

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1978.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées (1), sur le projet de loi de finances
pour 1979, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME III

COOPERATION

Par M. Louis MARTIN.

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Mérard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Bellin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Marcel Rosette, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 560 et annexes, 570 (annexe 9), 572 (tome III) et in-8° 79.
Sénat : 73 et 74 (tome III, annexe 6), 75 (tome XIII) (1978-1979).

Loi de finances. — Coopération - Pays en voie de développement.

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION. — La diminution de l'action de la France en faveur du Tiers Monde.....	4
PREMIÈRE PARTIE. — Le contexte dans lequel s'inscrit l'action du Ministère de la Coopération.....	7
I. — La situation économique de l'Afrique : l'existence de chances de développement qui sont réelles quoique inégalement réparties ne doit pas masquer la persistance des causes du sous-développement notamment en Afrique francophone.....	7
A. — Des chances de développement réelles.....	7
Les matières premières rares ;	
Les possibilités dans les domaines agricole, forestier et pélagique ;	
La progression des cours mondiaux des produits de base :	
L'importance des demandes en provenance de l'Afrique dans le maintien du niveau de l'activité économique en Europe ;	
Le potentiel hydro-électrique ;	
La mise en place d'institutions favorisant les échanges et le développement.	
B. — La persistance des causes du sous-développement en Afrique francophone	9
Le déséquilibre entre la croissance économique et la croissance démographique ;	
La relative pauvreté en matières premières rares ;	
Les causes de la persistance de la détérioration des termes de l'échange :	
— le repli des cours de nombreux produits intéressant l'Afrique francophone ;	
— l'échec persistant des tentatives internationales tendant à stabiliser les cours des principales matières premières ;	
— la crise provoque des effets multipliés sur l'équilibre du commerce extérieur des pays les plus pauvres ;	
Les handicaps structurels et sociaux ;	
L'aggravation du déficit alimentaire.	
II. — La situation politique de l'Afrique : le relatif apaisement de certaines situations conflictuelles ne doit pas marquer l'émergence de nouvelles difficultés.....	15
A. — Le relatif apaisement de certaines situations conflictuelles...	15
Au Tchad ;	
Au Sahara occidental ;	
Les litiges frontaliers entre le Mali et la Haute-Volta et entre le Ghana et le Togo ;	
Le différend zaïro-angolais ;	
A Djibouti ;	
La situation entre l'Éthiopie et la Somalie ;	
La réserve relative des grandes puissances.	

	Pages
B. — L'émergence de nouvelles difficultés.....	17
L'absence de solution politique définitive aux conflits qui ont éclaté en 1978 (Tchad, Shaba, Sahara occidental);	
La fragilité des structures politiques et administratives de nombreux Etats africains;	
L'affaiblissement de l'unité africaine;	
Les interrogations concernant l'attitude des grandes puissances;	
La détérioration de la situation en Afrique australe.	
 DEUXIÈME PARTIE. — L'évaluation de l'effort budgétaire consenti en faveur de la coopération.....	 21
I. — La mesure quantitative de l'action du Ministère de la Coopération..	21
A. — La stabilisation de l'effort : un budget en expansion modérée.	21
B. — Le caractère non véritablement prioritaire de l'action du Ministère de la Coopération.....	21
C. — Le caractère non exclusif de l'aide apportée par le Ministère de la Coopération.....	22
II. — La mesure qualitative de l'action du Ministère de la Coopération..	24
A. — L'approche budgétaire : une progression équilibrée des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital.....	24
1. — Les dépenses ordinaires : 79 % du budget, + 14,16 % d'augmentation;	
2. — Les dépenses en capital : 21 % du budget, + 14,31 % d'augmentation.	
B. — L'approche sectorielle : une forte progression des crédits consacrés aux concours financiers et à l'assistance militaire...	26
1. — Les actions socio-culturelles : la formation des hommes, l'action culturelle : 33,37 % du budget, + 13,96 % d'augmentation;	
2. — L'aide au développement économique : 25,64 % du budget, + 13,39 % d'augmentation :	
— les infrastructures : + 14,56 % ;	
— le développement rural : + 12,22 % ;	
— les concours financiers et administratifs : + 25,69 % ;	
— le développement industriel et minier : — 18,65 % ;	
3. — La recherche scientifique : 14,25 % du budget, + 14,28 % d'augmentation ;	
4. — L'aide militaire : 13,60 % du budget, + 23,17 % d'augmentation ;	
5. — L'action médico-sociale : 6,20 % du budget, + 6,85 % d'augmentation ;	
6. — Les charges générales d'administration de la coopération : 6,94 % du budget, + 9,14 % d'augmentation.	
C. — L'approche géographique : la priorité aux Etats de la région du Sahel.....	30
 Conclusion	 34
 L'examen du projet de budget par la commission.....	 35

Mesdames. Messieurs.

L'intérêt que porte la France à l'Afrique a été, à plusieurs reprises réaffirmé de façon solennelle au plus haut niveau de l'Etat, au cours de l'année qui s'achève. De fait, les efforts que consent la France en Afrique sont importants et, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, particulièrement appréciés par ceux qui en bénéficient. Cependant, une récente mission de votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées dans plusieurs Etats africains nous a donné l'occasion de constater que certains de nos interlocuteurs faisaient état d'une relative distorsion entre l'intérêt proclamé de la France pour l'Afrique et l'ampleur réelle des efforts que notre pays y poursuivait.

Force est de constater que, portant sur 3 milliards 444 millions de francs et représentant 0,75 % du budget de l'Etat, le budget du Ministère de la Coopération n'est pas véritablement un budget prioritaire. En augmentation de 14,19 % sur l'exercice précédent, sa progression ne fait que suivre la progression générale du budget de l'Etat.

Cette situation, qui marque un net progrès sur celle qui prévalait il y a encore quelques années, n'est pas pour autant parfaitement satisfaisante surtout si on la replace dans le contexte plus global dans lequel elle s'inscrit.

Avec 3,444 milliards de francs, le budget du Ministère de la Coopération regroupe l'essentiel des actions de l'Etat en faveur de l'Afrique. Mais il ne représente, en définitive, qu'une part relativement modeste — entre 25 et 30 % — du total des versements nets d'aide publique au développement consentis par la France. L'existence hors budget de la Coopération d'un effort important en faveur du Tiers Monde est satisfaisant en soi car cet effort complémentaire compense la modicité des crédits dont dispose le ministère chargé en titre de la Coopération. Mais les choses deviennent moins satisfaisantes lorsque l'on constate qu'à l'instar de l'effort spécifique consenti dans le cadre du budget du Ministère de la Coopération, l'effort global du Gouvernement français en faveur du développement du Tiers Monde est en diminution. En 1960, l'aide publique de la France au développement représentait 1,38 % de notre produit national brut. En 1965, ce pourcentage

est tombé à 0,76 %. Il a chuté à 0,66 % en 1970 et, en 1977, notre aide publique au développement ne représentait plus que 0,60 % de notre produit national brut. Ce recul très net est souvent pondéré à la lueur de deux considérations. D'une part, la crise économique et la lutte contre l'inflation impliquent des sacrifices qui obèrent notre contribution en faveur du développement du Tiers Monde, comme ils obèrent de nombreux autres postes budgétaires tout aussi importants. D'autre part, avec une aide publique au développement qui porte sur 11,1 milliards de francs, soit 0,60 % de notre PNB, la France reste parmi les pays les plus concernés par les problèmes du développement. En 1976, les principaux pays industrialisés ne consacraient en effet que 0,31 %, en moyenne, de leur PNB à l'aide au Tiers Monde. Cette contribution est tombée à 0,31 % en 1977. L'effort de la France paraît donc nettement plus important et nettement plus soutenu que celui des autres pays développés.

Il faut cependant le dire tout net, ces considérations n'ont qu'une valeur toute relative et elles laissent totalement indifférents nos partenaires du Tiers Monde. A cela deux raisons principales. Tout d'abord la crise de l'énergie et la crise du système des paiements internationaux, si elles frappent durement les économies occidentales, frappent plus durement encore les pays en voie de développement dont les coûts à l'importation ont considérablement augmenté et cela sans compensation équitable au niveau des cours de la plupart des produits exportés. En second lieu, les 0,60 % du PNB que représente notre effort d'aide publique au développement ne doivent pas faire illusion. Sur une masse globale de 11,1 milliards de francs la part de notre aide publique au développement qui a concerné les Territoires et Départements d'Outre-Mer, c'est-à-dire en d'autres termes la part que nous nous sommes octroyés nous-mêmes, a atteint 4,8 milliards de francs en 1977, soit 44 % du total. Or, ce poste a beaucoup progressé au cours des dernières années, ce qui souligne encore la diminution des efforts réels de la France en faveur des régions sous-développées qui se trouvent hors de sa souveraineté.

Certes l'image de la France dans le Tiers Monde en général, et en Afrique en particulier, reste bonne. La France bénéficie du prestige que lui confère une décolonisation généralement considérée comme réussie, une politique étrangère le plus souvent jugée équitable et clairvoyante et une coopération dont la qualité et le désintéressement sont recherchés. Mais la France n'est pas — n'est plus — tenue pour un pays particulièrement généreux à l'égard du Tiers Monde. Outre le caractère relativement modéré de notre effort réel au regard de notre PNB, la modestie et la lenteur des

contributions françaises à la réparation des calamités naturelles qui n'ont malheureusement pas manqué au cours de cette année, sont souvent remarquées alors même que la prudence de nos positions sur des problèmes tels que celui de l'annulation des dettes des pays en voie de développement, est généralement déplorée.

Il est essentiel de ne pas se bercer d'illusion : la France dispose d'un acquis incontestable dans le Tiers Monde et notamment en Afrique. Mais, cet acquis, il convient de le conserver et de le développer. Et cela implique un effort que le présent projet de budget exprime, nous n'hésitons pas à le dire, de façon remarquable sur le plan qualitatif, mais d'une façon beaucoup moins remarquable sur le plan quantitatif.

Afin d'illustrer aussi complètement que possible ce propos général et de souligner la nécessité d'établir une franche progression des crédits alloués au Ministère de la Coopération, nous consacrerons une partie de ce rapport, *la première*, à l'analyse du contexte économique et politique dans lequel s'inscrit l'action du Ministère de la Coopération. Dans la seconde partie, nous rendrons compte et nous commenterons les options qu'exprime le présent projet de budget.

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ACTION DU MINISTERE DE LA COOPERATION

La situation en Afrique, qui constitue le cadre géographique de l'action du Ministère de la Coopération, n'est satisfaisante, ni sur le plan économique, ni sur le plan politique. Cet état de fait confirme, s'il en était besoin, la nécessité de notre effort de coopération sur le continent noir en même temps qu'il en démontre l'insuffisance face à des besoins et des périls croissants.

I. — La situation économique de l'Afrique :

l'existence de chances de développement qui sont réelles, quoique inégalement réparties, ne doit pas masquer la persistance des causes du sous-développement notamment en Afrique francophone.

A. — DES CHANCES DE DÉVELOPPEMENT RÉELLES

On a beaucoup insisté, au cours de ces dernières années, sur l'apparition d'un certain nombre de facteurs économiques, qui ouvrent à l'Afrique de réelles perspectives de développement :

— Il apparaît tout d'abord que le sous-sol africain recèle nombre de *matières premières indispensables à l'Europe*. Il y a d'importantes réserves de *pétrole*, notamment au Sahara algérien et libyen et au Nigeria. L'Afrique centrale et méridionale contient des réserves d'*uranium* qui seront d'autant plus indispensables à l'Europe, au cours des prochaines années, que l'énergie nucléaire prendra une place plus considérable dans ses activités industrielles. Enfin, l'Afrique fournit des *métaux non ferreux* en quantité particulièrement importante pour l'or, le cuivre et le manganèse, alors que l'Europe en est très mal pourvue. Encore ne s'agit-il là que de matières premières dont les gisements sont connus et exploités. Or les experts s'accordent à penser que d'autres gisements de matières premières stratégiques, pour lesquelles il existe une demande qui ira en croissant, seront découverts en Afrique.

— Au-delà des perspectives relativement nouvelles offertes à l'Afrique par les richesses actuelles ou potentielles en matières

premières stratégiques de son sous-sol, le continent africain dispose de possibilités dans le domaine des *ressources agricole, forestière et pélagique* d'autant plus appréciables qu'elles n'ont actuellement que *partiellement été exploitées*. L'ensemble de ces ressources sont, au demeurant, appelées à être valorisées par une demande croissante et permanente de l'Europe et du reste du Monde, mais également des Etats africains :

— Par ailleurs, et indépendamment des perspectives à plus ou moins long terme offertes par l'augmentation prévisible de la demande de certaines matières premières rares ou jusqu'alors insuffisamment exploitées, *les cours mondiaux des matières premières et produits de base ont connu globalement, depuis le début des années 1970, une progression spectaculaire, passant de l'indice 100 à la fin de 1972 à l'indice 240 à la fin de 1977*. Cette évolution rapide, quoique quelque peu désordonnée, est d'autant plus appréciable qu'elle a succédé à une longue période de stagnation — elle-même affectée de fluctuations — puisque le niveau des cours était dans l'ensemble en 1972 le même qu'en 1952 ;

— Le ralentissement de la croissance dans les pays développés a fait apparaître le développement de leurs exportations vers le Tiers Monde comme l'un des éléments les plus dynamiques du maintien de l'activité économique et, partant de l'emploi, pendant les périodes de récession. Cette constatation, qui prend toute sa valeur lorsque l'on sait qu'en 1976 les pays en développement non pétroliers ont absorbé 43 % des exportations des produits manufacturés en provenance des pays industrialisés, confère un intérêt nouveau et non désintéressé au décollage économique de l'Afrique et la prise de conscience de *l'importance des demandes en provenance du Tiers Monde dans le processus de la croissance économique des pays industrialisés en période de récession* pourrait fort bien être à l'origine d'une générosité nouvelle des pays riches à l'égard des pays pauvres ;

— Des perspectives nouvelles et importantes sont également ouvertes à l'Afrique et singulièrement à l'Afrique francophone dans le domaine de la *production d'énergie hydro-électrique*. Ce type d'énergie s'est en effet trouvé valorisé par l'augmentation du coût du pétrole et l'Afrique francophone dispose virtuellement d'un important potentiel d'énergie hydro-électrique qui pourrait être exploité par la mise en place de barrages.

— L'Afrique bénéficie enfin de certaines *perspectives nouvelles au niveau institutionnel*. Du fait de son appartenance à l'ensemble des Etats africains, des Caraïbes et du Pacifique signataires de la *Convention de Lomé*, l'Afrique francophone peut disposer d'une aide relativement plus importante que la majorité des autres Etats en voie de développement. Elle bénéficie notamment du mécanisme de

stabilisation des recettes à l'exportation (STABEX) vers la CEE, mis en place par la Convention. Les regroupements régionaux inter-africains qui se mettent progressivement en place (CEAO, CDEAO) constituent par ailleurs une chance nouvelle d'intégration des économies ouest-africaines dépassant les clivages hérités du passé colonial, notamment entre pays anglophones et pays francophones.

B. — LA PERSISTANCE DES CAUSES DU SOUS-DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Les perspectives encourageantes d'ordre général que l'on vient d'évoquer ne sont pas négligeables. Elles ne concernent cependant que d'une manière très *inégaie* les Etats bénéficiant des actions du Ministère de la Coopération et elles ne doivent pas en tout état de cause masquer la précarité persistante du développement économique de l'Afrique francophone.

Dans de nombreux Etats d'Afrique francophone on constate un *déséquilibre entre la croissance économique et la croissance démographique*. Ce déséquilibre est la plupart du temps accompagné d'une inégale répartition des richesses et cela, tant sur le plan géographique que sur le plan social. La croissance de l'urbanisation est l'illustration la plus frappante de ce phénomène. Elle conduit parfois à de fortes tensions sociales dans la mesure où les emplois créés par les projets à haute intensité capitaliste sont trop peu nombreux pour absorber le chômage urbain et l'exode rural. En définitive, il y a parmi les Etats d'Afrique tropicale française de nombreux pays qui sont classés *parmi les plus défavorisés du Monde*. Sur l'ensemble des 24 Etats avec lesquels la France a passé des Accords de Coopération, on compte 8 pays qualifiés de moins avancés (PMA) dans les instances internationales. A deux exceptions près les 24 Etats bénéficiant des actions du Ministère de la Coopération disposent de revenus inférieurs à 600 dollars par tête et 13 d'entre eux n'atteignent pas le seuil des 300 dollars par habitant (1). Cette situation qui — on le voit — reste globalement critique, s'explique par la persistance et parfois l'aggravation des causes profondes du sous-développement dans la partie du Monde concernée par les actions du Ministère de la Coopération.

— Si l'on envisage les possibilités dans le domaine des *exportations en matières premières pour lesquelles il existe une forte demande potentielle*, on constate que l'Afrique tropicale d'expression française n'est pas particulièrement privilégiée. Les ressources minières y sont *assez rares et elles restent concentrées dans un nombre limité d'Etats* : le Gabon, le Zaïre, la Mauritanie, le Niger et le Togo.

(1) A titre de référence les pays d'Amérique latine disposent d'un revenu moyen de 1 000 dollars par tête d'habitant.

— *La détérioration des termes de l'échange* demeure plus que jamais une préoccupation majeure, notamment en Afrique. A cela quatre raisons principales :

1° Après le mouvement général de hausse constaté au cours des dernières années, la tendance actuelle semble être au *repli des cours* des principaux produits de base. Cette tendance est inquiétante, car elle semble résulter de phénomènes qui ne sont pas seulement conjoncturels : la récession industrielle dans les pays développés, les excédents croissants de certaines productions, le recul de la demande de certains produits tropicaux. Depuis avril 1977, la tendance est à la baisse sur le marché du *café*. Or, cette production concerne la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Togo, l'Empire centrafricain, le Bénin, le Congo et Madagascar. Sous le contrecoup de la concurrence des fibres artificielles et malgré une certaine hausse depuis le début de l'année, la tendance est également à la baisse sur le marché du *coton* qui représente une part considérable des exportations du Tchad (88 %), du Mali (48 %) et de la Haute-Volta (46 %). La surproduction du *cuivre* a provoqué une baisse très sensible qui affecte le Zaïre et la Mauritanie. Les mêmes causes produisent les mêmes effets sur le marché des *phosphates* qui intéresse le Sénégal et le Togo. La tendance est également à la surproduction et, partant, à l'affaissement des cours sur le marché du *manganèse* (Gabon, Congo) et du *fer* (Mauritanie). En dépit de fortes fluctuations, la situation est moins mauvaise pour les cours des *huiles végétales* qui sont produites au Mali, en Côte-d'Ivoire, en Haute-Volta, au Cameroun, au Bénin, au Togo et au Sénégal, ainsi que pour les cours, pourtant très sensibles à la conjoncture dans les pays industrialisés, des *bois tropicaux* (Côte-d'Ivoire, Gabon, Cameroun, Congo, Empire centrafricain, Zaïre). Les cours du *cacao* restent élevés. La Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Togo, le Zaïre, le Gabon et le Congo bénéficient de cette situation ;

2° *Les efforts tendant à stabiliser les cours des principales matières premières* restent très insuffisants. Quatre *accords de produits* intéressant les Etats concernés par l'action du Ministère de la Coopération sont en vigueur. Ces accords concernent le *café*, le *cacao*, l'*étain* et le *sucre*. S'il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de l'accord sur le sucre, qui comporte la mise en place d'un stock régulateur, les effets des autres accords restent marginaux en cas de mouvements brusques de forte amplitude. Les cours des bois tropicaux, des phosphates, des huiles végétales, du coton et du cuivre continuent d'échapper à toute tentative de régulation contractuelle. De fait, les *résultats concrets enregistrés dans le cadre du « programme d'action global destiné à améliorer les structures du commerce international des produits de base »*

adoptés au mois de mai 1976, lors de la conférence de Nairobi, restent très limités. Plusieurs considérations peuvent expliquer ce constat décevant. En premier lieu, plusieurs grands pays consommateurs émettent de sérieuses réserves à l'égard de la conclusion d'accords internationaux pouvant interférer avec le libre fonctionnement des forces du marché. Malgré des déclarations favorables à la mise en place d'accords de stabilisation faites au niveau politique le plus élevé, ces pays font preuve, à Genève, de la plus grande réserve, s'en tenant à une approche cas par cas et mettant en avant la nécessité d'entreprendre des études complémentaires avant d'envisager toute action effective. Une telle attitude apparaît souvent comme une manœuvre dilatoire. D'autre part, si dans le cas de plusieurs produits importants tels que le caoutchouc ou le cuivre, des accords de stabilisation classique comprenant un stock régulateur pouvant intervenir sur le marché et éventuellement accompagné de procédures de réduction de la production ou des exportations, apparaissent souhaitables, cela n'est pas toujours le cas pour d'autres produits tels que le manganèse, le fer, les bois tropicaux, les oléagineux ou le coton, pour lesquels une plus grande attention devrait être accordée aux autres mesures retenues dans la résolution 93 IV (financement compensatoire, promotion du commerce, recherche-développement, amélioration de la productivité). Or, les pays producteurs adoptent souvent une attitude crispée pour exiger l'application des procédures classiques, même lorsqu'elles seraient injustifiées ou impossibles à mettre en place. En troisième lieu, la question des sources de financement qui seront retenues pour les mesures de stabilisation ou les autres mesures, reste le plus souvent entière dans l'attente du résultat des discussions sur le Fonds commun, d'autant plus que de nombreux pays en développement producteurs s'inquiètent de la charge de certaines mesures si leur financement devait se faire dans le cadre d'accords de produits pris individuellement. Enfin, il faut constater que l'absence de progrès est parfois le fait de certains pays producteurs. C'est le cas, par exemple, pour les phosphates où le Maroc, qui a une position dominante sur le marché, n'a pas cru utile de se faire représenter aux réunions préparatoires. C'est vrai aussi du manganèse, pour lequel l'Afrique du Sud, premier exportateur mondial, a manifesté son souci d'éviter toute organisation du marché.

Au total, il apparaît donc que, bien que dans l'ensemble les producteurs et, en particulier, les pays producteurs en développement, ainsi que certains pays consommateurs industrialisés (France, Benelux, pays scandinaves) soient favorables à la conclusion d'accords internationaux chaque fois que cela est possible, il ne semble pas qu'il faille s'attendre à assister dans les prochains

mois à des progrès rapides dans la mise en œuvre du programme intégré. Tout au plus peut-on espérer, sans en être certain, qu'un accord sur le caoutchouc verra le jour prochainement et que quelques organismes de concertation entre producteurs et consommateurs seront créés (cuivre, bois tropicaux).

3° La crise provoquée par le renchérissement du coût de l'énergie et par le dérèglement du système des paiements internationaux provoque des effets multipliés sur l'équilibre du commerce extérieur des pays les plus pauvres. En effet, la structure du commerce extérieur des pays industrialisés fait apparaître que pour l'essentiel ces derniers continuent d'échanger les produits manufacturés qu'ils produisent contre les produits primaires dont ils ont besoin.

Structure du commerce extérieur net des pays industriels, 1972-1976.
(En milliards de dollars.)

	1972		1975		1976	
	Total.	Dont PDNP.	Total.	Dont PDNP.	Total	Dont PDNP.
Exportations :						
Produits primaires.....	11	(6,2)	25,7	(14,6)	26	(13,8)
Dont combustibles.....	0,7	(0,5)	2,1	(1,3)	2,1	(1,3)
Produits manufacturés..	55,9	(30,7)	146,6	(64,9)	155,5	(67,3)
Total	69	(38,5)	179,5	(82,7)	188,9	(85,1)
Importations :						
Produits primaires.....	53	(20,4)	149,5	(42,4)	176,5	(50,4)
Dont combustibles.....	23,8	(2,6)	103,8	(13,5)	123,7	(16,2)
Produits manufacturés..	17,7	(11,7)	34	(21,9)	40,7	(27)
Total	73,1	(33,1)	187,9	(67)	223,1	(80,2)
Solde commercial :						
Produits primaires.....	— 42	(— 14,2)	— 123,8	(— 27,8)	— 150,5	(— 36,6)
Dont combustibles.....	— 23,1	(— 2,1)	— 101,7	(— 12,3)	— 111,6	(— 14,9)
Produits manufacturés..	38,2	(19)	112,6	(43)	114,7	40,3
Total	— 4,1	(5,4)	— 8,4	(15,7)	— 34,2	(4,9)

Source : GATT, le commerce international en 1977.

Mais, si les prix des principaux produits de base demeurent fluctuants et insuffisamment rémunérateurs pour dégager les capacités d'investissements indispensables à l'amorce d'un processus de croissance, le coût des produits industrialisés importés par les pays en voie de développement a considérablement augmenté avec l'inflation qu'a engendrée la crise de l'énergie. Or ces produits importés, et de plus en plus chers, sont indispensables au maintien et au développement de l'activité économique des pays en voie de développement.

4' Sur le plan mondial, l'Afrique et plus particulièrement l'Afrique tropicale francophone, représente un poids trop marginal dans les ressources mondiales en matières premières pour peser sur les cours internationaux de ces produits ; de ce point de vue, sa situation est fortement tributaire de la conjoncture mondiale avec toutes les conséquences que cela entraîne sur l'instabilité des cours mondiaux.

— *Les structures socio-économiques demeurent affectées de lourds handicaps.* L'exportation de denrées agricoles reste la principale activité économique de l'Afrique francophone. Or l'agriculture africaine est particulièrement *vulnérable*. Elle est tributaire des conditions climatiques et notamment de la pluviométrie et elle subit durement les effets de la tendance à la dégradation des sols. Le morcellement des exploitations, le caractère généralement insuffisamment rémunérateur des cours mondiaux, ainsi que le coût des investissements à réaliser pour rentabiliser et pour diversifier les productions affectent par ailleurs singulièrement la compétitivité des produits africains.

La vulnérabilité de l'agriculture africaine est illustrée par la *sécheresse* qui frappe à nouveau le *Sahel* et qui affecte plus de 30 millions de personnes. Sans atteindre l'ampleur du désastre des années 1973-1974 l'actuelle sécheresse compromet gravement l'équilibre alimentaire et économique de nombreux Etats. Les *îles du Cap-Vert* sont une nouvelle fois les plus durement touchées. Les récoltes y ont été quasi inexistantes. Le déficit céréalier est estimé à 30 000 tonnes. La *Gambie* est aussi très gravement sinistrée, son déficit alimentaire étant évalué à 25 000 tonnes. En *Mauritanie*, la production céréalière a atteint à peine 30 % du niveau habituel, les besoins non satisfaits s'élevant à environ 50 000 tonnes. Au *Sénégal*, la chute de la production est de *plus de 50 %* et le déficit de l'ordre de 180 000 tonnes. Au *Mali*, les autorités manquent de 140 000 tonnes. En *Haute-Volta*, on chiffre les besoins à 135 000 tonnes. Au *Niger*, beaucoup moins affecté que ses voisins, on manque tout de même de 85 000 tonnes. Au *Tchad* enfin, le déficit serait approximativement de 55 000 tonnes. En outre, deux autres pays, non membres de l'organisation sahéenne, mais menacée à terme par la désertification, la *Guinée* et *Guinée-Bissau*, ont été atteints par la sécheresse de même que le *Nord du Cameroun* et celui du *Nigeria*. Enfin, de graves menaces pèsent un peu partout sur le cheptel, tandis que de lourds déficits ont été enregistrés çà et là dans les récoltes des cultures industrielles. Au *Sénégal*, la production arachidière est en baisse de près de

60 % par rapport à la campagne précédente qui était, il est vrai, assez bonne. Le manque à gagner est estimé à 50 milliards de francs CFA pour l'ensemble de l'économie nationale.

La faiblesse structurelle ainsi que la précarité de la production agricole en Afrique ne sont toujours pas compensées par l'existence d'un secteur industriel intégré. En dépit du faible coût de la main d'œuvre, l'Afrique d'expression française n'a guère bénéficié du mouvement général de délocalisation des industries des pays industrialisés vers le Tiers Monde qui s'était manifesté avant la crise mondiale. De ce point de vue, la crise mondiale a constitué et constitue encore un handicap pour ces économies qui ont dû abandonner certains projets d'industries d'exportation vers les pays industriels. Il est vrai que le morcellement des marchés économiques n'est guère favorable à la réalisation d'économies d'échelles et affecte les perspectives d'industrialisation de nombreux Etats.

Les considérations qui précèdent posent le problème du coût de plus en plus considérable du développement et, partant, le problème de l'endettement à l'égard de l'extérieur. Les infrastructures de base à réaliser, l'adaptation du potentiel agricole aux conditions du marché, la mise en place d'un potentiel industriel intégré à la vie économique des Etats concernés impliquent une dépendance croissante à l'égard de sources de financement extérieures. Les investissements à réaliser présupposent en effet, d'une part, une certaine accumulation du capital et, d'autre part, un réinvestissement immédiat de ce capital. Or l'accumulation du capital est insuffisante et son réinvestissement n'est qu'imparfait.

En dépit de réels progrès, les lacunes dans le domaine de la formation continuent de constituer un handicap certain au développement. Les systèmes d'éducation ne sont pas toujours adaptés aux besoins du développement et malgré les progrès de la scolarisation, l'ensemble des pays africains d'expression française dispose d'un nombre tout à fait insuffisant de personnel formé et cela, tant dans le domaine de l'administration que dans les domaines techniques.

Conséquence de l'ensemble des facteurs ci-dessus évoqués : le déficit alimentaire de l'Afrique s'aggrave. En 1955 il manquait 21 millions de tonnes de ressources vivrières au Tiers Monde, soit environ 5 % de leur consommation. En 1985 les experts s'accordent à estimer que le déficit portera sur 45 millions de tonnes, soit 8 % de l'ensemble des besoins. Ce déficit sera variable selon les continents, il atteindra 16,8 % pour l'Afrique du Sud du Sahara. Un redoutable phénomène en spirale est en cours : l'augmentation du

déficit alimentaire entraîne une augmentation du prix des céréales vivrières qui provoque une ponction sur les réserves financières des pays en voie de développement, laquelle retardera encore l'importation de biens d'équipement.

Certaines considérations par trop optimistes sur les chances qu'offre à l'Afrique sa complémentarité économique avec l'Europe ne doivent pas faire illusion. En dépit de certaines chances nouvelles, le décollage économique de l'Afrique implique de surmonter nombre de handicaps structurels persistants.

La réalisation de cette ambition et de ce devoir passe par une coopération internationale accrue.

II. — La situation politique de l'Afrique : le relatif apaisement de certaines situations conflictuelles ne doit pas masquer l'émergence de nouvelles difficultés.

A. — LE RELATIF APAISEMENT DE CERTAINES SITUATIONS CONFLICTUELLES

Après les péripéties et les drames de l'année qui se termine, partout en Afrique l'heure semble être à la *modération*, à l'*ouverture* et à la *réconciliation*. Plusieurs éléments permettent d'illustrer ce propos :

— Au *Tchad*, le Gouvernement légal a su préserver la souveraineté de N'Djaména et permettre ainsi l'amorce d'un dialogue de conciliation avec les rebelles, qui a abouti à la formation d'un Gouvernement d'union nationale dont le Premier Ministre n'est autre que l'ancien rebelle Hissène Habré. Malgré la persistance de la rébellion des maquis du Frolinat dirigés par Goukouni, la Libye semble moins hostile à l'égard du Gouvernement de N'Djaména.

— Au *Sahara occidental*, le remplacement du Président Moktar Ould Daddah par le colonel Ould Salek a incité le Polisario à proclamer un cessez-le-feu immédiat. De fait, les combats marquent une pause relative cependant que les nouveaux dirigeants mauritaniens s'efforcent, à l'évidence, de rassembler les éléments et les appuis nécessaires à l'ouverture d'une négociation. L'attitude de l'Algérie semble par ailleurs plus ouverte qu'elle ne l'était il y a quelques mois.

— Autre motif de satisfaction, les *litiges frontaliers* opposant le *Mali* et la *Haute-Volta* d'une part, et le *Ghana* et le *Togo* d'autre part, n'ont pratiquement donné lieu à aucune passe d'arme, même verbale au cours de l'année écoulée.

— La réconciliation spectaculaire entre le Président Mobutu et le Président Neto révèle une diminution de l'acuité du *différend zaïro-angolais*. Au demeurant, après l'opération de Kolwezi en mai dernier, le régime du Président Mobutu semble avoir retrouvé un second souffle. Certes, la situation économique et financière du pays demeure gravement obérée. Un plan de redressement, qui a reçu l'appui des instances internationales, est actuellement en cours d'application. Au Shaba, une force interafricaine veille au maintien de la paix.

— Dans la corne de l'Afrique même, *Djibouti* est resté calme et la présence de plus de 4 500 militaires français est considérée par beaucoup, sinon à titre officiel, du moins à titre officieux, plus comme une garantie de stabilité que comme une intolérable ingérence extérieure. Des relations ont, au demeurant, été renouées entre la jeune République de Djibouti et la Somalie d'une part, et l'Ethiopie d'autre part.

— Quoique en dehors de la zone géographique couverte par le Ministère de la Coopération, la *situation en Ethiopie et en Somalie* revêt une importance capitale car elle peut avoir des répercussions décisives sur la station de l'ensemble du continent. Or, il est clair que le conflit entre la Somalie et l'Ethiopie semble s'être stabilisé, sur les frontières héritées de la décolonisation grâce, semble-t-il, à l'accord des deux Grands. Même si l'on paraît, hélas, s'orienter pour l'instant tout au moins vers une solution purement militaire en Erythrée, cette province n'est pas devenue, comme l'on a pu à un moment le craindre, le théâtre d'un affrontement Est-Ouest par Erythréens interposés.

— Quoi qu'il en soit de l'évolution de la situation en Ethiopie, la tendance générale paraît être à l'apaisement dans les différents points chauds qui, au cours de l'année 1978, ont mis l'Afrique Noire en avant de la scène internationale. La volonté de chacune des puissances extérieures à l'Afrique de ne pas être trop marquée dans un camp ou dans l'autre n'est assurément pas étrangère à ce phénomène. Les *Etats-Unis* ont fait preuve d'une grande réserve en Angola, au Zaïre et lors du conflit entre l'Ethiopie et la Somalie. Ils s'efforcent de garder de bonnes relations à la fois avec l'Algérie et le Sénégal et ont joué un rôle certain, quoique mal connu, dans le rapprochement zaïro-angolais. De même, les troupes françaises se sont rapidement retirées du Zaïre et la nomination de l'ancien rebelle Hissen Habré aux fonctions de Premier Ministre du Tchad

a été considérée par la France comme un geste positif en dépit du grave contentieux qui l'avait opposée à ce dernier. Un rapprochement semble par ailleurs être en cours entre la France et l'Algérie, duquel pourrait déboucher un apaisement au Sahara occidental.

A la veille de la préparation du sommet des non-alignés de 1979, le *Gouvernement cubain* lui-même semble quelque peu gêné par ses interventions massives et armées en Afrique. Quant à l'*URSS*, force est de constater qu'elle s'est jusqu'alors abstenue de toute implantation directe prolongée sur le continent et que ses interventions ont suscité plus de réactions négatives que d'approbations.

B. — L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES DIFFICULTÉS

La stabilisation, relative, du continent africain ne doit pas, à notre avis, masquer l'émergence de nouvelles difficultés. Parmi les difficultés à prévoir, cinq d'entre elles nous paraissent devoir retenir particulièrement l'attention.

1. — Première difficulté prévisible.

Les conflits qui ont éclaté au cours de l'année 1978 n'ont pas encore reçu de solution politique définitive.

Au Tchad, il ne faut pas se dissimuler que ce n'est jusqu'alors qu'un rebelle contesté par ses pairs et sans troupes importantes, qui a apporté sa caution au régime légal. De même, malgré le rapprochement récent entre l'Angola et le Zaïre, et les développements que l'on peut être en droit d'en attendre, il serait illusoire de penser que le démon du sécessionnisme s'évanouisse définitivement au Shaba. Quant à la situation au Sahara Occidental elle ne semble pas encore s'orienter vers une solution concertée et acceptée tant par la Mauritanie que par le Maroc et l'Algérie.

L'évolution de la politique étrangère de l'Éthiopie, dont dépend au premier chef le maintien de la paix dans la corne de l'Afrique, demeure par ailleurs une inconnue qui reste inquiétante.

2. — Deuxième sujet d'inquiétude : la fragilité des structures politiques et administratives de la plupart des États africains.

Les États apparemment les plus sûrement acquis à un type de politique étrangère que l'on peut qualifier de modérée et à un style de vie politique et économique intérieur qui, toutes choses étant égales, se rapproche du nôtre, peuvent, du jour au lendemain,

changer radicalement d'orientation. En effet, au-delà des structures étatiques de certains Etats modérés et de la classe politique qui les anime, il ne faut pas négliger l'avènement d'élites nouvelles, parfois radicales et xénophobes dont l'influence pour n'être que difficilement perceptible, car elle ne s'exerce pas dans le cadre des institutions officielles, n'en est pas moins dans certains cas réelle. La précarité des situations économiques, les conséquences d'un afflux de population souvent sans emploi vers les villes, les ambitions de certaines élites qui s'estiment sous-utilisées, ainsi que les interrogations de la jeunesse sur son avenir, constituent un terrain favorable à tous les retournements.

Il est vrai que, de la même façon, les Etats progressistes qui sont parfois considérés avec méfiance et hostilité comme de possibles bases de départ pour une extension idéologique et militaire au-delà de leurs frontières, constituent peut-être un danger moins considérable que cela est parfois affirmé. L'évolution de la Somalie, de l'Angola, voire même dans une moindre mesure du Mozambique, est significative à cet égard. En fait, les régimes apparemment les plus anti-occidentaux peuvent évoluer aussi rapidement que ceux des Etats qui sont actuellement les plus proches de nous peuvent le faire.

La carte politique de l'Afrique restera encore sans doute pendant de nombreuses années extrêmement mouvante. A cet égard, il convient une fois de plus d'insister sur un facteur supplémentaire d'instabilité qui menace bien des Etats : *le risque d'émergence de mouvements sécessionnistes*. Ce risque existe même dans les pays ayant apparemment réussi leur entreprise d'édification d'une unité nationale cohérente. Sur ce point, la découverte de richesses naturelles dans certaines régions à tendance séparatiste pourrait fort bien créer des surprises et ranimer des dissensions internes que l'on pouvait croire définitivement résolues.

3. — *Troisième sujet d'inquiétude : l'affaiblissement de l'unité africaine.*

Les contacts répétés, les alliances, les groupements qui s'opèrent constituent l'ébauche d'une politique interafricaine dont il faut souhaiter qu'elle gagne en assurance, en cohésion et en convergence. Mais force est de considérer que l'Organisation de l'unité africaine éprouve des difficultés évidentes à se relever du constat d'impuissance qui a marqué sa tentative de règlement du problème de l'Angola. Le dernier sommet de l'OUA, qui s'est tenu à Karthoum a été révélateur de la division profonde des membres de l'Organisation, comme il a été significatif l'année dernière que, lors d'une élection au Conseil de Sécurité, le candidat de l'OUA (le Niger) ait

été battu par un autre postulant africain (Nigeria). De fait, les courants politiques du continent semblent se réfugier dans les regroupements régionaux et, surtout, dans la concertation *ad hoc* qui demeure l'approche préférée de nos amis africains. Il est vrai que, malgré l'effacement actuel de l'OUA, le thème de « l'unité africaine » conserve encore une grande part de son pouvoir mobilisateur. Cependant, il semble que les causes communes deviennent plus rares. L'affaire de Mayotte et le problème des minorités blanches en Afrique du Sud sont peut-être les dernières susceptibles de soulever une Afrique unanime.

4. — *Quatrième objet d'inquiétude : la relative réserve des deux Grands à l'égard des interventions directes en Afrique persistera-t-elle ?*

Quelles seraient les réactions de l'Occident si la route de ses approvisionnements pétroliers se trouvait gravement menacée à partir d'une nouvelle extension de l'influence soviéto-cubaine au-delà des frontières de l'Ethiopie et du Yemen par exemple. L'éventualité d'une réaction brutale de l'Occident constitue-t-elle un élément suffisant pour inciter à la prudence les puissants protecteurs de l'Ethiopie, du Yemen du Sud, voire du Mozambique ? Autre sujet d'inquiétude : l'URSS a jusqu'alors su éviter les implantations permanentes et directes mais n'est-on pas fondé à redouter que le considérable développement qu'a connu la flotte soviétique de l'océan indien au cours de ces dernières années, ne rende nécessaire ou utile l'implantation de bases soviétiques sur la côte Est de l'Afrique ? De même, la tentation pour l'URSS et pour ses alliés cubains d'isoler et de combattre plus activement qu'ils ne l'ont fait jusqu'alors les régimes minoritaires blancs d'Afrique australe peut être d'autant plus forte que de telles initiatives ne pourraient que recevoir l'adhésion de la quasi-totalité des Etats africains et mettre bien mal à l'aise les puissances occidentales acculées à défendre des régimes qui bafouent ouvertement les droits de l'homme les plus élémentaires.

5. — *C'est là le dernier et le plus important sujet d'inquiétude que peut susciter l'analyse de la situation politique actuelle en Afrique.*

Le raidissement de l'Afrique du Sud, le blocage de la situation en Rhodésie et l'intransigeance de l'Afrique du Sud qui freine le processus d'accession à l'indépendance de la Namibie paraissent à terme lourds de menaces. Car s'il est clair que l'Afrique du Sud fait partie de l'Occident, est un partenaire économique

important et détient une position stratégique clé dans l'hypothèse d'un affrontement Est-Ouest. il est non moins clair que le régime de séparation raciale qui y règne est de plus en plus considéré comme un insupportable affront à la dignité de la plupart des Etats africains, même les plus modérés, et constitue par ailleurs au regard de nos propres références morales un état de fait particulièrement contestable. Il y aurait, sans doute, un grand risque à ne pas voir évoluer les choses vers une situation politique plus équitable entre les majorités noires et les minorités blanches en Afrique australe. Car il serait particulièrement déplorable et dangereux que l'Occident soit un jour acculé au nom des impératifs de sa sécurité à défendre des régimes contestables et contestés par le Tiers Monde unanime. Les conséquences d'une telle situation nous paraîtraient catastrophiques.

..

Tout comme sa situation économique, la situation politique de l'Afrique mérite une attention toute particulière. Car la déstabilisation du continent africain aurait des conséquences incalculables sur la sécurité, voire sur le développement économique de l'Europe. La misère, l'amertume et les difficultés économiques constituent, en effet, un terrain fertile aux entreprises de déstabilisation. L'enjeu de la Coopération avec l'Afrique dépasse, on le voit, largement l'accomplissement d'un devoir moral à l'égard d'une partie du monde avec laquelle nous avons été unis par les liens complexes et ambigus de la colonisation. Il conviendrait que les crédits accordés au Ministère de la Coopération reflètent davantage qu'ils ne le font actuellement l'importance de l'enjeu qui est en cause.

DEUXIEME PARTIE

L'EVALUATION DE L'EFFORT BUDGETAIRE CONSENTI EN FAVEUR DE LA COOPERATION

I. — La mesure quantitative de l'action du Ministère de la Coopération.

A. — LA STABILISATION DE L'EFFORT : UN BUDGET EN EXPANSION MODÉRÉE

Passant de 3,06 milliards de francs en 1976 à 3,44 milliards de francs en 1978, le budget du Ministère de la Coopération connaît une progression modérée. Cette progression, de 14,19 %, est — comme l'était celle du précédent budget de la Coopération — légèrement inférieure à celle du budget de l'Etat. Elle confirme cependant l'effort de redressement amorcé en 1976, lorsque le budget de la coopération est passé de 2,57 milliards de francs à 3 milliards de francs, marquant une expansion de 17,27 % qui tranchait nettement sur les 5,36 % d'augmentation des crédits du ministère enregistrée pour le projet de budget 1977.

Le présent projet de budget exprime donc une stabilisation de l'indispensable effort accompli lors du précédent budget.

B. — LE CARACTÈRE NON VÉRITABLEMENT PRIORITAIRE DE L'ACTION DU MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

Le budget du Ministère de la Coopération ne peut pas vraiment être considéré comme un budget prioritaire.

1. — Sa part dans le budget général de l'Etat reste très modeste : 0,75 %. Cette part était de 0,76 % dans le précédent budget.

2. — La *progression des crédits* du Ministère de la Coopération est de 14.19% contre 15.18% pour celle de l'ensemble du budget de l'Etat.

Elle ne fait donc que *suivre, avec un léger décalage, la progression du budget de l'Etat.*

3. — L'augmentation relativement modérée des crédits accordés au budget de la Coopération doit par ailleurs être pondérée par un certain nombre de *facteurs qui contribueront à en diminuer l'impact réel :*

— certains des crédits destinés à la République de Djibouti ne résultent que d'un simple transfert de dépenses auparavant supportées par d'autres Ministères, le Secrétariat d'Etat aux DOM-TOM en particulier :

— le Ministère de la Coopération prend désormais en charge un nombre croissant de personnel autrefois pris en compte par le Ministère de l'Education et des Universités :

— certaines créations de postes pour la recherche concernent en fait les Terres australes et antarctiques françaises et ne bénéficient donc pas à la coopération.

C. — LE CARACTÈRE NON EXCLUSIF DE L'AIDE APPORTÉE PAR LE MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION

Les actions de l'Etat en faveur du développement n'incombent pas toutes au seul Ministère de la Coopération. Il est dans ces conditions utile de replacer l'action propre poursuivie par le Ministère de la Coopération dans le contexte de l'ensemble des actions de l'Etat dans le domaine du développement. Une telle opération ne peut naturellement s'effectuer que pour une année écoulée.

C'est ainsi qu'en 1977, le montant total des versements nets d'aide publique au développement par la France a atteint 11,1 milliards de francs, soit 0,60% du produit national brut.

Sur ce total, la part des Etats africains et malgache a représenté 2,7 milliards de francs, soit 24% de l'ensemble. Sur ces 2,7 milliards, 2,2 ont transité par le Ministère de la Coopération. Les autres sources principales d'aides aux Etats africains et malgache ont été la Direction du Trésor, le Secrétariat d'Etat aux Universités et la Caisse centrale de coopération économique.

La France apparaît toujours comme le principal interlocuteur des Etats africains et malgache en matière d'aide au développement. Ainsi en 1976, notre effort en Afrique portait sur 2 476 millions de francs, celui de la CEE sur 1 085 millions de francs, celui des pays de l'OPEP sur 203 millions de francs, celui de la Belgique sur 712 millions de francs, celui de la RFA sur 540 millions de francs, celui des USA sur 449 millions de francs, celui de la Chine sur 76 millions et celui de l'URSS sur 14 millions de francs.

La part de notre aide publique au développement qui a concerné les *Territoires et Départements d'Outre-Mer* a atteint 4.8 milliards de francs (soit 44 % du total de l'aide publique au développement accordé par la France). Il est à noter que cette part a beaucoup progressé au cours des dernières années.

La part qui a été consacrée à l'aide multilatérale s'est montée à 1.7 milliard de francs, ce qui représente 15 % du total. Les principales organisations bénéficiaires ont été la CEE (Fonds européen de développement, 0,6 milliard de francs ; aide alimentaire : 0,2 milliard de francs) et le Groupe de la banque mondiale (0,5 milliard de francs, en particulier pour la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement).

L'augmentation des crédits consacrés à l'aide multilatérale apparaît normale à votre rapporteur. Au demeurant, la contribution de la France à de nombreuses organisations internationales non européennes reste sensiblement inférieure à celles d'Etats d'importance équivalente. Cette situation a d'ailleurs, à une certaine époque, mis en péril notre siège au Conseil de Sécurité ; de louables efforts ont été accomplis depuis mais ils sont loin d'être excessifs.

..

Au total, il convient de bien garder à l'esprit que le budget du Ministère de la Coopération n'exprime qu'une partie de l'effort français en faveur du Tiers Monde et de l'Afrique. En particulier notre action en Afrique est notablement renforcée par celle du *Fonds européen de développement*, au financement duquel nous participons substantiellement hors crédit du budget de la Coopération.

II. — La mesure qualitative de l'action du Ministère de la Coopération.

Afin d'apprécier aussi concrètement et aussi clairement que possible l'action du Ministère de la Coopération à travers l'examen du projet de budget pour 1979, nous examinerons les crédits accordés au Ministère sous trois aspects différents et complémentaires : l'aspect purement budgétaire, l'aspect sectoriel et enfin l'aspect géographique.

A. — L'APPROCHE BUDGÉTAIRE : UNE PROGRESSION ÉQUILBRÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DES DÉPENSES EN CAPITAL

Alors que dans le budget de l'Etat les dépenses de fonctionnement connaissent une progression plus rapide que les dépenses en capital, le budget du Ministère de la Coopération exprime *une progression comparable des dépenses en capital (+ 14,31 %) et des dépenses de fonctionnement (+ 14,16 %)*. Ce fait mérite d'être souligné.

1. — *Les dépenses ordinaires* représentent 79 % du budget. Elles comportent deux volets :

— *les dépenses consacrées aux moyens des services en personnel et en matériel* représentent le cinquième des dépenses ordinaires. Elles connaissent une progression de 13,24 %. Il est à noter que les dépenses consacrées à l'administration et aux services extérieurs ne portent que sur 186 millions de francs (5,4 % du total du budget) et qu'elles ne progressent que de 8,34 %. Cette stabilisation des dépenses non directement productives est d'autant plus remarquable que la réorganisation du Ministère de la Coopération amorcée en 1976 se poursuit, de même que la politique de titularisation des agents du Ministère ainsi que le redéploiement des moyens au profit des services extérieurs. Le reste des dépenses consacrées aux moyens des services en personnel et en matériel concerne la participation du Ministère à la recherche Outre-Mer ;

— *les interventions publiques* constituent de loin le plus important volet des dépenses ordinaires.

La part la plus conséquente de ce titre reste consacrée à la *rémunération des personnels d'assistance technique*. Représentant 45,44 % du total des dépenses du Ministère, la progression de ce poste est limitée à 10,93 %. Cette progression mesurée permet cependant de maintenir le niveau des effectifs tout en améliorant les rémunérations. Les crédits consacrés aux actions de *coopération culturelle et sociale* progressent sensiblement au même rythme que ceux du Ministère.

La *coopération militaire technique* porte désormais sur 185 millions de francs soit une progression de 27 % qui confirme la progression plus sensible encore qui apparaissait dans le précédent budget.

Les *concours financiers* augmentent de près de 48 %. Cette augmentation s'explique en grande partie par les besoins de la jeune République de Djibouti.

2. — *Les dépenses en capital* connaissent une évolution globalement satisfaisante puisqu'elles croissent de 14,31 % pour ce qui est des crédits de paiements.

Les *aides en équipements aux armées* progressent sensiblement : — 75 %.

De même, les *opérations exceptionnelles*, c'est-à-dire en fait surtout l'aide aux régions sahéliques, passent de 19 à 49 millions de francs.

La progression est plus faible pour les subventions d'équipement des *organismes de recherche scientifique et technique* puisqu'elle n'est que de 11 %.

Les *crédits de paiement du FAC* augmentent de 51 millions, ce qui constitue un progrès appréciable.

B. — L'APPROCHE SECTORIELLE

Une forte progression des crédits consacrés aux concours financiers et à l'assistance militaire.

Le tableau ci-dessous fait clairement apparaître les priorités sectorielles dégagées par le présent projet de budget.

DESIGNATION DES ACTIONS	1978		1979		POURCENTAGE TAGZ Différence 1969 1978
	Montant milliers de francs.	Pourcentage par rapport au budget total.	Montant milliers de francs.	Pourcentage par rapport au budget total.	
Actions socio-culturelles (enseignement, formation, audiovisuel) ..	1 008 522	33,44	1 149 282	33,37	+ 13,96
Recherche scientifique	429 540	14,24	490 885	14,25	+ 14,28
Aide militaire	380 259	12,61	468 334	13,60	+ 23,17
Action médico-sociale	200 123	6,63	213 833	6,20	- 6,85
Aide au développement économique	778 741	25,82	882 987	25,64	- 18,39
Dont :					
Développement rural	(231 260)	(a) (29,70)	(259 526)	(a) (29,39)	(- 12,22)
Développement industriel et minier	(90 655)	(a) (11,64)	(76 353)	(a) (8,65)	(- 18,73)
Développement des infrastructures	(256 610)	(a) (32,95)	(295 451)	(a) (33,46)	(- 15,14)
Concours financiers et administratifs	(200 215)	(a) (25,71)	(251 657)	(a) (28,50)	(- 25,69)
Total pour les actions.	2 797 165	92,74	3 203 321	93,06	+ 14,59
A ajouter :					
Charges générales d'administration de la Coopération (administration centrale. — Services à l'étranger et appui à l'assistance technique)	218 937	7,26	238 941	6,94	+ 9,14
Total général	3 016 102	100	3 444 262	100	+ 14,20

(a) Pourcentage par rapport au montant de l'aide au développement économique.

1. — La formation des hommes constitue avec 1 milliard de francs la part prépondérante du budget pour 1979. Elle connaît une progression satisfaisante. Les actions de formation répondent à un double objectif :

- le maintien des effectifs atteints en 1978 :
- la poursuite de la mise en place d'une coopération de formation de cadres locaux et non de substitution à l'insuffisance du nombre de ces derniers.

Dans l'enseignement secondaire où les besoins ont considérablement augmenté, le Gouvernement poursuit un effort constant et parvient à maintenir entre 5 600 et 5 800 le nombre de nos coopérants.

Dans l'enseignement supérieur, le nombre des postes a été sensiblement augmenté puisqu'il est passé de 1 502 en 1978 à 1 700 pour 1979. Dans le même temps, l'effort est mis sur les disciplines directement utiles au développement. Il est à noter que la stagnation des crédits consacrés au fonctionnement et aux équipements provoque certaines réactions de la part de nos partenaires.

Les actions de formation professionnelle, qui complètent les actions d'enseignement proprement dit, se développent.

En revanche, on doit déplorer que le nombre des bourses accordées décroisse : 5 486 en 1979 contre 5 561 en 1978. De même, il apparaît regrettable que le nombre des bourses et stages en France s'accroisse au détriment du nombre des bourses et stages en Afrique. L'opinion de votre rapporteur est qu'il convient d'encourager autant que faire se peut la formation sur place afin de promouvoir les universités africaines et de freiner ainsi l'expatriation ultérieure des élites locales.

Il est à noter que l'ensemble de notre politique de formation continue d'être relayée par la politique dite de globalisation qui tend, au-delà d'un certain plafond, à faire prendre en charge les efforts de formation par les Etats bénéficiaires eux-mêmes.

L'action culturelle dispose de crédits modestes : 143 millions de francs : ces crédits sont en diminution de 1,3 % par rapport à l'exercice précédent. Cette action porte sur la radiotélévision, la diffusion de journaux et d'ouvrages divers, la projection de films et l'organisation de manifestations culturelles. Votre rapporteur regrette la diminution de ces crédits qui concernent un volet important de notre présence à l'étranger. Il le regrette d'autant plus que d'autres pays effectuent actuellement un effort particulier dans ce domaine dont les retombées indirectes ne sont pas négligeables.

A l'occasion de l'examen des crédits consacrés à l'action culturelle, votre rapporteur est amené à déplorer également la situation actuelle de Radio France Internationale et souhaite que les crédits inscrits au budget des Postes et Télécommunications consacrés à cet important instrument de la présence française en Afrique lui permettent enfin de faire face à son importante mission.

2. — L'aide au développement économique.

L'aide au développement économique porte sur 882 987 millions et représente 25,64 % des crédits du Ministère. Ce poste connaît une augmentation de 13,39 % par rapport à l'exercice précédent.

L'aide au développement économique qui est beaucoup plus une aide technique qu'une participation financière directe à la réalisation des projets, porte sur quatre séries d'actions :

— l'action sur les *infrastructures* représente 295 451 millions de francs soit 33,46 % des crédits consacrés à l'aide au développement économique. Ce poste connaît une croissance de 15,14 % par rapport à l'exercice précédent. L'effort porte sur la mise à disposition d'assistants techniques et sur l'aide aux investissements. En fait, les possibilités étant trop faibles par rapport aux coûts des besoins en infrastructure, l'aide dans ce domaine prend essentiellement la forme d'études de projets et de financements, de contrôles de l'exécution des travaux, de maintenance des installations et de formation du personnel. Le gros œuvre fait la plupart du temps l'objet de financements conjoints, il convient de remarquer que les études préalables effectuées par des techniciens français ont une réputation de sérieux qui constitue souvent un gage précieux pour drainer des capitaux internationaux :

— l'aide au développement rural porte sur 259 525 millions de francs soit 29,39 % des sommes consacrées à l'aide au développement économique. Ces crédits connaissent une expansion modérée puisqu'ils ne croissent que de 12,22 %. Ce chapitre paraît pourtant essentiel à votre rapporteur ainsi qu'en témoigne la dégradation du déficit alimentaire de nombreux pays africains. Les difficultés agricoles actuelles de nos partenaires africains mais aussi le rôle stabilisateur de l'agriculture dans la vie sociale africaine paraissent devoir justifier un effort prioritaire sur ce chapitre même si notre action se limite, principalement dans ce domaine, à des études préliminaires ou à l'encadrement d'opérations dont la maîtrise d'œuvre nous échappe souvent ;

— les concours financiers et administratifs portent sur 251 657 millions de francs et représentent 82,50 % des crédits consacrés au développement économique. Ce poste connaît une croissance de 25,69 % par rapport à l'exercice précédent. Cette progression se justifie par les difficultés particulières de certains Etats. En dépit des contrôles qui nous ont été présentés comme sérieux à l'égard de l'évaluation des sommes ainsi mises à la disposition de certains de nos partenaires, votre rapporteur est très réservé à l'égard de ce type de coopération qui ne constitue guère une incitation à la bonne gestion et qui ne remédie en rien aux causes mêmes du sous-développement ;

— le développement industriel et minier, avec 76 353 millions de francs occupe une place réduite : 8,65 % du montant de l'aide au développement économique. Ce poste connaît une dégression de

18,73 %. A ce poste également, notre action est surtout tournée vers des études prospectives, des recherches ou des examens de projets.

3. — *La recherche scientifique.*

Avec 490 885 millions de francs la recherche scientifique constitue par ordre d'importance la troisième grande masse budgétaire du Ministère de la Coopération et représente 14,25 % du total de ce budget. La progression de ce poste est comparable à celle de l'ensemble du budget : + 14,28 %. L'ORSTOM et les instituts de recherches appliqués sont les principaux maîtres d'œuvre des travaux qui visent à améliorer la connaissance des conditions écologiques et scolaires des milieux tropicaux, tout en développant les transferts de technologie. A cet effet, il convient de noter avec satisfaction que la coopération bi ou multilatérale sur des programmes définis par les Etats bénéficiaires, tend à se substituer à la gestion directe de laboratoires par des techniciens français.

4. — *L'aide militaire.*

Depuis des années en progression très soutenue, ce poste qui progresse de 23,17 % par rapport à l'exercice précédent ne représente cependant, avec 463 334 F, que 13,60 % de l'ensemble du budget du Ministère.

Votre rapporteur est fort conscient que l'augmentation de ce poste correspond à l'augmentation très sensible des demandes d'assistance de nos partenaires dans ce domaine. Cette augmentation des demandes correspond elle-même à une montée des menaces en Afrique.

Il reste qu'il conviendrait de veiller à ce que l'assistance militaire n'occupe pas une place disproportionnée dans le budget de la Coopération, ce qui, — votre rapporteur tient à le souligner — n'est pas actuellement le cas. La coopération militaire a surtout concerné les Etats les plus menacés parmi ceux qui ont conclu des accords d'assistance militaire avec la France, c'est-à-dire Djibouti, le Tchad, le Zaïre et la Mauritanie. Votre rapporteur estime que l'aide militaire apportée à ces quatre pays a fortement contribué à éviter une déstabilisation de l'ensemble des régions considérées.

5. — *L'action médico-sociale.*

Les actions sanitaires et sociales portent sur 213 833 millions de francs. Elles représentent 6,20 % du budget et connaissent une faible expansion : + 6,85 %.

A cet égard il convient de continuer les efforts en faveur de la médecine en brousse et insister sur l'importance de la formation de médecins et d'infirmiers locaux, dans des universités ou écoles locales.

6. — Nous rappelons pour mémoire, qu'outre les crédits ci-dessus évoqués qui concernent des actions directement opérationnelles, 238 941 millions de francs, soit 6,94 % du budget, sont consacrés aux *charges générales d'administration de la Coopération* (administration centrale et services à l'étranger). Votre rapporteur enregistre avec une particulière satisfaction les faibles coûts de l'administration du ministère dont l'augmentation n'est que de 9,14 % par rapport à l'exercice précédent.

C. — L'APPROCHE GÉOGRAPHIQUE

L'aide de la France aux Etats d'Afrique noire et de l'océan Indien, avec lesquels nous sommes liés par des accords de coopération, répond avant tout aux besoins exprimés par chaque pays dans les secteurs qu'il juge essentiels à son développement et à sa sécurité. Cette aide est actuellement dirigée en priorité vers le transfert des connaissances, le développement rural, l'amélioration de la santé, le renforcement des capacités de défense. Cependant, pour une large part, les demandes correspondantes sont présentées et examinées dans le cadre de commissions mixtes qui se tiennent en principe chaque année après le vote du budget, de manière à permettre aux représentants du département de se prononcer en fonction des moyens mis à sa disposition. S'agissant des crédits du FAC, leur affectation doit recevoir en outre l'approbation du comité directeur.

Toutes ces raisons expliquent qu'il est *fort malaisé d'établir à cette période de l'année une programmation prévisionnelle sérieuse par l'Etat de l'utilisation des crédits 1979*. On peut cependant d'ores et déjà indiquer que les Etats du Sahel feront l'objet, comme au cours des années précédentes, d'une attention particulière dans la répartition des crédits d'investissements.

Il peut toutefois paraître utile, à titre d'indication, de dégager les *tendances concernant l'exécution du précédent budget*, cela d'autant plus qu'elles ne seront pas fondamentalement remises en cause dans le présent projet du budget.

1. — Répartition par Etat des crédits, hors FAC, en 1978.

ETATS	CREDITS (en milliers de francs).	POURCENTAGE du total.
Benin	39 803	1,6
Burundi	30 716	1,2
Cameroun	145 132	5,8
Cap-Vert	3 651	0,1
Centrafrique	78 235	3,1
Congo	91 721	3,7
Côte-d'Ivoire	200 356	8
Djibouti	109 738	4,4
Gabon	110 625	4,4
Guinée-Bissau	2 599	0,1
Haïti	400	,
Haute-Volta	101 226	4
Madagascar	83 166	3,3
Mali	71 683	2,8
Maurice	15 135	0,6
Mauritanie	76 974	3,1
Niger	74 731	3
Rwanda	34 141	1,4
Saint-Thomas-le-Prince	1 978	0,1
Sénégal	233 229	9,3
Seychelles	4 543	0,2
Tchad	255 239	10,2
Togo	55 300	2,2
Zaïre	59 765	2,4
Programmes d'intérêt général.....	238 660	9,5
Programmes inter-Etats	12 619	0,5
Aide d'urgence	,	,
Total ventilé	1 131 394	35,1
Dépenses de soutien (administration cen- trale, missions)	138 928	5,5
Solde en cours d'affectation.....	234 660	9,4
Total général	2 504 982	100

2. — Répartition par Etat des autorisations de programme du FAC en 1978.

ETATS	AUTORISATIONS de programmes (en milliers de francs).	POURCENTAGE du total.
Benin	6 700	1,2
Burundi	4 350	0,8
Cameroun	28 036	5,2
Cap-Vert	7 600	1,4
Centrafrique	9 550	1,8
Congo	13 800	2,6
Côte-d'Ivoire	26 290	4,9
Djibouti	7 330	1,4
Gabon	4 687	0,9
Guinée-Bissau	6 800	1,3
Haiti	5 000	0,9
Haute-Volta	24 900	4,6
Madagascar	13 600	2,5
Mali	38 800	7,2
Maurice	4 700	0,9
Mauritanie	18 150	3,4
Niger	39 420	7,3
Rwanda	14 500	2,7
Saint-Thomas-le-Prince	900	0,2
Sénégal	43 628	8,1
Seychelles	13 725	2,6
Tchad	20 278	3,8
Togo	15 415	2,9
Zaire	22 382	4,2
Programmes d'intérêt général.....	62 438	11,6
Programmes inter-Etats	58 541	10,9
Aide d'urgence	25 000	4,7
Total général	536 520	100

3. — Répartition par Etat des postes de coopérants en 1978.

ETATS	ANNEE 1978 et prévisions pour 1979.		
	Techniciens.	Enseignants.	Total.
Benin	38	111	149
Burundi	39	75	114
Cameroun	166	477	643
Cap-Vert	4	2	6
Centrafrique	149	245	394
Congo	156	308	464
Côte-d'Ivoire	635	2 822	3 457
Djibouti	112	242	354
Gabon	290	435	725
Guinée-Bissau	4	1	5
Haïti	2		2
Haute-Volta	169	242	411
Libéria	5		5
Madagascar	120	520	640
Mali	99	214	313
Maurice	20	36	56
Mauritanie	125	192	317
Niger	139	278	417
Rwanda	26	62	88
Sénégal	286	996	1 282
Seychelles	5	12	17
Saint-Thomas	3	2	5
Tchad	163	259	424
Togo	42	139	181
Zaire	93	123	216
Total	2 907	7 793	10 700

Pour 1979 l'objectif du Ministère de la Coopération est de maintenir les effectifs de l'assistance technique à leur niveau actuel et d'assurer un renouvellement plus grand du personnel.

CONCLUSION

En conclusion de cet avis, votre rapporteur se *félicite de la poursuite du redressement de l'effort budgétaire* consenti en faveur des Etats africains dans le cadre des crédits du Ministère de la Coopération.

Il n'ignore pas, par ailleurs, que l'action propre du Ministère de la Coopération est relayée par d'autres participations de l'Etat au développement de l'Afrique tant dans le cadre bilatéral que surtout dans le cadre du FED et de l'AID notamment. Cette évolution semble normale et souhaitable dans la mesure où la France s'est longtemps fait remarquer par la modestie de ses contributions à l'aide multilatérale. Il reste cependant que l'expansion du budget de la Coopération demeure relativement modérée. Il apparaît néanmoins que les difficultés actuelles de l'Afrique, tant sur le plan économique que sur le plan politique, paraissent devoir justifier *dans l'avenir, si les conditions économiques le permettent, une progression plus soutenue de l'enveloppe budgétaire consacrée à la Coopération.*

Nous ne formulerons aucune critique fondamentale sur l'utilisation des crédits accordés au Ministère de la Coopération. Votre rapporteur ne peut, en effet, d'une manière générale, que se féliciter des priorités dégagées et de la gestion des fonds. Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable au projet de budget pour 1979 du Ministère de la Coopération.

EXAMEN EN COMMISSION

L'examen du projet de budget pour 1978 du Ministère de la Coopération a fait l'objet de deux réunions de la commission.

Lors de sa réunion du 8 novembre 1978, la commission a procédé à l'audition de M. Galley, Ministre de la Coopération, sur la politique de la coopération et sur le budget de son département.

Le Ministre a tout d'abord tracé les grandes orientations de son budget qu'il a présenté comme satisfaisant, tant par sa progression globale, comparable à celle du budget de l'Etat, que par la répartition des crédits entre les différentes catégories d'action. Il a relevé l'augmentation substantielle des crédits du FAC ainsi que ceux consacrés à la recherche scientifique. Quant à l'accroissement de 23 % des crédits d'aide militaire, il répond aux besoins de sécurité manifestés par nos partenaires.

Le Ministre s'est ensuite prêté à un vaste échange de vues avec les membres de la commission qui l'ont interrogé sur l'ensemble de la politique africaine de la France.

A M. Louis Martin, rapporteur pour avis du budget de la Coopération, et à M. Périquier, qui demandaient des précisions sur les suites des récentes interventions militaires françaises en Afrique, M. Galley a indiqué que ces interventions limitées et ponctuelles ont eu pour effet, tant au Zaïre qu'au Sahara occidental et au Tchad, d'engager un processus de négociation et ont évité une déstabilisation dont les conséquences, dans l'ensemble des régions concernées, auraient été redoutables.

Concernant la question des concours financiers soulevée par M. Martin, le Ministre a donné des assurances que ces crédits destinés aux pays les plus pauvres ou victimes de catastrophes naturelles faisaient l'objet d'un examen attentif.

A l'attention de M. Périquier, qui évoquait les critiques dont la France avait fait l'objet au dernier moment de l'OUA, M. Galley a cité plusieurs faits démontrant le caractère extrêmement modéré des résolutions adoptées.

M. Max Lejeune ayant évoqué la situation aux Comores et au Sahara occidental ainsi que l'état actuel des relations entre la France et Madagascar, le Ministre a souligné l'évolution favorable des événements dans ces trois pays.

A cette occasion, et citant également le Bénin, M. Galley a déclaré qu'il se refusait à faire dépendre la politique de coopération des orientations politiques des Etats qui en bénéficient, mais qu'il convenait de réagir avec fermeté devant certaines allégations inexacts.

M. Repiquet est intervenu pour approuver le ministre.

Le Ministre a ensuite évoqué, avec M. Genton, le rôle respectif de l'aide bilatérale et multilatérale et a donné à M. Max Lejeune des indications précises sur l'état des négociations concernant l'indemnisation des biens français à Madagascar.

Le mercredi 15 novembre, M. Louis Martin a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis sur le projet de budget pour 1978 du Ministère de la Coopération.

Renvoyant à son rapport écrit pour l'analyse de la situation économique et politique de l'Afrique au cours de l'année écoulée, le rapporteur a attiré l'attention de la commission sur quatre points particuliers.

Il a tout d'abord insisté sur les difficultés de l'Afrique dans le domaine agricole et sur l'urgente nécessité qu'il y a à promouvoir l'agriculture africaine en développant notamment la complémentarité entre les productions animales et végétales.

M. Martin a ensuite évoqué l'importance des problèmes d'infrastructure en citant l'exemple de la mise en place du chemin de fer transcamerounais. Le rapporteur a, en troisième lieu, attiré l'attention de la commission sur le fait que l'aide de la France concernait surtout les pays les plus pauvres. Enfin, M. Martin a fait état de la tendance à la diminution de notre aide publique au développement qui représentait 1,38 % du PNB en 1960 et qui ne représente plus que 0,60 %.

Abordant le projet de budget proprement dit, le rapporteur s'est félicité de la poursuite de la progression des crédits accordés au ministère de la coopération. Il a ensuite analysé la répartition de ces crédits successivement sous l'angle purement budgétaire et sous l'angle des priorités sectorielles et géographiques dégagées. M. Martin a en particulier noté que la progression de plus de 23 % des crédits consacrés à l'aide militaire lui paraissait justifiée par les circonstances et que leur part ne représentait que 13,60 % de l'ensemble.

..

Après un échange de vues entre le président, M. Bourguin, et le rapporteur, au cours duquel a notamment été évoquée l'importance de l'aide française compte tenu des difficultés économiques actuelles, la majorité de la *Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées* a approuvé l'avis favorable du rapporteur.