

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 26

RELATIONS EXTERIEURES II. COOPERATION ET DEVELOPPEMENT

Rapporteur spécial : M. André-Georges VOISIN

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 36), 2989 (tome II) et In-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Coopération.

SOMMAIRE

	Pages
<i>I. Principales observations de la Commission</i>	3
<i>II. Examen en Commission</i>	5
<i>Introduction</i>	6
CHAPITRE I. - PRESENTATION GENERALE DU BUDGET.	7
CHAPITRE II. - UN CONTEXTE PREOCCUPANT	11
A.- Une situation qui demeure dramatique	12
B.- Les lents progrès du dialogue Nord-Sud	14
CHAPITRE III. - UN REEQUILIBRAGE HORS D'AT- TEINTE	17
A.- La place de la coopération dans l'aide publique	17
B.- Les dons et les prêts	18
C.- Aide publique et aide privée	21
CHAPITRE IV. - L'AFFAIBLISSEMENT DES INSTRU- MENTS ESSENTIELS DE LA COOPERATION	23
A.- De la coopération de substitution à la coopération par projet ?	24
B.- Le fonds d'aide et de coopération	26
C.- La coopération militaire	27
CHAPITRE V. - L'AIDE MULTILATERALE : UN REDE- PLOIEMENT CONTRAINT ?	29
CHAPITRE VI. - DES PRIORITES INCONTOURNABLES...	31
<i>Conclusion</i>	33

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Dernier budget de la législature, le projet de budget pour 1986 illustre les avatars de la « nouvelle politique de coopération » annoncée en 1981. Qu'en est-il 4 ans après de cette politique qui devait enfin doter la France des moyens de ses ambitions pour le Tiers-Monde : un grand ministère, une approche rénovée, une aide substantielle.

Des ambitions réduites, des moyens amputés par des économies budgétaires forcées, notre action de coopération affaiblie : tel est le constat que vient renforcer ce projet de budget.

2. Des deux objectifs qui avaient été fixés en 1981 : une aide publique au développement représentant 0,7 % du PIB en 1988 et une aide de 0,15 % du PIB pour les PMA, seul le second a été réalisé en 1985, le premier est hors d'atteinte avec une aide publique qui stagne : 0,52 % du PIB en 1984, 0,55 % en 1985 et 0,56 % prévus pour 1986.

3. Le « rééquilibrage » de notre aide n'a pas été mieux assuré : au sein de l'aide bilatérale (76 % de l'aide totale en 1984), ce sont les prêts qui ont augmenté plus que les dons puisqu'ils ont quadruplé de 1979 à 1984 pour représenter 31 % de cette aide contre 22 % en 1979.

4. Cette évolution reflète notamment la diminution de la part du budget de la coopération dans l'ensemble de l'aide publique française. Loin d'avoir gagné une compétence sur l'ensemble de l'action de développement de la France, le ministère de la Coopération, qu'a ébranlé la réforme administrative de 1982, n'a délégué que pour le 1/5 environ de cette aide.

Le problème de la coordination de notre aide reste posé d'autant que s'est nettement accru le rôle du Trésor et de la C.C.C.E. Les engagements de la C.C.C.E. sont passés de 3.763,6 millions de francs en 1982 à 4.688,7 en 1983, 5.218,4 en 1984. Le seul plafond de prêts de premier guichet devrait atteindre en 1986 4.000 millions de francs.

5. Les trois instruments essentiels de notre politique de coopération se sont affaiblis :

- la nécessité de réaliser des économies précipite la réduction des personnels français d'assistance technique (6.000 postes d'enseignants

auront été supprimés entre les rentrées scolaires 1983 et 1986). Outre les nombreuses difficultés de réintégration des personnels concernés, cette politique pose le problème du maintien de l'influence française. Elle pourrait être qualifiée de « redéploiement », de « réorientation » si elle s'accompagnait d'une progression sensible de nos moyens d'intervention. Or, les crédits destinés aux bourses subissent une nouvelle amputation en 1986 qui risque de remettre en cause le renouvellement même des bourses en cours. La coopération par projet est une idée intéressante et il faut souligner l'effort de simplification de gestion mis en oeuvre pour la doter d'un chapitre budgétaire unique. Mais l'intégration des moyens n'est pas suffisante, encore faut-il que leur volume soit préservé.

- l'évolution des autorisations de programme du F.A.C., la seule significative, atteste la diminution de ses capacités d'intervention alors même que le nombre des pays éligibles s'est accru. Ce sont nos partenaires africains traditionnels qui supportent l'essentiel de la réduction de notre assistance technique et des moyens du F.A.C. Les autres pays sont également touchés par la faiblesse des crédits consacrés aux actions de coopération pour le développement dont ils sont les principaux bénéficiaires.

- la baisse des moyens de la coopération militaire (notamment ceux de la formation) est d'autant plus inquiétante que notre coopération doit se renforcer avec des pays comme le Tchad, le Mali, la Mauritanie et la Guinée.

6. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la priorité accordée à l'aide multilatérale (elle représentera 30 % de notre aide totale en 1986), le doublement entre 1980 et 1985 de notre participation aux agences internationales (hors ONU) et la contribution très active de la France à la création du Fonds Spécial pour l'Afrique dans la cadre de la Banque Mondiale. Outre la légitime préoccupation de maintenir notre influence dans les institutions internationales, n'y-a-t-il pas l'illusion de pouvoir faire plus avec moins de moyens. En accordant plus de crédits au Fonds Spécial pour l'Afrique qu'au F.A.C., la France ne risque-t-elle pas de s'en remettre à la Banque Mondiale pour définir les programmes de développement d'une région où s'affirme pourtant depuis 1980 une nette offensive des aides bilatérales américaines et japonaises.

7. Au total, la politique de coopération paraît plus affaiblie que modernisée malgré certaines orientations intéressantes, telle que l'encouragement de la coopération décentralisée pour stimuler une aide privée encore insuffisante en France.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 5 novembre 1985, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a procédé, au cours d'une séance tenue dans l'après-midi sur le rapport de **M. André-Georges Voisin**, à l'examen des crédits de la section II.-Coopération et Développement du budget du ministère des Relations Extérieures pour 1986.

Après que **M. André-Georges Voisin** eût présenté l'évolution des crédits et formulé ses observations, **M. Christian Poncelet** a demandé des précisions sur les détournements des fonds de l'aide publique dont la presse a pu se faire l'écho.

M. Pierre Gamboa, après avoir déploré le recul des moyens des services, a demandé s'il existait, en marge de la coopération, une politique incitative pour favoriser les échanges commerciaux avec la France.

M. Josy Moinet a demandé des précisions sur le partage entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.

M. Edouard Bonnefous, président, a observé qu'il y a quelques années, 50 % seulement de l'aide alimentaire parvenait à destination.

Il a considéré que cette situation dramatique devenait intolérable dans le cas des détournements volontaires de la part des Etats eux-mêmes.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a rappelé que les liens que la France entretient avec l'Afrique marquent un attachement lourd, indissoluble, mais qu'ils s'effectuent parfois au détriment de zones en expansion, telles que l'Asie du Sud-Est.

A l'issue de ce débat, la commission, à la majorité, a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits pour 1986 du ministère des relations extérieures, section coopération et développement.**

Mesdames, Messieurs,

Ce projet de budget pour 1986, le dernier de la législature, est l'occasion d'examiner, quatre ans après son lancement, les résultats de la nouvelle politique de développement qui devait doter la France des moyens de ses ambitions pour le Tiers-Monde.

Que constatons-nous ?

– Une tentative de rééquilibrage qui n'a que très partiellement atteint ses objectifs.

– Les instruments essentiels de notre politique de coopération affaiblis sans que de nouvelles formes de coopération mieux adaptées aient véritablement pris le relais.

La priorité accordée à l'aide multilatérale n'apparaît-elle pas dès lors, dans un contexte de pénurie budgétaire, sous-tendue par l'illusion de pouvoir faire plus avec moins de moyens.

Au total, la politique de coopération semble plus affaiblie que modernisée alors même que les difficultés de nos partenaires traditionnels se sont aggravées.

CHAPITRE PREMIER

I. PRESENTATION GENERALE DU BUDGET.

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Le tableau suivant fournit une première approche des crédits consacrés à la Coopération.

(en millions de francs)

	Budget 1985	Budget 1986	Evolution 1985/1986 %
Dépenses ordinaires			
Titre III	182,37	183,21	+ 0,46
Titre IV	4.838,74	4.922,96	+ 1,35
TOTAL	5.021,11	5.106,17	+ 1,32
Dépenses en capital (CP)			
Titre V	1,50	7,83	+ 422,00
Titre VI	1.160,97	1.226,61	+ 5,65
TOTAL	1.162,47	1.205,94	+ 6,19
TOTAL (DO + DC)	6.183,59	6.312,13	+ 2,08
Recherche	19,06	29,07	+ 2,23
Autorisations de programme			
Titre V	4,05	13,44	+ 231,90
Titre VI	1.221,90	1.187,75	- 2,79
TOTAL	1.225,95	1.201,19	- 2,02

Les crédits de la Coopération et du Développement s'élevaient à 6.341,2 millions de francs contre 6.202,6 millions de francs en 1985, soit une progression de 2,23 % en francs courants. Ils représentent 0,6 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'Etat.

Si l'on exclut les crédits du budget civil de recherche (29,07 millions de francs contre 19,06 millions de francs en 1985) la progression en 1986 est réduite à 2,08 %. Cette progression médiocre fait suite à une baisse des crédits de 3,8 % en 1985.

B. ANALYSE DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires.

Avec 5.106,17 millions de francs, elles ne progressent que de 1,32 % par rapport à un montant déjà diminué de 2,6 % en 1985 (5.021,11 millions de francs).

a) Les moyens des services (183,21 millions de francs, soit 4 % des dépenses ordinaires) comprennent les seules dépenses liées au personnel et au fonctionnement des missions de coopération. Leur stagnation résulte notamment des quatre suppressions d'emplois (0,67 milliard de francs d'économies) qui s'ajoutent aux quatre prévues au titre de 1985).

b) Les interventions publiques qui représentent 77,6 % de l'ensemble des dépenses du budget de la Coopération, progressent de 1,35 % en 1986 (- 2,8 % en 1985) : 4.922,96 contre 4.857,80 millions de francs.

● **Les dépenses d'assistance technique civile directe** (enseignants et techniciens) régressent en francs courants de 1 % (2.238,66 millions de francs contre 2.256,13 millions en 1985) et ne représentent plus que 35,3 % du budget de la Coopération.

Cette évolution traduit une nouvelle étape dans la réduction des effectifs de coopérants en 1986 (579 emplois d'assistants techniques enseignants seront supprimés, soit une économie de 83,5 millions de francs.

La réduction de 0,25 % des crédits destinés aux techniciens semble par ailleurs difficilement compatible avec le maintien de leurs effectifs.

● **Les actions de coopération pour le développement** (regroupées sur le nouveau chapitre 42-23) sont dotées de 944,44 millions de francs, soit une diminution de 0,7 % en francs courants par rapport à 1985.

Les crédits correspondant à l'aide au développement (art. 10), qui s'élevaient en 1985 à 214,90 millions de francs, ne sont plus que de 196,15 millions de francs en 1986, soit une diminution de 18,75 %.

– L'évolution des crédits consacrés aux bourses, à laquelle votre Commission est particulièrement attentive, est cette année encore négative : 361,81 millions de francs contre 378,41 millions de francs en 1985, soit une baisse de 4,4 %. Ils avaient déjà été amputés de 10 % en 1985.

– Le financement des conventions passées avec des organismes d'intervention pour une assistance technique indirecte bénéficie de 372,22 millions de francs tandis que les crédits destinés aux invitations, colloques et manifestations commerciales passent de 15 à 14,25 millions de francs en 1986.

● Un article budgétaire unique (l'article 20 du chapitre 42-36) regroupe désormais toutes les dépenses de transport de **l'aide alimentaire française** jusque là dispersées (FAC, charges communes). Ces crédits, gérés par la cellule d'urgence créée en 1985 au sein du ministère de la Coopération (125 millions de francs dont 50 millions provenant du budget des Charges Communes), s'accroissent de 35 millions de francs alors que les besoins sont très importants et que l'acheminement de l'aide vers des pays enclavés s'avère de plus en plus coûteuse.

● Les crédits destinés aux **oeuvres privées et aux organisations non gouvernementales**, aux associations de **volontaires** ainsi qu'à la **coopération décentralisée** (chapitre 42-24) atteignent 123,08 millions de francs contre 99,2 millions de francs en 1985. Cette progression de 24 % résulte de la priorité accordée à la bourse des projets créée en 1985 pour coordonner les initiatives locales (dotée de 7 millions de francs), aux associations de volontaires (86,38 millions de francs, soit + 21,4 % dont 17 millions de francs pour les « Volontaires Européens du Développement »), aux organisations non gouvernementales (27,47 millions de francs soit + 6,4 %). La dotation de la F.M.V.J. est maintenue en francs courants (2,225 millions de francs).

● Les concours financiers aux Etats (chapitre 41-43) progressent de 50 millions de francs (hors effet de change) et s'élèvent à 529,16 millions de francs. Ils se répartissent en 284,90 millions de francs d'aide budgétaire et 244,26 millions de francs de bonification des prêts d'ajustement structurel accordés par la C.C.C.E. Votre rapporteur sera attentif au respect de cette répartition qui privilégie les dons (aides budgétaires) par rapport aux prêts. Leur remboursement pèse en effet sur les Etats africains, bénéficiaires de nos concours, qui verront probablement leurs difficultés financières s'accroître en 1986.

● La **contribution** volontaire de la France aux **organisations internationales** relevant du système des Nations Unies (chapitre 42-36) progresse de 7,2 % (296,29 millions de francs) après avoir été maintenue en francs courants en 1985.

2. Les dépenses en capital.

Elles s'élèvent à 1.205,94 millions de francs en crédits de paiement (soit + 6,19 %) et à 1.201,19 millions de francs en autorisations de programme (- 2,02 %). Leur part des dépenses du ministère est inférieure à 20 %.

a) La progression des crédits du titre V consacrés aux équipements administratifs (7,8 millions de francs en crédits de paiement et 13,4 millions de francs en autorisations de programme) résulte de la reconstruction de la mission de coopération à Abidjan.

b) La subvention accordée au **Fonds d'Aide et de Coopération** (chapitre 68-91) atteint 1.161,45 millions de francs en crédits de paiement dont 227,6 millions sur la « réserve du Premier Ministre » (opérations exceptionnelles). La progression des crédits de paiement de 12,5 % (compte tenu de l'inscription des crédits d'aide alimentaire sur un autre chapitre) résulte du jeu des échéanciers du FAC. Les autorisations de programme diminuent en revanche de 6 % (1.108,09 millions de francs contre 1.174,07 millions de francs) alors même que le nombre des pays éligibles au F.A.C. s'est accru (Guinée, Mozambique et Angola).

c) Les aides à des projets de développement pour des pays situés hors zone FAC sont diminuées de 15 % en autorisations de programme et de 28 % en crédits de paiement.

3. La coopération militaire.

Elle représente 11 % du budget avec 693,61 millions de francs en 1986 (contre 13 % en 1985).

– Les crédits finançant l'assistance technique et la formation dans le domaine militaire régressent de 14,6 % (666,31 millions de francs contre 780,43 millions de francs). Le transfert en 1986 sur le budget de la Défense d'un quart des crédits de rémunération des assistants techniques militaires permet d'alléger à hauteur de 106 millions de francs le budget de la Coopération mais suscite de sérieuses interrogations sur le maintien de l'aide militaire dans le cadre de la coopération. A structure constante, la baisse des moyens est de 1,4 %.

– Les crédits d'équipement pour les armées nationales sont pour leur part réduits de 15 % (29,16 millions de francs contre 24,78 millions de francs en autorisations de programme). Les crédits de paiement s'élèvent à 27,3 millions de francs (contre 25,5 en 1985).

CHAPITRE II

UN CONTEXTE PREOCCUPANT

La reprise de l'économie mondiale enregistrée en 1984 n'a pas permis à l'ensemble des pays du Tiers-Monde d'améliorer leur situation. Elle a surtout concerné les pays en développement producteurs de biens manufacturés (essentiellement les pays d'Asie tels que la Corée du Sud, Hong Kong, ou même la Thaïlande). En revanche, nos partenaires traditionnels d'Afrique, essentiellement producteurs de matières premières, n'ont pas connu d'évolution favorable de leurs exportations, en valeur comme en volume.

En 1985, le ralentissement de la croissance économique américaine et la résurgence de pressions protectionnistes pèsent sur le rythme de croissance de l'économie mondiale.

Le tableau suivant montre l'importance jouée par la reprise – désormais révolue – aux Etats-Unies et la nécessité de trouver un relais aux débouchés des pays du Tiers-Monde.

Les importations en provenance du Tiers-Monde

*(Evolution entre le 1^{er} trimestre 1983
et le 1^{er} trimestre 1985,
en rythme annuel)*

	En milliards de dollars	En pourcentage
Etats-Unis	+ 26,7	+ 29 %
Canada	+ 1,5	+ 23 %
Japon	- 3,5	- 4 %
RFA	- 1,8	- 6 %
France	- 6,3	- 22 %
Gde-Bretagne	- 0,3	- 2 %
Italie	- 1,3	- 4 %
Total des « Sept »	+ 15	+ 5 %

(Source Morgan Guaranty Trust.)

Ce contexte moins favorable risque de remettre en cause les redressements obtenus par certains pays et va aggraver pour la plupart une situation déjà dramatique.

Il rend à la fois plus difficile et plus urgente la recherche de solutions aux problèmes endémiques des pays du Tiers-Monde et particulièrement des pays les moins avancés, dont on ne peut même pas dire qu'ils sont en voie de développement.

A. UNE SITUATION QUI DEMEURE DRAMATIQUE

Les pays en développement, malgré la diversité de leur situation que l'année 1984 a encore accentuée, connaissent pour la plupart des **difficultés structurelles de trois ordres** :

1. Une croissance démographique encore incontrôlée dans de nombreux pays et une incapacité persistante à assurer leur auto-alimentation.

Les perspectives d'une amélioration de l'agriculture africaine sont peu probables, d'après une étude récente de la F.A.O. Cette étude montre que 47 % des terres du continent africain sont trop sèches pour une agriculture pluviale et que moins de 3 % des terres cultivables sont irriguées. L'usage d'engrais demeure presque inconnu en Afrique et, quand il existe, ne dépasse pas huit kilos à l'hectare contre 110 kilos en Europe.

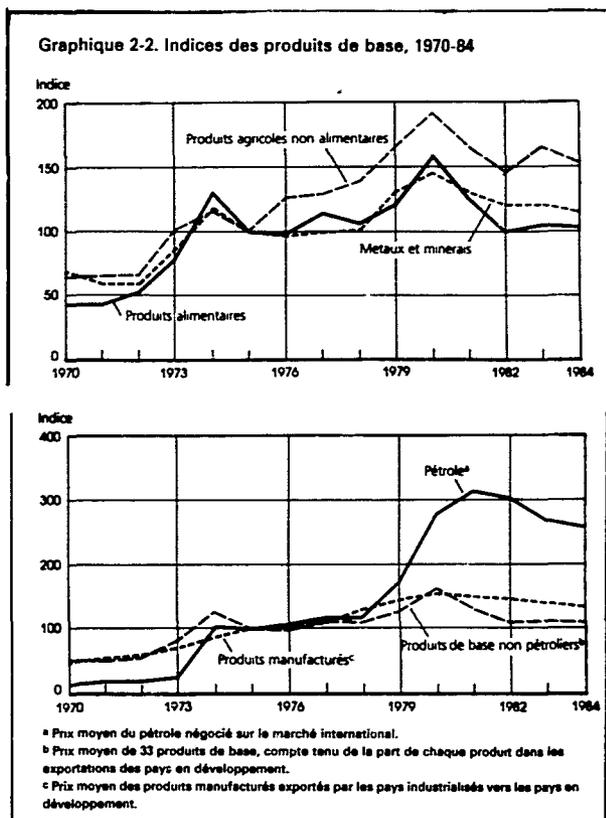
Un africain sur cinq en 1985 vit de nourriture importée. Les importations de nourriture absorbent 25 % des recettes d'exportation contre 10 % au début des années 70.

2. Une évolution toujours défavorable des termes de l'échange.

En 1984, les prix en dollars des exportations de produits de base non pétroliers des pays en développement ont fléchi de 2 %, en partie sous l'effet de la montée du dollar. Pour certains produits de base la progression de l'offre a également fait baisser les prix. Les taux d'intérêt réels élevés ont eux aussi pesé sur les prix de certaines denrées en majorant les coûts de stockage, ce qui a provoqué une diminution des stocks. En février 1985, l'indice des prix en dollars des exportations de produits primaires en provenance des pays en développement, établis par la banque mondiale,

était tombé au dessous du niveau le plus bas enregistré lors de la récession de 1981-1982.

Les perspectives globales à court terme n'apparaissent guère encourageantes : le ralentissement de la croissance économique aux Etats-Unis et au Japon et de bonnes récoltes attendues pour de nombreux produits de base agricoles conduisent à anticiper une baisse des prix en 1985. L'ampleur de cette baisse dépendra de l'évolution du taux du dollar. Toutefois, le fait que les facteurs monétaires exercent désormais une influence plus marquée sur les marchés de produits primaires ne signifie pas nécessairement qu'un renversement à court terme des tendances des taux de change et de l'inflation engendrera une amélioration sensible des prix.



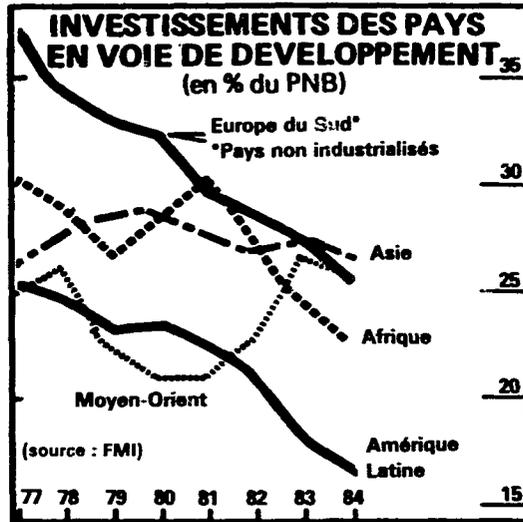
3. Un endettement écrasant. Le ralentissement de la croissance des pays industrialisés a entraîné dès le premier trimestre 1985 une chute de 7,4 % des revenus à l'exportation des pays en développement. Cette situation ne peut qu'aggraver le ratio dette-recettes d'exportation de ces pays.

En 1985, la croissance des pays en développement tombera à 3,5 % contre 4,5% l'an dernier et le ratio de dette progressera de 6 % (157 %). Or, près de 600 milliards de dollars de dette arrivent à échéance au cours des prochaines années...

La dette extérieure africaine est particulièrement préoccupante. Selon une étude récente de la banque mondiale, le montant des crédits accordés à

l'Afrique dépasserait 170 milliards de dollars avant la fin du siècle. Compte tenu de la taille de leurs économies, le fardeau de la dette est dans les pays africains supérieur à ce qu'il est dans les Etats d'Amérique latine. L'Afrique consacre, en 1985, 30 % de ses recettes d'exportation à régler les intérêts de sa dette.

Le poids de l'endettement pèse lourdement sur les investissements des pays en développement et hypothèque leurs chances de redressement, comme le montre le tableau ci-dessous :



B. LES LENTS PROGRES DU DIALOGUE NORD-SUD

Aide aux pays les plus démunis, stabilisation des cours des matières premières et crise de l'endettement ont été tout naturellement au coeur du dialogue Nord-Sud en 1984-1985.

Il faut d'abord souligner les progrès réalisés :

– la troisième convention de Lomé a été signée le 8 décembre 1984 entre la communauté européenne et 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'enveloppe financière globale pour 1985-1990 a été fixée à

8,5 milliards d'ECU, soit une augmentation de 10 % en valeur réelle par rapport à la deuxième convention de Lomé.

– Un fonds spécial pour l'Afrique a été institué en février 1985. Il doit drainer au profit de l'aide aux pays d'Afrique Sub-saharienne environ 800 millions de dollars de contribution publique directe et 400 millions de dollars de cofinancement. La France, qui est en partie à l'origine de ce fonds, y participe à hauteur de 154,5 millions de dollars.

Trois perspectives actuellement ouvertes méritent d'être relevées :

– la huitième reconstitution des ressources de l'A.I.D. (association internationale de développement) qui représente la source la plus importante d'aide multilatérale à des conditions de faveur. La septième reconstitution de l'A.I.D. est intervenue en janvier 1984 après quatorze mois de négociations.

– l'augmentation du capital de la banque mondiale, dont les experts de la banque s'accordent à reconnaître la nécessité. Les Etats-Unis qui avaient repoussé jusqu'ici cette perspective semblent aujourd'hui plus attentifs à l'évolution du rôle de la banque.

– les dispositions du plan « Baker », présenté lors de la quarantième assemblée générale du FMI et de la banque mondiale à Séoul. Ce plan propose aux banques occidentales l'ouverture de nouvelles lignes de crédits aux pays en voie de développement, à concurrence de 20 milliards de dollars sur trois ans. Ces propositions, visant à renouveler les flux bancaires vers les pays endettés, alors même qu'ils s'étaient presque taris l'an dernier, ont reçu un accueil favorable des gouverneurs des banques centrales des pays industrialisés (groupe de dix).

Ces évolutions témoignent à la fois d'une plus grande sensibilisation des pays industrialisés à la nécessité d'un soutien aux pays en développement et des difficultés que rencontre la mise en oeuvre d'un tel soutien.

CHAPITRE III

UN REEQUILIBRAGE HORS D'ATTEINTE

A. LA PLACE DE LA COOPERATION AU SEIN DE L'AIDE

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

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

Répartition de l'aide publique au développement
selon les instruments

	1984 (1)	1985 (2)	Evolution 1985/1984 (en pour- centage)	1986 (3)	Evolution 1986/1985 (en pour- centage)
Fonds européen de développement .	1.270	1.350	+ 6,3	1.728	+ 28
Aide sur fonds communautaires ...	1.587	1.780	+ 12,2	2.300	+ 29,2
Aide des banques et fonds interna- tionaux	1.923	3.147	+ 63,7	3.589	+ 14
Prêts de premier guichet de la Caisse centrale de coopération écono- mique	1.656	1.700	+ 2,7	1.750	+ 2,9
Prêts du Trésor	2.814	3.800	+ 35	4.765	+ 25,4
Dons associés aux prêts du Trésor .	100	100	»	234	»
Mécanisme de la zone franc	1.541	1.546	+ 0,3	520	- 66
Ministère des Relations extérieures :					
— Section I	1.992	1.972	- 0,1	2.054	+ 4,2
— Section II	5.132	5.257	+ 2,4	5.351	+ 1,8
Ministère de la Recherche	1.995	1.925	- 3,5	2.083	+ 8,2
Ministère de l'Education nationale (écolage)	750	850	+ 13,3	874	+ 2,8
Aide alimentaire	304	372	+ 22,4	280	- 24,7
Divers et coûts administratifs	1.240	1.451	+ 17	1.572	+ 8,3
Total aide multilatérale.	5.403	6.883	+ 27,4	8.273	+ 20,2
Total aide bilatérale	16.901	18.367	+ 8,7	18.827	+ 2,5
Total	22.304	25.250	+ 13,2	27.100	+ 7,3

(1) Exécution des lois de finances pour 1984.
(2) Exécution de la loi de finances pour 1985 (estimation).
(3) Prévisions du projet de loi de finances pour 1986.

B. LES DONNÉS ET LES PRÊTS

La répartition entre les dons et les prêts dans l'ensemble de l'aide bilatérale a évolué de manière défavorable.

Au sein de l'aide bilatérale, ce sont les prêts qui ont le plus augmenté puisqu'ils ont plus que quadruplé de 1979 à 1984 pour représenter 31 % de cette aide à la fin de la période considérée au lieu de 22 % à son début.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Aide totale	8 306	9 999	14 086	17 225	19 058	22 303
dont :						
Aide multilatérale	2 484	2 964	3 432	4 705	5 105	5 404
Aide bilatérale	5 822	7 035	10 654	12 520	13 953	16 899
(dons)	4 527	5 129	7 138	8 295	10 346	11 648
(prêts)	1 295	1 906	3 516	4 225	3 607	5 251

En témoignent le développement des opérations du trésor et l'importance croissante des interventions de la caisse centrale de coopération économique. Le problème de la coordination de notre aide reste ainsi posé.

a) Les prêts du trésor

Le poste qui, au sein de l'enveloppe d'aide, progresse le plus vite en versements nets est sans conteste celui des prêts du Trésor. Son augmentation de 1985 à 1986 doit être de 25,4%. Encore cette augmentation représente-t-elle un certain ralentissement par rapport au taux très élevé de 1985 (+ 35 % par rapport à 1984).

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

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

Enfin, les prêts du trésor sont mal adaptés à l'aide aux P.M.A. qui ne doivent recevoir en 1986 que 5,3 % des versements nets à ce titre, les pays se trouvant dans le champ d'intervention du F.D.C. ou de la C.C.C.E. ne pouvant en principe en recevoir.

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 en Afrique, zone prioritaire de la politique d'aide au développement de notre pays.

Elle accorde quatre catégories de prêts :

1. Les prêts ordinaires accordés au titre du premier guichet bénéficient d'une bonification d'intérêt du trésor public. Le taux moyen en 1984 a été de 4,94 % contre 4,91 % en 1983. La durée moyenne est de quinze ans dont cinq de différé.

La bonification du trésor public a représenté un coût de 1.109 millions de francs en 1984. Au 30 juin 1985, cette dépense était de 585 millions de francs pour une prévision de 1.100 Millions de francs sur l'ensemble de l'année. Il est prévu une dépense de 1.300 millions de francs en 1986, en hausse de 18,2 % par rapport à 1985. La bonification du trésor public est imputée sur le chapitre 44-89 du budget des charges communes.

2. Les prêts à conditions spéciales sont financés par des avances à long terme du Fonds de développement économique et social. Leur taux est de 1,5 % pendant la période de différé de dix ans et 2 % pendant les vingt années suivantes. Leur durée est de trente ans. Ils sont réservés aux pays les plus pauvres ou à ceux connaissant des difficultés particulières.

La dotation du F.D.E.S. finançant les prêts à conditions spéciales doit s'établir en 1986 à 610 millions de francs contre 510 millions de francs en 1985, soit une augmentation de 19,6 %.

3. Les prêts d'ajustement structurel étaient couverts en 1984 par des emprunts spéciaux contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Grâce aux bonifications accordées par le ministère des relations extérieures sur le budget de la coopération, leurs taux d'intérêt

ont varié autour d'une moyenne de 9,2 % en 1984. Ces prêts sont réservés aux Etats connaissant des difficultés exceptionnelles.

4. Enfin, une dernière catégorie de prêt ne relève pas de l'aide au développement. Il s'agit des prêts du deuxième guichet qui suivent l'évolution du marché financier. Ils ont vu leur taux diminuer, passant de 15,25 % au début de l'année 1984 à 13,30 % à partir du 21 décembre 1984. Ces prêts sont réservés à des projets suffisamment rentables ou à des pays relativement développés.

En dehors des départements et territoires français d'Outre-mer, la caisse centrale intervient dans :

- trente-quatre pays d'Afrique et de l'océan indien ;
- cinq pays de la Caraïbe ;
- un pays de l'océan pacifique.

Les prêts du premier guichet se répartissent entre tous les pays où elle est autorisée à intervenir, mais les prêts à conditions spéciales sont pratiquement réservés aux pays ayant un P.N.B. inférieur à 475 dollars par habitant. Près de 4/5 des engagements du deuxième guichet s'orientent vers les pays ayant le P.N.B. par habitant le plus élevé où les projets ayant une rentabilité compatible avec le taux du marché sont plus nombreux. Quant aux prêts d'ajustement structurel ils tiennent compte davantage des difficultés financières des Etats que de leur niveau de développement.

Les principaux bénéficiaires de l'aide de la caisse centrale en 1984, sont :

(en millions de francs)

- la Côte-d'Ivoire	580
- le Cameroun	457
- le Gabon	449
- le Congo	440
- le Sénégal	382
- le Niger	320
- la Mauritanie	269
- Madagascar	266

Le plafond des engagements de la caisse centrale pour les états étrangers a été fixé à 3.745 millions de francs pour les prêts du 1er guichet (dont 700 millions au titre des prêts à conditions très douces destinés aux pays les plus pauvres) et à 1.000 millions pour les prêts du deuxième guichet, soit au total 4.745 millions de francs.

Dans le cadre de ce plafond, les engagements de la Caisse centrale au cours des sept premiers mois de l'année, ont continué à progresser rapidement atteignant au total 3.578 millions, dont 2.693 millions de francs pour le premier guichet.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des engagements.

Engagements de la caisse centrale Prêts et participations

(en millions de francs)

	Sept premiers mois 1985	Rappel année 1984	% 1985 (7 m.) 1984 (12 m.)
Prêts			
- Prêts de 1er guichet	2.693,5	3.447,6	78,1
dont :			
. prêts bonifiés ordinaires	2.324,9	2.813,3	82,6
. prêts à conditions spéciales	368,6	634,3	58,1
- Prêts de 2ème guichet	394,5	1.067,0	37,0
- Prêts d'ajustement structurel	460,0	646,0	71,2
Total : Prêts	3.548,0	5.160,6	68,7
Participations	29,8	57,8	51,7
TOTAL GENERAL ENGAGEMENTS	3.577,8	5.218,4	68,6

Pour 1986, le plafond total des engagements est estimé à **5.030 millions** (+ 6 %) et les décaissements à 4.160 millions.

C. AIDE PUBLIQUE ET AIDE PRIVEE

Le dernier équilibre concerne les relations entre aide publique et aide privée, entre aide de l'Etat et aide des collectivités locales.

L'aide privée française se situe au 15e rang des 17 pays de l'OCDE. Avec moins de 1 F par an et par habitant, la générosité des français est présentée comme étant cinq à dix fois plus faible que celle de ses voisins européens.

Tout en contestant la faiblesse des chiffres concernant la France, les responsables des organisations non gouvernementales se sont émus auprès des pouvoirs publics de la défaillance de soutiens financiers privés.

Il faut signaler à cet égard la progression favorable (+ 22 %) en 1986 du chapitre 42-22 intitulé « appui à des initiatives privées et décentralisées » :

– article 20 : organisations non gouvernementales	27.476.020
– article 30 : associations de volontaires	86.384.871
– article 60 : coopération décentralisée et projets conjoints	9.225.000

Cette progression est essentiellement due à deux mesures nouvelles :

- 11.500.000 F pour les volontaires européens du développement.

A la suite du conseil européen de Fontainebleau, les gouvernements français et allemand ont mis sur pied un programme commun qui sera réalisé dans une dizaine de pays d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale. Le coût moyen annuel d'un volontaire est estimé à 150.000 F auquel s'ajoute le coût moyen annuel lié au projet (120.000 F par volontaire), à l'exclusion des frais de suivi. Le crédit prévu devrait donc permettre l'envoi d'une soixantaine de volontaires.

- 7.000.000 F pour la coopération décentralisée.

Cette coopération revêtira deux aspects :

– la **bourse des projets**, lieu de dialogue direct entre offreurs et demandeurs, avec intervention minimale de l'Etat. Il s'agit ici d'une incitation financière aux projets de coopération des collectivités publiques territoriales.

– les **actions de codéveloppement de région à région**, l'Etat cherchant à mobiliser les collectivités régionales en vue d'un développement intégré de régions du Tiers Monde.

CHAPITRE IV

L'AFFAIBLISSEMENT DES INSTRUMENTS ESSENTIELS DE LA COOPERATION

La nécessité de réaliser des économies précipite la réduction des personnels français d'assistance technique (6.000 postes d'enseignants auront été supprimés entre les rentrées scolaires 1983 et 1986). Outre les nombreuses difficultés de réintégration des personnels concernés, cette politique pose le problème du maintien de l'influence française.

Elle pourrait être qualifiée de « redéploiement », de « réorientation » si elle s'accompagnait d'une progression sensible de nos moyens d'intervention. Or, les crédits destinés aux bourses subissent une nouvelle amputation en 1986 qui risque de remettre en cause le renouvellement même des bourses en cours.

La coopération par projet est une idée intéressante et il faut souligner l'effort de simplification de gestion mis en oeuvre pour la doter d'un chapitre budgétaire unique. Mais l'intégration des moyens n'est pas suffisante, encore faut-il que leur volume soit préservé.

L'évolution des autorisations de programme du F.A.C., la seule significative, atteste la diminution de ses capacités d'intervention alors même que le nombre des pays éligibles s'est accru. Ce sont nos partenaires africains traditionnels qui supportent l'essentiel de la réduction de notre assistance technique et des moyens du F.A.C. Les autres pays sont également touchés par la faiblesse des crédits consacrés aux actions de coopération pour le développement dont ils sont les principaux bénéficiaires.

La baisse des moyens de la coopération militaire (notamment ceux de la formation) est d'autant plus inquiétante que notre coopération doit se renforcer avec des pays comme le Tchad, le Mali, la Mauritanie et la Guinée.

A. DE LA COOPERATION DE SUBSTITUTION A LA COOPERATION PAR PROJET ?

La réduction des effectifs de coopérants doit trouver sa contrepartie dans le développement d'interventions par projets pour ne pas constituer un désengagement.

La baisse opérée depuis plusieurs années du nombre de coopérants français employés en tant que techniciens ou enseignants est importante.

C'est ainsi qu'en 1983, il y avait dans les pays « du champ » 10.246 techniciens et enseignants français. Ils ne seront plus que 8.771 en 1986. Les diminutions les plus fortes concernent les pays où les coopérants étaient particulièrement nombreux : la Côte-d'Ivoire où le nombre de coopérants passe de 3.487 en 1983 à 2.310 en 1986 et le Sénégal où les coopérants étaient 1.275 en 1983 et ne seront plus que 1.062 en 1986.

En ce qui concerne les pays « hors champ », on constate une évolution sensible aussi bien pour le Maghreb où le nombre de coopérants a diminué en quatre ans de 5.424 à 3.184, qu'en dehors du Maghreb où leur nombre passe de 16.368 à 12.485.

Evolution des effectifs de l'assistance technique civile depuis 1983

Etats	1983			1984			1985			Prévisions 1986
	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total	
Bénin	29	111	140	24	108	132	28	108	136	131
Burundi	41	75	116	44	79	123	43	70	113	111
Cameroun	161	525	686	166	527	693	143	519	662	644
Cap Vert	3	5	8	5	5	10	5	6	11	11
Centrafrique	154	222	376	162	221	383	162	216	378	352
Congo	140	286	426	137	282	419	133	265	398	382
Côte-d'Ivoire	715	2.772	3.487	668	2.592	3.252	593	2.228	2.781	2.310
Djibouti	171	282	453	137	284	421	169	677	446	429
Gabon	293	447	740	298	449	707	233	441	674	672
Guinée Bissau	12	2	14	12	4	16	11	4	15	15
Haiti	4	1	5	»	8	8	Voir hors champ			»
Burkina Faso	118	257	375	115	241	355	93	206	299	300
Liberia	4	»	4	3	»	3	»	»	»	»
Madagascar	121	503	624	130	517	647	131	493	624	599
Mali	87	199	286	86	210	296	95	208	303	292
Ile Maurice	16	47	63	19	47	66	18	45	63	63
Mauritanie	112	200	312	118	200	318	114	200	314	299
Niger	132	287	419	133	293	430	128	283	413	398
Rwanda	28	62	90	34	62	96	36	59	95	95
Sénégal	246	1.029	1.275	218	976	1.194	206	905	1.111	1.062
Seychelles	7	11	18	12	14	26	13	13	26	26
Saint-Thomas	2	»	2	1	3	4	2	3	5	5
Tchad	25	4	29	38	14	52	53	24	79	85
Togo	51	160	211	51	163	214	56	154	210	203
Zaire	51	115	166	58	123	181	56	114	170	157
Comores	38	59	97	32	53	87	47	61	108	108
Guinée équatoriale	2	2	4	3	2	5	7	5	12	12
Total champ (A) S.C.D. + D.G. ...	2.763	7.663	10.426	2.704	7.481	10.185	2.537	6.909	9.446	8.771

B. — Pays hors champ (S.C.D.).

	1983			1984			1985			1986 Prévisions
	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total	Techniciens	Enseignants	Total	
1. Maghreb.										
Algérie S.C.D.	625	1.229	1.854	454	1.044	1.498	403	845	1.248	1.050
Tunisie S.C.D.	425	2.420	2.845	445	2.268	2.713	200	1.466	1.666	1.460
Maroc S.C.D.	168	557	725	115	588	703	85	589	674	674
Sous-total Maghreb (a)	1.218	4.206	5.424	1.014	3.900	4.914	688	2.900	3.588	3.184
2. Hors champ (hors Maghreb.)										
Sous-total (b)	286	232	518	286	255	541	278	252	530	530
Total hors champ (B) (a + b)	1.504	4.438	5.942	1.300	4.155	5.455	966	3.152	4 118	3.714
Total général A + B .	4.267	12.101	16.368	4.004	11.636	15.630	3.503	10.061	13.564	12.485

Cette politique, outre les problèmes sociaux qu'elle ne manque pas de susciter, s'avèrerait préoccupante si elle n'était pas relayée par de nouvelles formes de coopération, mieux adaptées aux besoins des pays aidés. Or, les économies réalisées sur le titre IV qui s'élèvent à 191,419 millions de francs pour 1986 augurent mal de ce ré déploiement nécessaire.

Les économies réalisées sur le titre IV sont dues en premier lieu, à hauteur de 91,856 millions de francs à la déflation des personnels de l'assistance technique civile.

L'assistance technique militaire y contribue également, à hauteur de 26,071 millions de francs. Mais les actions de coopération supportent l'essentiel du solde (69,992 millions de francs) et au premier chef, parmi celles-ci, les bourses dont la dotation est réduite de 16,6 millions de francs.

Alors que le coût unitaire des bourses est en augmentation constante, la réduction de l'enveloppe des bourses ne peut qu'être déplorée même si l'aide pour les bourses a pu apparaître encore inadaptée.

La sélectivité indispensable ne doit pas servir d'alibi à des économies forcées.

Votre rapporteur souhaite souligner également l'impasse dans laquelle se trouve notre politique de coopération en matière d'enseignement supérieur.

Les Etats qui se sont lancés à grand frais dans une politique d'enseignement supérieur et de création d'universités, se trouvent pour la plupart incapables de faire face aux besoins ainsi créés : les missions d'évaluation et les rapports des ambassades soulignent la profondeur de la crise dans le monde universitaire, chez les professeurs comme chez les étudiants, et aussi bien au niveau de la qualité des études que par rapport aux débouchés et aux emplois.

De son côté, la coopération française n'est plus en mesure d'assurer dans tous les pays la survie d'un système universitaire qu'elle a pourtant largement contribué à forger sur le modèle français. La réduction de l'assistance technique n'est qu'un palliatif provisoire si, comme nous l'avons vu plus haut, elle ne s'accompagne pas d'un considérable redéploiement des autres moyens (investissements FAC, subventions de fonctionnement, développement des accords inter-universitaires, bourses et 3ème cycle, missions d'enseignement).

B. LE FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION

Son intervention consiste essentiellement en l'attribution de subventions qui s'orientent principalement vers le secteur agricole et vers les infrastructures, de même que vers l'acquisition de biens d'équipement et le financement de grands travaux.

Les dotations attribuées au F.A.C. évoluent ainsi de 1985 à 1986.

Evolution des dotations attribuées au F.A.C.

(En millions de francs.)

	Loi de finances pour 1985	Projet de loi de finances pour 1986	Evolution en pourcentage
Autorisations de programme.....	1 174,075	1 108,094	- 5,6 %
Crédits de paiement	1 122,470	1 161,450	+ 3,5 %

En crédits de paiement, le chapitre 68-91 (F.A.C.) passe de 1.122,470 millions de francs dans le budget de 1985 à 1.161,450 millions de francs dans le projet de loi de finances, soit une augmentation de 3,5 % en valeur correspondant à une reconduction en volume. Cette évolution reflète par ailleurs le jeu des échéanciers de crédits de paiement du F.A.C. calculés sur trois ans.

En autorisations de programme les dotations du F.A.C. baissent de 5,6 %.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que d'une part le F.A.C. constitue pour les pays qui bénéficient de son aide une source privilégiée de financement des équipements, que d'autre part, le nombre des pays bénéficiaires dits « du champ » a augmenté (ils sont désormais au nombre de 33 suite à son extension au Mozambique et à l'Angola).

L'insuffisance des crédits d'engagements oblige à un découpage des projets en tranches limitées et s'avère préjudiciable à la continuité des programmes, alors même que les besoins des pays bénéficiaires en matière d'investissement demeurent considérables.

Il faut noter par ailleurs, qu'une partie des dotations du F.A.C. inscrite à l'article 20 du chapitre 68-91 relève du Premier ministre et ne peut donc faire l'objet d'aucune programmation par les services de la coopération (20 % en crédits de paiement et 26 % en autorisations de programme). Par un amendement de l'Assemblée nationale, cette proportion a été ramenée à 10 % pour les autorisations de programme.

C. LA COOPERATION MILITAIRE

Les actions de coopération menées par la mission militaire 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 spécialistes,
- la fourniture de matériels dans le cadre d'une aide dite « directe ».

L'enveloppe de l'assistance technique militaire du titre IV s'établit à 772,31 millions de francs, soit une baisse de 1 % en francs courants. Avec les dotations du titre VI qui s'élèvent à 799,61 millions de francs, la baisse des crédits de coopération militaire est de 0,8 %.

Cette évolution est d'autant plus regrettable que la France doit à la fois améliorer son soutien au Tchad et au Mali, prendre en compte les besoins de la Guinée qui après vingt-quatre ans de rupture a rétabli de nouvelles relations avec la France et poursuivre l'aide aux partenaires traditionnels (dont en 1985 la Mauritanie et le Niger).

Il faut noter que les crédits de formation militaire sont particulièrement atteints puisqu'ils subissent une réduction de 26 millions de francs. A cet égard, votre rapporteur tient à souligner l'intérêt du développement des écoles interafricaines, par lesquelles la Mission militaire est en mesure de dispenser en Afrique un enseignement adapté aux besoins.

CHAPITRE V

L'AIDE MULTILATERALE :

UN REDEPLOIEMENT CONTRAINT ?

La contribution de la France aux instances multilatérales est l'une des composantes de l'aide dont la croissance a été la plus rapide.

La part des contributions multilatérales dans l'effort d'aide passera de 27,3 % en 1985 à plus de 30 % en 1986.

La participation de la France aux agences multilatérales d'aide au développement a presque doublé entre 1980 et 1985. Elle concerne essentiellement la communauté européenne, la banque mondiale et plusieurs organismes de la famille des Nations Unies (PNUD, PAM, PNUE, OMS).

La participation française au groupe de la banque mondiale a augmenté de près de 60 % par rapport à 1979. Les contributions aux organismes des Nations Unies ont également augmenté depuis 1981 : la contribution française au PNUD (programme des Nations Unies pour le développement) a atteint 236,6 millions de francs en 1985 contre 169 millions de francs en 1982. La contribution française au programme alimentaire mondial (PAM) a dépassé 20 millions de francs en 1985 et celle destinée à l'OMS a atteint 3,3 millions de francs.

Le projet de budget pour 1986 prévoit une mesure nouvelle de 20 millions de francs au titre des contributions volontaires aux organisations internationales. Ces contributions s'élèveront ainsi à 296,29 millions de francs, soit une progression de 7,3 % par rapport à 1985.

L'aide multilatérale présente d'incontestables avantages et répond en partie à une demande précise de certains pays en développement.

Mais elle permet surtout de mettre en place des financements plus importants et d'exercer une sorte d'effet de levier par rapport aux sommes consacrées à l'aide par chaque Etat.

Il faut toutefois veiller au maintien d'une politique de coopération indépendante qui, seule, permet de contrebalancer les effets des stratégies des organisations internationales trop exclusivement axées sur le développement du commerce international comme seul moteur du développement du Tiers monde.

CHAPITRE VI

DES PRIORITES INCONTOURNABLES

Votre rapporteur tient à souligner l'effort accompli pour répondre aux priorités les plus urgentes : la rationalisation de l'aide alimentaire et le soutien apporté aux Etats subissant des difficultés financières.

1. L'aide d'urgence

Une cellule interministérielle d'urgence et de veille a été mise en place en 1985 auprès du ministère des relations extérieures. En 1986, elle assurera l'ensemble de la gestion du transport de l'aide alimentaire.

Une dotation spécifique est désormais inscrite au profit de l'aide d'urgence à l'article 20 du chapitre 42-36. Elle s'élève pour 1986 à 125 millions de francs, financés en partie par un transfert du chapitre 68-00 du budget des charges communes à hauteur de 50 millions de francs.

2. Les concours financiers aux Etats

Les concours financent :

– le soutien des programmes de redressement adoptés par les Etats dans le cadre de procédures financières multilatérales ;

– l'aide conjoncturelle aux pays qui n'ont pas encore pu adopter de tels programmes.

Les dotations du chapitre 41-43 consacrées à ces concours progressent de 11,23 % par rapport à 1985 (529,16 millions de francs), s'ajustant ainsi aux immenses difficultés que rencontrent les pays africains pour redresser leurs finances publiques.

Ces dotations se répartissent en aides budgétaires directes et en bonifications d'intérêts, les premières étant évidemment plus favorables à des pays déjà lourdement endettés et dont les capacités de remboursement s'avèrent très faibles. C'est pourquoi il conviendra que soit respectée la répartition prévue qui privilégie les concours budgétaires par rapport aux bonifications d'intérêts des prêts d'ajustements structurels accordés par la C.C.C.E.

Le tableau suivant suffit à montrer l'importance des besoins que la détérioration prévisible de la situation économique de nombreux pays d'Afrique ne peut qu'accroître :

(en francs courants)

	Gestion 1984 (1)		Gestion 1985	
	Aides budgétaires directes	Bonifications prêts C.C.C.E.	Aides budgétaires directes	Bonifications prêts C.C.C.E.
Bénin	40.000.000	»	»	»
Burkina Faso	1.400.000	»	»	»
Comores	24.000.000	»	24.000.000	»
Congo	»	17.500.000	»	12.250.000
Djibouti	75.000.000	»	67.500.000	»
Guinée équatoriale	25.000.000	»	»	»
Madagascar	»	42.000.000	»	39.000.000
Mali	40.000.000	»	»	»
Niger	»	23.000.000	»	23.000.000
République centrafricaine	70.000.000	»	70.000.000	»
Sénégal	»	45.000.000	»	40.000.000
Seychelles	1.200.000	»	»	»
Tchad	94.618.200	»	54.381.800	»
Togo	»	23.000.000	»	»
Vanuatu	9.510.000	»	6.000.000	»

(1) Compte tenu des mesures de gestion ayant modifié la répartition des crédits en loi de finances.

CONCLUSION

La crise alimentaire, la stagnation des recettes d'exportation, une dette accablante : ces traits qui caractérisent la situation économique de nombreux pays du Tiers-Monde et tout particulièrement de nos partenaires africains justifient que la France mène une vigoureuse et ambitieuse politique de coopération.

Or, il apparaît que cette politique, victime de la rigueur budgétaire, n'aura pas disposé des moyens de ses ambitions.

La continuité l'a emporté, dans les faits, sur la volonté de changement. Les économies forcées ont réduit la portée de la nouvelle coopération par objectif, tout en amputant les moyens de notre assistance traditionnelle.

La politique de la France a même perdu une partie de sa spécificité. La réorientation de l'aide dans un sens multilatéral témoigne de cette évolution. On peut s'interroger sur ses avantages réels quand on constate l'emprise croissante sur les pays du Tiers-Monde des organisations internationales telles que la banque mondiale ou le fonds monétaire international et le rôle que tendent à jouer les Etats-Unis comme force de proposition dans le dialogue Nord – Sud.

Réunie le 5 novembre 1985, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission a, sur le rapport de M. André-Georges Voisin, décidé, à la majorité, de rejeter les crédits de la section II - coopération et développement du ministère des relations extérieures.