millions de francs en 1988 dont 92 millions de francs en application de décisions prises à la Conférence de Québec et 140 millions en 1989 en y incluant le financement de la Conférence de Dakar, soit 38 millions de plus qu'en 1988.

Enfin, une dotation d'équipement de 15 M.F. est ouverte notamment pour le financement de la construction du Centre culturel de Libreville au Gabon.

C. LE ROLE PRIVILEGIE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION (F.A.C.)

Les autorisations de programme pour le F.A.C. (chap. 68-91) s'élèvent en 1989 à 1.720 millions de francs au lieu de 1.650 millions de francs en 1988, soit une progression de 4,2 %. Les crédits de paiement passent de 1.555 millions de francs à 1.584 millions de francs.

La hausse des autorisations de programme de 4,2 % fait suite à une stabilité en 1988 par rapport à 1987.

1. Les crédits relatifs aux opérations exceptionnelles

L'article 20 (opérations exceptionnelles) reçoit 200 millions de francs et représente 11,6 % en autorisations de programme et 12,6 % en crédits de paiement. Ces crédits sont destinés à des interventions d'urgence décidés en cours d'année et à l'usage discrétionnaire du gouvernement.

En loi de finances initiale 1987, l'article 20 du chapitre 68-91 "Opérations exceptionnelles" était doté de 165 millions de francs dont 5 millions de francs ont été annulés en raison des mesures prises par le gouvernement (arrêté du 31 juillet 1987) pour financer une contribution exceptionnelle du budget de l'Etat à la sécurité sociale.

Les 160 millions de francs effectivement disponibles ont été utilisés pour financer les opérations suivantes :

1.	-	60,7 MF	CONGO	Bonification des intérêts du prêt d'ajustement structurel Congo de 250 MF (exécuté sur le chapitre 41.43)
2.	-	50 MF	CONGO	Investissement au Congo : accès du pont du centenaire, route de la corniche (exécuté à l'article 10 du chapitre 68.91 FAC)
3.	-	6 MF	GABON	Fourniture d'un radar supplémentaire pour la surveillance de l'espace aérien gabonais à partir de Libreville (exécuté à l'article 10 du chapitre 68.91 FAC)
4.	-	0,3 MF	MALI	Coût de l'hospitalisation en France du fils du Président Moussa TRAORE (financé sur le chapitre 42.23)
5.	2	3 MF	Pays africains francophone	Lancement du dispositif visant à assurer la sécurité dans les aéroports africains suite à la récente prise d'otages (exécuté sur l'article 10 du chapitre 68.91. FAC)
6.	-	40 MF	TCHAD	Financement de l'aide exceptionnelle au Tchad (exécuté sur le chapitre 41.43)
TOTAL		160 MF		

En loi de finances initiale 1988, l'article 20 du chapitre 68-91 "Opérations exceptionnelles" est doté de 165 millions de francs.

Compte tenu des informations aujourd'hui disponibles, l'utilisation de cette dotation se présente de la manière suivante :

1. Opérations confirmées :

- Centre culturel de Brazzaville (Congo)	40	MF
- Hôpital militaire de Libreville (Gabon)	16	MF
- Appui à la SON/DIG (Gabon)	3	MF
- Unités de sécurité et d'intervention au Congo	<u>3,25</u>	<u>MF</u>
Total	62,25	MF

2. Opérations annoncées comme décidées :

- Police sénégalaise	<u>1,68</u>	<u>MF</u>
Total	63,93	MF

Votre commission a émis des réserves sur la forte progression non justifiée, selon elle, de ces crédits et votre rapporteur a tenu à rappeler que ces dotations avaient été maintenues en francs courants à hauteur de 165 millions de francs en 1987 et 1988.

2. Les opérations classiques destinées au financement du projet d'investissements, bénéficieront en 1989 de mesures nouvelles à hauteur de 35 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 2,3 % par rapport à 1988. Il s'agit là d'un effort de la France en conformité avec le principe de priorité aux dons qu'elle a fixé pour sa politique d'aide aux pays les moins avancés. Le F.A.C. est, en effet, le principal instrument de notre politique de coopération puisqu'il permet des versements sans aucune contrepartie financière future et est utilisé pour les investissements essentiels au développement.

Les engagements du F.A.C., par pays destinataires et par secteur, ont été en 1986, 1987 et au premier semestre 1988 les suivants :

**Répartition géographique des crédits d'engagement
du F.A.C.**

(en francs)

	TOTAL 1987	%	TOTAL 1er semestre 1988	%
- PROGRAMME DES ETATS.....	629.475.000	60,17 %	629.475.000	60,17 %
. Bénin.....	15.700.000	1,50 %	15.700.000	1,50 %
. Burkina-Faso.....	24.550.000	2,35 %	24.550.000	2,35 %
. Burundi.....	20.600.000	1,96 %	20.600.000	1,96 %
. Cameroun.....	23.760.000	2,27 %	23.760.000	2,27 %
. Cap-Vert.....	4.500.000	0,43 %	4.500.000	0,43 %
. Centrafrique.....	37.901.000	3,62 %	37.901.000	3,62 %
. Comores.....	8.750.000	0,84 %	8.750.000	0,84 %
. Congo.....	7.304.000	0,70 %	7.304.000	0,70 %
. Côte-d'Ivoire.....	19.300.000	1,84 %	19.300.000	1,84 %
. Djibouti.....	18.230.000	1,74 %	18.230.000	1,74 %
. Gabon.....	69.500.000	6,64 %	69.500.000	6,64 %
. Gambie.....	1.000.000	0,10 %	1.000.000	0,10 %
. Guinée.....	39.150.000	3,74 %	39.150.000	3,74 %
. Guinée-Bissao.....	18.550.000	1,77 %	18.550.000	1,77 %
. Guinée Equatoriale.....	11.460.000	1,10 %	11.460.000	1,10 %
. Haïti.....	18.800.000	1,80 %	18.800.000	1,80 %
. Madagascar.....	25.300.000	2,42 %	25.300.000	2,42 %
. Mali.....	30.600.000	2,93 %	30.600.000	2,93 %
. Maurice.....	7.400.000	0,71 %	7.400.000	0,71 %
. Mauritanie.....	22.700.000	2,17 %	22.700.000	2,17 %
. Niger.....	25.600.000	2,45 %	25.600.000	2,45 %
. Petites Antilles.....	7.720.000	0,74 %	7.720.000	0,74 %
. Rwanda.....	5.040.000	0,48 %	5.040.000	0,48 %
. Saint-Thomas et le Prince.....	0	0	0	0
. Sénégal.....	38.100.000	3,64 %	38.100.000	3,64 %
. Seychelles.....	4.085.000	0,38 %	4.085.000	0,38 %
. Tchad.....	88.875.000	8,50 %	88.875.000	8,50 %
. Togo.....	1.600.000	0,15 %	1.600.000	0,15 %
. Zaïre.....	33.450.000	3,20 %	33.450.000	3,20 %
- OPERATIONS D'INTERET GENERAL....	330.950.000	31,64 %	330.950.000	31,64 %
- OPERATIONS INTER-ETATS.....	85.670.000	8,19 %	85.670.000	8,19 %
- TOTAL GENERAL.....	1.046.095.000	100	1.046.095.000	100 %

Répartition sectorielle des crédits d'engagement du F.A.C.

(en francs)

	TOTAL 1987	%	TOTAL 1er semestre 1988	%
- Opérations inter-sectorielles.....	34 190 000	2,47 %	13 800 000	1,32 %
- Développement rural.....	368 325 000	26,64 %	258 830 000	24,74 %
- Développement industriel et minier.....	91 250 000	6,60 %	90 400 000	8,64 %
- Infrastructure.....	277 056 000	20,04 %	182 570 000	17,45 %
- Equipement sanitaire et social....	117 330 000	8,49 %	87 700 000	8,38 %
- Enseignement et formation.....	224 323 000	16,22 %	137 410 000	13,14 %
- Action culturelle et information..	92 415 000	6,68 %	72 310 000	6,91 %
- Dépenses générales et de contrôle.	177 850 000	12,86 %	203 075 000	19,42 %
TOTAL GENERAL.....	1 382 739 000	100 %	1 046 095 000	100 %

D. LA COOPERATION MILITAIRE

Les actions de coopération menées par la mission comprennent trois types d'aides :

- l'envoi dans les Etats d'assistants militaires techniques (conseillers, cadres, spécialistes ou instructeurs);

- la formation, en France ou en Afrique, dans des écoles militaires ou civiles, de cadres et de spécialistes. Depuis 1980, plus de 30.000 stagiaires africains et malgaches ont été formés en France;

- la fourniture de matériels, dans le cadre d'une aide dite "directe". L'enveloppe de l'assistance technique militaire connaît en 1989 une évolution à la baisse;

. Les crédits du titre IV passent de 862 millions de francs en 1988 à 876,8 millions de francs, soit une augmentation de 1,7 %.

. Les crédits d'équipement (aide aux armées nationales) qui étaient de 24 millions de francs en autorisations de programme et de 18,2 millions de francs en crédits de paiement sont supprimés en 1989 et pris en compte au titre IV.

Au total donc, les crédits d'assistance militaire baissent de - 1,1 % en (DO. + AP.) et de - 0,3 % en (DO + CP).

Votre commission a regretté cette réduction de crédits qui, certes, est en partie justifiée par la clarification en 1988 des relations entre le ministère de la défense et la coopération, source jusque là de déficits permanents mais qui ne permettra sans doute pas de faire face à d'éventuels aléas.

Le montant de cette aide ne devrait d'ailleurs permettre de satisfaire que 40 à 50 % des demandes des pays en matière de formation.

Votre commission ne doute cependant pas de la détermination du ministère de la coopération à inscrire, lors des budgets rectificatifs, les crédits correspondant, le cas échéant, aux besoins supplémentaires.

C'est d'ailleurs ce qui est régulièrement effectué depuis ces dernières années :

Collectif 1985 : + 53,9 M.F.

Collectif 1986 : + 82,02 M.F. (essentiellement pour le Tchad)

Collectif 1987 : + 100 M.F. (essentiellement pour le Tchad)

Collectif 1988 : une cinquantaine de millions de francs.

Votre rapporteur estime qu'il conviendrait de mettre un terme à ces doubles financements en renvoyant au collectif les seules opérations militaires exceptionnelles et en remettant à niveau la dotation initiale de façon à améliorer l'information du Parlement.

CONCLUSION

Ainsi, le projet de budget pour 1989 du ministère de la coopération est en croissance assez satisfaisante (5,5 %) par rapport au budget 1988.

Cette croissance est supérieure à celle des autres dépenses du budget de l'Etat mais reste inférieure à celle de l'année précédente (13,3 %) qui avait marqué, dans un contexte de rigueur plus fort que celui de 1989, un effort exceptionnel.

Elle traduit néanmoins la poursuite de la politique d'aide aux pays en voie de développement et, parmi eux, plus particulièrement aux pays d'Afrique situés au sud du Sahara, qui entrent dans le champ de compétence spécifique du ministère de la coopération. Cette politique reste bien l'une des priorités de la France. De même, ce budget est la traduction concrète de la volonté du gouvernement d'atteindre son objectif de consacrer 0,54 % du P.I.B. à l'Aide publique au développement.

Ce projet de budget marque par ailleurs une relance de la politique de coopération non gouvernementale qui s'avère en pratique très efficace.

Pour autant, ce projet de budget n'est pas dénué de zones d'ombre tenant notamment aux réductions de crédits à caractère forfaitaire sur les bourses, certaines actions d'assistance technique, comme l'aide alimentaire, ainsi que sur les crédits d'assistance militaire.

Votre rapporteur estime toutefois que si des insuffisances sur ces points particuliers devaient apparaître en cours de gestion 1989, celles-ci seront vraisemblablement comblées par voie de loi de finances rectificative comme cela s'est fait assez régulièrement les années précédentes. C'est pourquoi, il vous propose d'adopter ce projet de budget.

Réunie le 3 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a, sur le rapport de M. André-Georges Voisin, décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la Coopération pour 1989.