

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

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 1988, 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° 6

COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. André-Georges VOISIN.

[1] *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguigne, 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, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

**Assemblée Nationale (8° législ.) ; 941 et annexes, 960 (annexe n° 9), 962 (tome VI) et T.A. 175.
Sénat : 92 (1987-1988)**

SOMMAIRE

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	4
II. EXAMEN EN COMMISSION	7
<i>Introduction</i>	9
CHAPITRE I. - PRESENTATION GENERALE DU BUDGET	10
<i>A: Evolution d'ensemble</i>	10
<i>B. Analyse des crédits.</i>	11
1. Les dépenses ordinaires	11
2. Les dépenses en capital	12
3. L'assistance technique militaire.	13
CHAPITRE II. - L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : UN CONTEXTE PREOCCUPANT	14
<i>A. L'endettement de l'Afrique subsaharienne dépasse maintenant 80 milliards de dollars</i>	15
<i>B. Les solutions possibles</i>	17
<i>C. Bilan de l'action de la Banque mondiale en Afrique Subsa- rienne</i>	19
CHAPITRE III - L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPE- MENT	21
<i>A. La place de la Coopération au sein de l'aide</i>	21
<i>B. Les dons et les prêts</i>	23
1. Les prêts du Trésor	24
2. La Caisse centrale de coopération économique	24
<i>C. Aide publique et aide privée</i>	28

CHAPITRE IV - LE ROLE CROISSANT DES CONCOURS FINANCIERS	29
<i>Les concours financiers versés en 1986 et 1987</i>	29
<i>En 1988, les concours financiers augmentent de 21 %</i>	30
1. Des besoins accrus	30
2. Une concessionnalité améliorée pour lutter contre l'endettement	31
CHAPITRE V - LE ROLE PRIVILEGIE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION	32
<i>A. La diminution des effectifs de l'assistance technique est stoppée</i>	32
<i>B. Le rôle privilégié du Fonds d'aide et de coopération</i>	34
<i>C. La coopération militaire</i>	37
CHAPITRE VI - L'AIDE MULTILATERALE : UNE PARTICIPATION ACCRUE	38
<i>A. Les contributions de la France aux organismes de la C.E.E.</i>	38
<i>B. La participation de la France aux organismes de l'O.N.U.</i> ...	39
<i>Conclusion</i>	41

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

I. MODIFICATIONS DE LA PRESENTATION BUDGETAIRE POUR 1988

La structure du budget du ministère de la Coopération en 1988 diffère légèrement de celle qui avait été retenue en 1987 en raison de la modification des compétences ministérielles. Cette modification entraîne des transferts de crédits qui s'analysent ainsi :

- une partie (96,8 millions de francs) des crédits 1987 du ministère de la Coopération a dû être reversée au ministère des Affaires étrangères au titre de l'ultime régularisation des compétences entre les deux ministères (notamment la perte en décembre 1986 du Vanuatu par le ministère de la Coopération);

- en sens inverse, le budget du ministère de la Coopération bénéficie en 1988 d'un transfert de 266 millions de francs relatif aux crédits destinés aux forces armées djiboutiennes et à la rémunération de l'assistance militaire technique précédemment inscrits au budget du ministère de la Défense.

II. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

a) *Evolution d'ensemble.*

La comparaison des crédits entre 1988 et 1987 nécessite, pour tenir compte des modifications de la présentation budgétaire, de recalculer les crédits de la loi de finances initiale pour 1987 en intégrant les transferts de crédits.

Le montant global des crédits de la Coopération prévus pour 1988 s'élèvera à 6.566,1 millions de francs, soit une augmentation apparente de 11,5 % par rapport aux crédits votés en 1987 et une augmentation réelle de 13,34 % en comparant les crédits de 1988 et 1987 à structure constante.

Au sein de ce budget, les crédits du budget civil de la recherche, dont la maîtrise n'appartient pas au ministère de la Coopération, passent de 3,85 millions de francs en 1987 à 16,4 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 326 %.

b) Analyse des crédits

1. Les dépenses ordinaires

A structure constante, la hausse des crédits de dépenses ordinaires pour 1988 (+ 9,58 %) est importante.

a) **Les crédits du titre III** (412,1 millions de francs) progressent de 3,2 %. Compte tenu des économies liées aux suppressions d'emplois (18 à l'administration centrale et 8 dans les services étrangers), cette progression assure le maintien à niveau des moyens des services.

b) **Les crédits d'intervention** (4.554 millions de francs), qui représentent 69,4 % de l'ensemble des crédits du ministère, augmentent de 9,26 %. L'évolution des principales dotations s'analyse ainsi :

– Les crédits d'assistance technique, qui s'élèvent à 2.501,5 millions de francs en 1988, sont en légère baisse (- 0,95 %). Ils permettent de financer le personnel enseignant et technicien, les aides au développement, les manifestations commerciales ainsi que les dépenses de transport de l'aide militaire.

– Les concours financiers (875 millions de francs) progressent de 25 % par rapport à la dotation 1987 grâce à une mesure nouvelle de 150 millions de francs pour bonifier les prêts d'ajustements structurels. Cette croissance témoigne de la volonté du Gouvernement français d'aider ses partenaires dans leurs efforts d'ajustement macro-économique et de ne pas laisser le Fonds monétaire international et la Banque mondiale seuls maîtres du jeu. Il est à noter que la France est le seul pays à avoir développé un tel instrument d'aide à déboursement rapide pouvant prendre à la fois la forme d'une aide budgétaire classique ou celle d'une bonification de prêt d'ajustement structurel.

– Les crédits de coopération militaire voient leur montant passer de 596 millions de francs en 1987 à 862 millions de francs en 1988 (+ 44,6 %), du fait d'un transfert de 266 millions de francs en provenance du ministère de la Défense.

– Les crédits d'appui logistique, qui sont des crédits déconcentrés mis à la disposition des missions de coopération pour venir en appui des actions d'assistance technique, sont abondés de 20 millions de francs.

- Les crédits de bourse sont augmentés de 7 millions de francs.

– Les crédits destinés aux associations de volontaires sont abondés de 14 millions de francs (+ 17,7 %) afin de mettre en oeuvre l'objectif fixé par le Premier Ministre d'un doublement progressif des effectifs de volontaires.

2. Les dépenses en capital

Elles connaissent une évolution contrastée :

– le montant des autorisations de programme est maintenu en francs courants à un niveau de 1.685 millions de francs ;

– les crédits de paiement connaissent une progression spectaculaire de 26,8 % et s'élèvent à 1.589,7 millions de francs en 1988.

Cette progression des crédits de paiement est due, pour l'essentiel, à la dotation du Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) qui s'élève à 1.555 millions de francs, soit + 27,9 %. Elle correspond à une augmentation mécanique des crédits liée à la forte hausse des autorisations de programme en 1987 (+ 48,9 % par rapport à 1986). Ces crédits permettront de soutenir les programmes d'investissements indispensables au développement économique et social des pays africains. Il convient de distinguer :

– les opérations « normales » du F.A.C., qui représentent désormais 90 % de l'ensemble des autorisations de programme et des crédits de paiement du Fonds ;

– les opérations « exceptionnelles » sont financées, comme en 1987, à hauteur de 165 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Cette dotation est utilisée de façon discrétionnaire par le Gouvernement pour les opérations d'urgence.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 28 octobre 1987, la Commission des finances a procédé à l'examen du budget de la Coopération pour 1988.

Dans son introduction, M. André Voisin, rapporteur spécial, a insisté sur l'endettement croissant des pays africains (100 milliards de dollars) et sur la distorsion de plus en plus grande entre le service de la dette extérieure de ces pays et les moyens dont ceux-ci disposent pour l'assurer. De 1978 à 1987, le service de la dette extérieure est passé de 15 à 30 % des exportations des biens et services. Il a ensuite rappelé les priorités du budget de la coopération dont les crédits augmentent globalement de 8,5 %. Il s'est félicité de l'augmentation de 20 % des concours financiers et notamment des crédits de bonification des intérêts des prêts d'ajustement structurel (+ 50 %) qui permettra d'apporter aux pays les plus pauvres et les endettés de nouveaux concours afin de financer la poursuite de leurs politiques d'ajustement et d'assainissement économique. Il s'est réjoui de la création de 140 postes effectifs supplémentaires de coopérants au titre de l'assistance technique et de la clarification opérée par le transfert des crédits d'assistance technique militaire. Il a fait observer la forte progression des crédits du fonds d'aide et de coopération qui passent de 1,28 à 1,55 million de francs. Les opérations classiques destinées au financement de projets d'investissements devraient bénéficier de mesures nouvelles à hauteur de 300 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 31 % par rapport à 1987. Il s'agit là d'un effort considérable que la France accomplit 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 la politique de coopération puisqu'il permet des versements sans aucune contrepartie financière future et est utilisé pour les investissements essentiels au développement.

L'aide publique au développement, répartie sur plusieurs ministères, sous forme de prêts et de dons, atteindra 29,5 milliards de francs en 1988, à comparer à 26,7 milliards en 1987 et 24,3 milliards en 1986.

Cette aide représentera, en 1988, une proportion de 0,54 % du P.I.B. contre 0,48 % en 1986, dernier exercice exécuté.

La contribution de la France se répartit entre l'aide bilatérale (21,5 milliards de francs) et l'aide multilatérale (8 milliards de francs). Pour cette dernière, la participation française aux banques multilatérales de développement s'élèvera à 3,2 milliards de francs pour 1988.

Dans le cadre de la programmation des actions du ministère pour l'année 1988, une place prioritaire continuera à être donnée à la Guinée, au Tchad et à Haïti qui bénéficieront d'une augmentation des moyens mis en oeuvre (assistance technique et fonds d'aide et de coopération, notamment).

M. André Voisin, rapporteur spécial, a souligné en conclusion l'importance essentielle de l'aide de la France pour les pays de l'Afrique subsaharienne. Il a enfin noté avec satisfaction l'amélioration de la cohérence entre les actions menées par le ministère des affaires étrangères et par celui de la coopération et a souhaité une meilleure coordination entre les actions menées dans le cadre multilatéral et celles faisant l'objet d'accords bilatéraux.

La Commission des finances a adopté le budget de la Coopération pour 1988.

Mesdames, Messieurs,

La structure du budget du ministère de la Coopération en 1988 diffère légèrement de celle qui avait été retenue en 1987, en raison de la modification des compétences ministérielles. Une partie des crédits 1987 du ministère de la Coopération a dû être reversée au ministère des Affaires étrangères qui récupère le Vanuatu dans son champ de compétences. En sens inverse, le budget du ministère de la Coopération bénéficie en 1988 d'un transfert de 266 millions de francs relatif aux crédits d'assistance technique militaire précédemment inscrits au budget du ministère de la Défense.

Le projet de budget pour 1988 du ministère de la Coopération est en forte croissance par rapport à 1987, puisque, après prise en compte des changements de compétences, il augmente de 13,34 %.

Du reste, cet effort s'intègre dans une croissance de l'aide publique française au développement du tiers-monde qui atteindra 29,5 milliards de francs en 1988, soit 0,54 % du produit intérieur brut.

Les deux points forts de ce budget sont incontestablement les concours financiers et le Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.). Les concours financiers 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 28 %.

Les autres priorités retenues dans ce budget concernent les crédits d'appui logistique, les crédits de bourses, les dotations destinées aux associations de volontaires, ainsi que celles consacrées aux établissements français à l'étranger.

Enfin, l'assistance technique militaire est désormais clarifiée par son passage intégral sous l'autorité du général placé auprès du ministre de la Coopération.

CHAPITRE PREMIER

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 1987 (base conso- lidée après transferts)	Budget 1988	Evolution 1988/1987
Dépenses ordinaires			
Titre III	399,3	412,1	+ 3,21
Titre IV	4.132,4	4.554	+ 9,26
TOTAL	4.531,7	4.966,1	+ 9,58
Dépenses en capital (CP)			
Titre V	16,86	10,33	- 38,7
Titre VI	1.244,9	1.589,7	+ 27,7
TOTAL	1.261,76	1.600,0	+ 26,8
TOTAL (DO + DC)	5.793,5	6.566,1	+ 13,34
Autorisations de programme			
Titre V	18*	18,2	+ 1,1
Titre VI	1.685	1.685,0	-
TOTAL	1.703	1.703,2	+ 0,01

La comparaison des crédits entre 1988 et 1987 nécessite, pour tenir compte des modifications de la présentation budgétaire, de recalculer les crédits de la loi de finances initiale en intégrant les transferts de crédits.

Le montant global des crédits de la Coopération prévus pour 1988 s'élèvera à 6.566,1 millions de francs, soit une augmentation apparente de 11,5 % par rapport aux crédits votés en 1987 et une augmentation réelle de 13,34 % en comparant les crédits de 1988 et 1987 à structure constante.

Au sein de ce budget, les crédits du budget civil de la recherche, dont la maîtrise n'appartient pas au ministère de la Coopération, passent de 3,85 millions de francs en 1987 à 16,4 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 326 %.

B. ANALYSE DES CREDITS

1. Les dépenses ordinaires.

A structure constante, la hausse des crédits de dépenses ordinaires pour 1988 (+ 9,58 %) est importante.

a) **Les crédits du titre III** (412,1 millions de francs) progressent de 3,2 %. Compte tenu des économies liées aux suppressions d'emplois (18 à l'administration centrale et 8 dans les services étrangers), cette progression assure le maintien à niveau des moyens des services.

b) **Les crédits d'intervention** (4.554 millions de francs), qui représentent 69,4 % de l'ensemble des crédits du ministère, augmentent de 9,26 %. L'évolution des principales dotations s'analyse ainsi :

- Les crédits d'assistance technique, qui s'élèvent à 2.501,5 millions de francs en 1988, sont en légère baisse (- 0,95 %). Ils permettent de financer le personnel enseignant et technicien, les aides au développement, les manifestations commerciales ainsi que les dépenses de transport de l'aide militaire.

- Les concours financiers (875 millions de francs) progressent de 25 % par rapport à la dotation 1987 grâce à une mesure nouvelle de 150 millions de francs pour bonifier les prêts d'ajustements structurels.

Cette croissance témoigne de la volonté du Gouvernement français d'aider ses partenaires dans leurs efforts d'ajustement macro-économique et de ne pas laisser le Fonds monétaire international et la Banque mondiale seuls maîtres du jeu. Il est à noter que la France est le seul pays à avoir développé un tel instrument d'aide à déboursement rapide pouvant prendre à la fois la forme d'une aide budgétaire classique ou celle d'une bonification de prêt d'ajustement structurel.

– Les crédits de coopération militaire voient leur montant passer de 596 millions de francs en 1987 à 882 millions de francs en 1988 (+ 44,6 %), du fait d'un transfert de 266 millions de francs en provenance du ministère de la Défense, relatif aux crédits d'assistance technique militaire.

– Les crédits d'appui logistique, qui sont des crédits déconcentrés mis à la disposition des missions de coopération pour venir en appui des actions d'assistance technique, sont abondés de 20 millions de francs.

– Les crédits de bourse sont augmentés de 7 millions de francs, après une croissance de 20 millions de francs décidée en 1987, afin de permettre à des civils et à des militaires africains sélectionnés de poursuivre en France des études de haut niveau. L'accent sera mis désormais sur la formation technique ou de gestion, du niveau I.U.T.

A cet effet, un comité permanent d'orientation et de suivi des boursiers, le C.O.P.O.B., vient d'être mis en place. Il s'attachera également au renforcement du second cycle de certains lycées d'Afrique, afin que les meilleurs élèves soient en mesure de suivre les classes préparatoires à nos grandes écoles.

– Les établissements français voient leurs crédits progresser de 7 %.

Enfin, les crédits destinés aux associations de volontaires sont abondés de 14 millions de francs (+ 17,7 %) afin de mettre en oeuvre l'objectif fixé par le Premier Ministre d'un doublement progressif des effectifs de volontaires. Il est ainsi mis un terme, pour la première fois, à la déflation des effectifs. Rappelons que ceux-ci atteignaient plus de 11.000 agents en 1981, pour descendre à 7.641 en septembre 1987. En 1988, une augmentation de 140 postes est prévue, sans compter une réorientation interne au bénéfice du technique, qui ne représente actuellement qu'un tiers des effectifs.

2. Les dépenses en capital

Elles connaissent une évolution contrastée :

– le montant des autorisations de programme est maintenu en francs courants à un niveau de 1.685 millions de francs ;

– les crédits de paiement connaissent une progression spectaculaire de 26,8 % et s'élèvent à 1.589,7 millions de francs en 1988.

Cette progression des crédits de paiement est due, pour l'essentiel, à la dotation du Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) qui s'élève à 1.555 millions de francs, soit + 27,9 %. Elle correspond à une augmentation mécanique des crédits liée à la forte hausse des autorisations de programme en 1987 (+ 48,9 % par rapport à 1986). Ces crédits permettront de soutenir les programmes d'investissements indispensables au développement économique et social des pays africains. Il convient de distinguer :

– les opérations « normales » du F.A.C., qui représentent désormais 90 % de l'ensemble des autorisations de programme et des crédits de paiement du Fonds;

– les opérations « exceptionnelles » sont financées, comme en 1987, à hauteur de 165 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Cette dotation est utilisée de façon discrétionnaire par le Gouvernement pour les opérations d'urgence.

3. L'assistance technique militaire

La situation est clarifiée par l'inscription au budget de 266 millions de francs qu'il fallait auparavant obtenir par transferts plus ou moins tardifs du ministère de la Défense.

Certes, les crédits inscrits aux chapitres 41–42 et 68–93 sont, à structure constante, inférieurs de 1,77 million de francs à ceux de 1987 puisqu'ils passent de 882.191.988 francs à 880.421.988 francs, mais la situation est assainie puisque le transfert fera disparaître les difficultés de trésorerie que connaissait la mission militaire.

Toutefois, la dette que le ministère de la Coopération a accumulée envers le ministère de la Défense depuis plusieurs années exigera une solution car la couverture des besoins réels par les crédits inscrits dans les lois de finances n'a été assurée qu'à 74 % en 1981, 89 % en 1982, 60 % en 1983, 90 % en 1984, 80 % en 1985 et 63 % en 1986.

Ces insuffisances budgétaires ont été accentuées alors qu'il a été décidé d'accroître notre effort au profit de certains pays, notamment le Tchad, la Guinée Conakry, la Guinée-Bissau et Haïti.

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. 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.

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.

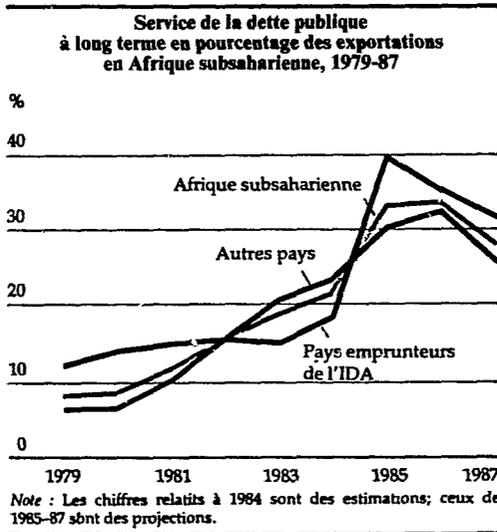
C'est dire combien les impératifs de gestion économe prennent aujourd'hui de l'importance, tant pour l'acceptation de nouveaux projets que pour le maintien des équipements existants. Le rôle de l'assistance technique française sera essentiel dans ces secteurs de gestion et de maintenance, ainsi qu'en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

o
o o

**A. L'ENDETTEMENT DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE DEPASSE
MAINTENANT 80 MILLIARDS DE DOLLARS**

Le montant absolu de la dette de l'Afrique subsaharienne est relativement faible, mais le coût de son service ne l'est pas. Le total des obligations à long et à court terme est passé de 38,5 milliards de dollars en 1978 à plus de 80 milliards en 1986, soit 30 % à 50 % du P.N.B. de la région. Une grande partie des prêts bilatéraux accordés aux pays africains à faible revenu sont concessionnels, mais les obligations au titre du service de la dette, en pourcentage des exportations de marchandises et de services non facteurs, ont atteint des niveaux intolérables.

Le tableau ci-dessous donne les derniers chiffres disponibles au sujet du coût du service de la dette à long terme pour l'Afrique subsaharienne tout entière et pour deux sous-groupes, les pays à faible revenu emprunteurs de l'Association internationale de développement (I.D.A.) et les autres.



Les montants indiqués pour la période 1979-84 sont ceux qui ont été effectivement versés à titre de remboursement du principal et de paiement des intérêts; à partir de 1985, ils correspondent à ceux qui sont inscrits au calendrier d'amortissement de la dette actuelle. Ceux-ci sont manifestement très supérieurs aux paiements antérieurs. Alors que le total du service de la dette a été de 6,4 milliards de dollars en 1983 et 7,9 milliards en 1984, il devrait, à s'en tenir aux projections, être de l'ordre de 12 milliards de dollars en 1985 et 1986. Le ratio du service de la dette, qui était de 21,6 % en 1984, atteindrait alors 33,2 % en 1985 pour l'ensemble du continent et, dans le cas des pays de l'I.D.A., augmenterait encore davantage – pour passer de 18,5 % à 39,6 %.

Bien que les paiements au titre de la dette n'aient pas été la cause fondamentale de la lenteur de la croissance en Afrique, le problème de la dette y devient de plus en plus aigu pour trois raisons principales :

– premièrement, la proportion des remboursements qui ne peuvent donner lieu à rééchelonnement (il s'agit surtout de prêts d'organisations multilatérales) augmente rapidement;

– deuxièmement, la transformation d'échéances trop lourdes en obligations plus faciles à remplir se révèle très coûteuse. Elle crée une atmosphère d'incertitudes qui sape la confiance des investissements privés et les décourage;

– troisièmement, les flux financiers nets à destination de l'Afrique subsaharienne ont beaucoup diminué. Comme le montre le tableau ci-dessous, la petite augmentation des flux nets de capitaux venant de sources multilatérales en 1984 a été plus qu'annulée par la réduction des flux nets bilatéraux. Lorsqu'on considère en même temps la chute impressionnante des flux privés nets (qui, après avoir atteint un montant record de 4,3 milliards de dollars en 1982, sont tombés à -0,3 milliards de dollars en 1984), l'ampleur du problème devient évidente.

Flux nets à destination du secteur public des pays d'Afrique subsaharienne, 1978-84

(millions de dollars)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Flux nets totaux	5.861,4	6.372,3	7.158,4	7.091,3	8.185,4	7.650,3	2.753,0
Créanciers publics	2.512,5	3.527,5	3.788,0	3.944,7	3.846,5	4.034,9	3.062,2
Multilatéraux	1.347,5	1.281,0	1.799,7	1.649,8	1.890,9	1.782,5	1.843,1
Bilatéraux	1.164,9	2.246,5	1.988,3	2.294,9	1.955,6	2.252,4	1.228,1
Créanciers privés	3.348,9	2.844,8	3.370,4	3.146,7	4.338,9	3.615,4	-309,2
Fournisseurs	341,2	87,5	409,0	140,7	122,0	41,8	170,7
Marchés financiers	3.007,7	2.757,3	2.961,4	3.005,9	4.216,8	3.573,6	-479,9

Source : *World Debt Tables*, Banque mondiale, édition 1985-86.

En outre, le fardeau de la dette n'est pas également réparti. Dans certains pays, comme le Botswana, le Cameroun et le Lesotho, le service de la dette est inférieur à 15 %; dans d'autres, il dépasse 50 %. En outre, la dette est parfois surtout d'origine commerciale (par exemple, en Côte d'Ivoire, au Nigéria et au Zimbabwe) et parfois principalement d'origine publique (par exemple, en Tanzanie, au Zaïre et en Zambie).

Au total, 10 pays de la région ont réaménagé leur dette au Club de Paris en 1985, égalant ainsi les records de 1983 et 1984. Mais un problème qui risque d'être encore plus grave est apparu en 1985. Plusieurs pays subsahariens n'ont pas rééchelonné au Club de Paris, principalement parce qu'ils n'ont pu s'entendre sur un programme d'ajustement avec leurs créanciers. La plupart d'entre eux sont en situation d'arriérés de paiement vis-à-vis du F.M.I., ce qui, techniquement, interdit la négociation d'un rééchelonnement.

B. LES SOLUTIONS POSSIBLES

Les pays africains peuvent-ils croître assez vite pour faire face à leurs obligations existantes tout en maintenant l'investissement intérieur à un niveau suffisant ? On peut en douter. Les pays qui ne sont pas emprunteurs de l'I.D.A. pourraient assurer le service de leur dette grâce à des réformes intérieures et à des rééchelonnements (sous réserve d'une forte croissance de l'économie mondiale), mais cela n'est pas vrai de la douzaine de pays qui empruntent à l'I.D.A., car ceux-ci ne pourraient tirer de leurs exportations les recettes dont ils ont besoin pour financer le service de leur dette et les investissements nécessaires à leur croissance, quand bien même une forte proportion de leur dette serait rééchelonnée.

D'après le rapport que la Banque mondiale a consacré en 1986 à l'Afrique subsaharienne, il est possible d'apporter une solution durable au problème de la dette dans la région, à condition que les organismes publics, les banques commerciales et les pays africains coordonnent leurs efforts.

La première condition est que les pays intéressés se montrent résolus à appliquer le type de réformes entreprises, par exemple, par le Ghana, le Togo et la Zambie. Le système d'incitations, l'investissement public et l'épargne intérieure doivent être au premier rang des préoccupations des gouvernements.

Ceux-ci doivent viser à supprimer les mesures qui désavantagent l'agriculture et les exportations, souvent au profit des salariés urbains. Il leur faudra se fier davantage au libre jeu des prix et des forces du marché pour accroître l'efficacité de l'investissement, c'est-à-dire redéfinir le rôle de l'Etat afin de libérer des ressources en faveur du secteur privé et de créer un environnement dans lequel les bénéfices pouvant être espérés de l'investissement seront proportionnels aux risques.

Ce dernier point sera particulièrement nécessaire si l'on veut encourager l'investissement direct étranger pour compléter l'épargne intérieure et des prêts extérieurs, qui seront insuffisants. Jusqu'à présent, beaucoup de pays subsahariens ont découragé l'investissement étranger. Pourtant, il peut jouer un rôle utile. Il peut orienter des capitaux étrangers vers des entreprises offrant des possibilités de profits supérieurs aux taux d'intérêt; il s'accompagne souvent d'un transfert de technologie et, surtout, il fait assumer les risques à ceux qui fournissent les capitaux, et à eux seuls. Lorsque le rendement est insuffisant, c'est l'investisseur qui subit la perte, alors que, dans le cas d'un prêt à garantie publique, l'obligation du remboursement demeure.

L'élimination des activités qui ne relèvent pas à proprement parler de la compétence de l'Etat permettrait également de réserver ses ressources à la production de biens et services essentiels. De nombreux pays accroîtraient considérablement l'efficacité de leur économie en faisant passer le taux de rentabilité avant tout autre critère dans le choix de leurs investissements publics et en adaptant leurs dépenses d'équipement aux ressources dont ils peuvent disposer, une fois assurées les dépenses ordinaires et les dépenses d'entretien essentielles.

Il faudra aussi accroître l'épargne intérieure pour que la réduction des flux d'épargne ne restreigne indûment l'investissement intérieur. Une augmentation de l'épargne publique suppose que le gouvernement redouble d'efforts pour réduire le déficit budgétaire et en particulier le déficit d'exploitation d'entreprises semi-publiques inefficaces. Il est possible d'augmenter l'épargne privée par des réformes fiscales et en laissant les taux d'intérêt intérieurs refléter la valeur des capitaux sur les marchés mondiaux, corrigée du taux d'inflation.

Ces réformes microéconomiques, pour réussir, doivent s'appuyer sur une politique budgétaire et monétaire et une politique commerciale cohérente. Des taux de change coupés de la réalité, de gros déficits budgétaires et une politique monétaire inflationniste ont créé d'importantes distorsions qui favorisent ou défavorisent certaines branches d'activité en Afrique subsaharienne. L'épargne

et l'investissement ne peuvent augmenter dans un pays que si l'on est convaincu que sa politique n'engendrera pas une instabilité macroéconomique qui pénalisera ceux qui renoncent à une consommation immédiate.

Une réduction du flux des prêts non concessionnels étant inévitable, en raison de la faible capacité d'emprunt de nombreux pays africains, ceux-ci auront besoin, au moins pour le moment, d'une aide bilatérale et multilatérale accrue pour mener à bien leurs réformes intérieures. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays de l'IDA, où de simples rééchelonnements ne feraient que repousser l'échéance sans résoudre le problème de la dette.

Mais pour que l'Afrique puisse amorcer un redressement, il faudrait que les prêts concessionnels aillent de pair avec des réformes. Le rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique subsaharienne recommande d'élargir le mandat des groupes consultatifs de donateurs qui se réunissent sous les auspices de la Banque mondiale pour qu'ils évaluent de façon plus complète les ressources et les réformes nécessaires. Il faudrait à la fois que les donateurs fondent leurs décisions sur les besoins financiers à moyen terme du pays intéressé et que celui-ci, pour sa part, décrive clairement le programme d'ajustement qu'il se propose de suivre. Les institutions comme la Banque et le F.M.I. pourront jouer un rôle important en suivant l'application des réformes et en aidant à orienter les prêts et les dons vers les fins les plus productives.

C. BILAN DE L'ACTION DE LA BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le groupe de la Banque mondiale a accordé, en 1986, 2,74 milliards de dollars de financement à l'Afrique subsaharienne, ses apports se décomposant comme suit :

B.I.R.D.

Banque internationale pour la reconstruction
et le développement 901,2 millions de dollars

I.D.A.

Association internationale pour le
développement 1.145,3 millions de dollars

F.S.A.

Fonds spécial pour l'Afrique 580,2 millions de dollars

S.F.I.

Société financière internationale 117 millions de dollars.

Le montant des aides accordées aux seuls pays du champ s'est élevé à 1.435 millions de dollars, soit 55 % du total des aides.

Au cours des trois premiers trimestre de l'exercice 1987, la Banque mondiale a accordé 1.457 millions de dollars de crédits à l'Afrique subsaharienne, dont 26 % sont allés aux pays du champ.

En ce qui concerne les ressources de la Banque mondiale :

– la négociation sur une augmentation du capital de la B.I.R.D. n'est pas officiellement ouverte, les discussions ne portant à ce stade que sur l'opportunité d'une augmentation. La France y est favorable alors que les autres principaux bailleurs (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, Japon) sans y être hostiles, restent encore hésitants ;

– la négociation sur la huitième reconstitution de l'I.D.A. a été conclue au début de 1987 à hauteur de 12,4 milliards de dollars. Cette reconstitution se caractérise essentiellement par la stabilisation de la contribution américaine, l'accroissement de la part française qui passe de 6,7 à 7,3 % du total et représente maintenant la quatrième contribution derrière les Etats-Unis, le Japon et la République fédérale d'Allemagne, la modification des conditions de crédit (réduction de la durée de 50 à 35 ou 40 ans, le différé d'amortissement étant maintenu à dix ans). L'instauration d'un taux d'intérêt a été longuement discutée mais la décision a été reportée ainsi que la définition d'un objectif de répartition par zone géographique. L'Afrique du Sud du Sahara devrait bénéficier de 45 à 50 % des ressources de la huitième I.D.A.

1 r

CHAPITRE III

L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

L'aide publique au développement, répartie sur plusieurs ministères, sous forme de prêts et de dons, atteindra 29,5 milliards de francs en 1988, à comparer à 26,7 milliards en 1987 et 24,3 milliards en 1986.

Cette aide représentera, en 1988, une proportion de 0,54 % du P.I.B. contre 0,48 % en 1986, dernier exercice exécuté.

La contribution de la France se répartit entre l'aide bilatérale (21,5 milliards de francs) et l'aide multilatérale (8 milliards de francs). Pour cette dernière, la participation française aux banques multilatérales de développement s'élèvera à 3,2 milliards de francs pour 1988. En outre, la France a prévu d'apporter son soutien à l'augmentation des sommes destinées à augmenter la facilité d'ajustement structurel du Fonds monétaire international. Cette facilité permettra d'apporter aux pays les plus pauvres et les plus endettés de nouveaux concours qui permettront de financer la poursuite de leurs politiques d'ajustement et d'assainissement économique.

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 par ministère de l'aide publique au développement français en 1988

(versements nets en millions de francs courants)

FINANCES	16 598
— Aide multilatérale CEE, Banque mondiale, Banques régionales	(6 778)
(CEE hors FED 1730) (FED 1 435) (Banques 3 613)	
— Prêts du Trésor et de la CCCE	(7 650)
(prêts du Trésor sur protocole) (prêts premier guichet CCCE) (prêts ajustement structurel)	
— Augmentation du capital de la CCCE	(120)
— Garanties et devises (zone franc) et consolidations des dettes	(1 050)
— Contribution au FMI Facilités d'ajustement structurel	(1 000)
AFFAIRES ÉTRANGÈRES	2 959
— Aide multilatérale	(626)
— DGR CST	(2 327)
— Aide d'urgence	(6)
COOPÉRATION	5 262
— Coopération technique	(2 735)
— FAC	(1 555)
— Investissements hors FAC	(16)
— Concours budgétaires	(876)
— Transport aide alimentaire	(80)
AUTRES MINISTÈRES	3 255
— Ecolage	(745)
— Recherche	(2 070)
— Aide alimentaire	(240)
— Divers	(200)
Coûts administratifs (AE 373, COOP 412, CCCE 375, Finan- ces 270)	1 430
TOTAL	29 504
PNB — en milliards de francs —	5 472
Aide en % PNB	0,54

B. LES DONN ET LES PRETS

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

Au sein de l'aide bilatérale, la part relative des dons augmente dans le projet de budget pour 1988. Cette augmentation confirme l'évolution récente résumée par le tableau ci-dessous.

	DOM-TOM exclus		
	dons	prêts	total
1981	67,0	33,0	100
1982	66,3	33,7	100
1983	74,1	25,9	100
1984	68,9	31,1	100
1985	72,5	27,5	100
1986	68,7	31,3	100

Lors de la session des Nations Unies de mai 1986 consacrée au développement, il était apparu que les Etats les plus démunis ne peuvent ajouter de nouveaux emprunts à la dette sous laquelle ils ploient. L'accroissement des dons apparaît donc opportune pour répondre à ce problème. Ceci se traduit à travers deux chapitres essentiels :

– les concours financiers du chapitre 41–43 du titre IV augmentent de 20 % (cf. *Supra*), à travers l'article 10 –aide directe au budget des pays les plus fragiles pour apurer leur dette, qui est maintenue à hauteur de 430 millions de francs- et l'article 20 : bonification d'intérêts de la caisse centrale de coopération économie (C.C.C.E.) dont les crédits passent de 300 à 450 millions de francs.

– pour le Fonds d'aide et de coopération, les crédits de paiement augmentent de 27,9 % alors que les autorisations de programme sont maintenues en francs courants à hauteur de 1.650 millions de francs.

1. Les prêts du Trésor

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.

En 1988, les interventions du Trésor seront marquées par une diminution des prêts et un quasi-maintien des dons. D'autre part, la contribution du Trésor au maintien des monnaies de la zone franc devrait pouvoir diminuer sensiblement. En sens inverse, les rééchelonnements de dettes qui seront accordés à certains Etats dans le cadre du Club de Paris devront l'amener à augmenter ses interventions au titre de la consolidation des dettes d'au moins un tiers.

2. 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 :

– Les prêts ordinaires accordés au titre du premier guichet bénéficient d'une bonification d'intérêt du Trésor public. La durée moyenne est de quinze ans dont cinq de différé. La bonification du Trésor public est imputée sur le chapitre 44-89 du budget des charges communes.

– 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.

En 1987, la Caisse centrale doit sensiblement accroître le montant des prêts de « premier guichet ».

La dotation du F.D.E.S. finançant les prêts à conditions spéciales doit s'établir en 1987 à 685 millions de francs, soit l'équivalent de la dotation pour 1986.

Les prévisions de versements s'établiraient à 4,45 milliards de francs contre 4,15 milliards de francs en 1986.

— 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% en 1985. Ces prêts sont réservés aux Etats connaissant des difficultés exceptionnelles.

— 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.

Le tableau ci-après, récapitule par guichet le plafond des engagements et des emprunts fixés pour les Etats étrangers en 1986 et 1987 :

(en millions de francs)

Etats étrangers	1986		1987	
	1 ^{er} guichet	2 ^e guichet	1 ^{er} guichet	2 ^e guichet
Engagements	3 880 (1)	1 000	4 000 (2)	900
Emprunts	2 800	1 000	2 800	900

(1) dont 800 M au titre du F.D.E.S.

(2) dont 900 M au titre du F.D.E.S

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 prêts de la C.C.C.E. comptabilisés dans l'aide publique pour leur part de libéralité sont ceux dits du « premier guichet ».

Les engagements de la Caisse centrale de coopération économique au premier semestre 1987, dans les pays du champ, ont été les suivants :

Etats	Premier guichet		
	Normal	Prêts à conditions spéciales	Total
Benin	—	—	—
Burkina	85,90	159,80	245,70
Burundi	8,60	13,00	21,60
Cameroun	11,20	—	11,20
Cap-Vert	—	—	—
Centrafrique	9,32	79,68	89,00
Comores	—	6,00	6,00
Congo	9,40	—	9,40
Côte-d'Ivoire	22,00	—	22,00
Djibouti	—	—	—
Gabon	39,00	—	39,00
Gambie	—	—	—
Guinée	25,50	54,80	78,30
Guinée Bissao	—	—	—
Guinée équatoriale	36,00	98,00	134,00
Haïti	—	—	—
Madagascar	112,69	—	112,69
Mali	1,50	—	1,50
Maurice	22,00	—	22,00
Mauritanie	—	16,00	16,00
Niger	—	12,00	12,00
Petites Antilles (1)	21,00	—	21,00
Ruanda	—	—	—
St-Thomas et Principe	—	—	—
Sénégal	162,50	14,30	176,80
Seychelles	17,00	—	17,00
Tchad	—	—	—
Togo	—	42,00	42,00
Zaïre	125,00	—	125,00
Non réparti	—	—	—
TOTAL	706,61	495,58	1 202,19

(1) Dominique - Grenade - Saint-Vincent - Sainte-Lucie

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.

Le projet de loi de finances pour 1988 poursuit la réorientation dans la répartition des crédits entre aide publique et aide privée au détriment de cette dernière. Il se traduit par une diminution très sensible des crédits de soutien aux initiatives privées et décentralisées :

– Les crédits de l'article 10 destinés aux organisations non gouvernementales connaissent une amputation de 8 millions de francs (– 89,5 %);

– Ceux de l'article 30 pour la coopération décentralisée sont en régression de 3,2 millions de francs.

Globalement, les crédits relatifs à l'aide privée et décentralisée passent de 104,7 millions de francs en 1987 à 102,9 millions de francs en 1988, soit une diminution de 1,7 %.

La réduction des subventions allouées à ce titre répond à l'objectif des pouvoirs publics d'aider désormais par projet des opérations concrètes de développement sur le terrain.

CHAPITRE IV

LE ROLE CROISSANT DES CONCOURS FINANCIERS

Les concours financiers s'élèvent à 875 millions de francs en 1988, soit une progression de 21 % par rapport à 1987, faisant suite à la hausse de 38 % en 1987 par rapport à 1986. 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.

Les concours financiers versés en 1986 et 1987 (premier semestre)

(en francs courants)

CHAPITRE 41-43 CONCOURS FINANCIERS	GESTION 1986		GESTION 1987 (premier semestre)	
	Aide bud- gétaire	Bonification d'intérêts	Aide bud- gétaire	Bonification d'intérêts
BURKINA.....			0,7	
COMORES.....	29,45		29,5	
CONGO.....		28		60,7
DJIBOUTI.....	60		82,5	
GUINEE.....			50	
GUINEE EQUATORIALE.....	13,42		4,2	
MAURITANIE.....	11			
MADAGASCAR.....		.37		48
HALI.....	40	15,2	20	
NIGEP.....	40			
R. C. A.....	86,089		60	
SENEGAL.....		53		
TCHAD.....	156,756		47	
TOGO.....	30,44			
TOTAL	465,155	133,2	293,9	108,7

En 1988, les concours financiers augmentent de 21 %.

Cette augmentation se justifie par :

- l'extension de la crise financière qui frappe l'Afrique;
- l'endettement des Etats bénéficiaires de notre aide qui impose d'accroître la concessionnalité des aides à l'ajustement structurel.

1. Des besoins accrus

Aggravée par une conjoncture internationale défavorable 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, affrontent des besoins de financement considérables, à la mesure du niveau de développement atteint par leur économie.

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).

Face à la dégradation croissante de leur situation financière et sur les instances pressantes de la France, la plupart de ces Etats se sont résolus à s'engager dans un processus de redressement financier, avec l'appui des institutions internationales, parfois en dehors d'elles (Tchad, Burkina, Comores, Djibouti) et sollicitent de la France une aide accrue.

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, un nombre croissant de pays devraient bénéficier de concours financiers entre 1987 et 1988 (18 contre 12 en 1986).

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 cette année dans un programme d'ajustement structurel feront encore face à d'importants besoins de financement en 1988.

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 en 1987, et plus encore en 1988, de satisfaire aux conditions de l'aide publique au développement. 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

LE ROLE PRIVILEGIE DU FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION

Les instruments essentiels de la coopération connaissent une évolution positive dans le projet de loi de finances pour 1988.

En premier lieu, il est mis fin à la déflation des effectifs des assistants techniques français qui, sur le terrain, sont chargés de lutter contre le sous-développement. La réduction de ces personnels avait été importante entre les rentrées scolaires 1983 et 1986 – 6.000 postes d'enseignants avaient été supprimés – ce qui posait le problème du maintien de l'assistance française.

En second lieu, les crédits de bourses sont augmentés de 3 % en 1988 afin de permettre aux futurs cadres africains de poursuivre en France des études de haut niveau (*cf. supra*).

Enfin, pour la deuxième année consécutive, un effort sensible est prévu au profit du Fonds d'aide et de coopération (F.A.C.) qui voit ses crédits de paiement augmenter de 28 %. Ainsi, le F.A.C., qui fonctionne par des dons sans retour, reste en 1988 le principal instrument de notre politique de coopération.

A. LA DIMINUTION DES EFFECTIFS DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE EST STOPPEE

La décision fondamentale, prise dans le courant de 1986, de marquer une pause dans la diminution des effectifs, ne commencera à se traduire dans les faits qu'en 1988. En effet, les chiffres de 1987 résultent en grande partie de la rentrée scolaire de 1986 et donc des décisions prises en 1985.

La répartition des effectifs de l'assistance technique dans les pays du champ en 1986 et au premier semestre 1987 est résumée par le tableau ci-dessous :

Evolution en 1986 et 1987 des effectifs de l'assistance technique dans les pays du champ

	1986 1 ^{er} SEMESTRE							1987 1 ^{er} SEMESTRE						
	CIV (1)	VSN (2)	MHB (3)	VP (4)	TOT (5)	ENS (6)	% (7)	CIV (1)	VSN (2)	MHB (3)	VP (4)	TOT (5)	ENS (6)	% (7)
BENIN	104	13	5	23	145	96	66,2	109	7	4	24	144	92	63,9
BURKINA	253	25	20	42	340	200	58,8	257	29	17	41	344	201	58,4
BURUNDI	90	11	11	20	132	66	50	84	15	10	22	131	64	48,9
CAMEROUN	523	78	39	61	701	494	70,5	463	86	40	64	653	464	71,1
CAP-VERT	10	3	0	3	16	6	37,5	11	4	0	4	19	8	42,1
CENTRAFR	309	30	35	30	404	202	50	281	32	38	25	376	190	50,5
COMORES	105	6	6	0	117	60	51,3	103	11	1	5	120	59	49,2
CONGO	325	38	16	11	390	250	64,1	305	32	19	11	367	233	63,5
COTE D'IVOIRE	2062	135	57	32	2286	1810	79,2	1887	142	54	28	2111	1657	78,5
DJIBOUTI	357	33	36	10	436	259	59,4	343	33	36	9	421	246	58,4
GABON	618	65	32	20	735	429	58,4	514	77	31	17	639	407	63,7
GAMBIE	0	0	0	0	0	0		4	5	0	2	11	9	81,8
GUINEE	0	0	0	0	0	0		46	9	1	0	56	46	82,1
GUINEE BISSAU	10	2	0	3	15	5	33,3	12	2	0	5	19	7	36,8
GUINEE EQU	9	4	0	3	16	3	18,8	12	9	0	4	25	8	32
HAITI	0	0	0	0	0	0		58	7	0	20	85	55	64,7
MADAGASCAR	516	37	44	0	597	469	78,6	456	42	40	3	541	405	74,9
MALI	255	22	13	31	321	195	60,7	249	22	11	37	319	189	59,2
MAURICE	90	3	0	2	95	19	20	57	2	0	2	61	44	72,1
MAURITANIE	237	35	23	5	300	179	59,7	238	22	22	5	287	163	56,8
NIGER	333	42	13	51	439	260	59,2	306	39	13	41	399	239	59,9
RWANDA	76	7	5	2	90	54	60	71	8	6	17	102	51	50
P ANTILLES	0	0	0	0	0	0		13	19	0	0	32	17	53,1
ST THOMAS	8	1	0	2	11	6	54,5	9	1	0	2	12	8	66,7
SENEGAL	923	41	46	56	1066	817	76,6	846	47	49	51	993	750	75,5
SEYCHELLES	25	9	0	3	28	12	42,9	24	3	1	3	31	15	48,4
TCHAD	79	12	13	0	104	27	26,0	81	13	13	2	109	32	29,4
TOGO	164	21	8	34	227	141	62,1	164	35	9	37	245	150	61,2
ZAIRE	131	20	5	0	156	93	59,6	131	14	7	1	153	82	53,6
FRANCE	7	0	2	0	9	7	77,8	21	0	2		23	4	17,4
TOTAL	7619	684	429	444	9176	6159	67,1	7160	768	424	482	8834	5895	66,7

En 1988, 140 postes effectifs supplémentaires seront prévus pour répondre à la demande des Etats.

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

Les autorisations de programme pour le F.A.C. s'élèvent en 1988, comme en 1987, à 1.650 millions de francs. En revanche, les crédits de paiement passent de 1.216 millions de francs à 1.555 millions de francs, soit une hausse de près de 30 %. Cette forte hausse est liée aux autorisations de programme de 1987 qui avaient augmenté de 48 % par rapport à 1986.

1. Les crédits relatifs aux opérations exceptionnelles

L'article 20 (opérations exceptionnelles) reçoit 165 millions de francs et représente 10 %, en crédits de paiement, des autorisations de programme. Ces crédits sont destinés à des investissements d'urgence décidés en cours d'année.

En 1986, ces crédits ont été totalement utilisés, selon la destination suivante :

(en millions de francs)

– remboursement de l'avance supportée par le chapitre 41–41 au chapitre 41–42 (assistance technique militaire)	25,500
– frais de transports de matériel militaire au Tchad	12,000
– équipement de l'armée tchadienne	20,634
– aide budgétaire au Tchad	52,000
– subvention à « Band Air France » : Frais de transbordement d'aide alimentaire	0,676
Total	110,810

En 1987, à ce jour, 60,5 millions de francs ont été affectés au financement d'un prêt d'ajustement structurel au Congo.

Des dépenses d'investissement sont envisagées d'ici à la fin de l'année au profit de plusieurs pays : Tchad, Congo et Gabon.

2. L'article 10, pour les opérations classiques destinées au financement de projet d'investissements, bénéficiera en 1988 de mesures nouvelles à hauteur de 330 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 31 % par rapport à 1987. Il s'agit là d'un effort considérable que la France accomplit 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, ont été en 1986 et au premier semestre 1987, les suivants :

(en millions de francs)

Bénéficiaires	1986	1 ^{er} semestre 1987
Intérêt général	254 593	232 435
Inter-Etats	144 900	192 374
P.M.A.		
Bénin	15 350	29 376
Burkina-Faso	29 150	12 600
Burundi	26 750	18 850
Cap-Vert	9 900	7 500
Centrafrique	37 200	36 000
Comores	16 350	22 950
Djibouti	9 100	12 750
Guinée	27 600	51 870
Guinée Bissao	7 700	12 100
Guinée équatoriale	10 500	7 400
Haïti	25 900	49 020
Mali	33 070	55 000
Mozambique	2 500	—
Niger	32 941	31 910
Rwanda	19 100	3 700
Soa Tome et principe	4 750	11 000
Tchad	68 400	84 750
Togo	25 051	18 300
Total P.M.A.	401 312	465 076
NON P.M.A.		
Cameroun	28 400	17 400
Congo	19 600	25 135
Côte-d'Ivoire	18 450	24 000
Gabon	20 030	18 500
Madagascar	29 800	31 550
Maurice	12 250	16 750
Mauritanie	12 300	35 425
Petites Antilles	3 450	2 530
Sénégal	47 300	56 460
Seychelles	4 000	4 000
Zaire	37 250	33 700
Total Etats Non P.M.A.	232 830	265 450
Total Etats	634 142	730 526
TOTAL GENERAL	1 033 635	1 155 335

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 de spécialistes,

– la fourniture de matériels, dans le cadre d'une aide dite « directe ». L'enveloppe de l'assistance technique militaire connaît en 1988 des évaluations contrastées :

- les crédits du titre IV passent de 596 millions de francs en 1987 à 882 millions de francs, soit une augmentation de 44,6 % due, pour l'essentiel, à un transfert de 266 millions de francs en provenance du ministère de la Défense;

- les crédits de paiement du titre VI (aide aux armées nationales) passent de 25 à 18,2 millions de francs (– 26,9 %).

CHAPITRE VI

**L'AIDE MULTILATERALE :
UNE PARTICIPATION ACCRUE**

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 représentera, comme en 1987, environ 27 % et les crédits correspondants (8 milliards de francs) dépasseront les seuls crédits du ministère de la Coopération.

La participation de la France aux organismes de financements internationaux est importante : 24 % pour le Fonds européen de développement ; 8 à 10 % pour les organismes de Bretton Woods, c'est-à-dire le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

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.

°
° °

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

Ces contributions devraient s'élever, en 1988, à 3,165 milliards de francs. La contribution qui transite par le F.E.D. (Fonds européen de développement) 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. Il faut observer que, depuis l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux communautés européennes, la part de la France dans le financement de ces accords s'élève à 23,58 % du total.

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

De 1983 à 1985, 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)

	1983		1984		1985	
	Obligatoires	Bénévoles	Obligatoires	Bénévoles	Obligatoires	Bénévoles
Organisation des Nations-Unies	30,2		38,7		47,3	
PNUD.....		199,3		243,6		257,0
FAO	27,2		36,6		34,4	
Programme d'aide FAO.....		0,9		2,3		2,4
Programme Alimentaire Mondial...		19,0		2,3		2,4
Aide alimentaire FAO-PAM.....		7,3		16,3		40,6
Organisation mondiale de la Santé (OMS).....	72,5		92,3		112,2	
Programme d'aide OMS.....		2,9		3,2		3,3
Fonds N.U. lutte contre les drogues		1,0		1,5		1,5
Organisation de Travail (OIT).....	10,1		12,7		15,1	
ONUDI (Développement Industriel)	7,0		8,5		8,5	
UNESCO.....	4,8		2,9		4,7	
UNICEF		32,0		35,1		37,6
UNRWA (Réfugiés de Palestine)....		8,1		8,6		8,6
HCR (Réfugiés).....		10,4		17,4		25,0
PNUE (Environnement).....		6,1		6,8		7,6
FNUAP (Population).....		2,2		2,2		2,2
Institu. N.U. pour la Namibie.....		1,0		1,1		1,1
Convention pour la protection du patrimoine mondial	0,8		1,0		1,1	
Programme veille météo mondiale de l'OMM		3,5		1,6		2,0
Commission du Pacifique Sud	3,9		4,3		6,1	

En 1988, les crédits devraient s'élever à 626 millions de francs. Ils sont inscrits au budget des Affaires étrangères, à l'aide multilatérale, dont elle constitue l'essentiel des crédits.

Les principales contributions françaises à des organismes des Nations-Unies s'étaient élevées, en 1986, à 583,7 millions de francs selon la répartition suivante :

(en millions de francs)

Organismes ONU	Contributions	
	Obligatoires	Bénévoles
Organisation des Nations-Unies	37,6	
PNUD		230,0
FAO	35,4	
Programme d'aide FAO		1,5
Programme alimentaire mondial		18,0
Aide alimentaire FAO-PAM		29,0
Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ...	91,7	
Programme d'aide OMS		3,5
Fonds NU lutte contre les drogues		1,5
Organisation internationale de travail (OIT) ...	12,2	
ONUDI (Développement industriel)	39,4	
UNESCO	4,2	
UNICEF		38,0
UNRWA (Réfugiés de Palestine)		10,0
HCR (Réfugiés)		13,5
PNUE (Environnement)		6,5
FNUAP (Population)		2,2
Institut NU pour le Namibie		1,1
Convention pour la protection du patrimoine mondial	0,8	
Programme veille météo mondiale de l'OMM.		2,0
Commission du Pacifique Sud	5,6	
TOTAL	226,9	356,8

CONCLUSION

Ainsi, le projet de budget pour 1988 du ministère de la Coopération est en forte croissance par rapport au budget 1987, après prise en compte des transferts avec le ministère des Affaires étrangères : + 13,34 %.

Cette croissance est encore plus remarquable si l'on prend soin de la replacer dans le contexte général de rigueur qui a présidé aux arbitrages du projet de loi de finances pour 1988.

C'est dire que le renforcement 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, est 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.

Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur vous engage à l'approuver.

Réunie le 28 octobre 1987 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 1988.