

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

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
1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME III

COOPERATION

Par M. Louis MARTIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents; Serge Bouchery, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palméro, secrétaires; Michel Ailloncle, Gilbert Bélin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Cakdagùs, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longoqueue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Meril, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spéna, Albert Vollquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 26), 472 (tome II), et in-8° 57.
Sénat : 57 et 58 (annexe 24), 59 (tome XV) (1981-1982).

Loi de finances. — Afrique - Coopération.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	7
PREMIERE PARTIE. — Le contexte dans lequel s'inscrit l'action du Ministère de la Coopération et du Développement : esquisse d'un bilan économique et politique de l'année 1981 en Afrique	11
CHAPITRE PREMIER. — La situation économique de l'Afrique au cours de l'année 1981 : de graves handicaps structurels dont les conséquences sont multipliées par la dégradation de la situation économique mondiale.	
I. — La persistance de handicaps structurels majeurs	14
A. — Les faiblesses persistantes de l'agriculture africaine	14
B. — Un endettement excessif coexistant avec un taux d'investissement insuffisant	15
C. — L'insuffisance et la fragilité de l'industrialisation	16
D. — Les lacunes dans le domaine social et humain	16
E. — Les progrès du désert : la sécheresse au Sahel	16
II. — Les effets multipliés de la crise mondiale chez nos partenaires africains	18
A. — La situation économique des Etats africains, malgache et de l'océan Indien	19
1. La baisse du rythme global d'activités	19
2. La régression du volume des échanges intérieurs et extérieurs.	19
3. La rupture des équilibres financiers	20
4. Les divers degrés dans la manifestation de ces facteurs défavorables	21
B. — La situation des Etats africains ne relevant pas de la compétence du Ministère de la Coopération et du Développement .	21
1. Le Nigeria	21
2. Les pays de l'Afrique de l'Est et de l'océan Indien	22
3. Les pays d'Afrique australe	22
III. — L'évolution défavorable des cours des produits de base et l'immobilisme des négociations internationales dans ce domaine	22
A. — L'instabilité et le caractère dépressif des cours des produits de base en 1981	22
1. Le café	23
2. Le cacao	23
3. Les oléagineux	24
4. Le sucre	24
5. Le coton	25
6. Le caoutchouc	25
7. Les bois tropicaux	25
8. Le cuivre	26
9. Les autres produits miniers	26
B. — Le décevant bilan de l'année écoulée dans le domaine de la recherche de la stabilisation du cours des matières premières.	27

	Pages.
IV. — Les nouvelles orientations de la politique française et la Conférence de Paris sur les pays moins avancés (P. M. A.)	29
A. — Les nouvelles orientations annoncées de la politique française.	29
B. — Les perspectives ouvertes par la Conférence de Paris sur les pays moins avancés et par le sommet de Cancun	29
<i>Conclusions du chapitre premier</i>	30
CHAPITRE SECOND. — La situation politique de l'Afrique au cours de l'année 1981 : un continent à la recherche de sa stabilité	32
I. — La poursuite de l'intensification de situations conflictuelles ou larvées	32
A. — Le Tchad	32
1. Sur le terrain	33
2. Au niveau des factions	34
3. Sur le plan de la stabilité régionale	35
B. — Le Sahara occidental	36
1. Sur le plan diplomatique	36
2. Sur le terrain	37
C. — La poursuite d'une guerre civile en Angola et l'intensification du conflit en Namibie	39
1. L'Angola	39
2. La Namibie	39
D. — La corne de l'Afrique	42
II. — Les facteurs déstabilisateurs internes : la précarité de nombreux régimes et la fragilité de la plupart des Etats.....	42
A. — Les causes	43
B. — Les manifestations	44
1. La déstabilisation économique.....	44
2. Les unités nationales menacées.....	45
3. La remise en cause des frontières issues de la décolonisation.	46
4. Les séquelles des dictatures.....	46
5. La confiscation sans partage du pouvoir par des clans.....	48
6. Les opérations de déstabilisation intra-africaine.....	49
III. — Les facteurs de déstabilisation externes : les ingérences.....	49
A. — Le cas de l'Angola	50
B. — Le cas de l'Ethiopie	51
C. — Le cas de la Libye	51
IV. — La situation en Afrique australe.....	53
A. — L'Afrique du Sud et le régime du « développement séparé »..	53
B. — Le conflit en Namibie	55
C. — Le maintien d'une fragile paix civile au Zimbabwe.....	55
<i>Conclusions du chapitre second</i>	56

DEUXIEME PARTIE. — Evolution et appréciation de l'effort budgétaire consenti en faveur de la Coopération et du Développement	57
CHAPITRE PREMIER. — L'effort global d'aide au développement consenti par la France et le rôle particulier du Ministre de la Coopération et du Développement dans cet effort	57
I. — Le caractère non exclusif de l'action du Ministère chargé de la Coopération et du Développement.....	57
A. — Essai d'appréciation de l'effort global d'aide au développement consenti par la France : 0,62 % du P. N. B., D. O. M.-T. O. M. compris	58
B. — Essai d'appréciation de la part de l'effort d'aide publique au développement transitant par le Ministère chargé de la Coopération et du Développement : 85 % de l'A. P. D. destinée à l'Afrique	58
C. — La part prépondérante du continent africain dans l'effort d'aide publique au développement, D. O. M.-T. O. M. non compris : 80 % de l'aide bilatérale.....	59
D. — La part de l'aide publique au développement consacrée à l'aide multilatérale : 30 % de l'A. P. D. hors D. O. M.-T. O. M.	59
II. — Le projet de budget pour 1982.....	60
A. — Les grandes lignes	60
1. Généralités	60
2. Le renforcement des effectifs.....	60
3. Le Fonds d'aide et de coopération.....	61
4. Les concours financiers.....	61
5. Les actions culturelles.....	62
B. — Les priorités sectorielles de l'exercice 1982.....	62
1. L'administration de la Coopération.....	62
2. Le soutien à l'administration des Etats.....	62
3. L'action culturelle et la coopération sanitaire et sociale.....	63
4. L'aide militaire	63
5. La regrettable stagnation des crédits consacrés aux actions les plus directement opérationnelles : la valorisation des ressources économiques	63
C. — Les priorités géographiques	64
1. La tendance à l'extension de la zone géographique d'action du Ministère	64
2. Le poids des liens traditionnels continue de rendre les anciennes colonies prioritaires.....	64
3. La prise en compte du « critère P. M. A. »	65
4. Le rôle des relations politiques bilatérales.....	65
5. Les effectifs par pays	66
CHAPITRE SECOND. — Les principales actions du Ministère.....	67
I. — La valorisation des ressources humaines : 42,5 % des crédits de paiement; 22,8 % des autorisations de programme.....	67
A. — Les actions d'enseignement et de formation.....	67

	Pages.
B. — La diffusion et la coopération culturelle.....	69
C. — Les actions sanitaires et sociales.....	69
II. — Le soutien à l'administration des Etats : 25 % des crédits de paiement ; 5,2 % des autorisations de programme.....	70
A. — Les concours financiers et administratifs.....	70
B. — La coopération technique militaire.....	70
III. — La valorisation des ressources économiques : 22,9 % des crédits de paiement et 64,2 % des autorisations de programme.....	72
A. — L'action en faveur du développement rural.....	72
1. La recherche de l'autosuffisance	72
2. Le soutien à l'élevage et à la pêche.....	73
3. Le reboisement	73
B. — Le développement industriel et minier ; le tourisme.....	73
C. — Le développement des transports et des communications.....	73
IV. — L'administration de la coopération : 8,3 % des crédits de paiement ; 5 % des autorisations de programme.....	74
V. — La recherche : 1,3 % des crédits de paiement ; 2,8 % des autorisations de programme.....	75
Examen en commission et conclusions générales : l'avis favorable de votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées	76

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les premières déclarations d'intention des nouveaux responsables politiques du pays sur la coopération et le développement sont dans l'ensemble conformes à des positions affirmées par votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées depuis de longues années.

Elles ne peuvent, de ce fait, qu'être globalement approuvées par votre rapporteur.

C'est ainsi que votre rapporteur se félicite de la priorité que le Gouvernement entend donner à son action en faveur de la nouvelle impulsion concrète qu'il devient vital de conférer au dialogue Nord-Sud initié par M. Valéry Giscard d'Estaing. A cet égard votre rapporteur a tout particulièrement remarqué le discours aussi généreux que réaliste que le Ministre des Affaires étrangères a prononcé à l'ouverture de la session annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies. De même, convient-il d'enregistrer avec la plus grande satisfaction les engagements, fort courageux en période de crise, qui ont été souscrits par la France à l'occasion de la Conférence de Paris sur les Pays moins avancés. C'est également avec la plus grande satisfaction que votre rapporteur prend acte de la tendance qui semble se dessiner vers la levée de l'ambiguïté et la maladresse qui consistait à comptabiliser l'aide de la France à ses propres Départements et Territoires d'Outre-Mer comme faisant partie intégrante de l'aide publique française au développement. La mise en place d'une nouvelle structure et d'une organisation ministérielle mieux intégrée correspond également à un vœu ancien de votre commission et devrait effectivement contribuer à assurer une meilleure coordination des divers aspects complémentaires de l'action de la France en faveur du Tiers Monde. Cette dernière constitue un tout cohérent et, jusque dans l'organisation même de son rapport annuel sur la coopération, votre commission a toujours considéré que la coopération n'était qu'une action seconde, dont l'efficacité dépendait des progrès réalisés dans le domaine du développement. Votre rapporteur se permettra d'insister sur le caractère rassurant, après les

critiques qui avaient été adressées par l'actuelle majorité à l'encontre de cette forme de coopération malheureusement indispensable, voire prioritaire en l'état actuel de la situation en Afrique, que constitue l'action visant à garantir la sécurité de nos partenaires. Le respect de l'ensemble des accords d'assistance militaire et de défense était essentiel au maintien de la crédibilité de notre pays en Afrique et il joue de surcroît un rôle décisif dans le maintien de la stabilité d'un continent où s'agitent de nombreuses forces extérieures, qui agissent très directement pour le service des intérêts impérialistes d'une grande puissance de l'Est.

Le Gouvernement nouveau a manifesté son intention « d'élargir le secteur géographique des interventions françaises en matière de coopération en les réorientant davantage vers l'Amérique latine, l'Afrique anglophone et lusophone ainsi que vers l'Asie méridionale ». Une telle prétention n'est guère contestable en soi. On peut cependant se demander si toutes ses conséquences ont été évaluées. L'élargissement de notre zone de coopération n'aura en effet de portée réelle qu'à la condition que le « choix de partenaires privilégiés pris dans une sphère géographique plus étendue que celle de la francophonie » *ne se fasse pas au détriment de nos amis traditionnels*. Dès lors un tel choix implique d'ores et déjà et impliquera de plus en plus une *augmentation très substantielle des crédits du Ministère*. Une telle évolution n'apparaît guère dans le présent projet de budget. Il conviendra également que le Gouvernement prenne la mesure de toutes les difficultés qu'il y aura à développer des liens de coopération dans des zones géographiques que nous connaissons mal et où rien n'indique que la France sera aussi bien acceptée qu'elle l'est en Afrique, notamment par les partenaires traditionnels des Etats avec lesquels le Gouvernement se propose de tisser des liens nouveaux.

En revanche, votre rapporteur contesté formellement l'assertion selon laquelle d'année en année la France aurait pratiqué sous couvert d'aide au développement une politique forcenée d'exportations et de prêts financiers sans prise en compte de l'intérêt à long terme de ses partenaires comme du sien. Il n'est pas certain qu'une telle affirmation contribue à la crédibilité du Gouvernement auprès de certains de nos partenaires africains ou auprès des fonctionnaires qui, au Ministère de la Coopération et dans les postes de coopération économique à l'étranger déploient des efforts désintéressés que certains seront peut-être surpris de voir ainsi caricaturés.

De tels excès verbaux n'honorent guère leurs auteurs qui paraissent ainsi faire passer un vain souci domestique de se démarquer de l'action pourtant importante et appréciée qui a été

poursuivie jusqu'alors avant la louable préoccupation d'intensifier, voire d'améliorer, dans la dignité, la continuité de l'action de la République française dans un domaine où il est ridicule de nier que notre pays a acquis un incontestable respect.

Une telle attitude peut apparaître d'autant plus vaine que le *projet de budget qui nous est soumis ne fait guère apparaître la coopération et le développement comme une priorité nationale.*

Affectant 4 897,6 millions de francs au Ministère de la Coopération et du Développement, le projet de budget pour 1982 continue de faire apparaître le Ministère de la Coopération, et désormais aussi du Développement, comme l'un des moins bien dotés de l'Etat. Avec un taux de progression de 19,8 %, *le budget du Ministère de la Coopération et du Développement croît moins que le budget de l'Etat, cela alors même que le Gouvernement élargit substantiellement la compétence tant géographique que fonctionnelle de ce département.*

D'une manière plus sectorielle le Gouvernement affirme sa volonté de privilégier les actions de développement. Cela est fort bien. *Mais les crédits qui devraient exprimer concrètement cette volonté déclinent.* Les autorisations de programme du F.A.C. n'augmenteront en effet que de 15,8 % en 1982 alors que les crédits de paiement de ce fonds ne croîtront que de 14,4 %. De la même manière votre rapporteur *approuve entièrement la volonté du Gouvernement d'accorder une priorité au développement rural* dont il souligne dans le présent rapport annuel l'importance depuis plusieurs années. Il constate cependant que, dans ce domaine également, il y a une marge entre la paille des mots et le grain des choses puisque l'on y constate une déflation des autorisations de programme qui ne représenteront que 24,3 % des autorisations de programme en 1982 (contre 30 % en 1981), alors même que les crédits de paiements affectés à cette action jugée prioritaire stagnent (8,4 % des crédits de paiement en 1982 contre 7,7 % en 1980).

Ces observations faites, la politique qui nous est soumise dans le présent projet de budget ne nous paraît pas devoir emporter, en l'état actuel des choses, de critiques majeures. Comme nous le faisons les autres années nous replacerons l'analyse de cette politique et des crédits qui l'expriment dans le contexte des réalités africaines. C'est ainsi que la première partie du présent rapport sera consacrée à l'esquisse d'un bilan économique et politique de l'année écoulée en Afrique. Dans la seconde partie, nous apprécierons l'évolution de l'effort budgétaire consenti par la France en faveur de la Coopération et du Développement.

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ACTION DU MINISTERE DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT : ESQUISSE D'UN BILAN ECONOMIQUE ET POLITIQUE DE L'ANNEE 1981 EN AFRIQUE

L'examen de l'action du Ministère chargé de la Coopération et du Développement ne prend sa signification qu'au regard du contexte économique et politique dans lequel s'inscrit cet effort. Il est d'ailleurs significatif que le nouveau Gouvernement ait marqué son intention d'élargir le champ d'application géographique de l'action du Ministère de la Coopération dans le même temps qu'il exprimait la volonté d'étendre l'activité de ce département à l'ensemble des problèmes de développement.

Au-delà de la modification de la structure ministérielle une telle façon d'aborder les problèmes de coopération au sens large n'est pas nouvelle et a en tout état de cause toujours été celle de votre commission.

Sans reprendre les développements que notre commission a consacrés à cette idée force dans ses précédents rapports sur le budget du département ministériel chargé de la Coopération, nous nous bornerons, en introduction à cette première partie, à rappeler *l'importance déterminante de l'Afrique pour l'Europe ainsi que l'extrême complémentarité entre les deux continents.*

Cette complémentarité est d'abord *historique*. Certaines des faiblesses structurelles de l'Afrique trouvent leurs causes profondes dans la période coloniale et l'Europe s'en trouve débitrice d'une dette historique vis-à-vis de l'Afrique. A cette responsabilité générale, qui concerne d'ailleurs moins gravement la France que d'autres nations, s'ajoute une autre dette : celle du sang versé par nos anciennes possessions d'Afrique au cours de deux conflits mondiaux.

La complémentarité *économique* entre les deux continents est patente. L'Afrique a besoin de la technologie, du savoir-faire, des débouchés qu'offre l'Europe. Mais cette dernière, il ne faut pas l'oublier, dépend de l'Afrique pour nombre de ses importations en produits de base, et non des moindres. En outre, à l'heure où partout en Europe les gouvernements recherchent les bases d'une nouvelle croissance, plus que jamais l'Afrique apparaît comme un nécessaire débouché pour nos productions industrielles.

La complémentarité entre l'Europe et l'Afrique est, enfin, *géostratégique*. La prophétie de Lénine est connue et demeure plus que jamais actuelle. L'Afrique est un élément clé de la domination du monde. L'Afrique recèle des matières premières rares et essentielles pour les économies modernes. L'Afrique jalonne la route de l'approvisionnement de l'Europe et des Etats-Unis en pétrole. L'Afrique se situe à la périphérie de l'Europe et du Moyen-Orient qui sont les deux seuls enjeux qui comptent finalement véritablement dans la lutte d'influence de moins en moins contenue qui oppose les deux super-puissances. L'Afrique enfin, pour son malheur, ne possède pas un tissu étatique à toute épreuve, ce qui y accroît les possibilités antagonistes d'action des grandes puissances.

*
* *

Pour toutes ces raisons, *la dégradation continue et progressive du climat international depuis quelques années frappe de plein fouet l'Afrique*.

Cette situation est *dramatique pour l'Afrique* car elle y entretient un risque permanent de déstabilisation qui concerne tous les régimes quels qu'ils soient. Elle suscite ou attise de sanglants conflits fratricides. Elle obère enfin lourdement les chances d'un développement indépendant.

Cette situation est *grave pour l'Europe* dans la mesure où, au-delà de l'extrême diversité des expériences de gouvernement, de développement et des options de politique internationale qui sont légitimement poursuivies par nos partenaires africains, la stabilité et la prospérité de l'Europe elle-même dépend en partie de la stabilité et de la prospérité de l'Afrique.

Cette situation, enfin, est *dangereuse pour le monde* car rien n'indique que les conflits souvent suscités ou attisés par les Etats extérieurs au Continent noir seront toujours contenus. Il faut,

en effet, bien prendre conscience que le jeu d'actions, de réactions et de protections par d'autres puissances, souvent elles aussi extérieures au Continent noir, qu'entraîne désormais quasi systématiquement toute intervention extérieure ou toute déstabilisation en Afrique provoque la constitution de vastes zones d'influence antagonistes. Ces antagonismes sont d'autant plus regrettables que, la plupart du temps suscités de l'extérieur, ils ne correspondent guère à des réalités locales. Mais une fois créés, ils se perpétuent souvent ne serait-ce qu'en raison de l'apparence de ciment national qu'ils peuvent paraître susciter dans certaines nations fragiles. Dans le même temps, les réponses que provoquent les interventions extérieures risquent de créer des situations d'affrontements directs entre grandes puissances.

CHAPITRE PREMIER

La situation économique de l'Afrique au cours de l'année 1981 : de graves handicaps structurels dont les conséquences sont multipliées par la dégradation de la situation économique mondiale.

La situation économique du Continent noir est un élément déterminant d'appréciation tant de l'utilité que de l'efficacité de l'effort de coopération mené par la France. Il est cependant clair que l'une des caractéristiques majeures de la réalité africaine étant la très grande diversité des situations d'un Etat à l'autre, toute généralisation ne pourra avoir qu'un caractère nécessairement très approximatif. Il convient d'ajouter que l'action du Ministère ne concerne que vingt-six Etats sans grande unité géographique et présentant des caractéristiques économiques parfois fort différentes. La plupart des Etats avec lesquels nous coopérons sont par ailleurs, sauf exception, relativement mal pourvus en minerais rares, ceux-là mêmes qui provoquent la convoitise des puissances extérieures au Continent africain.

I. — LA PERSISTANCE DES HANDICAPS STRUCTURELS MAJEURS

Le décollage économique de l'Afrique demeure freiné, rendu précaire et souvent même purement et simplement empêché par la persistance de lourds handicaps structurels. Nous nous bornons ici à en rappeler quelques-uns parmi les plus patents.

A. — *Les faiblesses persistantes de l'agriculture africaine.*

L'agriculture de la plupart de nos partenaires reste marquée par une trop grande dépendance à l'égard d'un *nombre limité de productions destinées à l'exportation*. Il en résulte tout à la fois une très grande vulnérabilité de l'ensemble de leurs économies et un *domaine vivrier* bien insuffisant. Cette situation est d'autant plus grave que l'on assiste dans bien des Etats à une dévalorisation du métier agricole. L'écart entre le prix d'achat des récol-

tes aux producteurs est, dans certains Etats et pour certaines productions, sans rapport avec la valeur réelle de ladite production sur le marché international. Il y a là un état de fait qui, s'il a pour effet de constituer une source appréciable de revenu pour l'Etat, n'est en aucun cas une incitation à la production.

Dans le même temps la modernisation des circuits de production et de commercialisation reste souvent limitée alors que même l'exportation de denrées agricoles demeure la principale activité économique de l'Afrique francophone. 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.

Conséquence de l'ensemble de ces facteurs : *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 de nos partenaires laquelle retardera encore l'indispensable équipement de ces Etats en infrastructure.

B. — *Un endettement excessif coexistant avec un taux d'investissement insuffisant.*

Les infrastructures de base à réaliser, l'adaptation du 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*. Le phénomène est d'autant plus grave que l'endettement généralisé s'accompagne souvent d'un *fléchissement des investissements* comme c'est actuellement le cas au Togo, au Sénégal, voire même en Côte-d'Ivoire.

C. — *L'insuffisance et la fragilité de l'industrialisation.*

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 qui seraient tournées 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.

D. — *Les lacunes dans le domaine social et humain.*

L'existence de secteurs capitalistiques parfois mal intégrés à la vie économique nationale engendre souvent un développement tributaire de l'extérieur. Cette situation a souvent pour effet d'accentuer les contrastes sociaux ainsi que la dépendance à l'égard de la technique et des capitaux extérieurs.

La croissance de l'*urbanisation* s'accélère de façon anarchique et conduit parfois à de fortes tensions sociales dans la mesure où les emplois créés par les projets à haute intensité capitalistique sont trop peu nombreux pour absorber le chômage urbain et l'*exode rural*.

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. La pénurie en cadres intermédiaires demeure un lourd handicap.

E. — *Les progrès du désert : la sécheresse au Sahel.*

L'unité écologique appelée Sahel est constituée de pays avec lesquels la France entretient des relations de coopération : le Sénégal, le Mali, la Mauritanie, le Tchad, le Niger, la Haute-Volta, auxquels on peut ajouter le Cap-Vert. Ces pays présentent certaines

caractéristiques communes : la semi-aridité du climat, d'une part, la pauvreté et la fragilité des sols, que la surexploitation exercée par les hommes et les bêtes aggrave encore, d'autre part. Cette unité écologique, jointe au passé historique de ces pays, explique la similitude entre leurs économies. Ce sont des économies caractérisées par la coexistence d'une agriculture sèche productrice principalement de céréales, généralement associées à une culture de rente (arachide au Sénégal, Niger, coton au Tchad, Mali, Haute-Volta) et d'un élevage semi-nomade et nomade. L'agriculture en sec est particulièrement tributaire des aléas climatiques, ce qui explique les répercussions catastrophiques des sécheresses qui touchent cette région, alors que la majorité des pays sahéliens souffrent déjà de déficits structurels liés aux problèmes de commercialisation. A cela, s'ajoutent pour le Mali, le Tchad, le Niger et la Haute-Volta des difficultés liées à l'enclavement de ces pays et qui pèsent d'un poids considérable sur leur économie.

Les résultats de la *campagne vivrière* 1980-1981 se sont dans l'ensemble maintenus à des niveaux assez médiocres, excepté au Niger. *La persistance de mauvaises conditions climatiques*, marquées par une insuffisance des pluies et une répartition inégale dans les pays du Sahel sur deux saisons consécutives semble même avoir aggravé les déficits enregistrés l'année passée. Ainsi au Mali et en Haute-Volta, où les récoltes accusent un recul important, entraînant un déficit respectivement d'environ 90 000 et 50 000 tonnes. *Au Sénégal*, particulièrement touché par la sécheresse, le déficit alimentaire est considérable, entre 180 et 200 000 tonnes.

Seul le Niger a été épargné et, pour la deuxième campagne consécutive, assure son autosuffisance alimentaire ; il aurait même dégagé un excédent céréalier de 120 000 tonnes en 1980-1981.

D'après la F. A. O., la situation alimentaire des pays sahéliens de l'Afrique de l'Ouest serait la suivante en février 1981 :

Céréales (en tonnes).

	BESOINS totaux.	ENGAGEMENTS connus.	BESOINS urgents non couverts.
Cap-Vert	45 000	3 000	42 000
Tchad	60 000	>	60 000
Mali	93 000	35 000	58 000
Mauritanie	85 000	38 500	46 500
Sénégal	183 000	90 000	93 000
Haute-Volta	54 000	44 500	9 500
	520 000	211 000	309 000

En ce qui concerne les *cultures d'exportation*, essentiellement l'arachide et le coton, *la sécheresse a gravement affecté les productions escomptées.*

La production d'arachides (Sénégal, Niger, Mali) enregistre à nouveau une baisse globalement de l'ordre de 30 % (sauf au Niger où elle semble se maintenir). Ce nouveau recul ne manquera pas d'avoir des graves conséquences sur l'agro-industrie. Les huileries d'arachides ont en effet déjà eu des difficultés à s'approvisionner en matière première durant la campagne passée, notamment au Niger et au Sénégal, et les perspectives sont particulièrement sombres pour ce pays. Outre des conditions climatiques médiocres, il semble qu'une certaine désaffection des pays en faveur de cultures plus rémunératrices soit à l'origine de ces piètres résultats.

En raison d'une diminution des surfaces, en particulier au Tchad, et d'une pluviométrie peu favorable, *la campagne cotonnière* devrait se clore par une baisse de l'ordre de 20 % dans les pays sahéliens producteurs (Sénégal, Tchad, Mali, Niger, Haute-Volta). Le pays le plus touché est le *Mali* avec une récolte prévue de 100 000 tonnes, inférieure de 32 % à celle de l'année précédente.

II. — LES EFFETS MULTIPLIÉS DE LA CRISE MONDIALE CHEZ NOS PARTENAIRES AFRICAINS

La plupart de nos partenaires africains ne disposent pas en quantité suffisante de produits valorisés par les effets de la crise. Ils se trouvent ainsi considérablement appauvris parce qu'ils doivent payer plus cher l'énergie, les biens d'équipement et les capitaux indispensables à leur survie.

Ce problème, qui n'est pas nouveau, a connu une *acuité nouvelle* au cours de l'année qui s'écoule. La hausse des prix des produits pétroliers s'est poursuivie et généralisée à la plupart des produits importés en raison de la *hausse du dollar*.

A l'inverse le prix des principaux produits de base exportés, qui constituent souvent les seules ressources de nos partenaires, demeurent fluctuants et insuffisamment rémunérateurs pour dégager les capacités d'investissement nécessaires à l'amorce d'un processus de croissance.

Conséquence : *la détérioration des termes de l'échange s'amplifie inexorablement.*

C'est ainsi que les tendances à la récession et à l'aggravation des déséquilibres, déjà très nette en 1980 dans la plupart des Etats d'Afrique sud-saharienne, se confirmeront en 1981. Ce processus de dégradation affecte aussi bien les pays d'Afrique francophone que ceux (anglophones, lusophones ou italophones) ne dépendant pas du Ministère de la Coopération. Le phénomène est quasi-général et les rares exceptions à signaler (Cameroun, Zimbabwe) ne suffisent pas à fournir de réels motifs d'apaisement.

A. — *Situation économique des Etats africains, malgache et de l'Océan Indien.*

Depuis 1980 la quasi-totalité des Etats se trouvent en situation critique. Seuls les pays exportateurs nets de pétroles (Cameroun, Gabon, Congo) semblent pour l'instant préservés. Il s'agit, en fait, d'une véritable crise dont les manifestations sont généralement identiques, mais le degré de gravité différent selon les Etats.

1. — La baisse du rythme global d'activité est quasi générale.

La plus mauvaise performance est certainement celle du Sénégal (recul de 5 % du P. I. B. entre 1979 et 1980). La moyenne des autres Etats se situant entre — 1 et — 2 %. Il n'est pas jusqu'à la croissance de la Côte-d'Ivoire qui ne soit sérieusement ralentie : + 6,9 % en 1980 contre près de 10 % les années précédentes. Seuls les pays producteurs de pétrole qui disposent de ressources suffisantes pour poursuivre leur effort d'investissement continuent d'enregistrer des progrès sensibles : + 7 % pour le Cameroun, + 5 à 6 % pour le Congo et le Gabon.

2. — Le volume des échanges intérieurs et extérieurs régresse partout.

La commercialisation des produits locaux — celle des produits vivriers notamment — est de plus en plus défaillante. Aussi bien en pays sahéliens que dans d'autres territoires (Zaire, R. C. A., Madagascar), l'approvisionnement des villes et des zones déficitaires pose de graves problèmes. Quant aux échanges extérieurs, ils semblent également marquer le pas : l'année 1980 et le premier semestre 1981 se sont soldés à la fois par une stagnation, voire une légère régression, du volume des exportations, tant agricoles que minières, et un déclin assez sensible de celui des importations. Ce phénomène qui est lié à la baisse du niveau d'activité et à des difficultés financières affecte principalement les pays à revenu

intermédiaire (Zaïre, Côte-d'Ivoire, Togo, Maurice, Madagascar). Ce double phénomène s'assortit d'une forte détérioration des termes de l'échange pour les pays dont les exportations sont principalement constituées de produits agricoles.

3. — Les équilibres financiers de la plupart des pays sont compromis.

Le ralentissement de l'activité économique et des échanges a accentué les *déséquilibres financiers* intérieurs et extérieurs de bon nombre de pays déjà déficitaires (dont le Sénégal, Maurice et la plupart des *pays à faible revenu* : Mali, République centrafricaine, Bénin, Haute-Volta...). Il a d'autre part considérablement obéré les ressources d'un Etat qui avait connu jusqu'ici une relative aisance : la Côte-d'Ivoire.

Si quelques améliorations très ponctuelles doivent être notées, tel le budget ordinaire 1980 de Madagascar ou les comptes extérieurs relativement équilibrés du Zaïre, elles ne suffisent pas à renverser une situation qui, sauf dans les pays pétroliers d'Afrique centrale, semble se prolonger en 1981, notamment dans les Etats d'Afrique de l'Ouest.

	PAYS ZONE B. C. E. A. O. (1)			PAYS ZONE B. E. A. C. (2)			BANQUE MALI		
	Décem- bre 1979.	Décem- bre 1980.	Mars 1981.	Décem- bre 1979.	Décem- bre 1980.	Mars 1981.	Décem- bre 1979.	Décem- bre 1980.	Mars 1981.
Position débitrice (—) ou créditrice (+) du Gouver- nement	+ 126	+ 45	+ 32	— 19	— 1	+ 58	— 109	— 114	— 150
Avoirs externes nets	— 99	— 310	— 296	11	64	97	— 100	— 105	...

(1) Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest.

(2) Banque des Etats d'Afrique centrale.

Au plan financier deux faits saillants méritent, en outre, d'être notés : la disparition de l'épargne budgétaire dans l'ensemble des pays non pétroliers et le *poids croissant* dans certains pays du *service de la dette*. En 1980 ce dernier atteignait 25 % des exportations en Côte-d'Ivoire et au Sénégal ; elle en représentera plus de 30 % en 1981. Même évolution pour le Zaïre (de 27 à 46 %), pour le Bénin (de 9 à 13 %), pour la R. C. A. (de 11 à 17 %).

4. — Sur ce fonds de crise, il apparaît plusieurs degrés dans la gravité des cas.

Le *Sénégal*, le *Zaïre*, le *Mali*, la *Guinée-Bissau*, le *Cap Vert* et *Madagascar* cumulent déficit alimentaire, difficultés financières et désorganisation de l'appareil de production, notamment dans le secteur agricole. Le *déficit vivrier du Sénégal* (près de 400 000 tonnes en 1980) et celui du *Zaïre* se traduisent essentiellement par de graves problèmes d'approvisionnement des zones urbaines. Ceux du *Mali* et de la *Guinée-Bissau*, plus diffus, n'en sont pas moins importants.

D'un point de vue plus général, la relance de la production, tant agricole que minière, est, dans ces pays, freinée à la fois par un étatisme trop pesant et l'épuisement des ressources financières.

La *Haute-Volta*, la *Mauritanie*, le *Rwanda* et le *Burundi* ont des problèmes alimentaires tout aussi graves, mais d'origine plus particulière tel que l'appauvrissement des sols dans les zones les moins favorisées ou la pénurie de terres compte tenu de la croissance démographique. La situation financière de ce groupe d'Etats est en revanche moins dégradée.

Moins dramatique peut apparaître la situation des autres pays francophones, qui semblent pour l'instant préservés de problèmes alimentaires trop graves et dont les ennuis tiennent surtout à la conjoncture mondiale et à une situation financière délicate. C'est la situation des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest, Etats de l'Océan Indien à l'exception de Madagascar.

B. — *Situation des Etats africains ne relevant pas de la compétence du Ministère de la Coopération et du Développement.*

Les problèmes rencontrés par ces Etats ne semblent pas de nature essentiellement différents de ceux des Etats africains et de l'Océan Indien relevant de la compétence du Ministère de la Coopération et du Développement.

1. *Le seul pays exportateur de pétrole, le Nigeria, s'est trouvé en 1979 et 1980 dans une situation d'aisance suffisante pour relancer, sans déficit budgétaire, une politique d'investissement, en particulier dans le secteur agricole, tout en maintenant le niveau de ses réserves internationales. En 1981, la volonté du Gouvernement de maintenir les prix de son brut à un niveau élevé*

(40 dollars le baril) et les difficultés qui en découlent se sont traduites par un ralentissement du rythme de production (— 7 % par rapport au premier trimestre 1980) non sans conséquences négatives sur les équilibres financiers.

2. *Les pays de l'Afrique de l'Est et de l'océan Indien* (Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zambie, Ethiopie, Somalie) traversent une crise dont tant les origines (conditions climatiques défavorables accélérant la désorganisation de l'agriculture, mauvaise tenue des prix mondiaux des produits agricoles), que les manifestations (baisse du niveau d'activité, problèmes alimentaires, déséquilibres financiers) se retrouvent à peu près partout dans le continent. Le poids de la facture pétrolière dans le déficit des comptes extérieurs est toutefois plus important que dans les E.A.O.I. de la zone : près de 60 % des recettes d'exportation en Tanzanie, près de 35 % au Kenya. Il convient également de signaler les difficultés récentes du secteur minier (cuivre, cobalt) tanzanien, qui s'expliquent par la baisse des cours mais aussi par des mouvements de grève. A noter enfin que le montant global des interventions du F.M.I. dans la zone dépasse 3 milliards de D.T.S., soit 1 milliard de plus que pour les Etats qui entrent dans la compétence du Ministère.

3. *Les pays d'Afrique australe* (Zimbabwe, Angola, Mozambique) paraissent dans une situation moins critique. Les conditions climatiques très défavorables (sécheresse dans les provinces caféières d'Angola, sécheresse et inondations au Mozambique) laissent cependant craindre de très mauvaises campagnes 1981-1982. En outre de graves problèmes de transports (Zimbabwe, Mozambique) peuvent compromettre à court terme une croissance économique, qui semble devoir se ralentir (notamment au Zimbabwe).

III. — L'ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DES COURS DES PRODUITS DE BASE ET L'IMMOBILISME DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES DANS CE DOMAINE

A. — *L'instabilité et le caractère dépressif des cours des produits de base au cours de l'année 1981.*

Le commerce international subit naturellement, depuis plus d'un an, les conséquences du ralentissement de l'activité économique dans les principaux pays industrialisés. Dès le deuxième trimestre de 1980, tous les grands pays industrialisés sont entrés en récession et le niveau des importations de l'O.C.D.E. a reculé

d'environ 4 % pour l'année : la demande de matières premières tant industrielles qu'agricoles a donc été moins soutenue que prévu, entraînant soit un tassement des cours, soit des hausses modestes.

En outre, depuis le début de l'année 1981, la formidable hausse des taux d'intérêt a eu un effet dissuasif vis-à-vis des achats de couverture, malgré la faiblesse générale du niveau des stocks. Cet environnement maussade a ainsi pesé sur l'évolution générale des cours et il y a peu d'espoir de modifications importantes avant le second semestre de 1982.

Par groupe de produits, l'année 1980 a montré un recul des cours pour les exportations d'origine agricole, une bonne tenue du marché du bois (+ 20 %) et des évolutions différenciées pour les produits miniers. Au début de l'année 1981 les tendances précédentes se sont maintenues et seuls des éléments conjoncturels (effets climatiques, aléas politiques) semblent susceptibles de modifier sensiblement certaines évolutions.

1. — Le café (Côte-d'Ivoire, Bénin, Cameroun, Togo, République centrafricaine, Congo, Madagascar, Rwanda, Burundi, Zaïre).

Après une chute continue des cours pendant dix-huit mois, de près de 30 %, les données générales viennent d'être bouleversées par l'annonce de fortes gelées au Brésil qui réduiraient la récolte 1982 d'environ 45 %. Selon les estimations des professionnels, et compte tenu des stocks des pays producteurs, les approvisionnements seront tout de même suffisants. Les conséquences sur les cours, sans entraîner de flambée comparable à celle de 1975, devraient donc aller dans le sens d'une certaine reprise vers un niveau comparable à celui de 1980.

2. — Le cacao (Côte-d'Ivoire, Cameroun, Togo, Zaïre, Congo, Gabon).

Le marché du cacao a suivi la même évolution que celui du café, en baisse régulière depuis 1978 par excès d'offre sur la demande. La campagne 1980-1981 a représenté la quatrième année consécutive excédentaire et les stocks sont très importants bien que de qualités inégales. Cette baisse des cours a permis au beurre de cacao de redevenir compétitif et les broyages en Grande-Bretagne et en France ont effectivement été en progression au second trimestre 1981. Les perspectives d'avenir restent incertaines, avec cependant un facteur favorable : l'entrée en vigueur provisoire de

l'accord international à partir du 1^{er} août 1981, malgré la non-participation de la Côte-d'Ivoire et des Etats-Unis. Ce facteur favorable est contrebalancé par un élément défavorable, toute hausse importante des cours amenant, en raison de l'importance des stocks, de nouveaux vendeurs sur le marché et limitant la demande.

3. — Les oléagineux (Mali, Côte-d'Ivoire, Sénégal, Haute-Volta, Niger, Cameroun, Bénin, Togo).

L'année 1980 a été assez médiocre dans l'ensemble pour les oléagineux, ce qui s'explique par un bilan mondial en hausse régulière depuis plusieurs années :

	1976- 1977	1977- 1978	1978- 1979	1979- 1980	1980- 1981
Production mondiale	47 069	50 357	53 227	55 803	57 041
Plus stocks initiaux	6 381	6 251	6 722	7 082	7 190
Production disponible	53 450	56 608	59 949	62 885	64 831
Moins consommation	47 199	49 886	52 867	55 095	57 102
Stocks finals	6 251	6 722	7 082	7 790	7 729

Dans ce bilan physique, la contribution de l'arachide est en baisse tant relative qu'en valeur absolue ; les deux principaux producteurs (Inde et Chine) maintenant plus ou moins leur production, le recul constaté est donc bien le fait de la plupart des producteurs africains frappés par la sécheresse, au premier rang duquel se trouve le Sénégal. Cette contraction de l'offre explique la reprise des cours de l'huile d'arachide dès le mois de juin 1980 et des perspectives favorables, la campagne 1980-1981 restant déficitaire ; à cela, s'ajoute un effet de change pour les producteurs africains, les cours mondiaux s'exprimant en dollars.

4. — Le sucre (Maurice, Madagascar).

L'évolution des cours du sucre (forte hausse en 1980, et repli dès le mois de décembre 1980) concerne assez peu les principaux producteurs africains dans la mesure où le niveau actuel de leur production ne leur permet pas de dégager d'excédents à placer sur le marché mondial par rapport aux quotas qui leur sont alloués à destination de la C.E.E. où les prix sont fixés conventionnellement.

5. — Le coton (Tchad, Mali, Niger, Haute-Volta, Côte-d'Ivoire).

Le coton est un des rares produits d'origine agricole à connaître une tendance régulière à la hausse depuis plusieurs années. Actuellement, deux facteurs complémentaires ont une influence favorable sur le marché : un effet de substitution par rapport aux textiles synthétiques dérivés du pétrole et un effet stock, ceux-ci étant à leur niveau le plus bas depuis dix ans. De plus, suite à une récolte médiocre aux Etats-Unis, la production mondiale pour 1981 serait légèrement déficitaire : 65,2 millions de balles pour une consommation prévue de 65,6 millions de balles.

Il y a donc de bonnes perspectives pour le coton mais il ne faut pas oublier que son marché reste dépendant du niveau de la production américaine.

6. — Le caoutchouc.

En raison du quadruplement du prix du pétrole brut entre 1973 et 1980, le caoutchouc naturel a amélioré sa position relative par rapport au caoutchouc synthétique, et des gains de productivité devraient consolider cette situation malgré une demande mondiale globale en baisse (— 2,8 % en 1980). Pourtant, des difficultés sont apparues depuis le second semestre 1980 et une régression continue des cours d'environ 10 % a obligé le Gouvernement malais à annoncer des mesures de soutien pour stabiliser le marché, y compris l'accroissement des stocks commerciaux. Il semble que le marché ait répondu favorablement et que l'objectif d'un cours moyen à venir entre 70 et 72 pences le kilogramme puisse se concrétiser.

7. — Les bois tropicaux.

Les cours des différentes variétés de bois tropicaux sont restés pratiquement inchangés depuis le début de l'année 1981, après la forte progression de 1980 (hausse de 12 à 30 %) et, pour les producteurs africains, un niveau record de leurs exportations.

Les perspectives pour le reste de l'année 1981 s'avèrent beaucoup moins bonnes, le secteur bâtiment-travaux publics des pays occidentaux et du Japon étant en crise, et sa demande représentant 60 à 70 % des débouchés du contre-plaqué en okoumé. Les résultats

par pays, pour le premier trimestre 1981, accusent des baisses allant jusqu'à 50 % pour les exportations d'okoumé du Congo et moins 7 à moins 20 % pour les autres essences. Seule, çà et là, la demande intérieure soutient encore le niveau de production. Cette situation engendre des difficultés de trésorerie pour un certain nombre d'entreprises obligées de financer des stocks importants alors que les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi hauts. C'est pourquoi la reprise des activités économiques dans les pays industrialisés (et, au premier chef, du secteur bâtiment-travaux publics) conditionnera tout espoir de remontée des cours.

8. — Le cuivre (Zaïre, Mauritanie).

Après une très mauvaise année 1980 (— 11 %) les cours du cuivre ont amorcé une nette reprise dès le mois de mars 1981 pour dépasser, début août, leur niveau de 1979.

La sensibilité du marché aux aléas politiques et sociaux (grève dans les mines gambiennes et péruviennes...) peut expliquer cette remontée alors que le ralentissement général de l'activité économique, dont celui de l'industrie automobile, a entraîné un net fléchissement de la demande. Par ailleurs, un rapport anglais prévoit une vive hausse des cours du cuivre et autres métaux non ferreux de base en 1982. Cet optimisme doit être tempéré par les nouvelles prévisions sur la conjoncture mondiale et le recul, au deuxième semestre 1982, de la reprise espérée de l'économie américaine.

9. — Les autres produits miniers.

Un certain nombre d'autres produits représentent une part non négligeable et quelquefois déterminante du commerce extérieur des E. A. O. I. Mis à part le pétrole dont l'évolution des cours est bien connue, et pour lequel la tendance actuelle à la baisse est compensée par la hausse du dollar, il faut mentionner le phosphate (Sénégal), le cobalt (Zaïre) et l'uranium (Niger et Gabon). Pour ces trois produits, les perspectives actuelles sont de médiocres à franchement mauvaises. Les cours des phosphates sont restés pratiquement inchangés depuis plus d'un an, ceux du cobalt après une bonne année 1980 (+ 35 %) sont retombés en 1981 à un niveau légèrement supérieur à celui de 1979, et l'uranium subit depuis 1979 la baisse de la demande mondiale sans espoir d'amélioration dans un proche avenir.

B. — *Le décevant bilan de l'année écoulée dans le domaine de la recherche de la stabilisation du cours des matières premières.*

Malgré la volonté affirmée au sein des organismes internationaux de parvenir à la stabilisation du cours des matières premières, l'insuffisance des améliorations constatées ces dernières années est patente.

Aucun nouvel accord international n'a été conclu au cours des douze derniers mois et les négociations d'accords de produits dans le cadre du programme intégré prévu par la quatrième C. N. U. C. E. D. pour dix-huit produits de base n'ont guère avancé.

La France défend traditionnellement le principe de la stabilisation des prix des produits de base et a toujours été parmi les pays industrialisés, l'un des plus fermes défenseurs du programme intégré de la C. N. U. C. E. D. La mise en œuvre de ce programme se heurte cependant à de nombreux obstacles *politiques* (opposition des deux premiers producteurs mondiaux, Etats-Unis et U. R. S. S., à tout accord sur le coton), *économiques* (cas des minerais dont les cours évoluent sur un cycle très long), *techniques* (problèmes de stockage, par exemple, pour la viande, la banane, les bois tropicaux).

Peu de progrès ont été réalisés pour chacun des produits. En revanche, la conclusion de *l'Accord sur le fonds commun* constitue un événement positif dont votre rapporteur a longuement rendu compte l'année dernière. La portée de cet Accord est cependant limitée par l'insuffisance du nombre des accords de produits qui en sous-tendent en partie le fonctionnement.

L'année 1980 aura marqué la consolidation du seul accord engendré par la résolution de la quatrième C. N. U. C. E. D. de Nairobi : *l'Accord sur le caoutchouc naturel* qui comporte des mesures de stabilisation par stockage et auquel vingt-quatre pays plus la Communauté ont adhéré. Cet accord vise à la stabilisation des prix par un stock régulateur. Le délai de dépôt des instruments de ratification a été prorogé jusqu'au 31 octobre 1981.

Un certain nombre d'accords antérieurs à la résolution de Nairobi ont été renouvelés (non sans difficultés) ou sont en voie de l'être.

1. — Café.

« Le Conseil du café » a décidé en 1980 la mise en œuvre des dispositions économiques prévues par l'accord international de 1976 (contingentement annuel et fixation d'une fourchette des

prix). Le contrôle des mouvements du café a effectivement été mis en place dans tous les pays signataires de l'accord. La prochaine réunion du « Conseil du café » prévue à Londres du 7 au 18 septembre 1981 aura pour objet de négocier le volume du contingent annuel pour l'année caféière 1981-1982 ainsi que les modalités de prorogation de l'accord de 1980.

2. — Cacao.

Le deuxième accord international sur le cacao est venu à expiration le 31 mars 1980. Les premières négociations en vue de son renouvellement ayant échoué, les pays producteurs ont cependant accepté de reporter la liquidation des fonds du stock régulateur qu'ils devaient se partager. Cette attitude a permis à la C.N.U.C.E.D. d'organiser en novembre 1980, une session et d'aboutir à un accord applicable à compter du 1^{er} août 1981 mais assez peu satisfaisant dans la mesure où les Etats-Unis (premier importateur) et la Côte-d'Ivoire (premier exportateur) ne paraissent pas disposés à la signer.

Les négociations se poursuivent actuellement et il semble qu'il reste quelque chance d'aboutir à un accord, la Côte-d'Ivoire ayant accepté de ne pas demander pour le moment la restitution de sa part de fonds du stock régulateur (50 millions de dollars). Ces fonds pourront donc être transférés au nouvel accord qui disposera ainsi d'un actif total de 200 millions, ce qui constitue une importante capacité d'intervention sur le marché et devrait permettre d'infléchir l'orientation des cours et d'arrêter la dégradation des revenus des pays producteurs.

3. — Etain.

Ce produit est couvert depuis 1956 par un accord international périodiquement renouvelé. La renégociation de l'accord actuel a été rendue difficile par l'opposition des Etats-Unis à la reconduction des mesures de contrôle à l'exportation demandée par les producteurs. Finalement l'accord a été renouvelé pour un an.

4. — Sucre.

Un accord international sur le sucre a été conclu en 1977 et a donné des résultats appréciables. La C. E. E., absente de cet accord, subordonne son adhésion à l'adoption d'un règlement de base pour les campagnes postérieures à 1980. Sa préoccupation

majeure est d'éviter que ses exportations de sucre ne soient gênées par l'application de l'accord. Cependant, la pression internationale s'étant accentuée pour obtenir son adhésion, celle-ci devra sans aucun doute être envisagée lorsque le nouveau règlement intra-communautaire aura été adopté.

Il reste que les efforts faits pour aboutir à la stabilisation des cours des matières premières n'ont pas jusqu'à présent donné des résultats suffisants : sur les *dix-huit produits* prévus au programme intégré « C. N. U. C. E. D. », *cinq produits* seulement sont couverts par un accord international.

Il est à craindre que cette situation, si elle se prolonge, amène les pays en développement à accentuer leur pression pour obtenir la création d'un Stabex mondial beaucoup plus coûteux que les accords de produits.

IV. — LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE ET LA CONFÉRENCE DE PARIS SUR LES PAYS MOINS AVANCÉS (P. M. A.)

A. — *Les nouvelles orientations annoncées de la politique française.*

Le nouveau Gouvernement entend donner une **priorité** à son action en faveur des pays déshérités et relancer le dialogue Nord-Sud initié au cours du précédent septennat. Le discours du responsable de la diplomatie française à l'Assemblée générale des Nations Unies, le 23 septembre 1981 a confirmé cette orientation générale en mettant très nettement en exergue du traditionnel discours d'ouverture, la nécessité d'un dialogue, d'une coopération et d'une solidarité entre le Nord et le Sud de la planète. M. Cheysson a, à cette occasion, confirmé l'engagement de la France de consacrer **0,7 % de son produit national brut** au développement, soit un doublement de notre effort actuel, au terme des sept années qui viennent.

B. — *La Conférence de Paris sur les pays moins avancés et le Sommet de Cancun.*

1. — La conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés s'est tenue à Paris du 1^{er} au 14 septembre 1981.

Ses résultats ont été modestes au regard des besoins des pays concernés. Elle a néanmoins favorisé une *prise de conscience* concrète du problème du sous-développement, en même temps qu'elle a suscité un engagement sur un accroissement de l'aide

publique aux pays moins avancés. Les participants se sont en effet engagés soit à consacrer *au moins 0,15 % de leur P. N. B.* à l'assistance aux P. M. A. dans les années qui viennent, soit à *doubler en termes réels* leur aide publique à ces pays. Plusieurs Etats ont d'ailleurs annoncé publiquement durant la conférence une augmentation de leur contribution : ainsi la France, mais aussi la R. F. A., l'Irlande, le Japon, la Belgique et l'Italie. Des progrès ont également été accomplis dans le domaine de la définition des modalités de l'aide. Les P. M. A. ont obtenu qu'en règle générale l'aide soit accordée sous forme de dons ou de prêts non liés, et que chaque bénéficiaire choisisse l'organisme international qui suivra l'aide. Malgré les réticences de certains Etats, dont les Etats-Unis, les pays industrialisés se sont par ailleurs engagés à *améliorer les préférences généralisées, à atténuer les rares protections tarifaires ou non tarifaires* qui subsistent et surtout à *encourager la conclusion rapide d'accords de produits*. Le principe de l'extension du *Stabex* a en outre été retenu.

2. — Le sommet de Cancun.

Le climat du sommet de Cancun, qui s'est déroulé au mois d'octobre, traduit une évolution positive des principales nations développées face au problème du développement. Les principales questions ont été évoquées sans que le clivage Est-Ouest ne passionne — comme c'est trop souvent le cas — les débats, et une prise de conscience des problèmes du développement semble s'être manifestée avec une *volonté réelle d'aboutir à des résultats concrets de la part de l'ensemble des participants*. De plus, ce sommet a été marqué par un assouplissement constructif de la position des Etats-Unis d'Amérique dont la délégation s'est montrée disposée à accepter le projet de négociations globales. Certes, de multiples divergences subsistent tant sur le rôle et les fonctions des organisations spécialisées des Nations Unies que sur la philosophie même du développement. L'accent a été mis par de nombreuses délégations, dont celle de la France, sur le problème de la sécurité alimentaire et du développement agricole ainsi que sur celui de la stabilisation des cours des matières premières.

*
* *

Malgré les perspectives ouvertes par ces divers engagements de pays industrialisés, le bilan économique du Tiers Monde est peu encourageant. Cependant, après une vingtaine d'années de coopération, nos partenaires africains ne sont pas aussi « mal partis » qu'on se plaît trop souvent à le dire. Ils disposent d'atouts dont

certains sont loin d'être négligeables. De nouvelles ressources minières et pétrolières ont récemment été découvertes. Il existe un remarquable potentiel hydro-électrique encore largement inemployé. La scolarisation progresse à un rythme des plus satisfaisants. Le sous-peuplement relatif rend l'aide internationale moins dérisoire qu'ailleurs. Nous ajouterons que la coopération est devenue quelque chose de très tangible qui débouche sur des réalisations concrètes parfois exemplaires. Ainsi, les accords de Lomé II, signés en octobre 1979, qui ont permis d'élargir le système Stabex et de rendre possible une atténuation tangible de fluctuation des cours de quarante-quatre produits de base agricoles. Innovation de Lomé II, le Minex poursuit dans le domaine minier les mêmes objectifs que le Stabex. Il concerne les sept principaux minerais exportés vers la C. E. E. : cuivre, cobalt, phosphates, manganèse, bauxite, étain et fer. L'aide communautaire intervient dès lors qu'un accident de nature quelconque entraîne une baisse d'au moins 10 % de la capacité de production ou d'exportation. Le Togo, le Sénégal, la Guinée, le Gabon et la Mauritanie sont des bénéficiaires potentiels de ce mécanisme de protection.

Dans l'inégal dialogue Nord-Sud, cette double initiative de l'Europe ouvre la voie à une authentique atténuation de la dépendance et la Conférence de Paris ne s'y est pas trompée en proposant un élargissement du système Stabex.

Certaines considérations par trop optimistes sur les chances qu'offre à l'Afrique sa complémentarité économique avec l'Europe ne doivent cependant 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 assurément par une *coopération internationale accrue*.

CHAPITRE SECOND

La situation politique de l'Afrique : un continent à la recherche de sa stabilité.

En 1979, comme en 1980, votre rapporteur avait été amené à déplorer que les constatations inquiétantes l'emportaient largement sur les éléments positifs.

L'année qui s'achève n'annonce, hélas, aucun renversement de tendance et la stabilité du Continent noir apparaît de plus en plus précaire. Les conflits déclarés ou larvés qui étaient survenus au cours des années précédentes ne paraissent pas en effet devoir connaître de rémission durable, alors que les causes quasi structurelles d'instabilité de l'Afrique persistent, lorsqu'elles ne s'amplifient pas. A cet égard la dégradation de la situation économique du continent en raison des conséquences de la flambée du dollar sur le coût des produits importés, et notamment de l'énergie, mais aussi de la baisse continue et quasi générale des matières premières exportées (cacao, café, cuivre, etc.), ne contribue guère à renforcer des régimes et des Etats déjà par ailleurs peu stables.

I. — LA POURSUITE OU L'INTENSIFICATION DE SITUATIONS CONFLICTUELLES OUVERTES OU LARVÉES

A. — Le Tchad.

Le retrait des troupes libyennes amorcé en novembre 1981 est satisfaisant en soi car, s'il se poursuit effectivement, il mettra fin à une situation tout à la fois contraire aux accords de Lagos et à la volonté de la majorité du peuple tchadien. Il sera dans le même temps mis un terme à un état de fait éminemment déstabilisateur pour l'ensemble du Continent.

Il reste que ce retrait, effectué à la demande du Président du Gouvernement provisoire, mais exécuté jusqu'alors d'une manière qui peut paraître volontairement précipité, pourrait, dans un Etat encore profondément divisé, où les actions de provocation sont faciles, voire tentantes, conduire à de nouveaux affrontements intérieurs, en l'absence d'une force interafricaine dont la mise en œuvre efficace risque de n'intervenir, si elle intervient, qu'après le retrait des troupes libyennes. La réactivation des activités des maquis de M. Hissène Habré dans l'Est du pays est inquiétante à cet égard.

La situation au Tchad demeure donc *éminemment instable* et ce que nous écrivons aujourd'hui pourrait fort bien être complètement dépassé dans quinze jours, lorsque paraîtra le présent rapport.

Il nous paraît cependant intéressant d'examiner d'une manière relativement détaillée le déroulement de l'année 1981 au Tchad. En effet, une bonne connaissance des rapports de force existant au Tchad peut permettre de comprendre l'évolution d'une situation qui, en dépit des développements les plus récents, n'incite guère votre rapporteur à l'optimisme.

C'est pourtant avec quelque optimisme que votre rapporteur avait cru déceler l'amorce d'un apaisement dans la signature des accords de Lagos en avril 1979 qui, avec la constitution en Gouvernement d'union nationale de transition, pouvaient paraître engager un processus de réconciliation nationale dans un cadre national tchadien. Il n'en a rien été.

Dès avril 1980, la guerre civile a repris entre les forces plus ou moins coalisées du président du Gouvernement provisoire, Goukouni Oueddei, nordiste, chef des « Forces armées populaires » (F. A. P.) et ancien animateur du Front de libération nationale du Tchad, du Ministre des Affaires étrangères Acyl Ahmat, chef de l'« Armée Volcan » et fort proche de la Libye, du lieutenant-colonel Kamougué, sudiste, chef des « Forces armées tchadiennes » (F. A. T.), d'une part, et les Forces armées du Nord (F. A. N.) de l'ancien Premier Ministre du Gouvernement provisoire Hissène Habré, d'autre part.

Le soutien massif en hommes et en moyens lourds apporté par la Libye aux adversaires de Hissène Habré à la fin de l'année 1980 leur a permis de l'emporter sur le terrain à N'Djamena en décembre 1980. La capitale et le Nord du pays étaient dans le même temps occupés par d'importants détachements libyens (5 000 à 6 000 hommes). Cette occupation s'est assortie d'une décision commune du Gouvernement d'union nationale de transition et des autorités libyennes « d'œuvrer en vue de réaliser l'unité complète entre les deux pays, une unité de masse où le pouvoir, les richesses et les armes seront entre les mains du peuple et ses instruments, les congrès et les unités populaires ».

La situation militaire ainsi créée n'a rien réglé et le conflit tchadien est resté entier.

1. *Sur le terrain*, l'occupation libyenne, qui se poursuit encore hors de N'Djaména à ce jour, pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. Malgré les apparences, le colonel Khadafi ne dispose guère d'alliés idéologiques au Tchad, et l'appel à ses forces armées résulte d'alliances de circonstances dictées par la volonté

des nombreux adversaires d'Hissène Habré, de mettre fin aux ambitions personnelles de ce dernier. L'annexion par la Libye de la bande d'Aozou et la distribution de cartes d'identité libyennes aux populations du Nord du pays n'a pas été sans indisposer les nomades du Nord qui, pour ne se sentir en rien solidaires des « noirs » du Sud, demeurent traditionnellement et farouchement attachés à leur indépendance à l'égard des ambitions des « arabes » du Nord. De fait, la présence militaire libyenne et les maladroites ou les exactions qui l'ont accompagnée ont été — avec des nuances selon les régions — de plus en plus ressenties par la majorité de la population comme une occupation pure et simple. Cela d'autant plus que l'aide financière accordée par la Libye au Gouvernement provisoire est apparue très chichement mesurée.

2. *Sur le plan des factions* qui continuent d'écarteler le pays, la situation reste des plus incertaines. Vaincu, Hissène Habré n'en poursuit pas moins la lutte contre l'occupation libyenne mais aussi contre un gouvernement provisoire dont il dénonce les excès de pouvoirs, voire même la légalité. De fait, avec semble-t-il l'aide du Soudan qui lui sert de sanctuaire et de l'Égypte, Hissène Habré et ses F. A. N. conservent leurs influences à N'Djaména ainsi qu'aux confins soudanais comme en témoigne la rumeur récente de certains accrochages répétés.

L'opposition traditionnelle entre un Nord nomade et islamisé et un Sud animiste ou chrétien et sensiblement plus riche n'a pas en outre été effacée par l'alliance, conjoncturelle, entre Goukouni Oueddei et le lieutenant-colonel Kamoungué contre Hissène Habré.

Les forces du Sud, qui ont au demeurant très tôt pris leurs distances vis-à-vis des affrontements de N'Djaména entre partisans de Hissène Habré et de Goukouni Oueddei, n'ont pas regagné la capitale. Leurs partisans paraissent globalement réservés à l'égard de la fusion avec la Libye, ne serait-ce que parce que tout, l'histoire, l'ethnie, la religion, les sépare et les oppose au monde islamique auquel sont liées les minorités blanches et métisses du Nord du pays. Les sudistes qui nourrissent une violente rancune à l'endroit de la France qui, après les avoir favorisés pendant des décennies, a mis fin à son soutien au moment où il leur paraissait le plus nécessaire ne semblent pas prêts d'accepter la perte de leur prééminence traditionnelle sur le pays au profit de leurs obligés traditionnels du Nord. Cette situation n'exclut d'ailleurs pas de vives rivalités au sein même des sudistes, le lieutenant-colonel Kamoungué ne faisant pas l'unanimité, notamment au sein de l'armée.

La situation n'est pas plus simple chez les nordistes qui sont toujours confrontés aux forces de M. Hissène Habré, relativement bien structurées dans l'Est du pays. Une rivalité certaine ainsi qu'une

divergence d'appréciation à l'égard de l'étroitesse des liens à entretenir avec la Libye oppose, en outre, virtuellement le président du G. U. N. T. M. Goukouni Oueddei et M. Acyl Amaht, fort proche des Libyens.

3. L'intervention libyenne au Tchad ainsi que le projet de fusion entre les deux pays n'a rien réglé, non plus, au niveau de la *stabilité régionale*. Bien au contraire ces initiatives de la Libye ont eu pour effet de cristalliser une opposition régionale à l'encontre du colonel Kadhafi dont on opposait jusqu'alors traditionnellement, et avec quelque ironie condescendante, l'inefficacité de ses armes à la virulence de ses discours. Le Mali et le Niger, voire même la Tunisie et l'Algérie, paraissent désormais se sentir plus concernés par les ambitions libyennes d'institution d'une « République saharienne », projet de toujours du colonel Khadafi. Le Cameroun et la République centrafricaine sont plus directement menacés encore, ne serait-ce que parce que l'afflux de réfugiés tchadiens y entretient certains risques d'agitation. Enfin, la victoire libyenne au Tchad a été ressentie non sans amertume par certains pays modérés alliés de la France, ainsi par exemple le Sénégal ou le Gabon, comme un échec de la politique de leur protecteur traditionnel.

Mais c'est le Nigeria qui a joué un rôle décisif dans la condamnation de l'aventure libyenne au Tchad en initiant, à l'occasion d'une conférence sur le Tchad qui s'est tenue en janvier 1981 à Lomé entre les représentants de douze Etats africains, une condamnation de la fusion décidée par Tripoli et N'Djaména « qui viole la lettre et l'esprit des accords de Lagos ». Le communiqué final de cette conférence réaffirme la *validité des accords de Lagos*, et considère comme nul et non avenu le projet de fusion « contraire à ces accords », tout en affirmant que « seul un gouvernement élu librement et démocratiquement par le peuple tchadien, et non le gouvernement d'union nationale et de transition, est habilité à engager la nation et le peuple tchadiens dans un accord aussi fondamental. Le communiqué demande le retrait des troupes libyennes, l'envoi d'une force africaine de maintien de la paix et la tenue d'élections qui, pour être considérées comme valables, doivent être organisées sous les auspices de l'O. U. A.

Ce nécessaire rappel d'une situation pour le moins complexe souligne que rien n'est réglé dans cette partie de l'Afrique qui, à nouveau, et à tout moment, peut s'embraser.

La politique du nouveau Gouvernement face à cette situation n'est pas une politique de retrait et d'abandon. Elle paraît reposer sur trois axes :

— le refus de tenter de favoriser une fraction du Tchad au détriment de l'autre ;

— *l'aide au relèvement de la capitale tchadienne ;*

— *la contribution à la mise en œuvre de la résolution de l'O. U. A. prévoyant l'installation d'une force interafricaine qui relèverait les forces libyennes.*

Les maladresses de l'occupant libyen, les réactions qu'elles ont entraîné de la part d'une partie croissante de la population tchadienne ainsi que les pressions sans doute excessives du colonel Khadafi en faveur de la mise en œuvre effective du projet « d'union » entre le Tchad et la Libye ont entraîné un certain raidissement du président du G. U. N. T. à l'égard de Tripoli. C'est ainsi que M. Goukouni Oueddei s'est à nouveau rapproché de la France où il a été reçu, en septembre 1981, par le chef de l'Etat. L'accroissement de l'aide de la France, ainsi que l'octroi d'une aide logistique a récemment été décidé, en même temps que l'envoi d'une *force interafricaine de maintien de la paix* qui remplacerait les troupes libyennes a été demandé par le président du G. U. N. T. avec le soutien de nombreux Etats dont la France, les Etats-Unis, le Nigeria et le Sénégal.

Le retrait précipité des troupes libyennes ainsi que les diverses provocations toujours possibles risquent cependant d'embraser à nouveau ce pays qui reste profondément divisé. Malgré la volonté du Gouvernement tchadien, de la France et des divers Etats participants, la mise en place, pour la première fois dans l'histoire du Continent, d'une force interafricaine risque d'être relativement longue et délicate.

B. — *Le Sahara occidental.*

En dépit de son entrée récente dans une phase de négociations diplomatiques, un conflit dont on voit mal l'issue continue de mettre en présence dans l'ancien Sahara espagnol, avec des moyens de plus en plus impressionnants, le Front Polisario, le Maroc, mais aussi de façon plus ou moins directe la Libye, la Mauritanie et l'Algérie.

1. — *L'élément important de l'année qui s'écoule est l'entrée de ce conflit dans une phase diplomatique. Il semble cependant qu'il ne faille pas surestimer la portée de cette évolution vers un apaisement.*

Le rôle modérateur de l'Algérie qui, après avoir activement soutenu les initiatives du Front Polisario, souhaite manifestement voir tarir un conflit qui se prolonge à ses frontières mérite d'être souligné. Le président Chadli paraît en effet prioritairement attaché à l'édification d'une Algérie stable et prospère et un tel dessein implique un voisinage harmonieux. L'Algérie n'a par ailleurs guère

d'intérêt à voir se développer des bouleversements régionaux qui pourraient peut-être à terme remettre en cause le confortable héritage saharien qu'elle a reçu de la période coloniale. Ces différentes considérations ainsi que le *retrait du conflit de la Mauritanie*, qui a signé en août 1979 un accord de paix avec le Polisario tout en se dégageant du Sahara occidental, ont permis l'ouverture d'une *négociation*, en juin 1981, dans le cadre de l'O. U. A.

Le Maroc a alors également contribué au dégel de la situation en acceptant le principe d'un « référendum contrôle » dont les principes devraient être fixés par un Comité de mise en œuvre composé des chefs d'Etat de sept pays (Kenya, Soudan, Tanzanie, Nigeria, Mali, Sierra Leone, Guinée) et chargé d'entendre les parties au conflit (Maroc et Front Polisario) ainsi que les Etats directement intéressés, c'est-à-dire l'Algérie et la Mauritanie. Le comité a terminé ses travaux à la fin du mois d'août en définissant les modalités d'un *cessez-le-feu* et d'un *référendum* : référendum d'autodétermination impliquant un choix entre l'indépendance et l'intégration au Maroc ; envoi d'une force de maintien de la paix et d'une administration impartiale intérimaire, ce qui n'impliquerait le retrait ni des troupes ni de l'administration marocaines ; droit de vote accordé, non seulement aux 70 000 personnes recensées en 1974 par l'Espagne, mais aussi aux habitants des camps de réfugiés reconnus par le H. C. R., ce qui porterait à environ 230 000 le nombre des Sahraouis qui seraient consultés.

Il est cependant probable que ces dispositions connaissent des difficultés d'application et que la situation demeure tendue dans cette partie de l'Afrique.

Le Maroc paraît en effet rester opposé à ce que la question posée au référendum fasse allusion à la notion d'indépendance, alors que de son côté le Polisario considère en tout état de cause l'indépendance comme d'ores et déjà « acquise par les armes ». Le Maroc considère en outre que les opérations électorales relèvent de sa seule souveraineté. Or l'intransigeance marocaine peut être favorisée par le fait qu'à l'encontre d'autres mouvements de libération, le Polisario lutte contre un Etat du Tiers Monde, ce qui induit une certaine réserve dans l'appui tiers mondiste à la cause du Polisario. Malgré l'aide généreuse qu'il reçoit de la Libye, le Polisario, pour l'essentiel animé par des R'Guibat, n'a en outre guère de réserves humaines, ce qui constitue une limite non négligeable à ses possibilités d'action, notamment dans le temps.

2. — Les positions respectives sur le terrain restent par ailleurs figées.

Le Maroc a désormais étendu à grands frais son contrôle sur la quasi-totalité de la « partie utile » (par ses richesses et sa popu-

lation) de l'ex-Sahara espagnol. Pour ce faire, il a entrepris à grands frais la construction d'un « mur » le long du triangle Smara-Boucraa-El Aioun. Malgré des opérations sahraouies visant à étirer la ligne de défense marocaine — ainsi l'attaque massive contre Guelta Zennour à la fin de mars 1981 réitérée avec des moyens renforcés en octobre 1981 — ce mur paraît contenir efficacement l'Armée de libération populaire sahraouie, pourtant forte de quelque 12 000 hommes. Son édification s'est assortie d'une modification de l'attitude marocaine, qui cherche désormais à devancer le Polisario sur son propre terrain en attirant les réfugiés des camps de Tindouf par une politique de formation, d'assistance de scolarisation, mais aussi d'ouverture, puisque l'administration et les représentants élus du « triangle utile » sont en majorité d'ethnie sahraouie.

Cette politique d'isolement militaire et d'intégration civile de la partie civile du Sahara occidental gêne incontestablement le Polisario malgré ses tentatives de reprendre l'initiative vers le Sud.

Le Front Polisario ne manque cependant pas lui-même d'arguments. La République arabe sahraouie démocratique, qui a été proclamée en février 1976 par le Polisario, est reconnue par cinquante pays, dont vingt-six Etats africains pour lesquels l'indépendance est la seule solution convenable. Elle est admise à l'O. U. A., tandis qu'une résolution de l'O. N. U. reconnaît le Front Polisario comme représentant du peuple sahraoui et invite le Maroc à négocier avec lui, après avoir évacué son territoire, un référendum sur l'auto-détermination.

Quoi qu'il en soit et malgré un certain apaisement dû pour une grande part à la volonté de l'Algérie d'en finir avec un conflit qui pourrait en grande partie s'étendre ou amener des interventions extérieures au continent mais aussi aux concessions récentes faites par le Maroc, *une situation dangereuse se perpétue dans une région riche dont la vocation a toujours par ailleurs été de servir de trait d'union mais aussi de tampon entre le Maghreb et l'Afrique noire. Dans cette affaire la position française, malgré une coopération militaire non négligeable avec le Maroc, est axée sur le soutien aux initiatives internationales tendant à faire tarir cette source de déstabilisation et d'ingérences extérieures, par l'organisation d'une consultation électorale respectant les droits des populations et des Etats concernés.*

La situation s'est à nouveau dégradée sur le terrain au mois d'octobre 1981 à la suite de l'attaque massive menée, semble-t-il, avec quelque succès par le Polisario sur Guelta Zemmour, qui paraît avoir été occupé quelques jours et où de nombreuses pertes ont été causées aux forces marocaines.

C. — *La poursuite d'une guerre civile en Angola
et l'intensification du conflit en Namibie.*

1. — L'Angola.

Malgré l'aide déterminante apportée au Mouvement de l'indépendance ou M.P.L.A. par des conseillers venus des démocraties populaires et par l'engagement massif de troupes cubaines qui restent présentes dans le pays, la résistance au pouvoir central menée dans le Sud, mais aussi l'Est et le Centre du pays par l'Unita de M. Jonas Sambi demeure une réalité. L'Unita, qui s'appuie semble-t-il surtout sur l'ethnie Ovimbundus bénéficie de l'aide sud-africaine et entretient une véritable petite armée. Les opérations qu'elle mène continuent de développer un climat d'insécurité dans une grande partie du pays.

2. — La Namibie.

Cette situation n'est pas sans lien avec la guerre non déclarée qui oppose l'Afrique du Sud à l'Angola à propos de la Namibie. Ce conflit a connu *d'inquiétants développements* au cours de l'année qui s'écoule.

L'accession à l'indépendance de l'ancienne colonie allemande du Sud-Ouest africain passée sous tutelle sud-africaine en 1945 demeure incertaine. Un plan de décolonisation clair et équilibré a pourtant été mis au point en 1978 dans le cadre des Nations Unies avec la participation active des cinq Etats occidentaux du « Groupe de contact » sur la Namibie (France, Grande-Bretagne, Canada, Etats-Unis, R.F.A.) formé dès 1977 pour tenter de rechercher un apaisement dans cette partie du monde. La résolution 435 prévoit un cessez-le-feu ; l'établissement d'une zone démilitarisée le long de la frontière entre l'Angola et la Namibie ; la mise en place d'un contingent de « Casques bleus » ; la réduction des effectifs sud-africains stationnaires en Angola ; l'élection d'une assemblée constituante après quatre mois de campagne surveillée par l'O.N.U.

L'application de ce plan est actuellement compromise par des divergences d'appréciations sur les modalités et les délais de son exécution. L'Afrique du Sud reste en effet inquiète sur le résultat d'élections en Namibie qui pourraient aboutir à la mise en place d'un régime qui, outre qu'il risquerait de lui être fondamentalement hostile, pourrait ne pas apporter de garanties substantielles à ses alliés de toujours en Namibie même. Aussi l'Afrique

du Sud paraît-elle vouloir retarder le déroulement des élections prévues par la résolution 435 par des contestations, sur la date de leur tenue, leur organisation, l'étendue de la zone démilitarisée, sur l'impartialité de l'O.N.U., chargée d'organiser les élections selon la résolution 435. De fait, l'Afrique du Sud envisage sans plaisir de se dessaisir de cette région, riche, vaste comme la France et l'Italie réunies et peuplée de plus d'un million d'habitants qu'elle considère depuis 1945 comme sa « cinquième province » et qui constitue de surcroît actuellement une zone tampon relativement sûre entre l'Etat de l'apartheid et les pays noirs hostiles du Continent. Ce tampon est devenu d'autant plus précieux depuis que l'Etat minoritaire blanc de la Rhodésie est devenu un Etat — le Zimbabwe — dans lequel le pays légal correspond désormais au pays et n'a guère de sympathie pour la discrimination raciale.

L'issue et les répercussions internes d'un processus d'indépendance en Namibie ne laissent pas non plus d'inquiéter Pretoria. La Swapo s'est fait reconnaître dès 1962 comme seule chef de file du nationalisme namibien et, en l'état actuel, notamment en raison de ce privilège d'antériorité, serait en position de force pour gagner les élections auxquelles aboutirait la mise en œuvre du plan de l'O.N.U. Une victoire de la Swapo serait un échec pour l'Afrique du Sud qui la combat sur le terrain depuis de nombreuses années. Une telle victoire aboutirait en outre à la mise en place d'un Etat hostile à l'Afrique du Sud ce qui pourrait provoquer des réactions en chaîne auprès des propres populations noires de l'Afrique du Sud dont on se rappelle qu'elles représentent 70 % de la population de cet Etat. Un tel risque est d'autant moins sous-estimé à Pretoria que le chef de file de la Swapo Sam Nujoma s'est à maintes reprises engagé à aider le mouvement nationaliste noir d'Afrique du Sud, le Congrès national africain (A.N.C.) à prendre le pouvoir.

Il est vrai qu'à défaut d'arguments de droit l'Afrique du Sud dispose de quelques arguments de fait pour retarder le processus d'accession à l'indépendance. Tout d'abord la Swapo, qui s'appuie surtout sur l'ethnie owambos, paraît s'essouffler quelque peu et semble en tout état de cause tout à fait hors d'état d'emporter une victoire militaire décisive sur le terrain. Dans le même temps l'Afrique du Sud organise non sans quelque succès, notamment dans le cadre de l'Alliance démocratique de la Turnhalle (A.D.T.), un mouvement d'opinion local qui lui est favorable et qui pourrait un jour être à même de concurrencer avec des chances sérieuses la Swapo dans un scrutin.

C'est dans ce contexte que l'on a assisté au cours de l'année à un *durcissement de l'attitude sud-africaine*. Cette attitude a été

rendue possible pour des raisons de politique intérieure mais aussi de politique extérieure. En politique intérieure la marge de manœuvre du Premier Ministre sud-africain, M. Botha, est limitée par une extrême-droite qui lui reproche les assouplissements qu'il tente d'apporter au régime de l'apartheid. Sur le plan extérieur les Etats-Unis, persuadés que l'importance stratégique de l'Afrique du Sud doit l'emporter sur tout autre considération, ont, un temps, paru prendre leurs distances vis-à-vis du « Groupe de contact » tout en soutenant certaines des exigences sud-africaines quant à l'application de la résolution 435. Ce durcissement s'est traduit par une mauvaise volonté manifeste dans la mise en œuvre de la résolution 435, ainsi que par une attitude plus dure sur le terrain, marquée en particulier *en août 1980 par des incursions massives, au nom du droit de suite, à une centaine de kilomètres à l'intérieur du territoire angolais, afin d'y détruire les bases arrière de la Swapo.*

Ce nouveau développement du conflit n'est pas sans conséquence. Sur le plan diplomatique, il a entraîné un *durcissement de la position des Nations Unies qui, lors de la session spéciale de septembre 1981 consacrée à la Namibie, ont exigé à l'unanimité moins les cinq abstentions des Etats membres du Groupe de contact, « la mise en œuvre de la résolution 435 sans aucune tergiversation, réserve ou modification avant la fin du mois de décembre 1981 ».* L'indulgence de Washington à l'égard de Pretoria a en outre manifestement entraîné une *hostilité grandissante à l'égard de la nouvelle politique américaine de la part des non-alignés.*

Mais surtout il apparaît à votre rapporteur que les opérations militaires menées en Angola même par les troupes sud-africaines comportent par ailleurs *un risque manifeste d'extension du conflit.* Il est à cet égard significatif que l'Angola ait agité la menace de recourir à *l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui reconnaît à un Etat agressé, en même temps que le droit de légitime défense, celui de faire appel à l'aide d'autres Etats. On peut donc se demander si l'attitude actuelle de l'Afrique du Sud n'aura pas finalement pour effet un nouveau resserrement des liens entre l'Angola et ses protecteurs.*

L'U.R.S.S. a d'ailleurs tout intérêt à voir se perpétuer un conflit qui justifie la présence massive de troupes cubaines en Angola en même temps qu'il contribue à isoler l'Afrique du Sud, mais aussi les Etats-Unis sur le plan diplomatique.

Consciente de cette situation, la nouvelle administration américaine, après une phase d'hésitation, paraît avoir eu dans la période récente une attitude plus constructive au sein du « Groupe

de contact ». De fait, les nouvelles consultations engagées par le « Groupe de contact » paraissent relativement prometteuses. Il semble que l'on se rapproche actuellement, en application de la résolution 435, de la mise au point d'un avant-projet de règlement relatif à l'assemblée constituante. Cette assemblée, qui serait élue avant l'indépendance, élaborerait la Constitution d'une Namibie indépendante, indivisible et souveraine. Le système électoral devra garantir une représentation législative équitable. Ce point sera sans aucun doute délicat à mettre en œuvre, ne serait-ce que compte tenu du lien assez étroit entre la Swapo et l'ethnie septentrionale des Ovambos.

D. — La corne de l'Afrique.

Peu d'informations filtrent sur le déroulement des opérations militaires qui continuent sporadiquement sur deux territoires annexés par l'Éthiopie : l'Erythrée et l'Ogaden. Il semble que les rivalités au sein des divers mouvements nationalistes érythréens, l'habileté du régime du colonel Mungistu à l'égard de certains d'entre eux, et surtout les imposants moyens militaires mis en place avec l'aide de Cuba et de certaines démocraties populaires, aient permis, pour un temps, d'étouffer les aspirations nationalistes de cette région, de tout temps contestée. Dans le même temps, si les combats ont cessé, la situation militaire reste tendue dans l'Ogaden annexé au détriment de la Somalie. L'armée éthiopienne s'y heurte de façon endémique avec quelques maquis et la tension avec la Somalie qui n'a pas abandonné ses revendications sur sa « province perdue » reste vive.

II. — LES FACTEURS DÉSTABILISATEURS INTERNES : LA PRÉCARITÉ DE NOMBREUX RÉGIMES ET LA FRAGILITÉ DE LA PLUPART DES ÉTATS

La précarité des régimes, mais aussi de la structure même de nombreux États constitue assurément l'une des plus graves données de la réalité africaine.

Cette considération prend toute sa dimension depuis que certains pays, les uns africains, les autres extérieurs au Continent noir, s'efforcent de susciter à leur profit des modifications de la carte politique du continent.

Un tel état de fait, qui comporte des risques d'éclatement pur et simple pour de nombreux pays, est éminemment dangereux pour la paix mondiale par les jeux d'alliance, de dépendance,

d'actions et de réactions qu'il suscite inévitablement. Cette situation compromet par ailleurs gravement le développement économique d'un continent qui reste durement frappé par l'horreur de la famine.

A. — *Les causes.*

On ne mentionnera que pour mémoire les causes de la précarité de la plupart des régimes et des Etats d'Afrique.

Elles sont en effet connues et elles ont longuement été examinées dans les précédents rapports de votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

Quelque vingt années après la grande vague d'accession à l'indépendance des anciennes possessions coloniales en Afrique, les Etats parvenus à la maturité demeurent l'exception. *Les effets conjugués de la hausse du dollar et du pétrole ainsi que l'effondrement des cours de nombreuses matières premières de base amplifient les déséquilibres économiques et sociaux traditionnels.*

Les rivalités ethniques ; les frustrations qu'engendrent un exode rural successif et les différences de situation entre le luxe parfois tapageur dans lequel vivent les clans dirigeants de certains Etats et la pauvreté du plus grand nombre ; les difficultés économiques résultant d'une agriculture toujours dominante et toujours vulnérable à des aléas extérieurs tels que les données climatiques ou l'évolution erratique des cours de produits de base ; le poids croissant de l'endettement entretenu par la différence grandissante entre le coût des achats à l'étranger et le produit des ventes sur les marchés mondiaux ; les tensions économiques et sociales résultant d'un début d'industrialisation et d'une urbanisation qui n'ont pas toujours été maîtrisés ; l'inefficacité fréquente de structures administratives trop souvent exagérément étoffées ; le poids des intermédiaires divers... Autant d'éléments qui — amplifiés par une crise mondiale — produisent en Afrique des effets multipliés et concourent à la fragilité des institutions politiques.

Les autres facteurs d'instabilité sont également connus et n'apparaissent, hélas, guère atténués par le temps qui passe. Le caractère artificiel des frontières de la plupart des pays africains n'a pas encore, dans la plupart des cas, été compensé par l'émergence de nations véritables animées d'un « vouloir vivre ensemble » qui en constituerait le ciment. Les séquelles demeurent de situations dans lesquelles le pouvoir a trop longtemps été accaparé par un homme seul ou par une minorité dirigeante s'appuyant, selon des scénarios souvent fort semblables, sur une ethnie, une fraction

de l'armée, une administration inefficace mais choyée, ou un réseau d'intérêts convergents soigneusement entretenus au détriment d'une grande partie de la population. Dans de nombreux cas, la personnalisation de l'autorité et la crainte du coup d'Etat excluent d'ailleurs toute répartition équilibrée des responsabilités. Bien vite on arrive trop souvent au régime de l'arbitraire, de la crainte et des exactions que les Constitutions de pure forme, et parfois même oubliées à force de n'être plus respectées ne peuvent ni prévenir ni contrôler.

B. — *Les manifestations.*

1. — La déstabilisation économique.

Le Continent noir recèle des zones d'instabilités particulières. Ces instabilités, dont il convient d'examiner les plus visibles, celles qui ont dégénéré en conflits armés, sont aggravées par la dégradation de la situation économique du continent africain, caractérisée par la double poussée de la hausse des prix pétroliers due à l'appréciation du dollar et de la baisse continue des matières premières exportées par les pays africains (cacao, café, cuivre). Tous les pays africains sont ainsi plus ou moins contraints de pratiquer *des politiques d'austérité qui fragilisent leurs régimes politiques*. Cette situation générale aggrave la situation déjà difficile des pays comme le Tchad, la République centrafricaine, les « pays de la ligne de front » voisins de la Namibie, les pays de la corne de l'Afrique déjà éprouvée par la continuation de l'opposition somalo-éthiopienne sur le territoire de l'Ogaden. On mettra cependant en exergue, et à titre d'exemple, la situation économique de deux pays réputés stables et par ailleurs non dépourvus de richesses :

— Par ses ressources, par sa superficie, par sa population le *Nigeria* joue un rôle essentiel en Afrique. Les conséquences d'une industrialisation hâtive et parfois désordonnée ainsi que d'une mévente du pétrole induisent de graves difficultés financières, mais aussi politiques et sociales. L'autorité du président Shagani paraît s'affaiblir, le spectre du séparatisme est toujours présent dans certaines provinces et l'armée ne resterait sans doute pas insensible à une extrême dégradation de la situation. Les conséquences d'une déstabilisation de l'Etat le plus important et virtuellement le plus riche de l'Afrique noire seraient incalculables. Un tel risque existe pourtant dans un pays à la croissance mal maîtrisée et génératrice de nombreuses sources de frictions ;

— Les émeutes de juin 1981 au *Maroc* ont fait soixante-dix morts au moins et, au-delà de l'unanimité nationale qui s'est

dégagée en 1975 derrière le souverain chérifien à propos de l'affaire du Sahara occidental, cette agitation — comme celle de mars 1965 — paraît trouver sa source dans les difficultés économiques qui résultent de l'inflation et du coût de la guerre du Sahara. Les conséquences d'une explosion sociale au Maroc seraient — elles aussi — fort vastes.

Vous permettrez à votre rapporteur de mentionner également les conséquences que pourrait avoir une dégradation de la situation économique dans deux Etats qui nous sont particulièrement chers : *le Sénégal et la Côte-d'Ivoire*. Ces deux Etats sont caractérisés par une décolonisation réussie et une maturité politique qui y a permis l'instauration de systèmes de gouvernement réellement démocratiques, qui constituent une exception et un modèle en Afrique.

Or la situation économique du *Sénégal* n'est pas saine : les cours des produits de base ne rentabilisent pas les efforts de production, le système de commercialisation reste déficient et la sécheresse dans la région sahélienne du pays perpétue ses ravages. Les différents éléments peuvent à terme compromettre la stabilité d'un régime, pourtant démocratique et bien établi, qui a fait preuve de maturité à l'occasion de la passation réussie des pouvoirs entre le Président Senghor et son ancien Premier Ministre M. Abou Diouf ;

— *la Côte-d'Ivoire* est aussi un modèle. Celui d'une croissance économique réussie dans un environnement politique stable. Cependant la crise souligne certaines lacunes du développement ivoirien telle la dépendance vis-à-vis des capitaux, mais aussi des personnels étrangers, ou certaines négligences dans les plans de reboisement ou dans le renouvellement des plantations de café ou de cacao. Elle met en lumière les déséquilibres engendrés par l'exode rural et par une urbanisation parfois sauvage. Ces différentes données risquent de rendre difficile la succession du Président Houphouët-Boigny, cela d'autant plus que la démocratisation et le renouvellement du Parti démocratique de Côte-d'Ivoire entreprise depuis le congrès de septembre 1980 n'a pas encore permis de dégager de successeur incontesté.

2. — Les unités nationales menacées.

Comme au paragraphe précédent nous ne prétendons pas ici à l'exhaustivité et nous nous limiterons à retenir la situation particulière et caractéristique de quelques Etats donnés. Le problème de l'éclatement est cependant une menace virtuelle pour la plupart des nations du continent.

Le problème régional paraît connaître un regain d'activité au *Nigeria*, où les tendances centrifuges toujours latentes paraissent s'exacerber dans certaines provinces.

Les difficultés économiques, mais aussi l'audience limitée du pouvoir central menaçant certaines régions du *Zaire*. A cet égard, la province du *Shaba* peuplée par l'ethnie *lunda*, répartie sur le *Zaire*, l'*Angola* et la *Zambie*, continue d'être une région virtuellement instable.

On l'a vu, la division Nord-Sud du *Tchad* paraît plus accentuée que jamais, soulignée désormais par la présence libyenne au Nord du pays.

Le Nord du *Cameroun* a connu en octobre 1979 des troubles violents dont il ne faut pas sous-estimer la portée, cela d'autant plus que l'afflux de réfugiés en provenance du *Tchad* peut, à terme, créer des difficultés dans cette partie du pays.

Au *Soudan* également, carrefour à la charnière orientale du monde arabe et du monde africain, la menace d'un éclatement Nord-Sud reste latente. Le poids des réfugiés érythréens ainsi que les convoitises que pourrait susciter la découverte du pétrole dans le Nord du pays sont autant de risques pour l'intégrité d'une nation dont la position géostratégique est essentielle.

Les querelles ethniques se poursuivent également en *Ouganda* où la grande ethnie *bagandaïse* s'oppose de plus en plus violemment au président *Obote* qu'elle considère comme son adversaire traditionnel.

3. — La remise en cause des frontières issues de la décolonisation.

L'arbitraire des frontières issues de la décolonisation constitue une source permanente de conflit. Cependant la remise en cause de ces frontières n'est pas pensable car elle entraînerait vraisemblablement une déstabilisation généralisée du continent. On mentionnera pour mémoire les conflits qui tirent leur source de cette situation imparfaite héritée de la période coloniale : revendications indépendantistes en *Erythrée* ; irrédentisme en *Ogaden* ; manifestation d'un nationalisme au *Sahara occidental* ; annexion de la bande d'*Aouyan* par la Libye.

4. — Les séquelles des dictatures.

La chute du régime de *M. Idi Amin Dada* en *Ouganda*, en 1979, a mis fin à une situation sanglante qui compromettait l'image de l'Afrique dans le monde. Cependant l'*Ouganda* ne se remet que difficilement de huit années de dictature. Le bilan économique est

catastrophique et le président Obote, à nouveau au pouvoir après son éviction par Amin Dada en 1971, se heurte à de graves difficultés : banditisme ; opposition armée contre le régime ; exportation du café compromise par l'enclavement du pays ; dette publique approchant le milliard de dollars. Le régime paraît de plus en plus contesté et la querelle traditionnelle entre la communauté bagandaïse et M. Obote a été ravivée à l'occasion de récentes élections qui se sont déroulées dans des conditions contestables. L'étroitesse de vue d'une partie de la classe politique divisée par des querelles ethniques ou des rivalités personnelles paralyse l'action gouvernementale. A l'ouest du pays s'organise une guérilla animée par le Mouvement de lutte pour les droits politiques (Mospor), tandis que le Mouvement pour la liberté de l'Ouganda (U. F. M.) opère dans la région de Kampala avec l'appui de l'ethnie bagandaïse, la plus importante du pays. Dans le même temps l'armée, quoique divisée par des tensions tribales, marque son indépendance et son indiscipline vis-à-vis d'un pouvoir central qui se durcit. Le retrait des troupes tanzaniennes qui a commencé au mois de mai 1981 (quelque 10 000 hommes) paraît de nature à faire tomber certaines critiques vis-à-vis du régime, mais il laissera sans recours un pays divisé, sans administration, et dans une situation économique catastrophique.

Les obstacles apparaissent également nombreux sur la voie du redressement politique et économique de la *République centrafricaine* après treize années de dictature.

L'élection du président Dacko en mars 1981 n'a pas réglé les problèmes politiques. L'élection du président a été contestée par ses principaux adversaires qui l'ont jugée frauduleuse et influencée par la présence des militaires français de l'opération Baracuda. Le régime mis en place par le président Dacko n'a pas par ailleurs dissipé cette impression défavorable. Aucun contact utile n'a été noué entre l'opposition et un gouvernement qui n'a pas remis en cause la suprématie traditionnelle au pouvoir des ethnies M'Baka et Oubangaise et qui a été uniquement composé de partisans de M. Dacko, choisis au sein de son parti, l'Union démocratique centrafricaine. L'état de siège a dû être proclamé, à la suite d'attentats en juillet. La demande solvable des consommateurs est demeurée très faible, l'effort drastique et courageux de remise en ordre des finances publiques a entraîné un certain malaise notamment dans la fonction publique. Malgré un déficit budgétaire de 11,5 milliards de francs C. F. A. pour l'année 1981, la chute de la production du coton, des diamants et du café n'a pu être enrayerée. La vie politique a été étouffée par l'interdiction de l'activité des mouvements soutenus par les principaux adversaires de M. Dacko. Le Mouvement centrafricain de libération nationale de M. Lala, le

Front patriotique oubangien de M. Abel Goumba, et le Mouvement pour la libération du Centrafrique.

C'est dans ce contexte d'échec qu'à la fin de l'été le président Dacko n'a pu faire autrement que laisser le pouvoir à une armée jusqu'alors absente de la scène politique centrafricaine. La passation des pouvoirs au général Kolingba, généralement qualifié de « bon administrateur », s'est faite sans effusion de sang et dans la « satisfaction et le soulagement » des principaux partis d'opposition, qui considèrent que la présence exclusive de militaires au sein du Comité militaire de redressement national assure à ce comité un caractère transitoire qui devrait augurer d'un retour prochain à la démocratie.

L'avenir politique du pays n'en paraît pas moins incertain, M. Abel Goumba, en exil depuis dix-sept ans, dispose d'un programme de gouvernement cohérent et précis et il est l'un des rares leaders politiques centrafricains à s'être tenu à l'écart de toute compromission avec le précédent régime, fondé sur la corruption et le despotisme. Son audience dans le pays est cependant limitée et ses absences à l'étranger encore fréquentes limitent ses possibilités d'action. Les motivations de M. François Pehova et de M. Idi Lala paraissent très personnelles et leur popularité relativement limitée. Bien qu'ayant été onze fois ministre et avant-dernier Premier Ministre de l'Empire, M. Ange Patasse désormais reconverti dans le progressisme, bénéficie d'une plus large audience. Il a obtenu 38 % des suffrages aux élections présidentielles et sa popularité est grande dans le Nord du pays, auprès des étudiants et des couches populaires Bangui ainsi que chez une partie des cadres de l'armée. Il semble que le temps travaille pour lui. Cela d'autant plus que l'armée, qui ne compte que 4 000 hommes, est faible, divisée, en complète restructuration, affaiblie par les nombreuses purges qu'elle a endurées sous l'Empire. Les séquelles de treize années d'incurie en Centrafrique n'ont — on le voit — pas fini de se perpétuer.

5. — La confiscation sans partage du pouvoir par des clans.

La domination sans partage exercée au Libéria par les plus riches familles issues des colons noirs américains, chrétiens et francs-maçons arrivés au pouvoir au XIX^e siècle, s'est achevée dans le sang en avril 1980 par l'assassinat du président Tolbert et la prise du pouvoir par les représentants des laissés pour compte de l'ancien régime. Cette révolte repose sur une alliance disparate semble-t-il avant tout fondée sur un rejet du passé, organisée autour du « Conseil populaire de rédemption nationale » dirigé par le sergent-chef Samuel Doe. Il ne semble pas que le nouveau régime ait cependant réussi à emporter l'adhésion de la population.

6. — Les opérations de déstabilisation intra-africaines.

Sans être exhaustif on mentionnera cette année la tentative de prise de pouvoir par un régime « progressiste » en *Gambie* en juillet 1981 avec, semble-t-il, l'appui de certains Etats voisins. L'opération a été mise en échec par l'intervention des troupes sénégalaises en application des accords d'assistance militaire passés entre la Gambie et le Sénégal.

Le transfert des opérations du Polisario vers le Sud du Sahara occidental n'est peut-être pas étranger au putsch manqué qui s'est produit en mars 1981 en *Mauritanie*. Nouakchott a en tout cas vu la main du Maroc dans cette opération. Au pouvoir depuis juillet 1978, le régime du lieutenant-colonel Haidalla peut faire état d'un bilan positif : cessation des opérations militaires dans la guerre du Sahara occidental, abolition de l'esclavage, réforme culturelle tendant à introduire, outre l'arabe, les langues nationales négro-africaines dans la vie du pays, amorce d'un processus démocratique. Le Maroc accuse cependant la Mauritanie de servir de sanctuaire pour le départ et le retrait du Polisario après certaines de ces opérations les plus récentes et les plus spectaculaires.

III. — Les facteurs déstabilisateurs externes : les ingérences.

Une étape décisive dans l'évolution du continent noir a été franchie à la fin de l'année 1975 lorsque Fidel Castro décidait d'envoyer un corps expéditionnaire en *Angola* dans le but de faire triompher sur le terrain, quoi qu'il en coûtât, ses forces révolutionnaires dans la guerre civile qui ravageait le pays. Les difficultés du régime révolutionnaire éthiopien en Erythrée et en Ogaden ont servi de justification à un processus analogue et, actuellement, quelque 40 000 soldats cubains — ce qui est énorme à l'échelle des forces militaires du continent africain — sont présents en Afrique, principalement basés en Angola et en Ethiopie.

Dans le même temps, le réseau de l'aide militaire cubaine mais aussi d'Etats membres du pacte de Varsovie, se diversifiait. Outre l'Angola et l'Ethiopie, *une vingtaine de pays* dont la Libye, l'Algérie, le Mali, la Guinée, le Bénin, le Congo, la Zambie, la Tanzanie, le Mozambique, Madagascar, *ont actuellement signé des accords de coopération militaire avec des Etats non africains appartenant au bloc communiste*. Ces accords permettent la fourniture d'une aide militaire importante qui n'est pas toujours employée dans le seul cadre des frontières nationales des Etats concernés. Ils justifient en outre la présence de conseillers parfois fort influents. Il est par ailleurs troublant de noter que ce réseau d'accords concerne pour

l'essentiel des Etats dont la position géostratégique est déterminante, soit qu'elle permette de jouer un rôle perturbateur sur la route du trafic pétrolier entre le Golfe et l'Occident, ainsi que sur les atterrages des Etats pétroliers du Golfe, soit qu'elle rende possible, le jour venu, une coupure Nord-Sud du continent qui rendrait envisageable l'isolement de l'Afrique du Sud et l'accès par la force à l'Afrique utile, c'est-à-dire aux richesses minières du Zaïre, de l'Angola et de pointe Sud du continent.

En l'état actuel des choses, trois Etats africains posent un problème certain en raison d'un *potentiel militaire largement disproportionné au regard des exigences de leur propre sécurité* et des options idéologiques prônant une exportation de la révolution.

A. — L'Angola.

Le premier de ces Etats est l'Angola où, on l'a vu plus haut, la victoire du M. P. L. A. d'Agostino Neto a été acquise grâce à une aide cubaine massive et toujours présente. Riche en pétrole, en fer et en diamant, avec des possibilités de rayonnement tant vers le Zaïre que vers l'Afrique du Sud et la Namibie ou vers l'océan Indien, l'Angola constitue un bastion géostratégique clé. Toujours en lutte avec les maquis de l'Unita, l'Angola a pu servir de base arrière aux opérations subversives de 1978 au Shaba. Le régime du président Neto a joué un rôle non négligeable dans la lutte contre le régime minoritaire blanc de Rhodésie.

Il apporte actuellement un soutien actif à la Swapo dans les combats qui se poursuivent en Namibie. L'influence des conseillers cubains et ceux de différents pays de l'Est paraît tangible ne serait-ce qu'en raison de leur importance pour la défense du régime contre les maquis de l'Unita. Elle pourrait s'intensifier à l'occasion des intrusions récentes de plus en plus profondes de l'armée sud-africaine dans ce pays. Il reste que *l'Angola poursuit une politique extérieure sans doute beaucoup plus réservée, plus nuancée et subtile que d'aucuns l'affirment*. Les relations avec le Zaïre paraissent s'être normalisées et, sur bien des points, l'orientation du régime pourrait devenir plus neutraliste qu'étroitement alignée sur les positions de Moscou. Une ouverture vers l'Occident est également manifeste. Cette ouverture, qui est antérieure à la mort d'Agostino Neto, s'est manifestée, notamment en direction de la France. Après les différends entre Luanda et Paris au moment de la guerre d'indépendance, en 1975, puis lors des deux guerres du Sahara, en 1977 et 1978, la normalisation des relations entre les deux Etats va jusqu'à une coopération économique qui prend désormais son élan. Un accord global de coopération entre l'Angola et la France est à l'étude. *Il serait particulièrement regrettable que cette évolution,*

qui concerne également d'autres pays occidentaux et qui s'explique de la part des autorités angolaises par une volonté manifeste de desserrer la tutelle qu'exerce l'U. R. S. S. et ses alliés sur le pays, *ne soit remise en cause par le durcissement de la politique américaine dans le Sud de l'Afrique, ainsi que par de dangereuses initiatives militaires sud-africaines qui ne pourront avoir pour effet qu'une augmentation de l'intervention étrangère en Angola.*

B. — L'Ethiopie.

Aux confins des champs pétroliers du Moyen-Orient, munie de moyens d'action vers ces derniers, l'Ethiopie occupe également une position géostratégique essentielle. La *redoutable puissance militaire* acquise par l'Ethiopie grâce à l'aide soviétique et cubaine, ainsi que le caractère militant de son engagement marxiste léniniste constituent une source d'inquiétude d'autant plus redoutable pour ses voisins que le colonel Mengistu a fait régner, dans les premières années de son accession au pouvoir (1975) un régime d'arbitraire et de répression qui a provoqué un exode de réfugiés important, et potentiellement déstabilisateur vers le Soudan et Djibouti. Cependant, le rôle de l'Ethiopie comme plaque tournante de l'action que les pays de l'Est et Cuba poursuivent en Afrique ne doit pas induire des jugements aveugles sur ce pays. *L'Ethiopie reste avant tout préoccupée par de très importants problèmes intérieurs* : la consolidation de l'implantation du nouveau régime dans le pays réel, la poursuite d'une réforme agraire originale, la remise en ordre de l'économie et la suppression des foyers d'irrédentisme en Erythrée et en Ogaden. Il est, de surcroît, permis de se demander *si le nationalisme éthiopien, qui est particulièrement vigoureux, s'accommodera éternellement de la présence massive et influente de conseillers cubains, soviétiques et est-allemands appelés avant toute autre chose pour reconquérir l'Erythrée et l'Ogaden dans une perspective nationale s'intégrant dans l'histoire millénaire d'un pays qui n'a, semble-t-il, jamais oublié qu'il a été un Empire.*

C. — La Libye.

Beaucoup plus inquiétant est, selon votre rapporteur, le cas de la Libye. Avec 2 000 chars lourds (la France en compte un millier) et près de 200 avions à réaction modernes, fortement encadrée par 2 500 conseillers soviétiques, cubains, coréens ou est-allemands, *l'armée libyenne constitue un instrument inquiétant et sans rapport avec les besoins de défense d'un Etat qui ne compte pas 3 millions d'habitants.* Un tel outil est d'autant plus redoutable qu'il sert une politique délibérément déstabilisatrice. Selon un grand dessein révo-

lutionnaire mystique et singulier aux contours imprécis, la Libye soutient en effet activement tout à la fois les Palestiniens les plus extrémistes du Front de refus, les intégristes de Téhéran et de multiples mouvements autonomistes ou séparatistes. Mais son action ne s'arrête pas là. La Libye aide substantiellement le *Front Polisario*. Au Tchad — après avoir annexé la bande d'Aouzou en 1973 et soutenu les insurgés au régime central — le régime libyen a sans doute contribué à attiser les dissidences entre ces derniers lorsqu'ils sont arrivés au pouvoir à N'Djamena et que certains d'entre eux ont voulu prendre leurs distances à l'égard d'un voisin trop pressant.

Le soutien décisif apporté par les troupes libyennes aux forces de M. Goukouni Ouddei et ses alliés dans la bataille de N'Djamena contre les F. A. N. de M. Hissène Habré a été le début d'un engagement d'une autre nature qui a abouti à *l'occupation directe par les troupes libyennes du Nord du Tchad et à un projet de « fusion » entre ce pays et la Libye.*

Le retrait des troupes libyennes de N'Djaména en novembre 1981, en exécution de la demande du Président du G. U. N. T. a surpris plus d'un. Mais ce retrait, précipité et antérieur à la mise en place d'une force interafricaine, pourrait provoquer de nouveaux troubles qui valoriseraient *a posteriori* l'intervention libyenne. Il reste que, pour l'instant, la Libye semble jouer l'apaisement au Tchad. Pour combien de temps ?

En République centrafricaine également, après avoir amorcé un rapprochement avec l'empereur Bokassa, la Libye a apporté son soutien à une partie de l'opposition au régime du président Dacko et, en maintenant des liens étroits avec certains mouvements parmi les plus radicaux, continue de manifester son intérêt pour les affaires intérieures de cet autre Etat voisin.

La Tunisie elle-même n'a pas été épargnée par les manœuvres déstabilisatrices ourdies depuis Tripoli ainsi qu'en témoignent les révélations faites par de nombreux prisonniers à la suite des événements de Gafsa.

La Libye semble également avoir joué un rôle dans les événements récemment intervenus en *Gambie* où une tentative de coup d'état a été enrayée par l'action des forces sénégalaises.

La politique systématique et parfois quelque peu caricaturale, ainsi, *le soutien apporté au régime chancelant du maréchal Amin Dada*, le soutien des populations islamiques du nord des Etats de la région du Sahel contre les noirs du Sud poursuivie par la Libye pourrait laisser penser que le colonel Kadhafi souhaite une hégémonie politique sur les Etats du Sahel, voire même susciter la création d'un vaste regroupement.

Un tel dessein constituerait un danger d'autant plus grave pour le maintien de la paix dans la région qu'il comporterait bien des risques de dérapage compte tenu des liens qui unissent la Libye avec les révolutionnaires arabes, d'une part, et avec l'U. R. S. S., d'autre part. Car la Libye constitue, en outre, une plaque tournante importante pour le dispositif de l'U. R. S. S. et de ses alliés en Afrique ainsi qu'en témoigne le rôle joué par les aérodromes de Tripoli et d'Okab tout au long de la guerre de l'Ogaden. On ajoutera que *les liens entre la Libye et l'U. R. S. S. paraissent s'être resserrés en 1981* : le voyage du colonel Kadhafi à Moscou ; même déplacement, mais deux mois après, du numéro 2 libyen, le commandant Jalloud ; signature, en avril, d'un protocole de coopération économique et technique ; prises de position répétées de la *Pravda* en faveur de la politique étrangère libyenne, y compris l'intervention au Tchad ; signature, le 19 août 1981, d'un traité de défense entre la Sud-Yémen, l'Ethiopie et la Libye, tous trois armés par l'U.R.S.S.

IV. — LA SITUATION EN AFRIQUE AUSTRALE

Comme les années précédentes, il nous apparaît indispensable de s'arrêter quelque peu sur l'évolution de la situation en Afrique australe.

Cette région paraît, en effet, constituer un point majeur de la déstabilisation potentielle du continent noir.

A. — *L'Afrique du Sud et le régime du « développement séparé ».*

L'Afrique du Sud occupe une position géostratégique clé pour l'approvisionnement de l'Europe et des Etats-Unis en énergie. Les richesses de son sous-sol en font, en outre, un partenaire économique indispensable pour l'Occident. Dans le cadre même de l'Afrique, l'Afrique du Sud pourrait jouer un rôle décisif puisque, si elle ne compte que 6 % de la population du continent, elle représente à elle seule le quart de ses ressources agricoles, la moitié de sa production industrielle et la moitié des minerais rares extraits. Tant à l'échelle mondiale qu'à celle de l'Afrique, l'Afrique du Sud occupe une importance qui pourrait être décisive. Cependant, le régime de séparation radicale qui continue d'y régner est de plus en plus considéré comme un 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 contestable. Il y a donc là une situation de déstabilisation potentielle d'autant plus tentante que *l'Afrique du Sud constituerait une position clé en cas de tension majeure* entre l'Est et l'Ouest. 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 un régime contestable et à bon droit contesté par le Tiers Monde unanime.

Or la situation intérieure en Afrique du Sud nous paraît fort inquiétante. L'apartheid semble figé par la querelle qui éclate à chaque projet d'assouplissement du « développement séparé » entre les « verligte » (éclairés) qui souhaitent promouvoir une série de réformes indispensables et ceux qui, comme M. Vorster et les « verkrampste » (conservateurs) jugent qu'une telle évolution sonnerait le glas de l'Union sud-africaine. Le conflit divise d'ailleurs aussi profondément le parti au pouvoir que les églises depuis que la principale d'entre elles, l'Eglise réformée hollandaise prône la suppression de certains des aspects les plus choquants du « développement séparé ». La tension a été gravement accrue par la fin du régime minoritaire blanc en Rhodésie et la victoire du leader noir Mugabe aux élections qui ont été à l'origine de l'avènement du Zimbabwe.

Les élections de mai 1981 ont bien traduit cet écartèlement de l'opinion publique. Certes, le Parti nationaliste de M. Botha conserve la majorité absolue ; mais il n'a eu que 55 % des voix contre 65 % en 1977. En fait le Premier Ministre apparaît désormais débordé tant sur sa gauche par les « verligte » convaincus qui lui reprochent la timidité des réformes qu'il a engagées, que sur sa droite par les plus crispés des « verkrampste » qui demeurent plus que jamais convaincus de la nécessité de renforcer l'apartheid.

De fait, cinq ans après les sanglantes émeutes de Soweto, la situation sociale dans le pays demeure tendue en dépit d'une remarquable croissance économique. Les Bantoustans risquent de devenir de dangereuses enclaves de misère, alors que la population noire, mais aussi métisse — ce qui est relativement nouveau — accepte de moins en moins sa situation dans le reste du pays. Il est d'ailleurs significatif que le Gouvernement doive désormais compter avec des manifestations de terrorisme urbain de mieux en mieux organisées.

Risquant de devenir précaire sur le plan intérieur, la situation internationale de l'Afrique du Sud est marquée par un isolement grandissant malgré le soutien des Etats-Unis qui font désormais passer les conditions stratégiques avant les préoccupations d'ordre moral. La politique des raids contre les positions de la Swapo en Angola mais aussi au Mozambique se durcit et risque d'entraîner plus avant les pays de la ligne de front dans un jeu d'alliances avec l'U. R. S. S. et ses alliés.

Il y a là une situation d'ensemble qui risque de cristalliser, tant sur le plan extérieur que sur le plan intérieur, toutes les conditions d'un grave affaiblissement, voire d'une déstabilisation de l'un des Etats dont la position en fait un enjeu prioritaire dans les grandes manœuvres géostratégiques qui se jouent à l'heure actuelle.

B. — *Le conflit de Namibie.*

Nous ne mentionnerons que pour mémoire le conflit en Namibie que nous avons répertorié au chapitre des conflits ouverts. Rappelons simplement que le blocage de l'application du plan international destiné à organiser l'accession à l'indépendance de l'ancien Sud-Ouest africain, devenue cinquième province de l'Afrique du Sud, contribue à perpétuer une situation de rébellion armée et son enchaînement de représailles contre les Etats qui soutiennent cette rébellion. Mais le conflit ouvert nous apparaît surtout comme un foyer de tension qui contribue à radicaliser les Etats voisins de l'Afrique du Sud, en même temps qu'il sert de justification à la présence sur leur territoire de contingents importants de soldats et de conseillers techniques de divers Etats étrangers à l'Afrique et à développer leurs relations militaires avec ces Etats.

C. — *Le maintien d'une fragile paix civile au Zimbabwe.*

C'est sur une note moins pessimiste que nous terminerons ce trop rapide survol de la situation politique du continent.

Le maintien de la paix civile au Zimbabwe, après la transformation sans heurt de l'Etat minoritaire blanc de Rhodésie en un Etat à majorité noire, désormais gouverné par le responsable du principal Mouvement armé de libération nationale, constitue une heureuse surprise. *L'habileté et la modération* dont le chef du gouvernement du nouvel Etat a su faire preuve, tant sur le plan international en manifestant des ouvertures marquées vers les Occidentaux que sur le plan national, en désamorçant avec prudence les causes d'affrontement entre les deux communautés, ont permis de mettre fin dans le calme à sept années de guerre. La situation du Zimbabwe n'en demeure pas moins *précaire* car la position stratégique de ce pays ainsi que sa richesse risquent d'en faire le théâtre d'une redoutable compétition Est-Ouest. Il apparaît, en outre, que la situation politique intérieure peut se déstabiliser à tout moment. M. Mungabe n'est pas incontesté parmi les membres des divers mouvements de libération nationale dont certains lui reprochent d'ores et déjà une politique de continuité dans le changement qu'ils jugent trop timorée. De fait, la gravité de la disette

dans certaines anciennes réserves ainsi que la situation très défavorisée de nombre d'ouvriers et d'employés noirs pourraient entraîner des réactions violentes de dépit.

Le remaniement ministériel opéré au début de l'année 1981 conforte cependant la position du Premier Ministre auprès des minorités blanches par la mise à l'écart de M. Edgar Tekere acquitté du meurtre d'un fermier blanc. Mais surtout, notamment, par la *semi-éviction de Soshuo Nkomo*, son rival dans la lutte contre le pouvoir blanc, puis son adversaire dans la compétition pour la direction du nouvel Etat, il porte un dur coup à ses rivaux à l'intérieur comme à l'extérieur de son propre parti, tout en consolidant l'emprise de ce dernier sur l'appareil de l'Etat.

*
* *

Par ses potentialités et ses faiblesses économiques comme par la complexité d'une situation politique éminemment instable, au carrefour d'influences antagonistes et inégalement désintéressées, l'Afrique mérite une attention toute particulière. Car la déstabilisation en chaîne du continent africain aurait des conséquences incalculables sur la sécurité et sur le développement économique et social de l'Europe. *Or la misère, l'amertume et les difficultés économiques constituent un terrain fertile aux entreprises de déstabilisation. L'enjeu de la coopération avec l'Afrique dépasse 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 est essentiel, dans un contexte général où les relations internationales paraissent de plus en plus tendues, que les crédits accordés au Ministère de la Coopération et du Développement et, par-delà même ce département, à l'ensemble de nos actions en Afrique et pour l'Afrique, reflètent étroitement l'importance de l'enjeu qui est en cause.

Cela n'est pas encore le cas.

DEUXIÈME PARTIE

ÉVALUATION DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE CONSENTI EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT

CHAPITRE PREMIER

L'effort global d'aide au développement consenti par la France et le rôle particulier du Ministère de la Coopération et du Développement dans cet effort.

I. — LE CARACTÈRE NON EXCLUSIF DE L'ACTION DU MINISTÈRE CHARGÉ DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT

L'effort consenti par le Gouvernement en faveur du développement est traditionnellement, en France, réparti entre *plusieurs administrations*. La seule exception est celle du Ministère de la Coopération, dont la compétence géographique se justifiait par les *liens particuliers* unissant la France avec certains pays d'Afrique noire et qui regroupait l'ensemble de l'aide à ces pays. Cette *approche sectorielle*, qui fait apparaître l'aide au développement comme un aspect parmi d'autres des activités de divers départements ministériels, s'explique par des raisons historiques qui témoignent de l'empirisme avec lequel les questions de développement ont peu à peu été prises en compte. *Une telle optique ne favorise guère l'établissement de bilans clairs*. Un pas semble vouloir être franchi vers l'unification de l'action de l'État en faveur du développement avec la création d'un *Ministère délégué chargé de la Coopération et du Développement*, au sein du Ministère des Relations extérieures. Ce Ministère paraît appelé à assurer progressivement la *coordination des diverses formes de l'aide française au développement autour d'une politique extérieure unique*.

A. — *Essai d'appréciation de l'effort global d'aide publique au développement consenti par la France.*

Depuis quelques années, l'effort d'aide publique au développement consenti par la France demeure à un niveau inférieur à 0,60 % du P. N. B. Cette aide a cependant atteint 0,62 % du P. N. B. en 1980 mais la France n'a pas pour autant réalisé l'objectif de 0,70 % qui a été fixé par la communauté internationale et qu'elle a accepté. Elle s'en est cependant, pour la première fois depuis 1976, approchée en 1980.

Part du P. N. B. consacrée à l'aide publique au développement.

	1976	1977	1978	1979	1980 Estima- tion.
Aide publique en pourcentage du P. N. B.	0,62	0,60	0,57	0,59	0,62

Ces chiffres doivent cependant être pondérés par le fait que les D. O. M.-T. O. M. ont représenté 42 % du total en 1978-1979 et environ 41 % en 1980. L'aide aux D. O. M.-T. O. M., qui est en quelque sorte une aide que nous nous accordons à nous-mêmes, apparaît ainsi supérieure à l'aide bilatérale hors D. O. M.-T. O. M. et cette situation soulève — à bon droit — chaque année de vigoureuses protestations au Comité d'aide au développement de l'O. C. D. E. (C. A. D.). Il conviendrait qu'une telle ambiguïté ne se perpétue pas éternellement.

B. — *Essai d'appréciation de la part de l'effort d'aide publique au développement transitant par le Ministère chargé de la Coopération et du Développement.*

En 1979, 23,6 % de l'aide publique ont été affectés aux Etats africains et malgache, soit environ 3,3 milliards de francs dont 85 % ont transité par le Ministère de la Coopération et le reste par la Caisse centrale de Coopération économique. La part accordée par le Ministère l'a été sous forme de subventions alors que la Caisse centrale de Coopération économique consent des prêts à des taux d'intérêts bonifiés.

C. — *La part prépondérante du continent africain dans l'effort d'aide publique au développement consenti par la France.*

D.O.M.-T.O.M. exclus, c'est-à-dire non compris l'île de la Réunion, l'aide à l'Afrique atteint 5,7 milliards de francs en 1979, soit 80 % de l'aide bilatérale. Ce chiffre considérable s'explique, d'une part, par notre aide à l'Afrique sud-saharienne et, d'autre part, par le montant de l'aide au Maghreb qui atteint 1,2 milliard de francs, mais qui est en stagnation relative. Ces données doivent être appréciées à la lueur du fait qu'une certaine proportion de versements d'aide multilatérale est affectée aux Etats africains par le biais d'organismes internationaux tels que le F. E. D., l'O. N. U. et la B. I. R. D.

D. — *La part de l'aide publique au développement consacrée à l'aide multilatérale.*

Traditionnellement, la part de l'aide française consacrée aux Institutions internationales est de l'ordre de 15 % du total. Elle est cependant passée à près de 18 % en 1980. Ces chiffres demeurent inférieurs à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays industrialisés. Cet écart disparaît si le pourcentage est calculé en ne tenant plus compte de l'aide aux D. O. M.-T. O. M. Cependant, la part consacrée à l'aide multilatérale atteindra alors 30 %. En 1979, les contributions les plus importantes ont été affectées aux organismes suivants :

	Millions de francs.
<i>Communautés européennes</i>	1 131
dont :	
Fonds européen de Développement	640
Aide alimentaire	259
<i>Groupe de la Banque mondiale</i>	839
dont :	
A. I. D.	658
B. I. R. D.	151
<i>Banques régionales</i>	380
<i>Institutions des Nations Unies</i>	134
Total	2 484

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1982

A. — Les grandes lignes.

1. — Généralités.

A structure constante, c'est-à-dire hors les crédits de recherche (transférés au budget de la Recherche et de la Technologie), le budget de la Coopération atteindra en 1982 4 897,6 millions de francs contre 4 109,5 millions de francs en 1981.

Ces chiffres font apparaître une progression de 19,18 % contre 17,14 % en 1981.

Cette progression est toute relative rapportée à la croissance générale du budget de l'Etat, qui sera de 27,6 % en 1982 alors qu'elle n'était que de 16,5 % en 1981.

Il est, dans ces conditions, tout à fait abusif de présenter la coopération comme une priorité nationale. La part du budget de la Coopération est d'ailleurs plus faible encore qu'en 1981 dans le budget de l'Etat.

Cette situation n'est pas satisfaisante en soi. Elle l'est encore moins, compte tenu, tant des ambitions nouvelles affichées depuis six mois pour la politique de coopération de la France, que de l'extension des compétences géographiques et fonctionnelles du département ministériel plus particulièrement chargé de ce secteur.

Les priorités du présent projet de budget portent sur quatre domaines d'intervention.

2. — Le renforcement des effectifs du ministère.

Le recrutement de 280 assistants techniques et Volontaires du Progrès, dont 100 correspondant à la reconduction en année pleine de recrutements autorisés par la loi de finances rectificative du 3 août 1981, est prévu par le projet de budget.

Au total, 413 millions de francs sont affectés au renforcement des crédits d'aide en personnel et de dépenses d'accompagnement de l'assistance technique. Trente emplois seront également créés (dont quinze reconduits du collectif 1981) dans les services administratifs, principalement à l'étranger.

Votre rapporteur s'était, à plusieurs reprises dans le passé, félicité du fait que l'administration de la Coopération *était une administration légère*. Sans négliger certains besoins en personnels, *il conviendrait de ne pas modifier substantiellement une situation qui garantissait de faibles frais de fonctionnement et faisait apparaître le Ministère de la Coopération comme un Ministère avant tout tourné vers l'action concrète*.

3. — Le Fonds d'aide et de coopération.

Le rôle du Fonds d'aide et de coopération dans le développement économique et social des Etats liés à la France par des accords de coopération, et particulièrement des pays les moins avancés, reste primordial. Les autorisations de programme du Fonds devraient, en 1982, progresser de 997,8 millions de francs à 1 150 millions de francs, ce qui correspond à une augmentation de 15,3 %, et les crédits de paiement de 922 millions de francs à 1 055 millions de francs, soit une progression de 14,4 %. *Ces taux de progression, qui expriment la réalité de l'action de coopération, sont insuffisants. On rappelle que la croissance des crédits de paiement du F. A. C. était de 40 % lors du précédent exercice.*

La part des crédits du F. A. C. destinés aux pays les moins avancés sera relevée de manière encore plus marquée, la priorité étant donnée aux projets de développement « interne » concernant par exemple les cultures vivrières et les énergies nouvelles. *Votre rapporteur se félicite de cette priorité dont il souligne la nécessité depuis plusieurs années.*

4. — Les concours financiers.

La situation préoccupante de plusieurs Etats de la compétence géographique du Ministère de la Coopération et du Développement rend nécessaire une augmentation substantielle des crédits affectés aux concours financiers. Ceux-ci ont été portés à 391 millions de francs, soit 104 millions de francs supplémentaires. Les modalités d'attribution de ces concours seront diversifiées. A côté des subventions budgétaires traditionnelles, des bonifications de prêts d'ajustement structurel pourront être consenties à certains pays ayant mis en œuvre des plans de redressement économique et social.

Votre rapporteur déplore la croissance des crédits affectés à ce poste. Votre commission a en effet toujours été très réservée à l'égard d'une forme d'aide qui ne présente guère de garantie et n'apparaît pas comme une incitation à la bonne gestion.

5. — Les actions culturelles.

Les crédits destinés aux bourses et aux stages enregistreront une forte progression (+ 36 millions de francs, soit 25,5 % d'augmentation), contribuant ainsi au renforcement sensible de notre action en matière de formation.

Les crédits d'aide aux œuvres privées et organisations non gouvernementales progressent de 8,6 millions de francs à 15,3 millions de francs, soit une augmentation de 76 %, marquant ainsi la volonté du Gouvernement de soutenir ces organismes et de les associer de façon plus étroite à la conception et à la mise en œuvre de la coopération française.

Les moyens d'action culturelle proprement dits sont eux aussi en progression sensible (+ 19,5 millions de francs). Ils permettront de mieux affirmer la présence culturelle française à l'étranger et de faire connaître davantage les cultures africaines en France.

Pour leur part, les moyens de la coopération médico-sociale sont notablement relevés, bien que l'effet de cette mesure n'apparaisse pas, en raison du transfert au budget de la recherche et de la technologie des crédits destinés aux instituts Pasteur outre-mer.

B. — Les priorités sectorielles de l'exercice 1982.

1. — L'administration de la coopération.

En matière d'administration de la Coopération, un gros effort semble vouloir être réalisé pour la *formation et l'accompagnement de l'assistance technique* (+ 43 %). L'efficacité du personnel coopérant conditionne, en effet, pour une large part, la bonne fin des actions entreprises par le Ministère. Il reste que les crédits consacrés à l'administration ne sont *pas directement opérationnels* et, de ce fait, leur croissance nous paraît devoir être contenue — comme cela a su être fait dans le passé — dans des limites raisonnables. Votre commission a toujours été très attentive à ce point et entend le rester.

2. — Le soutien à l'administration des Etats : les concours financiers et administratifs.

Dans le domaine du soutien à l'administration des Etats, la priorité a été donnée *aux concours financiers et administratifs* (+ 34 %). Cette orientation — qui est une forme de constat d'échec du décollage économique des pays concernés — s'explique par l'ag-

gravation des difficultés économiques et financières que traversent certains pays — surtout les P. M. A. Ces Etats ont ainsi de plus en plus besoin d'une aide globale (secteurs entiers de l'économie, secteur public et parapublic, finances publiques), en plus de l'aide budgétaire traditionnelle.

Votre rapporteur se doit de souligner à nouveau *la réticence traditionnelle de votre commission à l'égard de ce type d'aide* qui, selon elle, ne comporte pas toutes les nécessaires garanties de bon emploi des fonds versés.

3. — L'action culturelle et la coopération sanitaire et sociale.

Dans le domaine de la valorisation des ressources humaines dont les crédits progressent de façon appréciable (23 %), un effort substantiel a été fait pour *l'action culturelle* (+ 37 %) et pour la *coopération sanitaire et sociale* (+ 26 %), sans pour autant négliger la formation (21 %), notamment sous forme de bourses et stages (+ 26 %).

4. — L'accentuation de l'effort d'aide militaire.

Un effort significatif (+ 13 %) a été également fait en faveur de la coopération technique militaire (personnels et formations militaires), cet effort s'explique par la nécessité de renforcer la capacité des Etats à sauvegarder leur souveraineté et leur intégrité territoriale. Votre rapporteur se doit de rappeler que cette orientation n'était pas soutenue par l'unanimité de votre commission lors du précédent budget. La croissance de ce type d'aide, *pour nécessaire qu'elle soit*, ne doit en aucun cas se faire au détriment de l'aide civile qui doit rester prioritaire.

5. — La regrettable stagnation des crédits consacrés aux actions les plus directement opérationnelles : la valorisation des ressources économiques.

Dans le domaine de la valorisation des ressources économiques, l'aide semble devoir être redéployée en faveur des pays les moins avancés, et appuyer des opérations de développement endogène et autocentré organisées autour de la satisfaction des besoins essentiels des pays. Dans ce contexte, une certaine priorité a été donnée au développement rural, vivrier notamment (+ 13 %), aux activités industrielles et minières (+ 12 %). L'accent est mis sur les énergies nouvelles et les industries d'accompagnement de l'agriculture.

C. — *Les priorités géographiques.*

En 1980, le Ministère de la Coopération entretenait des relations avec vingt-six Etats en développement. Sur la base des quatorze anciennes colonies françaises parvenues à l'indépendance au début des années 1960 qui, d'ailleurs, forment de moins en moins un bloc homogène, de nombreux autres pays, d'origines et de caractères très divers, sont entrés depuis lors dans la compétence du département.

Nous nous efforcerons de résumer les priorités géographiques de l'action du Ministère à partir de cinq constatations.

1. — La tendance à l'extension de la zone géographique d'action du Ministère.

L'aide française s'étend désormais à des territoires qui n'ont jamais été sous domination française.

Les anciennes colonies belges tout d'abord (Zaire, Burundi, Rwanda).

Notre aide à ces trois pays a peu à peu progressé au cours de la période récente. Après avoir atteint 7 à 8 % de l'aide totale reçue en 1976, elle marque le pas. En 1980, ces Etats ne représentaient que 6,7 % de l'aide versée par le Ministère contre 8,4 % en 1979.

L'aide de la France s'est plus récemment étendue à un nombre croissant d'autres Etats, en particulier les *anciennes colonies portugaises*, mais aussi *d'autres pays* : Cap-Vert, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Sao Tomé et Príncipe, Haïti, Maurice, Seychelles. L'aide française à cet ensemble de pays est assez récente. Elle se maintient à un niveau relativement faible : moins de 5 % de l'aide totale versée par le Ministère et moins de 5 % de l'aide totale reçue par ces Etats.

2. — Le poids des liens traditionnels continue de rendre les anciennes colonies prioritaires.

Dans le même temps on constate une certaine priorité accordée aux Etats les plus riches et les plus stables.

C'est ainsi que le groupe constitué par le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal, le Togo, la Centrafrique, le Tchad, le Bénin, la Haute-Volta, le Mali et le Niger absorbe 74,5 % des crédits dispensés par le Ministère.

Le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal, le Togo sont les Etats les plus favorisés sur le plan économique. La

part de la France qui était largement prépondérante dans les années 1960 a reculé, mais reste à un niveau élevé. Ainsi, nous représentons encore 50 % de l'aide apportée au Congo, à la Côte-d'Ivoire et au Gabon, 25 % au Cameroun et au Sénégal. Dans l'ensemble de l'aide accordée par le Ministère de la Coopération, ces six pays ont obtenu une part très importante puisqu'elle atteint 44 %, soit un très léger recul par rapport à 1977. Ils ont donc représenté près de la moitié de nos interventions au cours des dix dernières années, ce qui a permis le développement d'un embryon d'appareil de production agricole et industriel.

3. — Le critère des pays les moins avancés (P. M. A.) intervient de façon de plus en plus importante depuis 1979.

Il y a d'ailleurs une liaison très étroite
entre l'augmentation de certains crédits du F. A. C.
et notre aide aux P. M. A.

L'aide de la France a régressé du fait des événements survenus au Tchad. Mais l'accroissement très sensible de notre aide à la République centrafricaine devrait faire remonter le taux en 1981. La France reste d'ailleurs le principal donneur à ce pays avec près de la moitié de l'aide reçue.

La part de notre aide versée aux autres P. M. A. : Bénin, Haute-Volta, Niger, Mali, a régressé au cours de la période 1976-1979, en raison essentiellement de la faible progression du F. A. C. A partir de 1980, un renversement de tendance est perceptible et ces quatre P. M. A. représentent 18,3 % de notre aide.

Au cours de la même période, la communauté internationale a très largement accru son aide au Sahel, si bien qu'en 1979 nous ne représentons plus que 20 % de l'aide reçue par cette zone.

Pour des raisons humanitaires, le Gouvernement français a l'intention d'accentuer son effort d'aide au Sahel.

4. — Les relations politiques bilatérales, sans jouer un rôle déterminant, ont pesé sur notre politique de coopération.

Il est ainsi révélateur que l'aide de la France aux pays sortis de la zone franc (Madagascar, Mauritanie) ait sensiblement reculé. En 1980 notre aide s'est légèrement accrue mais la France ne représente plus que 10 % de l'aide à la Mauritanie, certaines aides arabes s'étant substituées à celle de la France.

5. — Les effectifs par pays.

Les indications générales qui précèdent et qui se fondent essentiellement sur des données budgétaires peuvent être complétées par le tableau ci-après qui fait état des *effectifs* de coopérants en service dans chacun des pays concernés par l'action du Ministère de la Coopération en 1981 ainsi que des évolutions et des perspectives. Il doit cependant être clair que la tendance du Ministère est à la *stabilisation des effectifs*, ce qui ne signifie pas une stabilisation des crédits. Cette tendance à la stabilisation, voire même à la diminution, s'explique par le souci de *relayer les coopérants français par des nationaux des pays concernés*, notamment dans le cadre de la « *globalisation* ».

Effectifs par Etat.

Evolution 1980-1981.

	EFFECTIFS 1980			EFFECTIFS 1981		
	Non A.S.N.	A.S.N.	Total.	Non A.S.N.	A.S.N.	Total.
Bénin	120	22	142	125	13	138
Burundi	99	8	107	102	10	112
Cameroun	593	60	653	617	59	676
Côte-d'Ivoire	3 693	220	3 913	3 789	196	3 985
Congo	438	29	465	402	22	424
Centrafrique	347	26	373	392	24	416
Gabon	628	66	694	667	72	739
Guinée Bissau	10	1	11	11	3	15
Guinée équatoriale	»	»	»	1	1	2
Djibouti	4	»	4	4	»	4
Haute-Volta	357	58	415	371	33	404
Cap-Vert	6	»	6	6	2	8
Ile Maurice	47	6	53	51	3	54
Liberia	4	»	4	3	»	3
Seychelles	8	»	8	8	1	9
Madagascar	649	49	698	693	41	734
Mali	257	30	287	258	26	284
Mauritanie	290	25	315	277	30	307
Niger	377	39	416	392	34	426
Rwanda	86	6	92	80	8	88
Saint-Thomas-le-Prince	1	1	2	1	»	1
Sénégal	1 467	77	1 544	1 382	37	1 419
Tchad	8	»	8	24	1	25
Togo	165	20	185	163	31	194
Zaïre	157	16	173	152	20	172
Djibouti	430	34	464	436	29	465
Comores	53	4	57	82	6	88
	10 292	797	11 089	10 499	703	11 192

CHAPITRE SECOND

Les principales actions du Ministère.

I. — LA VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES

La valorisation des ressources humaines comporte trois aspects bien distincts : la formation et l'enseignement, les actions culturelles, les actions sanitaires et sociales. Ce chapitre est traditionnellement le plus important parmi les actions du Ministère. 2 078 253 millions de francs, soit 42,5 % des dépenses ordinaires et des crédits de paiement y sont consacrés ainsi que 273 780 millions de francs en autorisations de programme, soit 22,8 % du total des autorisations de programme. Ces chiffres indiquent une nette progression (35,8 % de crédits de paiement et 11 % d'autorisations de programme dans le budget voté en 1981).

A. — *Les actions d'enseignement et de formation.*

(31,3 % des crédits de paiement contre 27 % en 1981 ;
12,1 % des autorisations de programme contre 6 % en 1981.)

L'expansion du système scolaire et universitaire dans les Etats a été gigantesque. De 1960 à 1975, dans les dix-sept Etats liés à la France dès 1960 par des accords de coopération, le taux de croissance annuel moyen des effectifs scolarisés a été de 6,2 % dans le primaire (3,6 à 9 millions), de 16,3 % dans le secondaire général (de 101 000 à 979 000) et de 22,4 % dans le supérieur local (de 3 300 à 63 000 en 1975, et 110 000 en 1980). Les dépenses consacrées à l'enseignement ont atteint jusqu'à 30-35 % des budgets et 4-5 % des produits intérieurs bruts des Etats. La France a apporté un soutien financier et un soutien en personnel importants à cette véritable explosion. La part de ce secteur est passée de 36 % en 1964 à 56 % en 1976 et 61 % en 1978 dans les dépenses d'assistance technique, et de 11 % en 1960 à 23 % en 1974, 13,3 % en 1979 et 11,4 % en 1980 dans les crédits affectés par le comité directeur du F.A.C.

Le Ministère chargé de la Coopération poursuit ses actions de formation simultanément aux trois degrés de l'enseignement : celui

de l'enseignement *secondaire général* et technique, celui de l'enseignement *supérieur universitaire, technique et normal* (formation des maîtres), celui, enfin, de la formation professionnelle.

Pour l'*enseignement primaire*, l'africanisation des programmes et du personnel enseignant étant presque totale partout, le Ministère de la Coopération et du Développement a concentré ses efforts sur la formation et le recyclage des maîtres, et en général sur le soutien pédagogique.

Il reste que l'enseignement primaire se révèle trop souvent mal adapté aux conditions socio-économiques des pays. Trop théorique, il risque souvent de couper l'enfant de son milieu et de favoriser un exode rural excessif.

Pour l'*enseignement secondaire*, la croissance considérable des effectifs s'est répercutée sur le nombre des enseignants ainsi que sur les besoins en assistants techniques français (plus de 4 000). De ce fait, la coopération française demeure en grande partie une coopération de substitution, mais aussi, cependant, malgré sa lenteur, surtout dans les disciplines scientifiques, l'*africanisation* progresse et peut être évaluée à plus de 75 % dans le premier cycle, et 45 % dans le second.

Dans le domaine des *enseignements supérieurs*, il apparaît que certains dirigeants africains manifestent un souci croissant d'authenticité culturelle. C'est ainsi que la quasi-totalité des Etats, même les plus pauvres, ont souhaité vigoureusement créer et développer un enseignement supérieur. Il est parfois malaisé de concilier le respect, voire la redécouverte, des traditions et des langues africaines, avec l'ouverture aux techniques modernes.

Dans le domaine de la *jeunesse et des sports*, le Ministère contribue à l'organisation et au développement du sport en Afrique par la mise à disposition de professeurs qualifiés, l'entraînement des équipes nationales, la formation des cadres sportifs, le financement de rencontres sportives. Un effort particulier est consenti depuis 1980, conformément aux orientations définies par la Conférence des Ministres, en faveur de la promotion du « sport facile » comme technique *d'animation sportive de masse*. Dans ce secteur particulier, l'assistance technique française se consacre à 75 % à la formation des formateurs. La coopération de substitution est en voie de disparition.

Les priorités pour l'année à venir semblent s'orienter dans deux directions principales : d'une part de *privilegier le personnel technique* et notamment les spécialistes par rapport aux ensei-

gnants dont l'effectif avait enregistré une sensible augmentation les années précédentes, d'autre part, de donner la priorité, dans l'enseignement, aux *mathématiques et à la langue française*, en renforçant, par ailleurs, l'enseignement supérieur et la *formation des formateurs*.

B. — *La diffusion et la coopération culturelle.*

(5 % des crédits de paiement
et 5,74 % des autorisations de programme
contre 3,8 % et 1,3 % en 1981.)

Les opérations du département dans ce domaine intéressent à la fois les *centres culturels* français ou franco- africains, *le livre, la presse et les publications périodiques, les échanges culturels, le cinéma, la radio et la télévision*. L'action culturelle vise en priorité le public africain non scolaire. Elle constitue le prolongement naturel et indispensable de l'effort fourni par le Ministère de la Coopération pour l'enseignement et la formation professionnelle.

C. — *Les actions sanitaires et sociales.*

Les actions sanitaires et sociales portent sur 299 932 millions de francs de crédits de paiement (6,2 %) et 59 800 millions de francs (5 %) d'autorisations de programme. Le domaine couvert par les actions de ce type est particulièrement vaste : il va de la formation et la recherche à l'action sanitaire et sociale curative mais aussi préventive, notamment en milieu rural, ou aux interventions d'urgence. Un tel effort occupe un effectif de 1 035 coopérants dont le niveau technique tend à s'élever (40 % de médecins spécialistes). La moitié de ces personnels appartiennent au *Service de santé des armées*, 35 % sont contractuels et 10 % sont des volontaires du Service national. Considérées comme essentielles par le Ministère, les actions de formation et de spécialisation de médecins et agents paramédicaux nationaux sont importantes. L'activité des professeurs de médecine (101) affectés en Afrique dans les douze facultés de médecine et centres universitaires des sciences de la santé, ainsi que l'enseignement complémentaire donné par nos praticiens chargés de cours dans les C.H.U. et les écoles de santé publique, accroît la possibilité de formation des étudiants sur place.

Le département accorde en outre des bourses en Afrique pour la formation et en France, généralement pour des spécialisations ou des perfectionnements.

Pour l'année scolaire 1980-1981, ont ainsi été délivrées : 179 bourses au profit d'étudiants en médecine inscrits dans les facultés africaines et 235 bourses universitaires et de stages pour les professionnels des services de santé et des services sociaux inscrits dans des universités ou écoles françaises ou effectuant de stages pratiques dans les hôpitaux et des services français.

II. — LE SOUTIEN A L'ADMINISTRATION DES ETATS.

(25 % des crédits de paiement,
5,2 % des autorisations de programme,
21,5 % et 3,5 % en 1981.)

Avec 1 219 597 millions de francs de crédits de paiement et 62 450 millions de francs d'autorisations de programme, le soutien à l'administration des Etats constitue le second secteur de l'action du Ministère en volume de crédits.

A. — *Les concours financiers et administratifs.*

Ce poste atteint 487 000 millions de francs en crédits de paiement et 26 450 millions de francs en autorisations de programme, soit respectivement 10 % et 2,2 % des crédits du Ministère contre 7,7 % et 0,4 % en 1981. Cette inflation s'explique par la détérioration de la situation économique d'un grand nombre de nos partenaires, notamment en raison de la crise mondiale.

Votre commission demeure, comme elle l'a toujours été, très réservée vis-à-vis de ce type d'aide qui ne comporte que des garanties qu'elle juge insuffisantes quant à l'utilisation des crédits ainsi affectés. De ce fait, elle déplore l'augmentation de ce poste.

B. — *La coopération technique militaire.*

Ce poste, avec 732 596 millions de francs en crédits de paiement et 36 000 millions de francs en autorisations de programme, représente 15 % des crédits de paiement des autorisations de programme du Ministère, contre 13,8 % et 3,2 % en 1981. Il y a donc croissance. Cette croissance s'explique par la double nécessité d'apporter une aide particulière aux Etats dont l'indépendance est encore fragile, ou de conforter celle des pays qui constituent des modes de stabilité, d'une part, et de développer la formation des cadres ou spécialistes militaires appelés à remplacer les assistants techniques français, d'autre part.

La coopération militaire s'est ainsi appliquée en 1981 dans quatre domaines : l'envoi dans les Etats de personnels militaires français comme conseillers, cadres ou spécialistes (assistance militaire technique ou A. M. T.) ; la formation en France de cadres ou de spécialistes ; l'aide en matériel ; les concours financiers.

La formation des stagiaires africains est considérée comme prioritaire car elle induit à plus ou moins long terme la suppression de l'assistance militaire technique.

Les stagiaires militaires étrangers ont été formés dans des écoles et centres d'instruction ressortissant au Ministère de la Défense ainsi que dans des écoles à statut privé pour certains types d'instruction telle la formation *ab initio* des pilotes d'avion. En 1981, les conditions de financement par le département de ces différents stages n'ont pas été modifiées.

D'une année sur l'autre la demande des Etats va en croissant, la formation telle qu'elle est donnée en France semblant être hautement appréciée. Pour le cycle scolaire 1980-1981, achevé à l'été 1981, le nombre de places de stages offert a été de 1 798 pour 1 044 demandes. Pour le cycle scolaire 1981-1982, 4 500 places ont été demandées ; environ 1 850 seront accordées. Les limites actuelles de cette formation sont marquées par la capacité globale d'accueil des différentes écoles militaires françaises d'une part et par le coût des stages d'autre part, dont la charge financière qui est supportée par le Ministère de la Coopération va en croissant, d'autant que les besoins pour les stages à haute technicité suivent également une courbe ascendante. Le Ministère de la Coopération se propose de faire effort dans les directions suivantes :

— libérer les stagiaires de tout problème matériel et assurer à tous un minimum de dignité en prenant en charge la totalité des frais d'entretien (cette question est liée à une augmentation du budget « Stages » actuellement en cours d'examen) ;

— promouvoir avec les Etats les mesures susceptibles de développer la formation sur place (R. C. A., Sénégal, Niger, Cameroun), ce qui allège d'autant la charge des armées en France ;

— obtenir des Etats un meilleur emploi des spécialistes souvent à grands frais et, le cas échéant, mettre en place une aide française pour prolonger la formation reçue en France par les stagiaires.

III. — LA VALORISATION DES RESSOURCES ÉCONOMIQUES.

Avec 1 116 629 millions de francs de crédits de paiement et 771 650 millions de francs d'autorisations de programme, ce poste représente respectivement 22,9 % des crédits de paiement et 64,2 % des autorisations de programme contre 21,5 % et 66,1 % en 1981. *Cette régression en valeur absolue de l'activité la plus directement opérationnelle du Ministère est regrettable.*

A. — L'action en faveur du développement rural.

L'action en faveur du développement rural porte sur 409 812 millions de francs de crédits de paiement soit 8,4 % et 292 109 millions de francs d'autorisations de programme soit 24,3 %. Ces chiffres font état d'une *diminution relative de l'effort* consenti dans cet important secteur que votre commission considère comme *prioritaire*.

Variées dans leur nombre et leur dimension, les opérations de développement rural sont multiples quant à leur point d'application. Elles concernent en effet l'agriculture vivrière comme l'agriculture de rente, l'élevage comme la sylviculture ou la pêche.

1. L'objectif prioritaire est pour de nombreux pays, et principalement pour les pays sahéliens, la *recherche de l'autosuffisance alimentaire* qui mettrait leurs populations à l'abri des disettes qu'elles ont connues au cours des dernières années. Ces disettes sont inacceptables sur le plan humanitaire. Elles ont en outre profondément et durablement perturbé les économies des pays qui les ont subies. Cela a amené le F.A.C. à accorder des subventions en vue soit de recenser et d'évaluer les ressources en eau disponibles pour l'agriculture comme au Cap Vert et en Guinée-Bissau, soit à financer des projets d'irrigation.

Dans le domaine de l'agriculture vivrière, on note encore la poursuite du projet Semry II, au Cameroun, dont la quatrième tranche a été financée en 1981.

Un intérêt particulier s'est manifesté récemment en faveur d'aménagements hydroagricoles à l'échelle villageoise.

Une classe particulière d'interventions mérite d'être signalée : les « *opérations de développement rural intégré* » portant sur une région bien délimitée et qui couvrent un très large éventail de réalisations.

En ce qui concerne les cultures de rente qui par leur exportation constituent des sources de revenus indispensables pour la très grande majorité des pays, divers projets sont en cours.

2. Un deuxième volet important de l'aide au développement rural est l'aide apportée à *l'élevage et à la pêche*. Les ressources en protéines tirées de ces deux activités peuvent améliorer sensiblement l'alimentation des populations, non seulement sur le plan quantitatif, mais aussi sur le plan qualitatif.

3. Dans le domaine de la *sylviculture*, l'aide du F.A.C. s'est poursuivie en 1981. Le potentiel forestier de la plupart des pays africains a été mis en péril au cours des dernières années par une exploitation désordonnée qui a eu pour effet secondaire une aggravation très sensible des phénomènes d'érosion. La forêt doit être reconstituée dans de nombreuses régions pour créer des équilibres écologiques favorables au développement de l'agriculture et de l'élevage. Mais la forêt est aussi par elle-même source de richesse et les efforts faits dans de nombreux pays ont pour but d'accroître la valeur ajoutée nationale tirée de son exploitation, d'où de nombreux projets d'usines de transformation et notamment de pâte à papier.

B. — *Le développement industriel et minier ; le tourisme.*

Les actions sur ces différents secteurs portent sur 156 739 millions de francs en crédits de paiement soit 3,2 % du total et 106 950 millions de francs en autorisations de programme soit 8,9 %. Le développement industriel et minier a fait l'objet de nombreuses conventions de financement F.A.C. depuis le début de 1981. Des études géologiques et minières, des « plans minéraux », des inventaires de sites hydroélectriques ont intéressé de nombreux pays. Le développement industriel n'est pas un des principaux domaines d'intervention du F.A.C. S'il s'agit en effet d'unités de production dont la rentabilité est certaine, ces unités doivent recourir à des prêts et non à des subventions. Par contre, on peut estimer que s'il s'agit de favoriser l'éclosion d'un artisanat local, des subventions pourraient être le seul moyen de financement adapté.

C. — *Le développement des transports, des communications et des équipements urbains.*

Ce poste porte sur 550 078 millions de francs de crédits de paiement, soit 11,3 % du total et 372 800 millions de francs d'autorisations de programme, soit 31 %. Il connaît une *bonne progression*. De fait, le financement des infrastructures est traditionnellement un des principaux domaines d'intervention du F.A.C. La

caractéristique des investissements d'infrastructure est d'être de plus en plus lourds et complexes au fur et à mesure de l'évolution des pays dans lesquels ils sont faits.

Les investissements dans les voies de communication sont de nature très variée et portent sur les chemins de fer, les transports routiers ainsi que les transports aériens. Les transports maritimes et fluviaux ont été également bénéficiaires des subventions du F.A.C. : port de Djibouti, signalisation maritime en Haïti, aide à la navigation fluviale au Congo et en Centrafrique.

Enfin, l'infrastructure comporte les télécommunications et les interventions du F.A.C. ont porté jusqu'en 1981 aussi bien sur l'ingénierie des télécommunications, l'élaboration d'un plan de télécommunications et la formation des personnels de centraux téléphoniques, que sur des réalisations : développement des télécommunications à longue distance au Zaïre ou extension du réseau existant au Niger.

Le développement des infrastructures dans tous les domaines est reconnu comme un facteur essentiel d'intégration des communautés nationales dans leur espace géographique et d'intégration économique des Etats dans des ensembles régionaux ou sous-régionaux. Du bon fonctionnement des infrastructures dépendent les progrès attendus dans tous les autres domaines.

IV. — L'ADMINISTRATION DE LA COOPÉRATION

Ce poste porte sur 413 361 millions de francs de crédits de paiement (8,3 %) et 59 808 millions de francs d'autorisations de programme (5 %). Il concerne l'administration générale, les services à l'étranger, la formation et l'accompagnement de l'assistance technique. Votre commission a toujours été sensible au fait que le Ministère chargé de la Coopération soit avant tout une structure d'incitation, par essence et par vocation *légère*. L'augmentation des crédits consacrés à l'administration de la Coopération correspond à une nécessité.

Il reste qu'il apparaît important à votre commission que *la croissance du poste des dépenses consacrées à l'administration de la Coopération demeure en toutes circonstances inférieure à celle des activités plus directement opérationnelles du Ministère*, étant bien entendu clairement que l'efficacité des secondes dépend en partie de l'existence de structure administrative minimale.

V. — LA RECHERCHE

On ne mentionnera que pour mémoire les activités de recherche qui portent sur 69 793 millions de francs de crédits de paiement (1,3 %) et 34 500 millions de francs d'autorisations de programme (2,8 %). Ces activités tendent en effet de plus en plus à être financées hors budget de la coopération. Elles sont néanmoins importantes. On renvoie aux précédents rapports pour avis de votre commission qui ont retracé les multiples activités de l'O.R.S.T.O.M. d'une part, dont le champ d'application a récemment été étendu à l'ensemble du monde tropical et du Gerdat d'autre part.

A M. Max Lejeune qui l'interrogeait sur Mayotte et l'archipel des Comores, le Ministre a indiqué qu'il n'était pas question d'aller à l'encontre des dispositions de l'article 54 de la Constitution.

Enfin le Ministre a répondu à des questions posées par M. Claude Mont sur l'extension du domaine du Stabex (le Fonds de stabilisation prévu par les accords de Lomé) ainsi qu'à M. Gérard Gaud et à M. Jacques Genton.

Lors de la réunion de la commission du 18 novembre 1981, M. Louis Martin a présenté le présent rapport pour avis sur les crédits du Ministère de la Coopération et du Développement. Il a déploré que la croissance du budget de la Coopération et du Développement soit inférieure à celle du budget de l'Etat alors que les compétences, tant géographiques que fonctionnelles, du Ministère ont été étendues. Tout en se félicitant des principales priorités dégagées dans le projet de budget, ainsi que des manifestations d'intention concernant la priorité qui sera donnée à l'aide à l'agriculture vivrière, M. Louis Martin s'est inquiété de la faible croissance des crédits de fonctionnement et de paiement du F. A. C. Il a également déploré le caractère non fondé de certaines critiques récentes à l'égard de la politique de coopération et de développement poursuivie par les divers gouvernements de la République depuis une décennie.

Le rapporteur a poursuivi son exposé par un tour d'horizon de la situation économique, d'une part, et politique, d'autre part, sur le Continent noir. Sur le plan économique, il a notamment mentionné le peu de progrès accomplis dans le domaine de la stabilisation des cours des matières premières. Sur le plan politique, M. Louis Martin a passé en revue les diverses causes d'instabilité dans de nombreux Etats africains.

Après un débat entre MM. Max Lejeune, Philippe Machefer, Yvon Bourges, Francis Palmero et le Président au cours duquel a notamment été évoquée l'aide française au Vanuatu, la commission a approuvé les conclusions favorables du rapport de M. Louis Martin.

*
**

Sous le bénéfice des observations contenues dans le présent Rapport pour avis, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées donne *un avis favorable* au projet de budget pour 1982 du Ministère de la Coopération et du Développement.