

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION :
COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT	11
I. L'AMELIORATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE DES PAYS DU CHAMP	11
A. DES RESULTATS ENCOURAGEANTS	11
B. LA MISE EN OEUVRE DE REFORMES STRUCTURELLES ET LES PROGRES DE L'INTEGRATION REGIONALE	15
II. LE RECU DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	18
A. UN REFLUX GENERAL	18
B. LES INCERTITUDES DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE	20
<i>1. Les évolutions récentes de l'aide communautaire</i>	20
<i>2. Les perspectives pour Lomé V et la mise en place du VIII^e FED</i>	23
<i>3. La part importante de l'aide française</i>	27
III. L'AIDE FRANÇAISE A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE EFFICACITE	28
A. UNE AIDE DISPERSEE	29
B. LA REFORME DE L'AIDE FRANÇAISE AU DEVELOPPEMENT	32

CHAPITRE II : LE BUDGET DE LA COOPERATION	37
I. L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1995 ET 1996	37
A. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1995	37
1. <i>Des reports élevés</i>	38
2. <i>Des annulations significatives</i>	39
3. <i>Les fonds de concours</i>	39
4. <i>Les transferts</i>	40
5. <i>Une ouverture</i>	40
6. <i>Une hausse des taux d'engagement et d'ordonnancement</i>	41
B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1996	41
1. <i>Un gel de crédits rigoureux</i>	42
2. <i>Des annulations substantielles</i>	43
3. <i>Des reports de crédits élevés</i>	44
4. <i>Quelques ouvertures de crédits</i>	44
II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1997	44
A. PRÉSENTATION PAR TITRE	45
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	46
2. <i>Les dépenses en capital</i>	48
B. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT	49
1. <i>L'administration générale</i>	50
2. <i>L'aide et la coopération</i>	52
3. <i>Les établissements publics</i>	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
ANNEXE	71

PRINCIPALES OBSERVATIONS

● Le dernier rapport public de la Cour des comptes consacre une série d'observations aux structures administratives et à la gestion du ministère de la coopération

A partir d'investigations menées entre 1992 et 1995 dans les services du ministère et les institutions de coopération qui lui sont liées, la Cour constate que le ministère de la coopération *"n'est que très insuffisamment le responsable et le coordonnateur"* de l'aide publique au développement prise en charge par la France. Elle regrette notamment *"la définition à la fois imprécise et évolutive du champ d'intervention"* qui pose *"le problème de la dualité avec le ministère des affaires étrangères, même si la coopération n'en est plus aujourd'hui officiellement qu'une fonction déléguée"*.

La Cour donne des justifications principalement historiques à cette situation. Elle relève aussi que la complexité croissante des structures ne s'est jamais accompagnée de la mise en place de procédures de coordination suffisantes.

Pour étayer cette démonstration, la Cour prend deux exemples qui lui paraissent significatifs des faiblesses du dispositif actuel : **l'action culturelle extérieure** et la **coopération militaire**.

Dans le premier cas, la Cour souligne la trop grande dispersion, tant institutionnelle que budgétaire, des moyens affectés à l'action culturelle. S'agissant de la coopération militaire, elle dénonce le manque de cohérence entre les objectifs et les structures.

Par ailleurs, la Cour critique la gestion des crédits du ministère. Elle constate un véritable décalage entre la *"forte déconcentration de l'action opérationnelle au profit des missions de coopération et d'action culturelle"* et la *"centralisation marquée de la gestion budgétaire"*. Elle relève les insuffisances de la formation des agents, des procédures de contrôle et l'absence de définition de directives comptables claires.

La Cour condamne enfin particulièrement *"le statut dérogatoire du FAC"*. Elle conclut ses observations par les propos suivants : *"En définitive, la réintégration de la totalité des dépenses dans le réseau des comptes publics et l'amélioration de la compétence budgétaire et comptable des personnels en poste à l'étranger sont les conditions préalables d'une amélioration de la gestion de cette administration."*

② Ces observations de la Cour recourent un certain nombre de remarques plusieurs fois effectuées par votre rapporteur

Le rôle du ministère de la coopération est au centre de la réforme de l'aide publique au développement.

Or, notre système d'aide au développement est perfectible. Il est important qu'il obéisse à une vision politique cohérente et qu'il évite, en particulier sur le terrain, les chevauchements de compétences et le manque de coordination.

A cet égard, **le rattachement de la coopération au ministère des affaires étrangères**, sous la forme d'un ministère délégué, **l'élargissement de son champ d'intervention** aux pays ACP et à l'Afrique du Sud, dans un souci de cohérence avec les mécanismes communautaires et de promotion des projets d'intégration régionale, et **l'engagement d'une réflexion** sur la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'aide publique au développement sous l'autorité du Premier ministre sont des éléments positifs.

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler le rôle majeur du ministère de la coopération qui constitue l'interlocuteur irremplaçable de nombreux pays et contribue, de ce fait, au maintien de l'influence de la France dans certaines parties du monde, notamment en Afrique.

Par ailleurs, ce ministère dispose de personnels au savoir-faire réel dans le domaine de la coopération et du développement qui peuvent utilement aider les autres administrations qui mettent en oeuvre des actions de coopération.

Dans ces conditions, il apparaît regrettable que la Cour des Comptes se soit livrée à des remarques d'opportunité, en particulier au regard de la définition évolutive du "champ", celle-ci répondant avant tout à des choix politiques.

En tout état de cause, une meilleure coordination et une meilleure efficacité dans la gestion des moyens de l'action extérieure de l'Etat sont nécessaires, compte tenu de la situation budgétaire générale.

③ Les crédits du ministère de la coopération baissent pour la cinquième année consécutive

Ce budget a ainsi pris toute sa part à l'effort général d'économie du budget de l'Etat.

S'il est très satisfaisant d'avoir recherché au cours de ces dernières années à "dépenser mieux tout en dépensant moins", il apparaît aujourd'hui que les économies effectuées sur le budget de la coopération arrivent à leur terme.

Ainsi, **la baisse continue des crédits d'assistance technique** depuis dix ans a conduit à la suppression de plus de 60 % des postes de coopérants techniques. Or, comme l'indique le ministère lui-même : *"en 1997, l'effectif global passera sous le seuil de 3.000 agents (...) il convient de considérer que l'étiage minimal est très proche"*.

De même, s'agissant de **l'aide-projet**, il est important de lui **maintenir un caractère véritablement prioritaire**, car elle se situe au coeur de notre politique de coopération.

A cet égard, votre rapporteur estime que la diminution des dotations inscrites dans le budget de 1997 au titre du FAC ne reste admissible que si ces crédits ne sont pas amputés en cours d'année comme cela a été le cas en 1995 et 1996 -dans des proportions très significatives (25 % des autorisations de programme en 1996).

La relative stabilité de l'effort de coopération militaire, des crédits de bourses et d'études, de la subvention à l'AEFE et des moyens de la coopération non gouvernementale et décentralisée est néanmoins satisfaisante, de même que la mise en place du régime de l'indemnité logement des coopérants civils dont l'application a, faut-il le rappeler, beaucoup tardé.

④ **L'amélioration de la situation des pays du champ permet la très forte baisse des crédits d'ajustement structurel**

Votre rapporteur se félicite de constater que **la situation économique de nombreux pays du champ évolue favorablement**, plusieurs pays africains ayant même constaté cette année une croissance économique supérieure à leur croissance démographique.

D'une façon générale, la dévaluation du franc CFA, la hausse des cours des matières premières et les réformes structurelles engagées dans ces pays permettent une hausse de la production agricole et des exportations, une amélioration des balances de paiements et une réduction des déficits publics.

De ce fait, le programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA peut être aujourd'hui réduit, même s'il convient de **rester attentif aux difficultés sociales que connaissent les pays en phase d'ajustement**.

Un dernier problème qu'il conviendrait de régler subsiste cependant, celui des pensions versées en francs CFA.

⑤ La nécessité d'élaborer un règlement financier pour une gestion plus efficace du FAC

Les retards et la lenteur d'exécution de certains projets du FAC ont pour effet, outre un problème d'image pour notre pays, de geler une masse de crédits qui pourraient facilement être utilisés par d'autres projets ou actions, prêts et en attente de financements.

Aussi, pour permettre une exécution plus efficace et plus rapide des projets, votre rapporteur souhaiterait qu'un **règlement financier du FAC** soit établi.

Celui-ci reposerait sur **deux principes** :

- **que les projets soumis au Comité directeur soient prêts**, c'est-à-dire que les terrains prévus soient disponibles, que les plans soient arrêtés et que les modalités définitives soient approuvées au plan technique par le ministère, sauf dans le cas exceptionnel où un engagement politique exigerait un affichage rapide,

- **que l'exécution des projets approuvés par le FAC soit soumise à des délais stricts** : délai de 6 mois pour engager l'opération après notification de la décision du Comité directeur au chef de mission ou à l'ambassadeur, puis délai maximum de 2 ans pour achever le projet. Seul le Comité directeur du FAC pourrait décider de prolonger, dans des cas exceptionnels, ces délais. En cas de non respect des délais et de non prolongation des projets, ceux-ci seraient automatiquement annulés et les crédits correspondants rétablis pour une autre affectation par le Comité directeur.

Un tel calendrier d'exécution devrait s'appliquer non seulement aux dépenses d'investissement mais également aux crédits d'intervention, notamment d'assistance technique civile.

⑥ Les modalités actuelles de l'aide communautaire au développement ne sont pas satisfaisantes

Votre rapporteur a constaté à de nombreuses reprises, et en particulier "sur le terrain", que, pour la conduite des actions d'aide et de coopération, la coordination entre les services de la Commission et les représentants des Etats membres n'était pas bonne.

Ainsi, il est difficile d'obtenir des informations sur la manière dont l'aide européenne est répartie et utilisée. Or, la France contribue très largement à cette aide en fournissant environ le quart des ressources. Il apparaît donc **nécessaire que l'autorité politique reprenne en main la politique d'aide et de coopération** qui est aujourd'hui menée à la seule initiative des services de la Commission. Cette situation manque en effet de transparence et aboutit parfois à des résultats contestables comme lorsque, par exemple, les Services de la Commission lancent des appels d'offres à partir de listes restreintes d'entreprises.

De même, il est regrettable que la politique d'aide européenne ne vienne pas mieux accompagner les politiques nationales. A cet égard, il apparaît **impératif qu'une réelle coordination soit mise en oeuvre** entre nos ambassades et missions de coopération et les services de la Commission, surtout dans les pays du champ où la France est très souvent le premier bailleur de fonds.

● **L'aide publique au développement doit rester significative**

Votre rapporteur se félicite une nouvelle fois de la **place de la France parmi les pays du G7** et parmi les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE en matière de générosité à l'égard des pays en voie de développement.

Il souligne qu'il ne faut pas oublier d'ajouter à la partie "visible" de l'aide française la **contribution de notre pays au Fonds européen de développement et aux interventions communautaires** en matière de coopération internationale. Cette contribution continue en effet de s'accroître. Elle dépassera pour la première fois **5 milliards de francs** en 1997 et devrait augmenter de 26 % par rapport à 1996.

Enfin, les **orientations arrêtées en juin 1996** à Lyon, à l'occasion du sommet du G7, qui donnent une priorité à l'Afrique sub-saharienne et à l'aspect qualitatif de l'aide publique au développement sont conformes aux priorités que la France s'est elle-même donnée depuis plusieurs années, ce qui devrait conduire nos partenaires occidentaux à amplifier les efforts de la France dans ces pays.

Sur l'aide française, votre rapporteur rappelle les deux principes qui lui paraissent essentiels : **la nécessité de préserver l'influence de la France et l'importance d'honorer les engagements et la signature de l'Etat vis-à-vis de nos partenaires.**

CHAPITRE PREMIER

LA POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

L'année 1996 a vu se confirmer deux tendances déjà sensibles l'an passé.

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

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

I. L'AMELIORATION DE LA SITUATION ECONOMIQUE DES PAYS DU CHAMP

Les résultats économiques de l'Afrique sub-saharienne ont été globalement encourageants en 1994 et se sont sensiblement améliorés en 1995 et 1996. Parallèlement, les Etats ont engagé ou poursuivi des réformes de structures souvent courageuses qui doivent permettre de consolider ces premiers résultats.

A. DES RESULTATS ENCOURAGEANTS

L'Afrique sub-saharienne a traversé **au cours des années 80** une période particulièrement difficile sur le plan économique. La chute des cours des matières premières, notamment agricoles, et la baisse du cours du dollar ont entraîné une brutale chute des revenus d'exportation et du niveau de vie, alors que la croissance démographique se poursuivait à un rythme soutenu. Les finances publiques des Etats se sont fortement dégradées, en raison de la

baisse des recettes fiscales et douanières, mais aussi de l'absence de discipline en matière de dépenses publiques. L'endettement extérieur s'est accru, l'accumulation des arriérés de paiement conduisant les institutions financières internationales à rompre les accords d'ajustement et à suspendre leurs paiements.

Les dernières données disponibles montrent qu'une **nette inflexion s'est opérée depuis 1994**. La croissance, en Afrique sub-saharienne, a repris modestement en 1994, à hauteur de 1,5 %, puis elle s'est affirmée en 1995 avec 4,4 % et devrait se situer à un niveau encore plus élevé en 1996, à 4,6 %.

Trois éléments ont joué dans cette amélioration :

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

- les **récoltes exceptionnelles**, tant des produits vivriers que des produits agricoles d'exportation, grâce à un accroissement des productions et à une bonne pluviométrie.

- la **dévaluation du franc CFA** le 12 janvier 1994, qui a joué un rôle moteur dans le retour à la croissance des pays de la zone franc. Celle-ci a notamment permis, d'une part, la substitution des productions locales aux produits d'importation et, d'autre part, la revalorisation des prix à l'exportation exprimés en francs CFA.

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

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

Alors qu'au cours des deux années précédant la dévaluation, le taux de croissance réelle des pays de la zone franc était négatif (- 0,7 % en 1992 et - 1,8 % en 1993), **le taux de croissance moyen a dépassé 1,5 % en 1994, 4,4 % en 1995, et devrait atteindre 5,6 % en 1996**, les prévisions étant meilleures pour l'Afrique de l'ouest que pour l'Afrique centrale.

Si de telles prévisions se confirment, on assisterait en 1996 pour la deuxième année consécutive à un **accroissement du revenu par habitant** dans la zone franc, la croissance économique étant supérieure à celle de la population.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Malgré la diminution de moitié de la parité du franc CFA, l'inflation, qui s'est élevée à près de 30 % en 1994, est passée à 14,8 % en 1995 et devrait être nettement inférieure à 10 % en 1996. Cela signifie que les pays de la zone franc ont pu conserver l'essentiel du gain de compétitivité induit par la dévaluation.

Dans le même temps, les salaires ont été globalement maîtrisés si bien que le pouvoir d'achat des salariés a été fortement atteint. Cette diminution touche essentiellement les zones urbaines, le secteur rural ayant

quant à lui pleinement profité de la bonne tenue sur les marchés des productions agricoles.

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

Sur le plan des **finances publiques**, une nette amélioration a pu être constatée en 1994 et 1995, mais elle demeure insuffisante, le besoin de financement de l'ensemble de la zone franc s'élevant encore à environ 15 milliards de francs français.

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

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

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

C'est pourquoi le ministère de la coopération a entrepris avec la Caisse française de développement et d'autres partenaires ou bailleurs de fonds une **réflexion sur les moyens de développer l'investissement privé en Afrique sub-saharienne**.

De ce point de vue, les observations du rapport du député Yves Marchand, nommé parlementaire en mission par le Premier ministre sur ce sujet, sont d'un grand intérêt.

B. LA MISE EN OEUVRE DE REFORMES STRUCTURELLES ET LES PROGRES DE L'INTEGRATION REGIONALE

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

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

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

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

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

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

Un programme de privatisation des entreprises publiques a été engagé dès 1990 et s'est accéléré après la dévaluation. Bien que s'étant heurtées à certaines difficultés, ces privatisations ont permis à l'Etat

d'enranger de nouvelles ressources tout en mobilisant les investissements privés nécessaires à la relance économique.

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

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

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

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

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

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

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

De même, le traité portant **harmonisation du droit des affaires en Afrique** est entré en vigueur en 1995. Il vise à clarifier l'environnement juridique et garantir la sécurité juridique et judiciaire des affaires. Déjà, plusieurs projets d'actes législatifs uniformes ont été préparés en matière de droit commercial et de droit comptable. Le traité prévoit également l'instauration d'une cour commune de justice et d'arbitrage, chargée d'assurer

un règlement efficace des litiges, et la création d'une école supérieure régionale de la magistrature dispensant une formation de haut niveau. Il faut signaler que l'adhésion à ce traité est ouverte à l'ensemble des pays de l'OUA.

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

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

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

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

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

Ces importantes réformes structurelles témoignent d'une volonté politique nouvelle même s'il est encore trop tôt pour évaluer leurs résultats et si l'on constate d'inévitables difficultés de mise en oeuvre.

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

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

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

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

II. LE REcul DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

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

A. UN REFLUX GENERAL

Selon les dernières données disponibles, l'aide publique au développement apportée par les **pays de l'OCDE** est tombée à **0,27 % de leur PNB en 1995**, soit au niveau le plus bas depuis vingt ans. Ces pays s'éloignent donc encore de l'objectif convenu en 1970 de 0,7 % du PNB.

Certains facteurs comme le calendrier de reconstitution des ressources des institutions de développement multilatérales ou les effets des annulations de dettes peuvent faire varier ces chiffres. De même, l'amélioration de la situation financière de certains Etats peut rendre moins nécessaires les aides budgétaires directes.

Toutefois, l'évolution actuelle marque nettement les réticences de plus en plus fortes de certains pays à maintenir leur effort d'aide au développement.

Cette situation est apparue très nettement dans les négociations liées à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement et pour la mise en place du VIII^e FED.

**L'aide publique au développement versée par les pays du
Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE**

En 1995⁽¹⁾, les membres du CAD ont versé **59 milliards de dollars** d'aide publique au développement, en baisse de 9,3 % en termes réels par rapport à 1994. Cet effort représente **0,27 % du PNB** de l'ensemble des pays membres, soit le **taux le plus faible enregistré depuis que les Nations Unies ont adopté en 1970 un objectif de 0,7 %**.

Selon l'OCDE, **plusieurs facteurs** ont contribué à cette baisse en 1995 : la poursuite des efforts déployés dans de nombreux pays pour réduire les déficits budgétaires, des retards dans l'approbation de la reconstitution du capital des banques multilatérales de développement, une réduction des dépenses de maintien de la paix comptabilisées dans l'aide publique au développement.

En valeur absolue, les principaux donateurs sont les pays suivants :

Japon	14,48 millions de dollars
France	8,44 millions de dollars
Allemagne.....	7,48 millions de dollars
Etats-Unis	7,30 millions de dollars
Pays-Bas	3,32 millions de dollars
Royaume-Uni.....	3,18 millions de dollars
Canada.....	2,11 millions de dollars

En termes relatifs, les pays contribuant le plus à l'aide publique au développement par rapport à leur PNB sont :

Danemark.....	0,97
Suède	0,89
Norvège.....	0,87
Pays-Bas.....	0,80
France	0,55
Canada	0,39
Belgique.....	0,38

(1) *Derniers chiffres connus.*

En dehors de la France et du Canada, les autres pays du G7 se situent aux niveaux suivants :

Allemagne.....	0,31
Royaume-Uni.....	0,29
Japon.....	0,28
Italie.....	0,14
Etats-Unis.....	0,10

La France se place donc au deuxième rang pour le montant de l'aide totale qu'elle apporte aux pays en développement. Sa contribution représente 14,3 % de l'aide versée par les pays du CAD. Elle est au premier rang des pays du G7 pour la part du PIB qu'elle affecte à cette aide.

B. LES INCERTITUDES DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE

L'aide communautaire au développement a pris beaucoup d'ampleur au cours des dernières années. Elle ne répond toutefois pas à une politique globale claire et ses modalités de gestion restent très imparfaites.

1. Les évolutions récentes de l'aide communautaire

Ces évolutions ont pris les chemins suivants :

- Une extension progressive du champ géographique

Les accords avec les pays ACP financés sur contributions volontaires ont été institués les premiers, il y a 30 ans. Puis, une coopération avec les pays tiers méditerranéens et les pays en voie de développement d'Amérique latine - Asie, financée sur le budget communautaire, s'est progressivement développée (les premiers protocoles méditerranéens datent de 1978 et l'aide-projet aux pays d'Amérique Latine - Asie est apparue en 1976).

- Une coopération de plus en plus ambitieuse

Les volumes des interventions extérieures de la Communauté européenne ont considérablement augmenté ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Crédits d'aide communautaires
(crédits d'engagement)**

(en millions d'écus)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Coopération avec les PVD l'Amérique Latine - Asie	327	369	378	457	546	633	524	700	661
Coopération avec les pays du bassin méditerranéen	153	225	227	107	404	356	423	536	878
Autres actions de coopération		181	250	580	788	471	501	587	343
Coopération avec les PECO et l'ex-URSS			496	1.189	1.452	1.498	1.479	1.687	1.784
Coopération avec d'autres pays tiers	15			587		39	59	52	
Volets externes de certaines politiques communautaires				173	216	189	275	247	306
Total des actions extérieures	1.256	1.449	1.888	3.595	3.948	4.281	4.371	5.027	5.212
FED	1.587	1.587	1.587	2.280	2.280	2.280	2.280	2.280	2.630
TOTAL GENERAL	2.843	3.036	3.475	5.875	6.228	6.561	6.651	7.307	7.842

Par ailleurs, au fur et à mesure de son accroissement, l'aide communautaire est devenue de plus en plus diversifiée. Elle utilise des **instruments nombreux** : subventions à des programmes nationaux ou régionaux, aide à l'ajustement structurel, systèmes stabex et sysmin, aide d'urgence, aide aux réfugiés, bonifications d'intérêt, capitaux à risques, prêts de la BEI pour des projets nationaux et régionaux.

- Une coopération de plus en plus "politisée"

L'aide au développement est devenue l'un des éléments de la "politique extérieure" de l'Union européenne et l'un des moyens d'affirmer l'existence de l'Europe.

Elle est par ailleurs de plus en plus souvent conditionnée au respect des droits de l'homme et des grands principes démocratiques.

- Une modification de la répartition géographique de l'aide

La préférence pour les pays ACP laisse peu à peu la place à une mondialisation de l'aide communautaire. L'aide accordée aux pays du bassin méditerranéen et aux pays de l'est a été triplée entre 1990 et 1995, celle attribuée aux pays d'Amérique Latine - Asie a doublé. Au cours de la même période, l'enveloppe destinée aux pays ACP n'a progressé que d'un peu plus de 40 %.

- L'absence de politique communautaire globale d'aide au développement

Sous les pressions des différents Etats membres, dont les intérêts historiques, économiques et politiques divergent souvent, et dont les uns essayent d'attirer les financements européens vers la Méditerranée, d'autres vers l'Amérique latine ou centrale ou l'Asie, d'autres enfin vers les pays de l'Est, la Communauté consacre des flux d'aide de plus en plus importants à l'ensemble des pays non-ACP.

De fait, la Commission, mais aussi le Conseil, ont toujours refusé à ce jour d'arbitrer entre ces pressions divergentes, et raisonnent en termes d'additionnalité. Des financements ou des concessions commerciales supplémentaires sont accordés au fur et à mesure des requêtes ou des renégociations, de sorte qu'aujourd'hui, la Communauté n'a plus, comme par le passé, de politique d'aide au développement véritablement cohérente.

Votre rapporteur regrette vivement cette situation car elle conduit à laisser les services de la Commission agir à leur guise, en l'absence de toute directive précise.

Il lui paraît donc indispensable que l'autorité politique "reprenne la main" et décide d'adopter une véritable politique de coopération. Il conviendrait également que les Etats membres donnent des directives claires et détaillées aux Services de la Commission afin, ensuite, de pouvoir contrôler la mise en oeuvre de l'aide accordée par l'Union européenne.

2. Les perspectives pour Lomé V et la mise en place du VIII^e FED

- Bilan de la Convention de Lomé

Le bilan actuel de la Convention de Lomé et de ses accords successifs apparaît **contrasté**.

Rappel des objectifs de la Convention de Lomé

a) **Aider les pays ACP** à l'aide de subventions ou de capitaux à risques du Fonds Européen de Développement (FED) et de prêts de la Banque Européenne de Développement (BEI) destinés à la réalisation de programmes de développement nationaux et régionaux.

Cinq autres instruments relevant spécifiquement du FED contribuent également à mettre en oeuvre cette politique : le stabex, le sysmin, l'aide d'urgence, l'aide aux réfugiés et l'aide à l'ajustement structurel.

La portée de la Convention est donc très large puisqu'elle couvre la coopération pays ACP-Union européenne en vue d'un développement de tous les secteurs économiques ainsi que la coopération en matière culturelle, sociale et régionale et la protection de l'environnement.

b) **Favoriser le commerce** à travers certains arrangements :

- accès en franchise et hors contingent au marché de la Communauté européenne pour presque toutes les exportations des pays ACP ;

- achat garanti par la Communauté européenne d'un volume de sucre ACP aux prix en vigueur dans la Communauté ;

- mise en place de moyens financiers destinés à la promotion et au développement du commerce.

La Convention vise ainsi à développer les échanges entre les Etats ACP et l'Union européenne et à favoriser l'industrialisation des Etats ACP ainsi que le développement de leur secteur agricole. Elle vise également à promouvoir la coopération régionale entre pays ACP.

Les accords de Lomé n'ont pu empêcher **une certaine marginalisation des pays ACP**.

En effet, malgré une certaine croissance à la fin des années 70, les économies ACP subissent depuis les effets d'une marginalisation économique et commerciale continue, l'Afrique sub-saharienne ne représentant plus que 2 % du commerce mondial. La performance commerciale des pays ACP a été décevante malgré l'accès en exemption de droits et quotas de la plupart de leurs exportations sur le marché de l'Union européenne et des diverses clauses commerciales de la Convention. La part des exportations ACP sur le marché

communautaire est passée ainsi de 6,7 à 3,7 % entre 1976 et 1992, alors que des pays en développement moins privilégiés et des pays asiatiques en particulier sont parvenus à améliorer leurs positions sur le marché de l'Union européenne. Cette détérioration des économies, qui n'exclut pas toutefois certaines exceptions (Maurice, Jamaïque, Zimbabwe) s'est aggravée d'une instabilité économique et sociale croissante (Burundi, Rwanda, Ouganda).

Mais on ne peut imputer cette situation aux insuffisances de la Convention de Lomé. Celle-ci a apporté aux pays ACP **une aide en augmentation substantielle**, passant de 4,6 milliards d'écus pour le Ve FED (1980-1985) à 12 milliards pour le VIIe FED (1990-1995) et à **13,3 milliards pour le VIIIe FED** signé en novembre 1995. En outre, cette aide a pris un caractère de plus en plus concessionnel avec l'augmentation de la part des dons (jusqu'à 90 % du total).

Les pays ACP ont, de leur côté, dû faire face à plusieurs facteurs défavorables : la détérioration des termes de l'échange, la hausse du dollar et des taux d'intérêt, l'effondrement des financements privés ainsi qu'une instabilité politique souvent accrue par l'inadaptation des appareils étatiques et administratifs.

De plus, nombre de pays ACP n'ont pas réglé les problèmes structurels qui freinent leur développement commercial : absence d'une infrastructure permettant l'écoulement fiable des exportations, difficulté à attirer les investisseurs privés, développement insuffisant du secteur financier et base trop étroite des ressources humaines.

Cependant, le système de Lomé comporte de véritables atouts. Il repose sur une gestion paritaire et un partenariat Nord-Sud, différents des mécanismes plus unilatéraux des bailleurs de fonds classiques. En outre, il incite au développement des capacités institutionnelles des pays concernés.

Ces atouts n'ont pu toutefois être entièrement exploités car :

- la Convention de Lomé s'applique à des Etats affaiblis et en permanente restructuration,
- elle associe 70 pays aux intérêts parfois divergents,
- elle n'a pu toujours éviter les écueils bureaucratiques d'un système fondé sur des procédures complexes et souvent rigides pour faire face à la diversité des situations,
- l'aide communautaire n'a pas complètement réussi à imposer son identité et à affirmer sa spécificité face à l'aide des autres bailleurs de fonds, notamment multilatéraux,

- la mobilisation tant de certains Etats membres que de certains pays ACP a été insuffisante pour permettre une pleine efficacité du dispositif de Lomé.

- La mise en place du VIIIe FED

Les 15 Etats membres ont décidé, au Sommet de Cannes, en juin 1995, d'accorder **13,3 milliards d'écus** pour le VIIIe FED (1995-2000). La signature officielle de l'accord est intervenue avec les pays ACP, au mois de novembre à l'Ile Maurice.

Le processus de ratification de l'accord est en cours. Il devrait prendre environ 18 mois.

En attendant sa mise en oeuvre, les fonds non consommés du VIIe FED permettent d'assurer le financement de l'aide aux pays ACP.

- Les perspectives incertaines de Lomé V

Parallèlement à l'accord sur le VIIIe FED, une révision à mi-parcours de Lomé IV a été effectuée en juin 1995.

Elle a permis, par exemple, de remédier à certaines rigidités du système, d'améliorer la programmation des projets, de simplifier les procédures, tout en accentuant les conditions de respect des droits de l'homme et de la démocratie.

Toutefois, **malgré un soutien actif de la France**, à la fois pour des raisons politiques -l'affirmation d'une priorité en faveur des pays ACP- et pour des raisons institutionnelles -l'appui au mécanisme du partenariat-, **le système de la Convention de Lomé apparaît sérieusement menacé à moyen terme.**

Les deux risques principaux sont :

- **la disparition de la spécificité ACP**, tant en ce qui concerne la zone géographique qu'en ce qui concerne les mécanismes appliqués. Cette disparition pourrait avoir lieu s'il était décidé de **budgetiser le FED** : actuellement financé par des contributions volontaires des Etats membres, le FED pourrait être budgetisé à la demande du Parlement européen qui souhaiterait exercer son contrôle sur ces crédits, de la Commission ou de certains Etats membres. Une telle mesure entraînerait la banalisation des pays ACP. Par ailleurs, **la mondialisation de l'aide communautaire**, déjà perceptible avec l'augmentation des budgets affectés aux pays tiers méditerranéens et aux pays d'Amérique Latine -Asie, érode progressivement la priorité précédemment reconnue aux pays ACP. La perspective de l'élargissement de l'Union ne pourrait que conforter cette tendance.

Or, pour le Gouvernement français, *"les inconvénients de la perte de la spécificité ACP sont incontestables :*

- dispersion et dilution de l'aide européenne d'où moindre efficacité car incapacité à atteindre une masse critique minimum et faible effet de levier ;

- perte d'identité de l'aide communautaire dont les contours deviennent flous et fluctuants ;

- déclin de l'influence européenne en Afrique sub-saharienne alors que l'axe Europe - Afrique présente un intérêt stratégique indéniable ;

- dérive humanitaire au détriment de l'aide au développement, axée sur le long terme".

• la disparition d'une véritable politique communautaire de développement si l'on décidait de répartir les tâches entre la Commission et les Etats membres, comme le débat actuel sur la coordination et la complémentarité des politiques de coopération de la Commission et des Etats membres pourrait le suggérer.

Or, l'Europe est un partenaire privilégié pour les pays ACP. En 1994, le FED a apporté 2,3 milliards de dollars aux pays d'Afrique sub-saharienne, soit plus de 12 % de l'aide publique reçue par ces pays. En outre, si ce montant est inférieur à l'aide bilatérale française (2,7 milliards de dollars), il représente deux fois l'aide américaine et trois fois l'aide britannique.

C'est pourquoi, il apparaît important **d'adapter et d'améliorer rapidement les procédures de Lomé** pour vaincre les réticences d'un nombre croissant d'Etats membres et éviter la rebilatéralisation de l'aide des plus gros contributeurs.

La Commission a entrepris ce travail de partenariat avec les pays ACP, avec comme objectif d'établir un "livre vert", pour la fin de l'année 1996, destiné à définir l'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays ACP.

Votre rapporteur souligne la nécessité de cette clarification tout en insistant sur le caractère essentiel du maintien de la spécificité ACP au sein de l'aide communautaire.

3. La part importante de l'aide française

Le tableau ci-après fournit la répartition de la contribution des Etats membres au VIIIe FED.

Contributions des Etats membres au VIIIe FED

	en millions d'écus	en %
Belgique	503	3,9
Danemark	275	2,1
Allemagne	3.000	23,4
Grèce	160	1,2
Espagne	750	5,8
France	3.120	24,3
Irlande	80	0,6
Italie	1.610	12,5
Luxembourg	37	0,3
Pays-Bas	670	5,2
Portugal	125	1,0
Royaume-Uni	1.630	12,7
Autriche	340	2,6
Finlande	190	1,5
Suède	350	2,7
Total	12.840	100
Ressources non affectées	150	
Ressources du VIIe FED non utilisées	142	
Renforcement de l'aide humanitaire en provenance du budget au profit des ACP	160	
Transformation de prêts spéciaux en dons	15	
Total général	13.307	

La France sera donc le **1er pays contributeur** au VIIIe FED.

Depuis 1991, la contribution française au FED, qui représente **24,37 % du total**, a évolué comme suit:

373,3 millions d'écus en 1991

389,1 millions d'écus en 1992

411,7 millions d'écus en 1993

433,9 millions d'écus en 1994

438,7 millions d'écus en 1995

268,1 millions d'écus en 1996 (prévisions).

La baisse enregistrée en 1996 s'explique par le fait qu'il s'agit d'une année de transition, largement occupée par la programmation du VIII^e FED et qui laisse donc moins de place à l'élaboration et à l'approbation de projets ou programmes.

On observera que pour **l'aide apportée aux pays d'Amérique Latine, d'Asie et du bassin méditerranéen**, la contribution française, à la différence du FED, est égale à la part de la France dans le budget communautaire, soit **19 % environ**. Celle-ci a représenté:

113,5 millions d'écus en 1991
176,5 millions d'écus en 1992
178 millions d'écus en 1993
184,5 millions d'écus en 1994
219 millions d'écus en 1995
272 millions d'écus en 1996 (prévisions).

Votre rapporteur se félicite de la place de la France dans le versement de l'ensemble de ces aides.

Il rappelle cependant que si la spécificité des pays ACP au sein de l'aide communautaire venait à disparaître, la complémentarité de celle-ci avec notre propre politique de coopération s'en trouverait fortement diminuée, ce qui serait regrettable et aurait un impact défavorable sur des projets de développement axés sur le long terme.

III. L'AIDE FRANÇAISE A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE EFFICACITE

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

A. UNE AIDE DISPERSEE

Les dépenses d'aide publique au développement ont atteint **41,6 milliards de francs en 1996, soit 0,53 % du PIB**. Selon les estimations budgétaires pour 1997, ces dépenses devraient poursuivre leur mouvement de réduction et s'élever à 41,17 milliards de francs, soit 0,5 % du PIB.

Si l'on retranche de ces sommes les crédits relatifs aux territoires d'outre-mer qui sont comptabilisées dans l'aide publique au développement et représentent environ 5 milliards de francs par an, le montant de l'aide aux pays en développement devrait s'élever à environ **36,5 milliards de francs en 1996 et 36 milliards de francs en 1997**.

Le tableau ci-après fournit la répartition de cette aide.

Effort d'aide publique au développement

(en millions de francs)

	1995 (1)	1996 (2)	1997 (3)
1. Aide bilatérale	27.138	28.053	26.947
Ministère de la Coopération	4.023	3.969	3.770
Ministère des Affaires étrangères	2.544	2.763	2.626
Ministère des Finances et CFD	13.032	13.642	12.906
Autres ministères	7.538	7.679	7.645
<i>Pour mémoire :</i>			
<i>prêts</i>	5.074	5.370	4.350
<i>dons</i>	16.406	16.969	16.196
<i>annulations et consolidations</i>	5.657	5.714	6.401
2. Aide multilatérale	10.055	8.486	9.101
Aide européenne	4.912	4.107	5.175
Banques et fonds de développement	3.237	3.351	2.853
Institutions des Nations Unies	562	627	609
FAS renforcée du FMI	1.345	401	464
Total Etats étrangers	37.193	36.539	36.048
3. Territoires d'outre-mer			
Divers ministères	4.947	5.051	5.126
Total ADP (TOM inclus)	42.140	41.589	41.174
PIB (en MdsF)	7.675	7.893	8.170
APD rapportée au PIB	0,55 %	0,53 %	0,50 %

(1) Exécution

(2) Prévisions d'exécution

(3) PLF

La France se situe, surtout au sein de l'Union européenne, parmi les pays accordant une réelle prééminence à l'aide bilatérale. La part de l'aide multilatérale relative aux contributions à l'aide européenne est néanmoins en constante progression.

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

Au-delà de ces données générale, il apparaît malheureusement relativement difficile d'appréhender les différentes formes de l'aide publique française, les différents canaux par lesquels elle transite et son évolution précise.

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

Il apparaît ainsi que le ministère de l'économie, au travers du budget des charges communes et des comptes spéciaux du Trésor, **constitue le premier contributeur pour l'aide au développement et gère, à ce titre, près de deux fois plus de crédits que le ministère de la coopération et le ministère des affaires étrangères réunis.** D'autres ministères mènent également une action extérieure en direction des pays en développement : l'agriculture, les anciens combattants, l'éducation nationale, la recherche, l'environnement, l'équipement, l'industrie, l'intérieur, la justice et le travail.

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

La Cour des Comptes, dans son dernier rapport public, a longuement développé les inconvénients de cette dispersion, en rappelant d'ailleurs que cette situation est ancienne et a peu évolué sous la V^e République.

**Observations de la Cour des Comptes sur les structures administratives
et la gestion des crédits du ministère de la Coopération**

(Rapport public - octobre 1996)

Le budget du ministère chargé de la coopération a atteint 7,7 milliards de francs en 1995, soit environ 0,5 % du budget de l'Etat. Il n'intègre cependant qu'une faible partie (11,5 %) de l'aide publique au développement prise en charge par la France, dont ce département ministériel n'est que très insuffisamment le responsable et le coordonnateur. En outre, la définition à la fois imprécise et évolutive du champ d'intervention pose le problème de la dualité avec le ministère des affaires étrangères, même si la coopération n'en est plus aujourd'hui officiellement qu'une fonction déléguée.

La Cour a procédé de 1992 à 1995 à une vingtaine de contrôles sur le fonctionnement et la gestion des services et organismes rattachés à ce département ministériel, et tout particulièrement du **Fonds d'aide et de coopération (FAC), instrument essentiel du dispositif institutionnel français de coopération**. Elle a tenu à présenter dans une synthèse unique, comme elle l'avait fait en 1994 pour le ministère des affaires étrangères, les résultats de ses principales investigations.

Celles-ci ont fait ressortir les défauts d'une organisation dont les structures administratives restent marquées par leurs origines **historiques** et dont la complexité n'a pas été atténuée par des procédures de **coordination** suffisantes.

La dispersion de l'**action culturelle** ou le manque de cohérence entre les objectifs et les structures de la **coopération militaire** donnent deux illustrations des faiblesses du dispositif actuel.

L'organisation financière du ministère fait coexister une **forte déconcentration de l'action opérationnelle** au profit des missions de coopération et d'action culturelle, avec une **centralisation marquée de la gestion budgétaire**. Le mouvement de déconcentration qui a accompagné depuis 1991 la globalisation des crédits s'apparente plus à un allègement de la charge des services centraux qu'à une véritable volonté de **modernisation** et d'**efficacité** dans la gestion.

Le maintien du **statut dérogatoire du FAC**, la souplesse excessive du régime local des dépenses, l'absence de directives en matière d'organisation comptable et informatique, les insuffisances de la politique de recrutement et de formation, la faiblesse des procédures de contrôle, constituent autant d'incitations à la **multiplication des irrégularités**

En définitive, la **réintégration de la totalité des dépenses dans le réseau des comptables publics** et l'**amélioration de la compétence budgétaire et comptable des personnels** en poste à l'étranger sont les conditions préalables d'une amélioration de la gestion de cette administration.

Votre rapporteur partage une partie de ces observations -même s'il regrette que la Cour se soit livrée à des appréciations d'opportunité.

Il constate que la réforme de l'aide française au développement vise précisément à remédier à certains de ces défauts.

B. LA REFORME DE L'AIDE FRANÇAISE AU DEVELOPPEMENT

Les impératifs de rigueur budgétaire, l'exigence de transparence et d'efficacité et le souci de cohérence politique ont conduit le gouvernement à engager une réflexion sur la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'aide publique au développement. Dès la constitution du gouvernement, au mois de mai 1995, certaines inflexions ont été apportées.

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

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

Conséquences de l'élargissement du champ à l'ensemble des pays ACP sur l'organisation des services extérieurs et sur l'affectation des ressources budgétaires

Réponse du ministère de la coopération :

L'élargissement du champ à l'ensemble des pays ACP n'a pas eu, jusqu'à présent, de conséquences sur l'organisation des services extérieurs. La coopération avec les "anciens pays du champ" continue à être suivie localement par une mission de coopération et d'action culturelle placée auprès de l'Ambassade de France, la coopération avec les "nouveaux pays" continue à l'être par le service de coopération culturelle et technique de l'Ambassade de France. En effet, les crédits finançant les actions de coopération et d'action culturelle dans les pays du nouveau champ n'ont pas, en l'état actuel, été transférés du budget des affaires étrangères vers le budget de la coopération.

Il convient toutefois de signaler, au niveau des administrations centrales, la mise en place d'une cellule technique de coordination "Affaires étrangères-Coopération", composée de représentants des deux administrations concernées. Elle aura essentiellement pour tâche de rechercher une meilleure synergie des financements mis en place et d'examiner, plus particulièrement, dans quelle mesure les financements accordés par le FAC dans le cadre d'opérations à caractère régional pourraient également bénéficier aux "nouveaux pays" concernés.

Le nouveau "champ" du ministère de la coopération

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

Une réflexion sur la réforme du dispositif de l'aide publique au développement s'est alors engagée. Elle a fait l'objet d'une **décision du Premier Ministre le 7 février 1996**.

Pour assurer la coordination interministérielle de l'aide publique au développement et la cohérence des décisions prises en ce domaine, plusieurs instances, de niveau différent, ont été mises en places :

- Un **Comité interministériel de l'Aide au Développement (CIAD)**, présidé par le Premier Ministre.

Ce comité interministériel réunit le Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre de l'Économie et des Finances, le Ministre chargé de la Coopération, le Ministre du Budget, le Ministre chargé du Commerce extérieur.

Le Ministre chargé de l'Action humanitaire d'urgence participe au comité lorsque celui-ci évoque des questions relevant de sa compétence.

Les autres ministres intéressés par les questions inscrites à l'ordre du jour sont invités à siéger au comité interministériel (exemple: Défense, Recherche, Santé, Environnement...).

Un représentant du Président de la République prend part aux travaux du comité interministériel.

- Un **comité de pilotage** présidé par le Ministre délégué à la Coopération, réunit, avec le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, les hauts fonctionnaires suivants : secrétaire général adjoint pour les affaires européennes et économiques (MAE), directeur général des relations culturelles, scientifiques et techniques (MAE), directeur des affaires économiques et financières (MAE), directeur des Nations-Unies et des organisations internationales (MAE), directeur des affaires africaines et malgaches (MAE), directeur d'Asie/Océanie (MAE), directeur d'Amérique (MAE), directeur du Développement (Mincoop), chef du service de la coordination géographique (Mincoop).

Parallèlement, de fréquentes réunions rassemblent les responsables de Ministère des Affaires Étrangères, du Ministère de la Coopération et de la Caisse Française de Développement sur les projets par pays ou à vocation internationale ou régionale.

**Les efforts entrepris visent à rationaliser le dispositif
tout en accroissant son efficacité**

Dans un souci de rationalisation, le Département recherche les voies et moyens afin d'éviter les doubles-emplois dans les représentations à l'étranger notamment entre Missions de Coopération, services des Ambassades et agences de la Caisse Française de Développement. C'est dans cette perspective notamment que la répartition des compétences entre le Ministère de la Coopération et la Caisse Française de Développement a été définitivement précisée. **la CFD se voyant confirmer son rôle d'opérateur dans les secteurs productifs, les infrastructures et l'aménagement rural et urbain** tandis que le Ministère de la Coopération dans ces mêmes secteurs se limitera désormais à apporter un appui institutionnel.

L'évaluation de l'efficacité de l'aide a fait l'objet d'une attention particulière de la part du Premier Ministre. C'est la raison pour laquelle la réforme du dispositif d'aide publique au développement a prévu la mise en place, parallèlement au CIAD, d'un **comité d'évaluation**. Il sera fait appel, en tant que de besoin, à des corps de contrôle d'État et à des experts indépendants. Un rapport sur l'évaluation de l'aide publique au développement, préparé par un groupe de travail interministériel comprenant un représentant des ministres membres du CIAD, sera diffusé, après approbation par le comité interministériel aux Présidents et Rapporteurs des commissions compétentes du Parlement.

Présidé par M. Jean René Bernard, inspecteur général des finances, et composé de membres représentant les différentes administrations, parties prenantes à l'aide publique au développement, ce comité devrait rendre un premier rapport avant la fin de l'année.

Votre rapporteur constate avec satisfaction les efforts entrepris pour améliorer notre dispositif d'aide publique au développement.

Celui-ci mérite en effet d'être amélioré, afin d'obéir à une vision politique cohérente et d'éviter, surtout sur le terrain, les chevauchements de compétences et le manque de coordination qui nuisent autant à la crédibilité de notre pays qu'à l'efficacité de nos actions en faveur du développement.

Dans ce cadre, **le Ministère de la Coopération**, dont l'existence même a parfois été contestée, **doit continuer à jouer un rôle majeur dans notre dispositif** car :

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

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

CHAPITRE II

LE BUDGET DE LA COOPERATION

I. L'EXECUTION DES BUDGETS DE 1995 ET 1996

A. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1995

Les crédits définitivement ouverts en 1995 au titre du ministère de la coopération se sont établis à **8,04 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Par rapport à l'exercice 1994, la gestion de 1995 marque une **réduction de 277 millions de francs**, soit de 3,3 %, confirmant le mouvement de baisse amorcé depuis plusieurs exercices.

Par rapport à la loi de finances initiale, **les crédits accordés en 1995 ont été supérieurs de 3,6 %**. Cette évolution résulte des divers mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice.

Les variations intervenant en cours d'année sont traditionnellement importantes au budget de la coopération. L'écart de 3,6 % constaté en 1995 est cependant moins significatif que celui des années précédentes (282,2 millions de francs au lieu de 544 millions en 1994 et 394 millions en 1993).

Le surplus de 282,24 millions de francs est principalement dû à des **reports de crédits**. Ceux-ci atteignent en effet 643,8 millions de francs. Ils ont néanmoins été compensés par d'importantes **annulations**. A cet ensemble viennent s'ajouter des transferts, des virements et des ouvertures de crédits ainsi que le rattachement de fonds de concours aux titres IV et V du Budget.

**Récapitulatif des mouvements intervenus
au cours de l'exercice 1995**

	Titre III	Titre IV	Titre V (CP)	Titre VI (CP)	Total
Loi de finances initiale	945.764.089	4.368.452.213	55.400.000	2.384.600.000	7.754.216.302
Transferts	0	25.117.699	0	0	25.117.699
Virements	372.568	0	0	0	372.568
Reports	8.788.203	499.981.028	26.419.979	108.645.081	643.834.291
Fonds de concours	0	62.655.960	9.063.330	0	71.719.290
Annulations	- 18.940.000	- 237.000.000	- 1.500.000	- 206.360.000	- 463.800.000
Ouvertures	0	0	5.000.000	0	5.000.000
Crédits ouverts	935.984.860	4.719.206.900	94.383.309	2.286.885.081	8.036.460.150

I. Des reports élevés

L'exercice 1995 a bénéficié de **643,8 millions** de francs de reports de l'exercice précédent, ce qui représente **plus de 8 % de la dotation initiale**.

Comme en 1993 et 1994, le Ministère a bénéficié de l'intégralité des reports de crédits. Les arrêtés de reports sont intervenus en mai et juillet 1995.

Les reports se répartissent de la manière suivante :

- Titre III - Moyens des services : 8,79 millions de francs
- Titre IV - Interventions publiques : 499,98 millions de francs, dont 270 millions sur le chapitre 42-23 rémunérant l'assistance technique civile, 98 millions sur le chapitre 41-43 des concours financiers et 82 millions sur le chapitre 41-42 relatif à l'assistance technique militaire
- Titre V - Équipements administratifs : 26,42 millions de francs
- Titre VI - Subventions d'investissement : 108,64 millions de francs dont 81,3 millions sur les crédits du FAC

2. Des annulations significatives

En 1994, les annulations s'étaient élevées à 257 millions de francs. En 1995, elles atteignent **463,8 millions de francs**, soit **6 % des dotations initiales**.

L'exercice 1995 a été marqué par trois séries d'annulations de crédits.

Comme les années précédentes, l'exécution du budget 1995 a été marquée par une **mise en réserve des crédits** dès le 22 février 1995. Cette mise en réserve a été suivie d'une annulation dans le collectif de printemps.

Les annulations effectuées par l'arrêté du 28 juin se sont élevées à **233 millions de francs** en moyens de paiement, soit 2,9 % de la dotation initiale, et à 272,25 millions de francs en autorisations de programme, soit 10,4 % des autorisations initiales. Elles ont principalement porté sur les crédits de l'aide-projet (120 millions en crédits de paiement et 250 millions en autorisations de programme) mais également sur les crédits d'assistance technique civile et militaire (près de 75 millions d'annulations).

Un "**gel informel**" est ensuite intervenu au mois d'octobre sur les crédits du titre IV et sur les dépenses en capital. Il a été suivi d'une annulation en collectif de fin d'année.

Les annulations décidées par l'arrêté du 15 novembre 1995 se sont élevées à **162,2 millions de francs** en moyens de paiement, soit 2,1 % de la dotation initiale, et à 203,4 millions de francs en autorisations de programme, soit 7,8 % des autorisations initiales. Elles ont principalement porté sur les crédits de l'assistance technique civile (- 138,42 millions de francs) et sur les crédits du FAC (- 200 millions en autorisations de programme).

Un dernier arrêté d'annulation, le 20 décembre 1995, a annulé **68,6 millions de francs**, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, sur les crédits du FAC.

3. Les fonds de concours

Le montant des fonds de concours rattachés au budget de la coopération en 1995 atteignent **71,7 millions de francs** au lieu de 65,5 millions en 1994.

Trois chapitres en bénéficient : l'assistance technique militaire (chapitre 41-42), l'assistance technique civile (chapitre 42-23), principalement

au titre de la contribution des Etats à cette assistance, et l'équipement administratif (chapitre 57-10).

Au 1er janvier 1996, les **restes à recouvrer** sur titres émis pour l'assistance technique s'élevaient à **1.356 millions de francs**, au lieu de 1.222,3 millions de francs le 1er janvier 1995. La répartition de cette somme figure dans le tableau ci-après.

Côte d'Ivoire	1.063,04 millions de francs
Gabon	155,07 millions de francs
Sénégal	53,36 millions de francs
Djibouti	38,52 millions de francs
Cameroun	33,39 millions de francs
Congo	6,81 millions de francs
Zaïre	3,85 millions de francs
Tchad	1,04 million de francs
Autres pays	0,97 million de francs

4. Les transferts

L'essentiel des mouvements intervenus à ce titre en 1995 résulte d'un transfert de 23,32 millions de francs en provenance du budget des affaires étrangères pour la mise en place du programme de coopération au Cambodge. Par ailleurs, un transfert de 1,8 million de francs, en provenance du budget des affaires sociales et de la santé, a été effectué au titre de la lutte contre la toxicomanie.

5. Une ouverture

Pour décret en date du 4 août, une ouverture de crédits de **5 millions de francs** a abondé la dotation du chapitre 57-10 "Equipement administratif" pour la rénovation en urgence du lycée Jean Mermoz de Dakar, ce qui a eu pour effet de réduire les annulations effectuées quelques semaines plus tôt sur ce même chapitre.

6. Une hausse des taux d'engagement et d'ordonnancement

Malgré le contexte contraignant d'exécution du budget lié aux mises en réserve de crédits dès le début de l'année et en octobre, en partie annulés dans les collectifs qui les ont suivies, ainsi qu'à la modification du calendrier comptable fixant un raccourcissement de la période complémentaire, les taux d'engagement et d'ordonnancement sont en progression en 1995 par rapport à 1994.

- Au titre des dépenses ordinaires

Le **taux d'engagement** s'établit globalement à 87,6 %, soit des engagements supérieurs à 90 % sur tous les chapitres (99,9 % au titre III) à l'exception du chapitre 41-43 "Concours financiers" où il se situe à 57,7 %.

Le **taux d'ordonnancement** atteint 83,3 %, soit un montant proche des engagements. Il s'élève à près de 90 % pour les chapitres d'assistance technique civile, mais à 83 % pour le chapitre de l'assistance militaire en raison de l'ouverture tardive de crédits en fin d'année. De même, pour le chapitre 42-26, les difficultés liées à la mise en oeuvre des programmes de transport de l'aide alimentaire expliquent le taux de 62,7 %. Enfin, le taux d'ordonnancement au chapitre 41-43, soit 57,7 %, est équivalent au taux d'engagement. Ce taux très faible s'explique par l'existence de reliquats de trésorerie à la Caisse française de développement sur lesquels sont imputés les dons d'ajustement structurel et par un décalage dans la réalisation des prêts en faveur des pays à revenu intermédiaire.

- Au titre des dépenses en capital

Pour les crédits de paiement, le taux global d'ordonnancement de 77,25 % recouvre une situation contrastée : une baisse des taux d'ordonnancement des crédits du titre V et une hausse pour les crédits de paiement du FAC.

Pour les autorisations de programme, les taux d'affectation du titre V ont légèrement progressé et ceux du titre VI restent stables à environ 97 %.

B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 1996

Comme en 1995, dès le mois de février, le ministre de l'économie et des finances a demandé au ministre de la coopération de procéder à un **gel de crédits**. Celui-ci a été suivi d'annulations par l'arrêté du 26 septembre, puis par l'arrêté du 13 novembre, associé au collectif de fin d'année.

1. Un gel de crédits rigoureux

Les normes fixées par le ministre de l'économie et des finances pour la mise en réserve de crédits à compter du mois de février 1996 ont consisté à :

- geler 15 % des crédits de dépenses ordinaires, hors dépenses de personnel, crédits évaluatifs et crédits provisionnels,

- geler 25 % des crédits de paiement correspondant aux seules autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale pour 1996.

Ainsi, **325,04 millions de francs** ont été gelés en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 30,6 millions sur le titre III, 148,73 millions sur le titre IV, 3,25 millions sur le titre V et 142,46 millions sur le titre VI (141 millions sur l'aide-projet).

En autorisations de programme, le gel atteint **705,5 millions de francs** dont 696,7 millions sur l'aide-projet (349,25 millions au titre du FAC et 325 millions au titre de la Caisse française de développement).

Dans la base "taxable" par ce gel, il apparaît **regrettable que figurent des dépenses de rémunération** -celles des personnels locaux des centres culturels inscrites au chapitre 36-82 et celles des volontaires au titre du chapitre 42-24. De même, en font partie les bourses récurrentes et certains engagements incompressibles comme la quote-part du ministère de la coopération aux opérations d'audiovisuel extérieur.

Dans ces conditions, le ministère indique que plusieurs opérations ont dû être annulées ou différées.

Liste (non exhaustive) des projets annulés ou différés du fait du gel des crédits

Titre IV

- 3,7 millions de francs d'appuis aux projets
- 15 millions de francs d'appuis aux organismes locaux (un quart du programme prévu pour le financement d'accords interuniversitaires et l'appui aux établissements culturels)
- 1 million de francs, soit un tiers du programme bourses entreprises
- 2 millions de francs, soit un tiers des appuis au partenariat avec les collectivités locales

Titre VI - Sur le FAC

- santé : appui à la maintenance médicale (10 millions), lutte contre la mortalité maternelle (10 millions), appui à l'information médicale (10 millions)
- éducation : actions en faveur des jeunes en Angola (5 millions), formation professionnelle hors cycle scolaire (5 millions), coopération culturelle au Congo et au Tchad (12 millions), etc.
- social : FSD en Côte d'Ivoire (7 millions), FSD au Gabon (2,7 millions), développement social urbain au Cap Vert (5 millions).

Votre rapporteur rappelle la nécessité pour notre pays d'honorer ses engagements. Aussi s'interroge-t-il sur l'ampleur du gel mis en oeuvre et sur les conséquences qu'il comporte en particulier en matière d'annulations des crédits d'aide-projet.

2. Des annulations substantielles

L'arrêté d'annulation du 26 septembre a entraîné les annulations suivantes : 22,87 millions de francs sur le titre III, 148,58 millions sur le titre IV -soit le montant mis en réserve dès le mois de février-, 3 millions sur le titre V (6,5 millions en autorisations de programme) et 162,46 millions sur le titre VI en crédits de paiement et 619 millions en autorisations de programme.

Au total, 22 % du total des autorisations de programme initiales et 4,6 % du total des dépenses ordinaires et crédits de paiement votés en loi de finances initiale (19 % hors crédits de personnel, crédits évaluatifs et provisionnels) sont annulés.

L'arrêté d'annulation du 13 novembre a à nouveau procédé à des annulations significatives : **213,4 millions de francs** en moyens de paiement, dont 5,7 millions sur le titre III, 132 millions sur l'assistance technique civile et 75,7 millions sur les crédits du FAC. En autorisations de programme, 75,7 millions sont également annulés au titre des crédits du FAC.

Le total des annulations de l'année s'élève ainsi à **550,24 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 7,6 % des dotations initiales, et à **701,2 millions de francs** en autorisations de programmes soit 24,7 % des autorisations initiales.

3. Des reports de crédits élevés

Comme les années précédentes, le ministère de la coopération a obtenu la **totalité** des reports de crédits 1995 sur la gestion 1996.

Par arrêtés d'avril, mai et juillet, **479,1 millions de dépenses ordinaires** et **521,6 millions de crédits de paiement** ont donné lieu à report, soit des montants supérieurs aux reports de 1994 à 1995.

Ces reports se répartissent de la manière suivante :

- Titre III - Moyens des services : 7,58 millions de francs
- Titre IV - Interventions publiques : 471,49 millions de francs, dont 243,8 millions au titre de l'assistance technique civile et 153,8 millions de francs au titre de l'assistance militaire
- Titre V - Equipement administratif : 57,48 millions de francs
- Titre VI - Subventions d'investissement : 484,14 millions de francs, dont 462,58 millions au titre de l'aide-projet.

4. Quelques ouvertures de crédits

Le décret d'avance du 26 septembre a ouvert **20 millions de francs** sur le chapitre 41-43 des concours financiers. Ce chapitre est à nouveau abondé, à hauteur de **59,3 millions de francs**, dans le collectif de fin d'année, principalement au titre de la recapitalisation d'Air Afrique.

Dans ce même collectif, 5,7 millions de francs sont ouverts sur le chapitre 31-90 "Rémunérations des personnels" pour l'ajustement des crédits d'indemnités de résidence et 0,72 million sur le chapitre 57-10 "Equipement administratif" pour le rattachement du produit de cession d'un immeuble.

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1997

Le budget de la coopération pour 1997 s'élève à **6,72 milliards de francs** en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), soit **une diminution de 567 millions de francs et de 7,8 % par rapport au budget voté de 1996.**

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à **2,43 milliards de francs, soit une diminution de 411 millions de francs et de 14,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.**

La sensible diminution des crédits de la coopération en 1997 est le reflet de **trois évolutions** :

- l'achèvement du programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA, qui se traduit par une baisse de 22 % des crédits d'ajustement structurel,

- la poursuite de la politique d'économie en matière d'assistance technique dont les effectifs civils et militaires baissent de 10 %,

- l'ajustement à la consommation constatée des crédits et une rigueur accrue pour l'aide-projet qui diminue de 14,9 % en autorisations de programme et de 11,1% en crédits de paiement.

A. PRÉSENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-après fournit le détail des évolutions du budget de la coopération pour 1997 par titre.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution (en %)
Titre III - Moyens des services	957,16	976,81	+ 2,0
Titre IV - Interventions publiques	4.150,66	3.804,40	- 8,3
Total dépenses ordinaires	5.107,82	4.781,21	- 6,4
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	48,00	43,33	- 9,7
Titre VI - Subventions d'investissement (C.P.)	2.131,07	1.895,35	- 11,1
Total dépenses en capital (C.P.)	2.179,07	1.938,68	- 11,0
Total dépenses ordinaires et crédits de paiement	7.286,89	6.719,89	- 7,8
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (A.P.)	41,00	47,66	+ 16,2
Titre VI - Subventions d'investissement (A.P.)	2.796,00	2.378,00	- 14,9
Total autorisations de programme	2.837,00	2.425,66	- 14,5

Modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération

Majoration des crédits à titre non reconductible : 1,75 million de francs

dont :

- . 1.6 million sur le chapitre 42-24 "Appui à des initiatives privées et décentralisées"
- . 0,15 million sur le chapitre 42-23 "Coopération technique"

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent **plus de 70% du budget** de la coopération. Elles connaissent une évolution contrastée :

- a) Les moyens des services du titre III atteignent 976,8 millions de francs, en augmentation de 2 % par rapport au budget voté de 1996.*

Outre les ajustements habituels des crédits de rémunération, qui comprennent notamment cette année la fin de la 7ème tranche d'application du protocole "Durafour" sur la rénovation de la grille de la fonction publique et la poursuite du plan "Jospin" de revalorisation des carrières des enseignants, la **progression** envisagée résulte de :

- l'abondement des indemnités résidentielles à l'étranger - un chapitre fréquemment sous-évalué en cours des derniers exercices : + 15,2 millions de francs.

- l'augmentation des crédits d'informatique et télématique de 8.6 %,

- l'inscription de 3 millions de francs au profit des établissements culturels au titre de l'action en faveur du livre précédemment financée par le FAC.

Ces diverses augmentations sont en partie compensées par des **économies** qui proviennent de :

- mesures d'économies générales, au titre de la régulation budgétaire, sur les moyens de fonctionnement du ministère, aussi bien dans l'administration centrale que dans les missions de coopération, les centres culturels ou à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) : - 7,15 millions.

- réductions d'emplois : 12 dans les services de l'administration centrale, 9 dans les missions de coopération (3 emplois de chefs de mission sont supprimés au Cap Vert, en Guinée Bissau et aux Petites Antilles) et 5 dans le réseau des centres culturels.

Au total, les moyens des services qui représentent **14,5 % du budget de la coopération** -soit une part en légère progression par rapport au budget voté de 1996- constituent **le seul titre du budget de la coopération à augmenter en 1997.**

b) Les interventions publiques du titre IV s'élèvent à 3,8 milliards de francs, en diminution de 8,3 % par rapport au budget voté de 1996.

Cette baisse de 8,3 % intervient malgré un **transfert de 200 millions de francs** en provenance du budget des charges communes, destiné à regrouper sur le budget de la coopération les dons en faveur de l'ajustement structurel au profit des pays du champ. **A structure constante, les crédits du titre IV diminuent en fait de 12,6 %.**

Les principales **diminutions** résultent :

- de la baisse de 223 millions de francs (ou de 423 millions de francs, soit de 36 %, en incluant les crédits du budget des charges communes) des crédits d'ajustement structurel, en raison de l'achèvement du programme exceptionnel d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA ;

- de la déflation des effectifs d'assistance technique civile avec la suppression de 310 postes d'enseignants et de 33 postes de techniciens, soit une économie de 136,3 millions de francs ;

- de la suppression de 74 postes d'assistants techniques militaires, soit une économie de 55,2 millions de francs ;

- de la baisse de 13,2 millions de francs des crédits d'assistance de longue durée sur contrat ;

- de la baisse de 20 millions de francs, soit de 16 %, des crédits affectés à l'aide alimentaire et d'urgence, au titre d'une économie sur les moyens de transport de cette aide.

Ces baisses sont, en faible part seulement, compensées par des **augmentations** de crédits résultant de :

- l'abondement de 17,9 millions de la dotation de l'aide en matériel au titre de l'assistance technique militaire ;

- la création d'une provision de 14,3 millions de francs pour la mise en place d'une indemnité logement pour les coopérants civils en Côte d'Ivoire et au Cameroun (en contrepartie d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu en France) ;

- l'inscription, à hauteur de 52 millions de francs, de la subvention du ministère à Canal France International auparavant financée par les crédits du FAC.

S'y ajoute la **progression de 3,8 % des moyens affectés aux initiatives privées et décentralisées**. Ce chapitre est le seul du titre IV à connaître une augmentation en 1997. Au sein de celui-ci, les subventions aux ONG progressent de 8 % pour atteindre 12,2 millions de francs ; les subventions aux associations de volontaires augmentent de 4 %, à 128,2 millions de francs, en raison de la mise en oeuvre de la troisième tranche de l'opération "1.000 volontaires". Seuls les moyens affectés à la coopération décentralisée baissent, mais à hauteur des crédits non reconductibles votés pour 1996, soit de 0,5 million de francs.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital représentent environ **29 % du budget de la coopération en 1997** au lieu de 30 % en 1996.

Elles s'élèvent à 1,94 milliard de francs en crédits de paiement, en diminution de 11 % par rapport au budget voté de 1996. Les autorisations de programme demandées atteignent 2,42 milliards de francs, en baisse de 14,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

a) Les investissements exécutés par l'Etat, inscrits au titre V, ne représentent qu'une très faible part des dépenses en capital.

Ces crédits atteignent **43,3 millions de francs en crédits de paiement et 47,7 millions de francs en autorisations de programme**, soit une baisse de 9,7 % pour les crédits de paiement, mais une augmentation de 16,2 % pour les autorisations de programme.

Ces dotations doivent principalement permettre de couvrir des opérations d'équipement dans les centres culturels et les écoles françaises (pour 80 % du total). En 1997, les crédits demandés concerneront en particulier le lycée de Tananarive.

- b) *Les subventions d'investissement accordées par l'Etat, inscrites au titre VI, diminuent de 11,1 % en crédits de paiement et de 14,9 % en autorisations de programme.*

Ces crédits, soit **1,89 milliard de francs en crédits de paiement et 2,38 milliards de francs en autorisations de programme**, regroupent essentiellement **l'aide-projet**.

Pour les projets mis en oeuvre sur décision du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération (FAC), la baisse des crédits atteint 14,5 % en autorisations de programme et 17,2 % en crédits de paiement. Elle reflète, d'une part, la consolidation de la régulation budgétaire intervenue en 1996 (par rapport au budget régulé de 1996, les crédits du FAC augmentent, à structure constante, de 8,9 %) et, d'autre part, un ajustement au rythme de consommation des crédits.

Pour les projets mis en oeuvre sur décision du conseil de surveillance de la Caisse française de développement, la baisse des crédits atteint 15,4 % en autorisations de programme, soit une évolution strictement conforme au rythme de consommation des crédits constaté au cours des dernières années. Les crédits de paiement progressent de 1,1 %.

B. PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT

Le budget de la coopération pour 1997 comprend **3 agrégats**. Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution de ces agrégats.

Agrégats	Crédits demandés pour 1997 (en millions de francs)	Importance relative (en %)	Evolution par rapport à 1996 (en %)
01 : Administration générale	651,78	9,7	+ 3,0
<i>dont</i> Administration centrale	220,78	3,3	+ 2,4
Services à l'étranger	398,93	5,9	+ 3,8
02 : Aide et coopération	5.695,41	84,7	- 9,2
<i>dont</i> Coopération militaire	739,31	11,0	- 4,7
Concours financiers	810,00	12,0	- 21,6
Coopération technique	1.992,56	29,6	- 3,5
Coopération privée et décentralisée	152,54	2,3	+ 3,8
Aide alimentaire et d'urgence	110,00	1,6	- 15,4
Aide-projet (CP)	1.891,00	28,1	-10,8
03 : Etablissements publics	372,71	5,6	- 1,7
<i>dont</i> AEFÉ	368,36	5,5	-1,0
Total	6.719,89	100,0	- 7,8

1. L'administration générale

L'agrégat "administration générale" regroupe les frais de personnel et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services à l'étranger -missions de coopération et d'action culturelle, centres culturels et centres médico-sociaux-, les crédits consacrés à l'action sociale et à la formation des personnels du ministère ainsi que les crédits de fonctionnement et d'entretien du parc immobilier.

Plus des deux-tiers de ces crédits représentent des dépenses de rémunérations et de charges sociales.

Les dotations destinées à l'**administration centrale** s'élèvent à 220,8 millions de francs, en augmentation de 2,4 % par rapport au budget voté pour 1996.

Douze emplois sont supprimés dans les services centraux, ce qui ramène les effectifs de ces services à 637 pour 1997.

Les dotations destinées aux **services à l'étranger** s'élèvent à 398,9 millions de francs, en augmentation de 3,8 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

Ces services regroupent :

- **les missions de coopération et d'action culturelle**, dont les effectifs diminuent de 9 personnes pour atteindre 366 (hors coopérants du service national) ; 3 postes de chefs de mission sont supprimés en 1997 (Cap Vert, Guinée-Bissau, Petites Antilles), ce qui ramène le nombre de chefs de missions à 28.

Répartition des effectifs et des moyens des missions de coopération et d'action culturelle

	1996		1997	
	Effectifs	Moyens* (LFI)	Effectifs	Moyens* (PLF)
- Personnel titulaire	172		172	
- Personnel contractuel	203		194	
- Coopérants du service national	41		41	
Total	416	51,8	407	51,1

* En millions de francs

- **les centres culturels**, qui comprennent 25 centres culturels principaux, 2 centres annexes et 6 centres franco-africains ; leurs effectifs sont réduits de 5 personnes en 1997.

Les moyens destinés au fonctionnement de ces centres culturels se caractérisent par l'importance de la part de l'Etat dans leur financement. Cette part représente environ les trois-quarts de leurs recettes, les recettes propres couvrant seulement un quart de leur budget. Cette situation s'explique par la faible capacité contributive locale et par le souci néanmoins de maintenir une action culturelle de qualité.

Les moyens et effectifs qui leur sont attribués sont retracés dans le tableau ci-après.

(En millions de francs)

	1996	1997
Effectifs	212	207
Moyens de fonctionnement*	105,5	107
Crédits de transport	3,41	3,2
Equipement (CP)	12	5
Total	120,91	115,2

* Sur les crédits de fonctionnement délégués aux centres culturels, environ 650 agents locaux sont rémunérés.

- les centres médico-sociaux qui emploient 38 agents contractuels - effectif sans changement- au titre de la médecine du travail et des soins médicaux courants de l'assistance technique.

Répartition des effectifs et des moyens des centres médico-sociaux

	1996		1997	
	Effectifs	Moyens* (LFI)	Effectifs	Moyens* (PLF)
- Personnel contractuel	38		38	
- Coopérants du service national	15		15	
Total	53	7,19	53	6,94

* En millions de francs

S'y ajoutent les crédits d'équipement de 5 écoles françaises gérées directement par le ministère.

2. L'aide et la coopération

Cet agrégat regroupe l'ensemble des interventions du ministère dans les pays de son champ de compétence, soit **5,69 milliards de francs**. Il représente près de **85 % du budget de la coopération** et affiche la plus forte baisse pour 1997, soit - 9,2 %.

Il comprend 4 postes principaux qui diminuent tous de façon significative par rapport aux années précédentes.

a) La coopération militaire

Les crédits de coopération militaire atteignent **739,3 millions de francs, en baisse de - 4,7 %** par rapport à 1996. Ils représentent **11 % du budget** de la coopération.

Les principales évolutions prévues pour ces crédits en 1997 sont :

- la baisse des effectifs d'assistance militaire technique, ramenant le nombre total d'assistants de 714 à 640, soit - 74 assistants ;
- la progression de l'aide en matériel de 18 millions de francs qui atteint 180 millions de francs. Cette progression doit permettre la création d'ateliers de réparation dans 3 pays dans le souci de développer les capacités locales ;
- le maintien des crédits de formation de stagiaires militaires étrangers à leur niveau de 1996, soit 91,7 millions de francs. Ces crédits ont permis d'accueillir 1.261 stagiaires étrangers dans des écoles militaires françaises en 1996.

L'assistance militaire technique française est présente dans **22 pays** où elle remplit trois types d'activités : la mise à disposition d'experts français, l'accueil en France de stagiaires, la fourniture de prestations et de matériels. Dans les autres pays du champ, l'assistance militaire se limite à la prise en charge de quelques stagiaires.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs et de l'aide en matériel entre 1996 et 1997.

Pays	Effectifs de coopérants militaires		Assistance en matériel (en millions de francs)	
	1996	1997	1996	1997
Angola	2	2	0,1	0,1
Bénin	24	22	4,5	4,5
Burkina Faso	14	14	6,0	5,0
Burundi	24(1)	0	4,5	0
Cambodge	17(2)	15(2)	-	-
Cameroun	54	50	8,0	9,0
Cap Vert	1	0	0,9	0,5
Centrafrique	63	59	9,0	10,0
Comores	34	28	4,0	2,5
Congo	25	23	5,0	5,0
Côte d'Ivoire	50	45	13,0	12,0
Djibouti	47	41	6,0	6,5
Gabon	60	51	5,5	5,0
Guinée	29	27	6,6	6,5
Guinée Equatoriale	4	4	0,9	0,7
Haiti	0	0	-	-
Madagascar	25	24	7,7	7,0
Malawi	1	1	-	-
Mali	25	23	3,8	5,0
Mauritanie	52	47	4,4	7,0
Mozambique	4	2	0	0
Niger	50	44	8,9	6,5
Rwanda	0	0	0	0
Sénégal	32	31	14,5	12,0
Tchad	60	55	18,7	15,0
Togo	34	32	4,5	5,0
Zaïre	0	0	0	0
Zimbabwe	0	0	0	0
Total	714	640	196,9	180,0

(1) Coopération militaire suspendue en juin 1996

(2) Effectifs sur le budget des affaires étrangères

b) La coopération civile

Les crédits consacrés à la coopération technique civile s'élèvent à **1,99 milliard de francs, en baisse de 3,5 %** par rapport à 1996. Ils représentent **près de 30 % du budget** de la coopération.

Sur ce total, 1.445 millions de francs concernent les crédits d'assistance technique de longue durée, 302 millions de francs l'appui aux organismes concourant au développement et 245 millions de francs les bourses et la formation.

Les principales évolutions prévues pour ces crédits en 1997 traduisent :

- **la poursuite de la réduction des effectifs** de l'assistance technique civile avec la suppression de 310 postes d'enseignants et de 33 postes de techniciens (après 274 et 20 suppressions de ces mêmes postes en 1996).

Les effectifs de l'assistance technique devraient ainsi passer sous le seuil des 3.000 et s'élever à 2.962 à la fin de 1997. En conséquence, ce sont environ 5.000 postes d'assistants techniques qui auront été supprimés depuis 1986. Cette suppression d'effectifs permet une économie de **136,26 millions de francs**.

- **la mise en oeuvre du régime de l'indemnité logement**, dont le principe, acquis depuis plusieurs années, n'a pu encore être appliqué. Ce régime a pour objet de financer par le budget français une indemnité logement aux coopérants, en contrepartie d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu en France. Il devrait être mis en place en Côte d'Ivoire à compter du 1er janvier 1997 et être étendu au Cameroun dès que ce pays aura ratifié la convention fiscale relative au rapatriement en France de l'impôt sur le revenu des coopérants. Une mesure nouvelle de **14,3 millions de francs** est prévue à cet effet.

- **la reprise des mécanismes d'ajustement des rémunérations des coopérants** en fonction de l'évolution des prix locaux dans les pays de la zone franc, ce mécanisme ayant été levé depuis la dévaluation du franc CFA. Une ouverture de **10 millions de francs** est inscrite dans le budget à cet effet.

- **le maintien des crédits des bourses d'études** qui permettent l'attribution d'un peu plus de 4.000 bourses par an à des ressortissants des pays du champ.

c) Les concours financiers

La dotation des concours financiers s'élève à **810 millions de francs, en baisse de 21,6 %** par rapport à 1996. Toutefois, comme il a été décidé de regrouper sur le budget de la coopération l'ensemble des crédits d'ajustement structurel concernant les pays du champ, jusqu'alors inscrits pour partie sur le budget des charges communes et pour partie sur le budget de la coopération, la baisse des crédits des concours financiers atteint, à structure constante, 36 % en 1997.

Cette forte diminution des besoins estimés de l'aide budgétaire traduit l'achèvement du programme exceptionnel d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA et l'apparition des premiers effets positifs de cette mesure sur les balances des paiements des pays de la zone franc.

L'essentiel de la diminution porte sur les **crédits de bonification des prêts d'ajustement structurel** qui baissent de 398 millions de francs pour atteindre 295 millions de francs. En incluant les dotations auparavant inscrites au budget des charges communes, les crédits de **dons en faveur de l'ajustement structurel** baissent de 25 millions de francs et s'établissent à 425 millions de francs.

Enfin la réserve du ministre pour les opérations exceptionnelles est maintenue à son niveau de 1995 et 1996, soit 90 millions de francs.

Le tableau ci-après fournit l'affectation par pays des crédits des concours financiers en 1995 et 1996 en distinguant :

- les opérations exceptionnelles qui figurent à l'article 10,
- les bonifications des prêts d'ajustement structurel inscrites à l'article 20,
- les dons en faveur de l'ajustement structurel inscrits à l'article 30.

**Affectation des crédits des concours financiers en 1995 et 1996
(chapitre 41-43)**

(en millions de francs)

Pays	Article 10 (Opérations exceptionnelles)		Article 20 (Bonification de prêts)		Article 30 (Dons en faveur de l'ajustement structurel)	
	1995	1996*	1995	1996*	1995	1996*
Bénin	2	9,36			53,03	
Burkina Faso	59	11,06				
Burundi	1,1					
Cambodge	4					
Cameroun	1,39	2,51	87,37			
Cap Vert	2,7	0,53				
Comores	2,22	15				
Congo		8,36		60,6		
Côte d'Ivoire	22,5	20,86	302,29	61,17		
Gabon	1			17,41		
Guinée	2					
Guinée Equatoriale	0,15					
Haïti	18,15					
La Dominique	1					
Madagascar	1					
Maurice	2,5					
Mauritanie		9,36				
Mali		8,92			37,88	
Niger	1,64	15,36				34,08
Centrafrique	3,93	85,59				
Sao Tome	3,64	1,56				
Sénégal	2	9,14			45,46	
Tchad	5,35	13,36			37,88	
Togo	2,4	8,36			11,36	
TOTAL	139,67	219,36	389,66	139,18	185,61	34,08

* Versements effectués à la fin septembre 1996.

d) L'aide-projet

L'aide-projet, priorité de la politique de coopération, diminue à nouveau en 1997. Elle atteint **1,89 milliard de francs** en crédits de paiement, soit une diminution de 10,8 % par rapport à 1996 et **2,37 milliards de francs** en autorisations de programme, soit une diminution de 14,8 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

Outre la réserve destinée aux opérations exceptionnelles, dotée cette année de 80 millions au lieu de 90 millions de francs en 1996, les crédits d'aide-projet regroupent deux types de dotations :

- les dons projets attribués sur décision du comité directeur du FAC ;
- les dons projets relevant de la Caisse française de développement.

• **La réserve destinée aux opérations exceptionnelles**

Au cours des exercices précédents, cette réserve a été utilisée sur décision du Premier ministre, de la manière suivante :

Exercice 1995

- Dotation en loi de finances initiale : 90 millions de francs.
- Reports de la gestion 1994 : 29,5 millions de francs.
- Opérations financées :

Lycée français de Dakar	15 millions
Sécurité publique au Burundi	7 millions
Fonds Pacifique.....	8 millions
Sommet de Ouagadougou.....	37 millions
Coopération non gouvernementale	7,6 millions
Soutien à des opérations de renforcement de la sécurité (Togo, Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal).....	7 millions

Exercice 1996 (à la fin octobre)

- Dotation en loi de finances initiale : 90 millions de francs.

- Reports de la gestion 1995 : 3,9 millions de francs.

- Opérations financées :

Fonds spécial des Nations Unies pour le Liberia.....	3,5 millions
Réhabilitation des bâtiments Clémenceau au Liban.....	20 millions
Aide au Vanuatu.....	3 millions
Aide à l'Afrique du Sud pour le système éducatif.....	17 millions

- La régulation budgétaire s'est traduite par une annulation de 22,5 millions.

• La dotation du FAC

Répartie sur décision du comité directeur du FAC, présidé par le ministre de la coopération, la dotation du FAC pour 1997 s'établit à **1,19 milliard de francs en autorisations de programme** (- 14,4 % par rapport à 1996) et à **1,09 milliard de francs en crédits de paiement** (- 17,2 % par rapport à 1996).

Cette dotation couvre soit des projets "Etats" (deux-tiers des crédits environ) avec une nette priorité aux pays les moins avancés, soit des projets d'intérêt général, dont une partie est affectée aux ONG ou à des organismes privés de coopération.

Aux côtés des domaines traditionnels d'intervention du FAC (développement rural, éducation, santé), on observe une montée en puissance des projets d'appui institutionnel orientés vers la réforme des administrations, notamment financières, et vers des actions de renforcement des forces de sécurité intérieure.

Il faut également préciser que près de 8 % des crédits du FAC vont aux crédits déconcentrés d'intervention (CDI), mis à disposition des chefs de mission de coopération pour des projets qu'ils sélectionnent.

La dotation du FAC était relativement stable depuis 1994. Elle s'inscrit toutefois en forte baisse en 1997.

Le tableau ci-après retrace cette évolution :

**Evolution de la dotation du FAC
(Chapitre 68-91 article 10)**

(En millions de francs)

	1994	1995	1996	1997
Autorisations de programme	1.377	1.397	1.397	1.195
Crédits de paiement	1.300	1.329	1.323	1.095

Cette évolution s'accompagne d'une **sévère régulation budgétaire en 1995 et 1996** (jusqu'à 25 % des autorisations de programme). Cela atténue sensiblement la baisse inscrite dans le présent projet de loi de finances - à condition toutefois que la dotation du FAC pour 1997 ne soit pas soumise à de nouvelles mesures de régulation budgétaire.

La diminution de cette année tient compte également du "reclassement comptable" des crédits destinés à l'audiovisuel extérieur, non plus financés par le FAC, mais inscrits sur le chapitre 42-23 du titre IV.

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

L'importance des annulations opérées en 1995 et 1996 sur les autorisations de programme du FAC a inévitablement perturbé la programmation de certains projets de développement qui, bien que préparés de longue date, ont dû être ajournés et retardés. L'impact de la régulation budgétaire serait sans doute plus acceptable s'il n'atteignait que des interlocuteurs nationaux. Mais il se répercute directement sur les relations avec nos partenaires qui y voient une remise en cause de l'action de coopération de la France, ce qui finit par fragiliser la crédibilité ces autorités de notre pays.

C'est pourquoi, votre rapporteur, qui a l'honneur de représenter la Haute Assemblée au comité directeur du FAC¹, souhaiterait qu'un **règlement financier du FAC soit établi**.

Celui-ci reposerait sur **deux principes** :

- **que les projets soumis au Comité directeur soient prêts**, c'est-à-dire que les terrains prévus soient disponibles, que les plans soient arrêtés et que les modalités définitives soient approuvées au plan technique par le

¹ Le compte-rendu de son mandat figure en annexe du présent rapport

ministère, sauf dans le cas exceptionnel où un engagement politique exigerait un affichage rapide ;

- **que l'exécution des projets approuvés par le FAC soit soumise à des délais stricts** ; délai de six mois pour engager l'opération après notification de la décision du Comité directeur au chef de mission ou à l'ambassadeur, puis délai maximum de deux ans pour achever le projet. Seul le Comité directeur du FAC pourrait décider de prolonger, dans des cas exceptionnels, ces délais. En cas de non-respect des délais et de non-prolongation des projets, ceux-ci seraient automatiquement annulés et les crédits correspondants rétablis pour une autre affectation par le Comité directeur.

On observera enfin qu'une partie des crédits du FAC, **15 % au moins**, doit désormais prendre la forme de **crédits déconcentrés**. Il s'agit de la poursuite de l'expérience du Fonds spécial de développement mis en place entre 1994 et 1996 pour accompagner la dévaluation du franc CFA. Ce fonds est depuis devenu **Fonds social de développement**.

Bilan de la mise en place du Fonds social de développement

La réussite des opérations financées par le "Fonds spécial de développement" entre 1994 et 1996, en accompagnement de la dévaluation du franc CFA a conduit le ministre de la coopération à institutionnaliser ce nouvel instrument de la coopération française, dont la vocation initiale était conjoncturelle. Il confirme ainsi une des priorités de sa politique consistant à privilégier les interventions de proximité en matière de développement, en collaboration notamment avec les acteurs de la société civile.

Pour cela une instruction ministérielle prenant effet au 1er janvier 1996 réforme l'instrument des "crédits déconcentrés d'intervention".

Dans les pays de la zone franc et les pays pour lesquels la programmation annuelle des crédits du FAC dépasse 12 millions de francs, les crédits déconcentrés sont divisés en deux guichets. Le premier guichet, doté d'un tiers des crédits au maximum, est destiné à financer les projets bénéficiant à l'Etat et à ses démembrements. **Le second guichet, doté de deux-tiers des crédits au minimum, est affecté aux projets présentés par les acteurs de la société civile et les collectivités territoriales. Ce second guichet forme le "fonds social de développement"**.

Dans les autres pays, les crédits déconcentrés sont regroupés en un guichet unique dont bénéficient aussi bien l'Etat et ses démembrements que la société civile et les collectivités territoriales.

Dans les deux cas, il s'agit de rapprocher la prise de décision et la mise en oeuvre des projets FAC de petite taille (entre 50.000 francs et 2.000.000 francs) de leur bénéficiaire sur le terrain. De ce rapprochement sont espérées une meilleure adéquation aux réalités locales et l'émergence de nouveaux partenaires, issus de la société civile, qui seront associés à la préparation et à la sélection des projets au sein d'un comité consultatif.

S'agissant du "fonds social de développement", les projets éligibles viseront en priorité des réalisations physiques de petite dimension dans les secteurs sociaux et les services collectifs. Les dynamiques micro-économiques de groupe, créatrices de revenus et d'emplois, seront favorisées. Ces projets se dérouleront de préférence en milieu urbain, au bénéfice des populations pauvres, sans exclure les opérations en milieu rural concourant aux mêmes objectifs.

L'instruction ministérielle précitée prévoit que les crédits déconcentrés doivent représenter au moins 15 % des crédits du FAC programmés annuellement et spécifiquement en faveur de chaque pays.

Depuis le début de 1996, les pays ayant bénéficié de l'ouverture d'un guichet FSD sont les suivants :

Pays	Montant
Bénin	4.500.000 francs
Burkina-Faso	7.000.000 francs
Cameroun	15.000.000 francs
Centrafrique.....	4.000.000 francs
Comores	4.000.000 francs
Guinée-Bissau.....	4.000.000 francs
Haïti	5.400.000 francs
Mali	10.000.000 francs
Mauritanie	6.000.000 francs
Sénégal.....	11.000.000 francs
Togo	7.000.000 francs

• Les dons-projets de la CFD

Intervenant dans les domaines traditionnels de compétence de la CFD (développement économique, infrastructures, aménagement urbain, environnement), ces dons-projets sont financés par des crédits délégués par le ministère de la coopération. Ces crédits atteignent **1,1 milliard de francs en autorisations de programme** (- 15,4 % par rapport à 1996) et **716 millions de francs en crédits de paiement** (+ 1,1 % par rapport à 1996).

La baisse des autorisations de programme correspond strictement à l'ajustement au rythme de consommation des crédits constaté au cours des dernières années ; les crédits de paiement sont, pour leur part, pratiquement reconduits à leur niveau de 1996.

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

- les dons destinés à des projets ont été pendant longtemps financés par des crédits inscrits au budget des charges communs et au budget du ministère de la coopération, mais à compter de 1996, **l'ensemble des crédits a été regroupé sur le budget de la coopération** ;

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

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

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

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

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

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

Le regroupement sur le budget du ministère de la coopération, à l'article 40 du chapitre 68-91, de la totalité des crédits de financement des dons projets aux pays les plus pauvres attribués par la caisse française de développement en 1996 a permis une clarification et une meilleure cohérence qui méritent d'être approuvées.

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

Le tableau suivant illustre cette évolution :

Evolution des crédits destinés aux dons projets attribués par la CFD
(En millions de francs)

	1995	1996	1997
Budget de la coopération			
Chapitre 68-91, article 40			
. autorisations de programme	1.046	1.300	1.100
. crédits de paiement	952	708	716
Budget des charges communes			
. autorisations de programme	524	-	-
. crédits de paiement	632	-	-
Total			
. autorisations de programmes	1.570	1.300	1.100
. crédits de paiement	1.584	708	716

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

Ainsi, un décalage s'est opéré entre le niveau des crédits et les besoins réels. En 1997, comme en 1996, la CFD financera donc une partie des ses projets en utilisant l'excédent accumulé ces dernières années. **Cet ajustement est donc cohérent, à condition, bien entendu, qu'une fois l'excédent "épongé", les dotations retrouvent un niveau compatible avec le maintien de notre aide.**

En 1995, la CFD a engagé pour 1.269 millions de francs d'autorisations de programme au titre des dons projets, dont 169,3 millions de francs seulement se situaient hors du champ d'intervention du ministère de la coopération.

Au 15 septembre 1996, les autorisations de programme engagées (comprenant les subventions directes ainsi que les subventions associées à des prêts) s'élevaient à 510,2 millions de francs. Les principaux pays concernés sont le Mali (101,12 millions de francs), le Centrafrique (57,2 millions de francs), le Burkina Faso (53 millions de francs), la Guinée (67,15 millions de francs) et le Mozambique (43 millions de francs).

3. Les établissements publics

Cet agrégat représente un peu plus de **5 % du budget** de la coopération. Il s'élève à **372,7 millions de francs**, dont 368,4 au titre de la subvention du ministère de la coopération à l'AEFE, le reste étant affecté à la réalisation d'opérations immobilières dans les écoles françaises.

La **subvention à l'AEFE** couvre les dépenses de personnel, de fonctionnement et de matériel des 74 établissements français relevant de cette agence et implantés dans les pays du champ.

Cette subvention baisse de 1 % dans le cadre du schéma d'adaptation des effectifs des réseaux (sept postes d'enseignants résidents se substituant à sept postes d'expatriés) et d'économies générales sur les moyens de fonctionnement.

La subvention du ministère des affaires étrangères à l'AEFE pour 1997 s'établit à 1,44 milliard de francs, en augmentation de 1,8 % par rapport à 1996.

Le ministère de la coopération veille particulièrement au fonctionnement des établissements existant dans les pays du champ. Ainsi, en 1996, ce sont les établissements de Bujumbura et Bangui qui ont fait l'objet d'une attention plus particulière afin de limiter autant que possible, pour les élèves et les enseignants, les effets négatifs des situations de crise qu'ont connues le Burundi et la Centrafrique dans le courant de l'année scolaire.

Par ailleurs, le ministère siège à la commission d'attribution des bourses.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la coopération pour 1997, sur le rapport de M. Michel Charasse, rapporteur spécial.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget de la coopération pour 1997 s'élevait à 6,72 milliards de francs, en diminution de 7,8 % par rapport au budget voté de 1996. Il a ajouté que les autorisations de programme demandées atteignaient 2,43 milliards de francs en baisse de 14,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996. Il a indiqué que cette sensible diminution des crédits était la conséquence de trois évolutions : l'achèvement du programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA qui se traduisait par une baisse de 22 % des crédits d'ajustement structurel, la poursuite de la politique d'économies en matière d'assistance technique dont les effectifs civils et militaires baissaient de 10 % et l'ajustement à la consommation constatée des crédits destinés à l'aide-projet qui baissaient de 11,1 % en crédits de paiement et de 14,9 % en autorisations de programme.

Evoquant l'évolution des dépenses ordinaires **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a tout d'abord souligné la progression de 2 % des moyens des services principalement sous l'effet de l'augmentation des dépenses de personnel. Il a néanmoins indiqué que des réductions d'emploi étaient prévues : 12 dans les services de l'administration centrale, 9 dans les missions de coopération et 5 dans le réseau des centres culturels.

Puis, il a insisté sur la forte diminution des crédits d'intervention qui, malgré un transfert de 200 millions de francs en provenance du budget des charges communes, diminuaient de près de 13 %. Il a rappelé que cette baisse résultait à la fois de la diminution des crédits d'ajustement structurel et de la réduction des crédits d'assistance technique.

Evoquant ensuite les dépenses en capital **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'elles représentaient, comme en 1996, 30 % du budget de la coopération et que l'essentiel de ces crédits, c'est-à-dire, l'aide-projet mise en oeuvre par le fonds d'aide et de coopération (FAC) et par la caisse française de développement, diminuait de plus de 12 %.

D'une manière plus générale, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est félicité que certaines dotations soient relativement épargnées par la rigueur budgétaire comme les crédits de formation de stagiaires militaires

étrangers ou les crédits des bourses et d'études. Il a, par ailleurs, estimé que si l'on souhaitait poursuivre le redéploiement des effectifs des services à l'étranger, il faudrait peut-être s'interroger sur la nécessité de conserver une mission de coopération à l'île Maurice ou aux îles Seychelles, compte tenu du niveau de vie atteint par ces pays. Enfin, il a regretté l'ampleur de la régulation budgétaire intervenue sur le budget de la coopération en 1997.

Puis **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a précisé que les crédits du ministère de la coopération ne représentaient qu'une partie de l'effort d'aide publique au développement de la France, dont le total dépasse 41 milliards de francs. Il a souligné que ces dépenses plaçaient la France au 2ème rang des pays donateurs dans le monde, après le Japon, mais avant les Etats-Unis et l'Allemagne. Il a ajouté que, par rapport au PIB, la France se plaçait au premier rang des pays du G7 avec une aide publique au développement de 0,5 % du PIB, loin devant l'Allemagne (0,31 %), le Japon (0,28 %) et les Etats-Unis (0,10 %).

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite soumis un certain nombre d'observations à la commission.

Il a d'abord indiqué que le dernier rapport public de la Cour des Comptes consacrait une série d'observations aux structures administratives et à la gestion du ministère de la coopération. Il a estimé que certaines de ces observations étaient tout à fait justifiées, en particulier en ce qui concernait la gestion des crédits du FAC. En revanche, il a regretté certaines remarques qui lui paraissaient relever de l'opportunité. Il a fait valoir que le budget de la coopération était aussi un budget "politique", au coeur de nombreuses interventions extérieures de la France.

C'est pourquoi il a souligné que si une meilleure coordination et une meilleure efficacité dans la gestion des moyens de l'action extérieure étaient possibles et souhaitables, il n'en demeurerait pas moins que le ministère de la coopération devait rester l'interlocuteur privilégié de nombreux pays et le vecteur du maintien de l'influence française dans certaines parties du monde.

Puis, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a rappelé que le budget de la coopération baissait pour la cinquième année consécutive et qu'il lui paraissait difficile d'aller au-delà des nombreuses économies réalisées au cours des derniers exercices. Il a, en particulier, insisté sur le caractère néfaste de la régulation budgétaire lorsqu'elle aboutit à remettre en cause les engagements politiques de la France.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que la situation économique de nombreux pays du champ évoluait favorablement grâce aux effets bénéfiques de la dévaluation du franc CFA, de la hausse du

cours des matières premières, de l'augmentation des productions agricoles et des exportations, ainsi que des efforts de réduction des déficits publics. Il a précisé que cette meilleure situation permettait la forte décreue des crédits d'ajustement structurel, en particulier des crédits de bonification de prêts. Il a néanmoins souligné la nécessité de rester attentif aux difficultés sociales que pouvaient connaître des pays en phase d'ajustement et qu'à cet égard, le développement des crédits déconcentrés d'intervention, à la disposition des chefs de mission de coopération, permettait de réagir rapidement et utilement.

Puis, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a estimé qu'il serait possible d'améliorer l'efficacité du FAC par l'élaboration d'un règlement financier qui reposerait sur deux principes : que les projets soient réellement prêts lorsqu'ils sont soumis au comité directeur et qu'ils soient soumis à des délais stricts pour leur exécution. Il a ajouté que si de tels délais n'étaient pas respectés et que l'exécution des projets adoptés était trop lente, les crédits concernés devraient pouvoir être annulés et affectés par le comité directeur du FAC à d'autres projets.

M. Michel Charasse, rapporteur spécial, a ensuite fait part de son inquiétude sur la façon dont l'aide communautaire au développement était gérée. Il a regretté qu'aucune information ne puisse être disponible sur la manière dont l'aide européenne était répartie et utilisée alors que la France contribuait très largement aux ressources communautaires. Par ailleurs, il a estimé très dommageable que toute la politique d'aide soit mise en oeuvre par les services de la commission sans intervention de l'autorité politique. C'est pourquoi il a proposé que les autorités françaises interviennent auprès des instances européennes pour demander une meilleure transparence dans la gestion de l'aide européenne ainsi qu'une meilleure coordination de cette aide avec les politiques nationales d'aide au développement.

Enfin, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, s'est félicité de la place de la France parmi les pays du G7 en matière d'aide au développement. Il a estimé qu'il fallait maintenir cette orientation tout en respectant deux principes qui lui paraissaient essentiels : préserver l'influence de la France et honorer les engagements et la signature de l'Etat français vis-à-vis de ses partenaires.

M. François Trucy a alors remarqué que le budget de la coopération était un budget d'investissement qui permettait d'asseoir le prestige de la France à l'étranger et qu'il était important de le maintenir à un niveau correct, comme il était important de tenir les engagements pris. Il a ajouté qu'il lui paraissait effectivement important de faire une intervention auprès de la commission européenne pour demander plus de transparence dans la gestion de l'aide communautaire.

M. Jacques Oudin s'est félicité de l'amélioration des économies des pays africains, en soulignant que l'aide de la France y avait contribué de façon significative. Il a également souhaité plus de transparence dans la politique de coopération européenne. Enfin, il a évoqué le problème des pensions réglées en francs CFA qui avaient subi de plein fouet les effets de la dévaluation.

M. Emmanuel Hamel s'est également inquiété des retraités touchant des pensions en francs CFA. Puis il a souhaité savoir ce que représentait la réserve pour opérations exceptionnelles.

M. Henri Torre a rappelé que les efforts de la coopération française en Afrique permettaient au moins en partie de limiter les flux d'immigration vers la France. Puis il s'est élevé contre les pratiques de certains représentants de la commission européenne dans les pays du champ.

En réponse aux différents intervenants, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il insisterait dans son rapport sur la manière dont est gérée l'aide européenne et sur le montant de la participation française à cette aide. Il a indiqué qu'il réaffirmerait son souci de donner plus de poids aux politiques dans sa mise en oeuvre, ainsi que la nécessité d'obtenir une plus grande transparence dans la gestion des crédits.

S'agissant des conséquences de la dévaluation du franc CFA, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que la plupart des problèmes avaient été réglés mais qu'il subsistait celui des pensions versées en francs CFA. Il a rappelé que ces pensions étaient le plus souvent gérées par des caisses de retraites privées et locales, ce qui rendait difficile une intervention française, à moins de prévoir une subvention spécifique au budget des affaires sociales. Il a cependant indiqué que le nombre des personnes concernées n'était pas très élevé.

Enfin, **M. Michel Charasse, rapporteur spécial**, a indiqué que la réserve pour opérations exceptionnelles permettait au Président de la République et au Premier ministre d'intervenir dans des cas exceptionnels ou pour des raisons politiques dans les pays du champ.

La commission a alors décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits de la coopération pour 1997.

ANNEXE

Compte-rendu de mandat au comité directeur du FAC

Année 1996

Au cours des trois réunions tenues en 1996, les 7 mars, 19 juin et 19 novembre, le comité directeur du FAC a décidé d'accorder une subvention à **134 projets** représentant **1.114,45 millions de francs**, se répartissant comme suit :

- projets Etats 611,45 millions de francs
- projets d'intérêt général 496 millions de francs
- projets inter-Etats 7 millions de francs

Répartition géographique des projets "Etats"

La répartition des projets "Etats" pour 1996 est la suivante (30 pays ont été concernés) :

	Millions de francs	Nombre de projets
Côte d'Ivoire	46,5	5
Mauritanie.....	39	4
Burkina Faso.....	34	4
Madagascar.....	32,5	8
Mali.....	32,5	4
Haiti.....	31,3	6
Niger.....	31	6
Sénégal.....	30	4
Bénin.....	28,5	5
Cambodge.....	28	2
Zaïre.....	28	4
Cameroun.....	27	3
Guinée.....	24,95	4
Angola.....	24	3
Togo.....	23	2
Mozambique.....	20,9	3
Tchad.....	20	4
Congo.....	15,5	3
Comores.....	15	3
Gabon.....	13	4
Djibouti.....	11	2
Rwanda.....	11	2
Sainte-Lucie.....	9,1	2
Guinée équatoriale.....	7	1
Sao Tome.....	6,2	2
Namibie.....	5,5	1
Ile Maurice.....	5	2
Guinée Bissau.....	4	1
Seychelles.....	3,5	2
Cap Vert.....	2	1

Les principales opérations d'intérêt général ont concerné des subventions à la coopération multilatérale francophone : 92,5 millions pour l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF-UREF) et 34 millions pour l'Agence pour la coopération culturelle et technique (ACCT). En outre, 84,7 millions ont été accordés pour les organisations non gouvernementales, 30 millions pour la coopération décentralisée, 52,4 millions pour le soutien aux télévisions nationales d'Afrique, 20 millions pour l'appui à la recherche médicale, et 21 millions pour le renforcement de l'environnement du secteur privé dans les pays du champ.

Un seul projet inter-Etats a été examiné. Il concerne l'appui institutionnel à l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (7 millions de francs).

Répartition sectorielle des projets

La répartition sectorielle des projets fait apparaître la prééminence du soutien à l'enseignement et à la formation (181,7 millions de francs) et du soutien à la santé (144,8 millions de francs), ainsi que le poids croissant des actions de développement institutionnel (116,9 millions de francs) et des crédits déconcentrés et du Fonds social de développement (117,6 millions de francs).

- Enseignement, formation, jeunesse et sports : 181,7 millions de francs

On trouve à ce chapitre d'importants programmes d'appui aux systèmes éducatifs du Togo (16 millions de francs), du Burkina Faso (15 millions de francs), de Djibouti (20 millions de francs), des Comores (6,5 millions de francs) et du Rwanda (5 millions de francs).

D'autres projets ont pour objet de soutenir la formation technique ou professionnelle : au Cambodge (13 millions de francs), au Bénin (6,5 millions de francs), au Mali (10 millions de francs) au Burkina Faso (7 millions de francs), au Gabon (4 millions de francs).

Enfin, plusieurs projets concernent la lecture, la promotion du livre et des bibliothèques : en Guinée (3 millions de francs), à Haïti (7,5 millions de francs), au Zaïre (3 millions de francs).

- Santé et développement social : 144,8 millions de francs

Les projets subventionnés ont porté sur l'appui aux politiques de santé, la lutte contre le SIDA et la modernisation d'installations hospitalières, notamment, pour ce dernier objet, au Cambodge (15 millions de francs), au Cameroun (4 millions de francs), en Guinée équatoriale (7 millions de francs), au Niger (12 millions de francs) et au Zaïre (8 millions de francs).

Un projet d'appui au développement de la mutualité en matière de santé a été adopté pour le Mali (7,5 millions de francs).

- Francophonie : 126,5 millions de francs

Il s'agit pour l'essentiel des subventions à l'AUPELF-UREF et à l'ACCT. Elles représentent 11 % des crédits du FAC.

- Crédits déconcentrés d'intervention - Fonds social de développement : 117,6 millions de francs

Ces crédits s'établissent désormais à 10 % de l'enveloppe du FAC. L'objectif est de les porter à 15 %.

- Développement institutionnel : 116,9 millions de francs

Ces projets comprennent un appui aux forces de sécurité (au Niger, à Madagascar, au Tchad, au Mali, pour près de 27 millions de francs), une aide à la décentralisation (en Mauritanie, en Côte d'Ivoire et au Bénin) et un soutien à l'état de droit, principalement au titre des administrations économiques et financières et de la justice.

- Action culturelle et information : 110,6 millions de francs

L'essentiel est destiné à l'action audiovisuelle extérieure de la France (52,4 millions de francs). Le reste concerne un appui au cinéma et aux arts africains et le développement ou l'équipement des centres culturels.

- Organisations non gouvernementales : 84,7 millions de francs

Ces crédits doivent contribuer aux actions menées par les ONG.

- Développement rural et environnement : 72,8 millions de francs

Il s'agit d'un appui à des projets de coopération régionale agricole, de développement hydraulique, de soutien à l'élevage et de renforcement des structures administratives dans le secteur rural.

- Développement industriel et minier : 55 millions de francs

Ces projets concernent les secteurs miniers du Gabon, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Mozambique.

Un projet d'intérêt général a pour objet de favoriser la relance des investissements dans les pays du champ.

- Recherche : 33,5 millions de francs

Il s'agit de soutenir des programmes de recherche médicale, agronomique et archéologique.

- Coopération décentralisée : 30 millions de francs

Il s'agit de permettre le cofinancement de projets dans le cadre de la coopération décentralisée.

Réunie le mercredi 20 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances, après avoir entendu son rapporteur spécial, M. Michel Charasse, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la coopération pour 1997.

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Libraires-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-101011-1



9 782111 010116

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 9,10 F