

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

## AVIS

PRESENTE

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), sur le projet de loi de finances pour 1987,*  
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.**

### TOME III COOPERATION

Par M. Paul d'ORNANO,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Allières, Emile Didier, *vice-présidents*; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires*: MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Auguste Cazalet, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Long-queue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

---

Voir le numéro :

Assemblée nationale (8e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 9), 397 (tome VI) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 6) (1986-1987).

---

Loi de finances. - Afrique - Coopération.

## SOMMAIRE

	Pages
<b><u>Première Partie - Le recentrage nécessaire de notre politique de coopération</u></b> .....	10
<b><u>Section I - Les raisons d'un retour aux priorités géographiques traditionnelles de notre politique de coopération</u></b> .....	10
<b>A - Les leçons de l'échec d'une politique mondialiste</b> .....	11
<b>1°) Les difficultés administratives engendrées par la répartition fonctionnelle des compétences des services du ministère des relations extérieures</b> .....	11
<b>2°) Les difficultés d'ordre politique et financier</b> .....	12
a) Un décalage entre les fins proclamées et les moyens disponibles .....	12
b) Un décalage entre le discours et les réalités budgétaires .....	12
<b>B - L'ancienneté et l'étroitesse des liens qui nous rattachent à l'Afrique</b> .....	13
<b>C - La situation préoccupante des Etats africains</b> .....	14
<b>1°) L'aggravation de la situation économique de l'Afrique</b> .....	14
a) La diminution de l'autosuffisance alimentaire du continent africain résulte de la conjonction : .....	14
- de l'accélération de la croissance démographique .....	14
- de la baisse de la production agricole .....	15

	Pages
b) Les faiblesses du commerce extérieur .....	15
- la nécessité de compenser l'insuffisance de la demande intérieure .....	15
- une asymétrie structurelle des échanges qui favorise une dégradation des termes de l'échange .....	16
c) Le bilan très réservé des accords de produits .....	17
d) Le bilan satisfaisant des mécanismes de compensation financière de la Convention de Lomé .....	18
e) L'alourdissement de l'endettement africain .....	20
2°) L'évolution politique des Etats africains en 1987 .....	23
a) Les coups d'Etat : .....	23
1. Le Nigéria . .....	23
2. Le Lesotho .....	24
b) Les conflits extérieurs : .....	24
1. Le Tchad .....	24
2. La Namibie .....	25
3. La guerre Burkina Faso-Mali .....	26
c) Les guerillas endémiques : .....	27
1. L'Angola .....	27
2. L'Ethiopie .....	27
3. Le Mozambique .....	28
4. L'Ouganda .....	29
5. Le Soudan .....	29
d) Le problème des réfugiés : .....	30
1. La Corne de l'Afrique .....	30
2. L'Afrique australe .....	32
3. Les solutions envisagées .....	33
D - Un nouvel état d'esprit sur l'Afrique .....	33

	Pages
1°) Le nouveau réalisme africain : l'esprit d'Addis Abeba .....	34
2°) La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'Afrique .....	35
a) Un succès pour l'Afrique .....	35
b) Un succès pour la France .....	36
c) Un tournant dans l'histoire des institutions des Nations Unies .....	36
<u>Section II</u> - La réforme ministérielle du 17 juillet 1986 .....	37
A - Le retour au critère géographique .....	37
B - Le rôle général joué par le ministère en matière de coopération .....	39
1°) La coopération avec les Etats de la zone du "champ" .....	39
2°) La négociation des traités et accords de coopération avec les Etats du "champ" .....	39
3°) Les missions dans d'autres pays en développement et le suivi de l'action européenne en matière d'aide au développement .....	39
C - La part encore insuffisante du ministère de la Coopération dans l'aide publique française au développement .....	39
<u>Deuxième Partie</u> - Les grandes orientations de l'effort français en matière de coopération et de développement .....	41
<u>Section I</u> - Evaluation de l'effort national en faveur de la coopération : l'aide publique au développement .....	41
A - Le volume de l'aide publique au développement : la reprise de la progression ne devrait toutefois pas permettre d'atteindre l'objectif des 0,7 % du P.I.B. d'ici 1988 .....	42

	Pages
1°) La valeur globale de l'aide publique au développement stricto sensu	42
2°) La valeur globale de l'aide publique au développement, DOM-TOM inclus	43
B - La répartition de l'aide publique au développement : une prédominance de l'aide bilatérale, et des priorités géographiques	44
1°) La prédominance de l'aide bilatérale	44
2°) La priorité en faveur du continent africain et des pays les moins avancés	46
a) La prépondérance de l'aide à l'Afrique	46
b) La priorité en faveur des pays les moins avancés	47
C - La composition de l'aide publique au développement : la volonté de renverser la tendance préoccupante au gonflement de la part des prêts au détriment de celle des dons	47
1°) La volonté de rééquilibrer le partage entre les dons et les prêts	47
2°) La nécessité de redresser la part de l'aide passant par le ministère de la Coopération	48
<u>Section II</u> - Les objectifs généraux de la politique de coopération	49
A - Les orientations géographiques de notre aide bilatérale	49
1°) La catégorie des pays n'appartenant pas au "champ"	49
a) Les administrations compétentes en matière d'aide au développement en dehors du "champ"	50
b) Les priorités par région en dehors de la zone du "champ"	51
- La région du Maghreb	51

	Pages
- Le Proche et le Moyen-Orient .....	51
- Pays d'Afrique hors "champ" .....	52
- Amérique latine et Caraïbes .....	52
- Asie et Pacifique .....	52
2°) La zone de compétence du ministère de la Coopération .....	53
- Les pays africains .....	53
- Le Vanuatu .....	54
- Haïti .....	55
B - Les objectifs sectoriels de la politique de coopération du ministère.....	55
1°) L'action éducative et culturelle .....	56
a) L'existence d'un important réseau d'établissements scolaires ..	56
b) Les centres culturels .....	56
2°) La recherche scientifique .....	57
3°) La politique de coopération militaire .....	57
a) Les catégories de pays privilégiées .....	58
b) La formation des cadres .....	58
4°) L'aide médico-sociale .....	59
a) La médecine préventive et sociale .....	59
b) La médecine curative .....	59
c) La participation à divers organismes inter-étatiques .....	59
d) Les interventions médicales d'urgence .....	60
C - Deux nouvelles orientations de l'action du ministère .....	60
1°) Le passage d'une coopération de substitution à une coopération par projet : la pause nécessaire .....	60
2°) L'ouverture sur le secteur privé .....	62

	Page
<b>Troisième Partie - L'analyse financière du projet de budget pour 1987 du ministère de la Coopération</b> .....	63
<b>Section I - Les modifications de la nomenclature budgétaire</b> .....	63
<b>A - Les raisons d'une refonte</b> .....	63
1°) La restauration de l'indépendance du ministère .....	64
2°) La volonté du ministère des Finances de simplifier et de globaliser la nomenclature budgétaire .....	64
<b>B - La table de concordance des budgets 1986/1987</b> .....	65
<b>Section II - L'évolution des crédits</b> .....	67
<b>A - Une enveloppe globale stabilisée autour de 5,87 milliards de francs</b> .....	67
<b>B - La progression spectaculaire des crédits du F.A.C. et des concours financiers</b> .....	67
1°) Les concours financiers du chapitre 41-43 : une hausse de 38 % .....	68
2°) Le Fonds d'aide et de coopération : la croissance des autorisations de programme de 50 % .....	68
<b>C - La contrepartie : un ensemble d'économies nécessaires mais parfois trop rigoureuses</b> .....	68

	Pages
<b>1°) La stabilisation des crédits du titre III .....</b>	<b>69</b>
<b>2°) La réduction contrastée des crédits du titre IV .....</b>	<b>69</b>
<b>a) La contraction des crédits de coopération militaire .....</b>	<b>69</b>
<b>b) La diminution des crédits affectés aux actions de coopération pour le développement : une rallonge souhaitable d'environ 20 millions de francs en faveur des bourses .....</b>	<b>70</b>
<b>c) La baisse des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées devrait être compensée à l'avenir par des participations du F.A.C. ....</b>	<b>70</b>
<b>d) La baisse préoccupante des crédits consacrés aux établissements français à l'étranger .....</b>	<b>71</b>
 <b><u>Les conclusions du rapporteur</u> : un avis favorable à l'approbation du budget 1987 du ministère de la Coopération, assorti d'une observation sur l'insuffisance des crédits affectés aux bourses .....</b>	 <b>72</b>
 <b>Les conclusions de la commission .....</b>	 <b>72</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**La présentation du projet de budget pour 1987 du ministère de la coopération diffère de celle des années précédentes. La réforme ministérielle du 17 juillet 1986 a rendu en effet les anciens services de la coopération et du développement de la section II du ministère des relations extérieures, à leur dignité de ministère à part entière, dont la compétence s'exerce dorénavant de façon exclusive dans un champ géographique clairement déterminé.**

**Cette redistribution des compétences entre le ministère de la coopération et celui des affaires étrangères traduit dans la réalité administrative les nouvelles orientations de notre politique de coopération. Aussi votre rapporteur juge-t-il nécessaire de faire précéder cette année la traditionnelle analyse des crédits budgétaires et des grands axes de votre action d'aide au développement, d'un exposé des raisons qui justifient, à ses yeux l'actuel recentrage de notre politique de coopération.**

## **PREMIERE PARTIE**

### **LE RECENTRAGE NECESSAIRE DE NOTRE POLITIQUE DE COOPERATION**

Le premier soin du gouvernement en matière de politique de coopération, aura été de revenir sur la réforme de 1981, dont on s'accorde généralement à reconnaître les néfastes effets, et de procéder à une restauration des compétences du ministère de la Coopération.

#### **Section I : Le retour aux priorités géographiques traditionnelles de notre politique de coopération.**

Cette nouvelle réforme, qui traduit dans les structures ministérielles un retour à nos priorités africaines traditionnelles, apparaît justifiée d'un quadruple point de vue :

- l'échec de la précédente politique mondialiste a montré que la France ne pouvait tout faire dans le Tiers-monde, mais devait s'assigner des objectifs réalistes à la mesure de ses capacités. Cette considération négative est complétée par trois raisons positives qui militent en faveur du continent africain.
- nous bénéficions en Afrique d'un capital de confiance et d'amitié que nous ont acquis des relations anciennes confortées par l'histoire et la géographie, et que nous aurions tort de ne pas entretenir et développer.
- le continent africain, traditionnellement pauvre et mal développé, se trouve depuis quelques années confronté à une aggravation de sa situation économique provoquée par la baisse de ses ressources alimentaires, par la chute des cours de ses principaux produits d'exportation, enfin par la charge

croissante de son endettement international. Plus que jamais, les pays africains ont aujourd'hui besoin de notre aide.

- enfin, quatrième élément, cette aide paraît d'autant plus méritée que l'on assiste depuis peu de temps à l'émergence en Afrique d'un nouvel état d'esprit, plus réaliste et plus responsable.

#### A - Les leçons de l'échec d'une politique mondialiste.

Entre 1981 et 1986, la répartition des compétences en matière de relations avec les pays en développement s'est effectuée selon un critère non plus géographique, mais fonctionnel. Regroupés au sein d'un vaste ministère des Relations extérieures, les services diplomatiques et généraux, d'un côté, les services de la Coopération, de l'autre, avaient tous deux une compétence mondiale, les uns se réservant les actions diplomatiques, consulaires, culturelles, scientifiques et techniques, les autres l'aide au développement.

Cette réforme, qui prétendait abolir toute distinction formelle et administrative entre nos traditionnels alliés d'Afrique francophone et les autres Etats, et répartir de façon plus égale notre aide au développement entre la totalité des nations du "Tiers-monde", s'inspirait sans doute d'idées très généreuses, mais toutefois bien irréalistes.

L'avenir s'est vite chargé de manifester la résistance des faits à cette volonté politique :

1°. Sur le plan administratif, la répartition fonctionnelle des compétences entre les services de la Coopération et ceux du Quai d'Orsay (et en particulier ceux de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques), s'est avérée une source de complications. La multiplication des services et des responsables pour un même pays ont généré troubles, flottements, doubles emplois.

2°). A ces problèmes de mauvaise gestion se sont ajoutés des difficultés d'ordre politique et financier. Un double décalage s'est en effet rapidement manifesté :

a). Un décalage entre les fins proclamées et les moyens disponibles.

Il est rapidement apparu que la France n'a pas les moyens d'une politique d'aide en faveur de l'ensemble des pays en développement. La tâche est trop lourde pour les capacités dont elle dispose. Alors que le mondialisme risquait de se traduire par un saupoudrage de crédits sans grande efficacité, le nivellement de nos priorités traditionnelles en faveur de l'Afrique francophone affaiblissait nos positions. Même après le renversement de courant de décembre 1982, et le retour inavoué à l'Afrique, la volonté d'étendre systématiquement le nombre des pays bénéficiant d'une aide privilégiée ne s'est pas accompagnée d'un effort budgétaire correspondant. En 1985, par exemple, des crédits de paiement ont connu une baisse de 3,8 % en francs courants. En 1986, alors que trois nouveaux pays venaient émarger sur le F.A.C., les autorisations de programme de ce dernier ne progressaient que de 2,2 %.

b) Un décalage entre le discours et les réalités budgétaires.

La pression des réalités a imposé un recentrage de fait de notre effort sur l'Afrique. La part de l'aide publique française consacrée à l'Afrique, qui était tombée à 74,6 % de l'aide totale en 1981, est remontée dès 1984 à un niveau de 79,2 %, proche du pourcentage de 81,6 % qui était celui de 1980. Toutefois le discours politique n'a que très imparfaitement reflété ce revirement budgétaire, laissant subsister une certaine inquiétude chez nos partenaires africains. L'absence du président ivoirien, le Président Houphouët-Boigny, au sommet de Bujumbura en 1984 apparaît particulièrement significative du malaise qu'une politique maladroite parvint à susciter jusque chez nos plus fidèles et plus anciens amis.

Le nouveau gouvernement a marqué très tôt sa détermination de rectifier les orientations de notre politique de coopération. Dès son retour aux affaires, le Premier ministre s'est rendu en Côte-d'Ivoire, pour y rencontrer à Yamassoukro le vieux sage de l'Afrique. Ce geste politique s'est

immédiatement accompagné d'une réforme ministérielle qui restaure les priorités africaines et la spécialisation géographique d'un ministère de la Coopération rendu à sa dignité de ministère à part entière.

### B - L'ancienneté et l'étroitesse des liens qui nous rattachent à l'Afrique.

Il est inutile d'insister sur l'ancienneté des liens que l'histoire a tissés entre la France et l'Afrique. Plus qu'aucune des autres nations de la vieille Europe, notre pays a su conserver avec les jeunes nations d'Afrique des relations de confiance et d'amitié ; ces relations entre Etats se sont évidemment doublées de relations entre les hommes, ce qui confère à ces liens une dimension "affective" : la France et les nations africaines ne se considèrent pas mutuellement comme ces "monstres froids" que décrivent les théoriciens des relations internationales.

Les intérêts qu'en ont tiré tout au long de ces années les partenaires de ces relations sont réciproques.

Les pays africains ont trouvé en la France le premier fournisseur d'aide au développement, tant en termes de flux financiers que d'envoi de coopérants. Est-il besoin de rappeler le caractère indispensable qu'eut dans les premiers temps de leur indépendance, la coopération de substitution pour ces jeunes pays devenus du jour au lendemain maîtres de leur destin et confrontés aux difficultés de la création ex nihilo d'un système éducatif, d'une administration et d'un appareil d'Etat ?

La France, de son côté, a trouvé dans sa politique africaine le moyen de rester une "puissance mondiale" dont les intérêts ne se limitent pas au seul continent européen.

A ces considérations historiques et politiques s'ajoute une dépendance mutuelle économique et financière. On rappellera, à cet égard, que la France demeure le premier fournisseur du continent africain parmi les pays de l'O.C.D.E., avec 17,8 % des exportations mondiales vers l'Afrique en 1984. Dans le même temps, la France continue d'importer d'Afrique 30 % de son pétrole, 32 % de son gaz naturel, 70 % de sa bauxite, 78 % de son uranium, et 93 % de son manganèse.

Rappelons enfin le rôle directeur qu'a joué la France dans le développement des relations économiques et financières entre la Communauté européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, depuis la première convention de Yaoundé en 1964 jusqu'à la troisième convention de Lomé en 1984.

La réunion de tous ces facteurs fait à la France un devoir de ne pas négliger ses partenaires africains lorsque ceux-ci se trouvent confrontés à une aggravation de leurs difficultés économiques, comme c'est le cas depuis quelques années.

### C - La situation préoccupante des Etats africains.

Le continent africain est le continent le plus pauvre de la planète, et rassemble la quasi totalité des 25 pays les moins avancés. Ce mal développement économique dont les causes sont multiples engendre à son tour une fragilité politique des Etats africains.

1°). L'aggravation de la situation économique de l'Afrique est à mettre sur le compte de la conjonction de plusieurs facteurs.

a) La diminution de l'autosuffisance alimentaire du continent africain ne s'explique pas seulement par l'explosion démographique qui enfle les besoins, mais aussi par une baisse constante et préoccupante de la production agricole.

- l'accélération de la croissance démographique est un phénomène général qui, s'il touche tous les continents, est toutefois particulièrement important dans les régions les plus pauvres du globe.

Depuis cinquante ans, en effet, 80 % de la croissance mondiale se concentre sur les pays en voie de développement. Ce pourcentage est encore destiné à s'accroître puisque 92 % du supplément de population attendu pour l'an 2000 se situera dans les pays du Tiers-monde. Si l'Asie représentera toujours le continent le plus peuplé, d'ici la fin du siècle, le fait le plus marquant sera toutefois le quadruplement de la population africaine en quarante ans, depuis 1960. L'Afrique, relativement

sous-peuplée, à quelques exceptions près, connaît en effet les taux de croissance démographique les plus élevés du monde. Ainsi, par exemple, le Kenya qui ne possédait en 1979 que 17 millions d'habitants, devrait en 2050 en avoir près de 120 millions.

Cette croissance sans précédent de la population mondiale est le fait d'un processus complexe appelé "transition démographique", principalement caractérisé par la coïncidence d'une chute de la mortalité due aux progrès médicaux, et du maintien d'une natalité vigoureuse. Ce processus revêt aujourd'hui dans les pays en développement une ampleur inouïe. Aussi les taux de croissance naturels, d'environ 0,6 % au début du siècle, ont-ils atteint 2 %, voire 3 % dans certains pays d'Afrique, au cours des années soixante.

- La baisse de la production agricole est d'autant plus préoccupante qu'elle coïncide avec cette poussée de la population. Alors que pendant la décennie 1970, la production diminuait d'environ 1,3 % par an en moyenne, la population croissait de 2,7 % par an dans la même période.

- La baisse du degré d'autosuffisance alimentaire qui en résulte accroît la dépendance du continent africain à l'égard de ses fournisseurs extérieurs. Selon les projections de la F.A.O., l'Afrique, qui subvenait à 86 % de ses besoins en 1975, ne devrait plus pouvoir le faire en l'an 2000 qu'à hauteur de 60 %. On doit toujours rester un peu réservé sur les utilisations de la méthode des projections dans la prévision toujours douteuse de l'avenir, il n'en demeure pas moins préoccupant de constater que les importations africaines de nourriture ont doublé au cours de la dernière décennie.

b). Les difficultés internes des économies africaines sont aggravées par leur dépendance à l'égard d'un commerce extérieur marqué par une instabilité des recettes d'exportation et une détérioration des termes de l'échange que n'ont pu enrayer les accords de produits.

- Les économies africaines sont très largement dépendantes de l'extérieur. Le commerce avec l'étranger compense en effet l'insuffisance de la demande intérieure : les exportations et les importations représentent chacune près du quart de leur produit intérieur brut. En dépit de cette ouverture, les économies africaines ne jouent toutefois qu'un rôle marginal dans le commerce international : les exportations

et les importations du continent africain représentent moins de 2 % du commerce mondial. Aussi l'Afrique, fortement dépendante de l'économie mondiale, n'a-t-elle que très peu de prise sur la fixation des cours. Dépendant d'une demande qui provient essentiellement des pays industrialisés, elle pâtit de la reprise très indécise de la croissance de ces derniers.

**CROISSANCE DU P.I.B. RÉEL DANS LES PAYS INDUSTRIELS 1965-1985**

(Variations moyennes en pourcentage annuel.)

Désignation	1965-1973	1973-1980	1981	1982	1983	1984	1985
Moyenne des pays industriels (*)	+ 4,7	+ 2,8	+ 1,9	- 0,6	+ 2,3	+ 4,6	+ 2,8
<i>Dont :</i>							
- Allemagne	+ 4,7	+ 2,7	+ 0,1	- 0,9	+ 1,0	+ 2,6	+ 2,3
- Canada	+ 5,2	+ 3,1	+ 4,0	+ 4,4	+ 2,8	+ 5,4	+ 4,0
- Etats-Unis	+ 3,2	+ 3,0	+ 3,4	- 3,0	+ 2,9	+ 7,2	+ 2,5
- France	+ 5,5	+ 3,1	+ 0,5	+ 1,9	+ 0,7	+ 1,3	+ 1,0
- Italie	+ 5,2	+ 2,7	+ 0,2	- 0,5	- 0,4	+ 2,6	+ 2,3
- Japon	+ 9,9	+ 4,2	+ 4,2	+ 3,1	+ 3,3	+ 5,8	+ 5,0
- Royaume-Uni	+ 2,8	+ 1,2	- 1,4	+ 1,5	+ 3,4	+ 1,8	+ 3,3

(\*) Allemagne (République fédérale d'), Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

- Fortement dépendant à l'égard des pays industrialisés, le commerce extérieur des pays africains est également marqué par une profonde asymétrie qui le rend particulièrement vulnérable à la détérioration des termes de l'échange.

Les importations des pays africains sont constituées aux trois-quarts de produits manufacturés, le reste comprenant les produits alimentaires (13 %) et les produits énergétiques (9 %). Si toutefois l'on met à part les pays africains exportateurs de pétrole, le poids des importations énergétiques est plus élevé (de l'ordre de 16 %).

Les exportations africaines sont constituées à 95 % de matières premières, et la part qu'occupent les produits manufacturés ne cesse de décroître. Or le cours des matières premières subit des évolutions défavorables, à court comme à long terme.

. Les fluctuations annuelles des cours dépassent 40 % pour un produit sur cinq, et ne font que s'accroître depuis 1973.

. A long terme, le pouvoir d'achat des produits de base a connu une dégradation continue depuis 30 ans. Cette évolution tendancielle se produit depuis 1950 au rythme de 1,3 % par an.

Au delà des fluctuations annuelles spectaculaires, les termes de l'échange s'effondrent donc inexorablement, pénalisant les pays d'Afrique, et provoquant chez eux d'importants déficits de balance de paiements et un recours excessif à l'endettement.

On comprend aisément dans ces conditions, l'importance que revêt pour l'Afrique le bon fonctionnement des accords de produits, qui tentent de stabiliser le cours des matières premières.

c). Cette année encore, le bilan du fonctionnement des accords de produits ne peut être que très réservé.

L'année 1985-1986 aura été une nouvelle année de difficultés en ce qui concerne le fonctionnement des accords de produits. Seule la négociation sur le cacao a finalement abouti fin juillet 1986 au renouvellement de l'accord international. Mais ce succès incontestable, qui sera un encouragement pour l'avenir des négociations internationales sur les matières premières, doit être considéré comme une exception. L'année 1985-1986 a été marquée par la levée des contingents de l'accord café à la suite d'une sécheresse d'une exceptionnelle gravité au Brésil. Et surtout, les difficultés puis la véritable faillite de l'accord étain ont fait l'actualité après que le 24 octobre 1985, le stock régulateur n'a pu honorer ses engagements auprès des banques et des "brokers".

La crédibilité attachée aux accords de produits, déjà bien entamée par les tenants d'un libéralisme de l'économie internationale n'a pu que s'affaiblir et c'est à peine si l'on cite aujourd'hui le PIPB (Programme intégré pour les produits de base), ce vaste projet qui visait la stabilisation des prix de 18 produits de base ; les critiques précises émises à l'encontre de certains accords- effets pervers tels que le double marché pour ce qui concerne l'accord café, ou l'encouragement à la production pour l'accord caoutchouc ou étain - se sont transformées en une remise en question générale du principe même d'accord de produits. Ces derniers sont jugés par certains contraires aux lois

du marché, peu réalistes et inefficaces pour stabiliser les prix : des grands pays tels les Etats- Unis ou la Grande-Bretagne, sous le choc de la crise de l'étain, se désengageraient même volontiers de négociations qu'ils ne jugent plus souhaitables, ni en termes de commerce, ni en termes de développement.

Ce tableau doit cependant être nuancé selon la nature du produit concerné, le mécanisme mis en place par l'accord, ou l'intérêt politique des Etats : pour preuve, les Etats-Unis dont le gouvernement doit demander l'accord du Congrès tous les trois ans pour participer aux accords de produits viennent de confirmer leur attachement à l'accord café. Les accords de recherche- développement, qui existent sur le jute et les bois tropicaux ou l'accord administratif sur le sucre ne sont pas remis en cause dans la mesure où ils n'interviennent pas sur le marché. Mais il est pourtant inquiétant, dans une phase difficile du dialogue Nord-Sud, de constater que si les accords paraissent critiquables, aucun instrument pour les remplacer n'est proposé. Ainsi, à la CNUCED où on ne parle plus de soutien des prix depuis déjà deux ou trois ans, l'objectif de stabilisation des prix est même petit à petit abandonné. Les producteurs eux-mêmes semblent modérer leur revendications dans un contexte qui ne leur est plus favorable. Il est aujourd'hui évident que les consommateurs, mis à part la France et les pays nordiques, veulent exclure le thème des matières premières, pourtant axe prioritaire de la CNUCED depuis dix ans, des discussions de la CNUCED VII qui doit avoir lieu à l'automne 1987.

La France dans ce contexte tente, avec persévérance, de préserver la coopération entre producteurs et consommateurs. En ce qui concerne les accords de produits, qui permettent une meilleure transparence du marché et demeurent des instruments de développement essentiels pour l'Afrique (café, cacao), elle défend des prix réalistes et des mécanismes efficaces. Enfin, elle a proposé la mise en oeuvre anticipée du Fonds commun, traité signé en 1980, qui ne peut entrer en vigueur parce que les 2/3 du capital le constituant ne sont pas atteints, alors que 91 Etats l'ont signé.

d). Les mécanismes de compensation financière de la Convention de Lomé, le STABEX et le SYSMIN, qui n'ont pas pour objet d'enrayer la dégradation des cours, mais uniquement d'aplanir les conséquences des variations à court terme des prix, présentent en revanche un bilan plus satisfaisant.

Bien que signée le 8 décembre 1984 dans la capitale togolaise, la troisième Convention de Lomé n'est entrée en vigueur que le 1er mai 1986, date à laquelle les douze Etats membres de la C.E.E. et les 2/3 des Etats A.C.P. signataires avaient accompli les procédures de ratification.

La quasi-totalité des dispositions de l'accord, à l'exception de celles concernant la coopération financière et technique, ont été mises en oeuvre de manière anticipée par décision du Comité des Ambassadeurs A.C.P.-C.E.E. en date du 22 février 1985.

S'il est encore trop tôt pour pouvoir dresser un bilan de l'application de Lomé III, les principales réalisations de l'année 84/85 peuvent cependant être indiquées.

- l'achèvement de l'exercice de programmation : les douze derniers mois ont été consacrés à la mise en place de la programmation de l'aide européenne pour chacun des 66 Etats A.C.P. selon le nouveau schéma établi par la convention de Lomé III.

A l'issue d'un processus de concertation approfondie mené par la Commission avec chacun des Etats A.C.P., en coordination avec les Etats-membres, les secteurs de concentration de l'aide communautaire ont pu être établis de même que les engagements auxquels a souscrit chacun des A.C.P. La quasi-totalité des Etats dispose désormais d'un programme indicatif qui donne les axes de l'utilisation de la part programmable du Fonds européen de développement.

La caractéristique principale de ces programmes indicatifs réside dans l'importance accordée au secteur rural entendu au sens large, qui concentre 70 à 80 % des crédits en moyenne.

Le déroulement de ces travaux appelle une appréciation mitigée : ceux-ci ont certes permis des échanges de vues fructueux avec la commission et avec nos partenaires sur les perspectives d'évolution à moyen terme des aides dans chacun des Etats A.C.P. Néanmoins, la commission n'a pas toujours joué la carte de la coordination avec les Etats membres, entendant rester maître de l'exercice de programmation.

L'achèvement de cette première phase ouvre la voie à une seconde séquence plus opérationnelle, celle de la mise en oeuvre de projets de développement, qui débute maintenant.

- le bilan de la première année de fonctionnement du STABEX-Lomé III est encourageant : le STABEX sera en

mesure de couvrir intégralement les demandes de transfert justifiées et dégagera un excédent, qui sera reporté sur la tranche de l'année suivante.

Ceux-ci concernent les pays suivants :

- Comores	2 Mécus au titre des clous de girofle
- Gambie	4,7 Mécus au titre de l'arachide
- Niger	5,8 Mécus au titre des haricots
-Samoa	0,05 Mécus au titre des bois
- Sénégal	2,7 Mécus au titre de l'arachide
- Soudan	13,6 Mécus au titre des oléagineux
- Tanzanie	4,3 Mécus au titre des noix de cajou
- Togo	9 Mécus au titre du cacao.

Les demandes de transferts, qui sont encore à l'étude dans les services de la commission, ne devront pas excéder 62 Mécus, selon les estimations de celle-ci.

Aucune demande au titre du SYSMIN n'a été enregistrée depuis l'entrée en vigueur de la convention.

e). Dans ces conditions, la baisse inexorable du cours des matières premières contribue à accentuer l'escalade de l'endettement des pays africains.

- la baisse des cours des matières premières continue. De début 1984 à début 1986, l'indice global des produits de base agricoles et miniers a chuté de 14 %.

Le prix du pétrole, en francs, s'est effondré de 65 % en un an, obérant les ressources des rares pays africains producteurs, cette perte n'étant pas intégralement récupérée par les non-producteurs.

Les minerais - cuivre, fer, phosphates - sont excédentaires et leurs cours baissent en 1986.

De même, la plupart des matières premières végétales destinées à l'exportation - coton, oléagineux, cacao et caoutchouc -, le plus souvent en excédent, enregistrent une

chute des cours. Seul le café échappe, pour l'année 1985-1986, à la régression des cours.

Parallèlement, on doit constater, dans la plupart des cas, la faillite des "accords de produits", conclus entre pays exportateurs et pays importateurs et destinés à favoriser, par une action sur les stocks, les contingentements et les fourchettes de prix, une relative stabilité des prix. L'offre, désormais excédentaire de manière structurelle, en interdit le bon fonctionnement.

L'escalade de l'endettement des pays en voie de développement, plus qu'un indicateur, est devenu un cercle vicieux, le seul service de la dette absorbant une part croissante de leurs exportations.

Si l'opinion s'est focalisée sur l'Amérique latine à l'occasion de krachs bancaires, l'Afrique, et plus spécialement l'Afrique sub-saharienne, est elle-même en proie au problème de l'endettement qui devient de plus en plus aigu.

Le tableau suivant fait apparaître clairement que le service de la dette publique dû est déjà presque multiplié par deux, en moyenne annuelle, pour la période 1985-1987, par rapport au service de la dette versé - et avec quelles difficultés ! - pendant la période 1982-1984.

DETTE EXTÉRIEURE ET SERVICE DE LA DETTE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Pays	Dettes et service de la dette (millions de US \$)		
	En cours de la dette publique versé, à long terme, fin 1984	Service de la dette publique versé, moyenne annuelle 1982-1984	Service de la dette publique dû, moyenne annuelle 1985-1987
Bénin .....	581,5	25,7	87,4
Botswana .....	276,1	23,5	48,0
Burkina Faso .....	407,4	18,6	39,8
Burundi .....	334,4	10,2	29,9
Cameroun .....	1.737,8	231,5	281,4
Cap-Vert .....	67,5	3,2	7,1
République centrafricaine .....	224,4	11,6	21,3
Tchad .....	109,0	1,1	5,5
Comores .....	103,8	1,7	6,1
Congo .....	1.395,6	222,9	319,8
Djibouti .....	62,6	3,5	6,5
Guinée équatoriale .....	102,6	2,6	11,9
Ethiopie .....	1.384,2	68,8	126,7
Gabon .....	724,5	249,9	207,7
Gambie .....	161,0	8,2	16,9
Ghana .....	1.122,4	81,1	104,7
Guinée .....	1.168,2	83,5	138,5
Guinée-Bissau .....	149,4	2,7	14,9
Côte-d'Ivoire .....	4.834,6	797,1	1.020,3
Kenya .....	2.633,4	326,5	374,6
Lesotho .....	134,3	17,2	12,7
Liberia .....	756,7	35,7	109,5
Madagascar .....	1.636,4	94,0	253,5
Malawi .....	730,6	67,5	77,4
Mali .....	960,0	12,7	86,2
Mauritanie .....	1.170,6	39,6	151,6
Maurice .....	54,2	73,0	63,2
Niger .....	677,9	83,6	91,4
Nigeria .....	11.815,4	2.226,4	3.882,6
Rwanda .....	243,9	5,1	12,1
Sénégal .....	1.554,1	65,3	227,9
Seychelles .....	43,1	2,5	6,8
Sierra Leone .....	341,6	12,2	34,1
Somalie .....	1.233,0	23,6	132,0
Soudan .....	5.658,8	102,9	794,9
Swaziland .....	178,0	19,0	22,8
Tanzanie .....	2.593,7	66,6	272,0
Togo .....	659,2	49,9	102,7
Ouganda .....	675,2	77,6	106,7
Zaire .....	4.083,7	205,0	661,3
Zambie .....	2.778,7	137,2	433,9
Zimbabwe .....	1.445,8	286,5	331,1
<b>Total .....</b>	<b>57.006,3</b>	<b>5.877,1</b>	<b>10.735,3</b>

En outre, l'atmosphère d'incertitude créée par l'alourdissement du poids de la dette détruit la confiance des investisseurs privés et l'on observe une détérioration des flux financiers nets à destination de l'Afrique subsaharienne.

**FLUX NETS A DESTINATION DU SECTEUR PUBLIC  
DES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE, 1978-1984**

(Millions de dollars.)

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

2°. Sur le plan politique, on remarque une légère tendance à la consolidation des régimes en place, même si les difficultés économiques, qui imposent l'austérité, suscitent des poussées de mécontentement inquiétantes.

Dans le courant de l'année, l'Afrique a toutefois connu son lot de coups d'Etats, la poursuite de ses conflits internes, et le problème chronique des réfugiés.

**a). Les coups d'Etat.**

En 1985, on ne relève qu'un seul coup d'Etat réussi, celui du Nigéria le 27 août. Plusieurs tentatives ont été en revanche déjouées par les gouvernements en place notamment en Guinée, Guinée Equatoriale, au Libéria et aux Comores. En 1986, un coup d'Etat a eu lieu au Lesotho, le 20 janvier, et une nouvelle tentative a échoué, en Guinée Equatoriale, en juillet dernier.

**1. Nigéria**

Le 27 août 1985, le général Ibrahim Babangida, chef d'Etat-major de l'armée de terre, s'emparait du pouvoir, détenu depuis 1983 par le général Buhari. Plutôt révolution de Palais que véritable coup d'Etat, l'affaire a été menée - sans effusion de

sang - par certains membres de l'équipe dirigeante qui reprochaient de plus en plus vivement au chef de l'Etat, le général Buhari et au numéro 2 du régime, le général Idiagbon, d'accaparer le pouvoir. Le "coup" ne s'est heurté à aucune résistance et a emporté l'adhésion des cadres et commandants d'unité des forces nigérianes.

L'orientation générale du régime n'a pas été mise en cause par les nouveaux dirigeants nigériens. Ces derniers ont toutefois rapidement démontré qu'ils souhaitaient "rectifier le cap", c'est-à-dire corriger les insuffisances du régime précédent et entamer les réformes nécessaires notamment dans le domaine économique (accord avec le F.M.I.), social et politique (problème des relations entre le peuple et le pouvoir). Depuis le 27 août 1985, le gouvernement du général Babangida s'est employé à accomplir les réformes annoncées.

## 2. Lesotho

Le 20 janvier 1986, le chef Leabua Jonathan, chef du gouvernement du Lesotho depuis 1965, a été déposé et remplacé par le général Lekhanya, chef de la force paramilitaire du Lesotho. Ce putsch, effectué rapidement et dans le calme, résulte d'une tension politique croissante entre modérés et radicaux au sein de la Force paramilitaire du Lesotho ; mais surtout il apparaît comme la conséquence de la forte pression exercée par l'Afrique du Sud sur le Lesotho qu'elle accuse d'accueillir des réfugiés de l'ANC. Depuis le coup d'Etat, environ 200 membres de l'ANC et du PAC ont été expulsés du Lesotho.

### b). Les conflits extérieurs.

Aux conflits anciens du Tchad et de la Namibie, s'est ajouté fin 1985 l'affrontement ponctuel Burkina-Faso/Mali.

## 1. Tchad

Le colonel Kadhafi, qui espérait déstabiliser le régime de N'Djaména en reprenant le 10 février 1986 l'initiative des hostilités, a échoué. Les troupes de Goukouni soutenues par les Libyens ont subi trois défaites successives.

Le bombardement par l'aviation française de la base stratégique libyenne de Ouadi Doum, dans le nord du Tchad, et le dispositif "Epervier", mis en place pour répondre à la demande d'aide formulée par le gouvernement tchadien, ont parfaitement joué leur rôle dissuasif en écartant toute menace sérieuse au sud du 16° parallèle.

Depuis le mois de mai, un "no man's land" s'est créé, le commandement libyen et le GUNT ayant regroupé leurs forces sur quatre points (Faya-Fada-Ouadi Doum et Ogoui). Ces positions sont occupées par les troupes libyennes et protégées, en couverture, par l'ANL de Goukouni. Ce dispositif défensif décidé par Tripoli paraît exclure, du moins à court terme, une action militaire nouvelle des libyo-coalisés.

Cependant, la présence de quelque 700 Libyens et combattants de la légion islamique dans la province soudanaise du Darfour (El Fasher, à 400 km de la frontière tchadienne) a été ressentie comme une menace par les autorités de N'Djaména, ces éléments pouvant en effet engager une action de contournement du 16e parallèle et créer ainsi un deuxième front. Les forces armées nationales tchadiennes ont pris en compte ce risque (modification de leur dispositif) ; "Epervier" est en outre en mesure de surveiller la zone frontalière.

Au début du mois d'août, les Soudanais ont demandé aux Libyens de se retirer du Darfour. Il semble que ce retrait ait été largement opéré, et il a officiellement été annoncé par le gouvernement soudanais le 21 août. Il ne pourrait cependant s'agir que d'un simple redéploiement à proximité de la frontière, et il reste, au Darfour, près de trois cents experts libyens avec du matériel prétendu agricole.

## 2. Namibie

Après une phase plutôt encourageante au début de l'année 1985, durant laquelle, en application de l'accord de Lusaka signé en février 1984 entre l'Angola et l'Afrique du Sud, les troupes sud-africaines ont amorcé un mouvement de retrait du territoire angolais et la médiation américaine a paru pouvoir déployer une réelle activité, une situation de blocage est rapidement réapparue : la pression militaire notamment après la tentative de sabotage sud-africaine d'installations pétrolières dans l'enclave de Cabinda s'est accrue, l'engagement militaire des forces sud-africaines aux côtés de l'UNITA est devenu

patent, les divergences entre les positions des deux parties sont demeurées très importantes.

Par ailleurs, l'initiative américaine de médiation entre l'Angola et l'Afrique du Sud, notamment après l'abrogation en juin 1985 par le Congrès de l'amendement Clark, a montré un certain essouffement, voire une perte de crédit. Les pressions militaires exercées par Prétoria à l'encontre de ses voisins ont marqué les limites de la stratégie des accords bilatéraux de sécurité prônée par Washington.

L'échéance du 1er août 1986 posée par l'Afrique du Sud début mars pour appliquer la résolution 435 si un accord était trouvé sur le départ des Cubains d'Angola a pu faire craindre un temps une reconnaissance unilatérale par Prétoria de l'indépendance de la Namibie, en s'inspirant des idées qui ont présidé à la constitution du gouvernement intérimaire actuel. Mais le maintien de l'exigence du lien entre le départ des Cubains et cette indépendance n'a permis aucune évolution du dossier.

### 3. Burkina-Faso/Mali

Un différend frontalier remontant aux lendemains de l'indépendance oppose de façon quasi permanente le Mali et le Burkina Faso.

Bien que les deux pays aient soumis ce litige à la Cour internationale de La Haye en octobre 1983, leurs relations se sont brusquement envenimées dans le courant du mois de décembre 1985 ; une opération de recensement décidée par le gouvernement burkinabé dans la zone contestée, administrée en fait par les autorités maliennes, a déclenché le 25 décembre une offensive militaire de la part de ces dernières.

Les combats, généralement à l'avantage des troupes maliennes, cessèrent le 30 décembre grâce aux efforts de médiation des chefs d'Etat des pays voisins membres comme les deux antagonistes de l'accord de non agression et d'assistance mutuelle en matière de défense (ANAD) ; le Président Houphouët- Boigny a joué à cet égard un rôle déterminant.

Depuis lors, les présidents malien et burkinabe se sont réconciliés de façon spectaculaire mais n'en nourrissent pas moins une certaine méfiance réciproque ; la procédure judiciaire

est parvenue à son terme et la Cour de La Haye devrait faire connaître sa décision cet automne.

### c) Les guérillas endémiques.

#### 1. Angola

L'Angola demeure très affecté, tant au plan économique que politique, par la guérilla menée par l'UNITA sur une grande partie du territoire. Le mouvement de Jonas Savimbi aidé, depuis plusieurs années, par l'Afrique du Sud, reçoit désormais l'appui matériel des Etats-Unis, ce qui a conduit d'une part à l'interruption du dialogue anglo-américain sur la question du retrait cubain d'Angola et d'autre part à l'accroissement du caractère de rivalité Est-Ouest du conflit angolais.

Récemment le sud-est du pays a été l'objet d'affrontements armés intenses entre l'UNITA secondée par des unités sud-africaines et les forces militaires angolaises. Il est clair toutefois qu'il ne peut y avoir dans le contexte actuel d'issue militaire à ce conflit et c'est ce constat qui a conduit les Angolais à adopter à nouveau une attitude ouverte à l'égard des Etats-Unis pour reprendre les discussions, en dépit de l'aide américaine à la guérilla angolaise.

#### 2. L'Ethiopie.

En dépit de l'armement fourni par l'Union Soviétique, les autorités d'Addis-Abeba ne parviennent pas à s'imposer dans les zones de guérilla (l'Erythrée et le Tigré, principalement). Les offensives multiples menées en 1985 par les Fronts populaires de libération de l'Erythrée et du Tigré (occupation de la ville de Barentu pendant 51 jours en juillet-août 1985) et les coups de main de 1986 (raid contre la base aérienne d'Asmara, capitale de l'Erythrée, en janvier, attaque de la prison de Makelle, capitale du Tigré, en février) démontrent que la capacité militaire de ces forces, malgré les difficultés qu'elles rencontrent du fait de la sécheresse, est intacte. En octobre et novembre 1985 l'armée régulière a engagé une nouvelle grande offensive (la 8ème depuis 1978) contre le bastion érythréen de Nakfa, qui s'est encore traduite par un échec pour Addis-Abeba. Celui-ci aura mis en lumière, une fois de plus, l'impasse dans

laquelle la recherche à tout prix d'une solution militaire au problème érythréen place le DERG, le FPLE étant pour sa part tout aussi incapable d'atteindre par les armes ses objectifs de sécession.

Au Wollo et au Gondar, la tendance générale est à la détérioration, les actions armées du Mouvement populaire et démocratique éthiopien (MPDE) et de l'Ethiopian Democratic Union (EDU) continuant à faire tache d'huile vers le Sud, l'Est et l'Ouest.

Dans le Hararghe, le Front de libération Oromo accentue sa pression dans la zone montagneuse de cette région, créant un nouvel abcès de fixation pour l'armée régulière.

Il est à noter enfin que la région de l'Ogaden demeure à peu près calme en dépit du soutien apporté par la Somalie au Front de libération de la Somalie occidentale.

L'arrêt de la guerre larvée à la frontière et l'atténuation du climat de profonde méfiance entre l'Ethiopie et la Somalie sont le fruit du dialogue entamé à l'occasion de la première réunion à Djibouti, en janvier 1986 des six Chefs d'Etat de l'IGADD (Autorité intergouvernementale contre la sécheresse et pour le développement).

### 3. Mozambique.

Au Mozambique, la vie politique est dominée depuis 10 ans par l'existence du Renamo (R.N.M.), dissidence armée soutenue par l'Afrique du Sud dans le but de ruiner son voisin, notamment par la destruction systématique de ses infrastructures économiques.

Dans l'espoir d'échapper au cercle vicieux insécurité-marasme économique, le président Machel a conclu en mars 1984 le Pacte de N'Komati aux termes duquel les Sud-Africains se sont engagés pour leur part à cesser de soutenir le Renamo.

Plus de deux ans plus tard, l'accord n'a, semble-t-il, pas produit l'effet escompté.

Si l'intervention momentanément accrue des troupes zimbabwéennes chargées de protéger l'axe de communication Beira-Harare lui a porté des coups sévères au cours de l'été 1985, il semble que depuis lors, le Renamo ait réussi à reconstituer l'essentiel de ses forces voire à renforcer son

emprise sur l'ensemble du Mozambique, notamment dans les campagnes.

#### 4. Ouganda

Huit mois après la victoire des troupes de Yoweri Museveni sur celles du général Tito Okello en janvier 1986, la situation en Ouganda est loin d'être stabilisée. En province, dans le nord en particulier, des engagements récents ont mis aux prises les troupes gouvernementales de l'Armée nationale de résistance (N.R.A.), avec des éléments de l'armée de l'ancien régime (UNLA) qui ont ces derniers mois multiplié les coups de main à partir du Sud Soudan.

Devant la recrudescence des attaques, toutes repoussées à ce jour par les troupes gouvernementales, les autorités de Kampala ont annoncé le 28 août la fermeture de leur frontière avec le Soudan. Elles accusent Khartoum d'aider les éléments ougandais dissidents.

Le gouvernement ougandais dénonce la collusion d'anciens dirigeants (Amin, Obote, Okello) qui cherchent à déstabiliser le nouveau régime en provoquant des incidents le long de la frontière où se trouvent des milliers de réfugiés menacés de famine.

#### 5. Soudan.

Le dialogue entamé par le Premier ministre du Soudan, M. Sadek El Mahdi, avec la rébellion du Colonel John Garang en marge du dernier Sommet de l'O.U.A., fin juillet, a échoué. La destruction le 16 août d'un avion de ligne de Sudan Airways, revendiqué par le SPLM (Sudanese People Liberation Movement) pourrait bien marquer le début d'une recrudescence des affrontements. Le SPLM qui bénéficie d'une aide accrue de l'Ethiopie, paraît désormais en mesure de mener une guerre quasi-conventionnelle. Le rapport des forces est globalement égal, les 20 à 25 000 soldats d'une rébellion qui bloque actuellement les trois aéroports du Sud Soudan (dont celui de Juba) pouvant tenir tête durablement à une armée gouvernementale mal équipée et peu efficace. Il est à craindre dans ces conditions que le Soudan ne s'enfonce un peu plus dans le désordre et la division, notamment en raison des ingérences

extérieures, même si le colonel Garang s'affirme non séparatiste et indépendant de l'Éthiopie.

#### d) Le problème des réfugiés.

Près de la moitié des réfugiés dans le monde (10 millions de personnes) vivent en Afrique. Si toutes les régions de ce continent, ou presque, sont affectées par ce drame humain, celui-ci prend toutefois des proportions particulièrement préoccupantes dans deux régions : la Corne de l'Afrique, et l'Afrique australe.

#### I - La Corne de l'Afrique.

##### - Situation générale.

La pression des troubles intérieurs, la violence des guerres intestines, enfin les fortes sécheresses périodiques ont contraint une population considérable, d'origine souvent nomade, à abandonner sa zone d'origine pour se réfugier, depuis 1978, dans cinq zones principales :

- en Somalie, près de la frontière éthiopienne (700 000 environ).
- au Sud Soudan, au Soudan oriental, au Soudan occidental (850 000 au total).
- à Djibouti (40 000).

Or considère que le tiers des réfugiés africains se trouve dans la Corne de l'Afrique. Il est toutefois difficile de se faire une idée très précise de la question pour de multiples raisons qui tiennent à l'absence de dénombrement systématique des personnes concernées, à la difficulté d'associer à la notion juridique de "réfugiés" la réalité de populations traditionnellement nomades et qui se déplacent pour les motifs les plus divers, enfin à l'importance des flux et reflux intervenus depuis la fin de l'année 1984.

**- Les évolutions récentes.**

Depuis la fin de l'année 1984, en effet, un nombre élevé de personnes a de nouveau quitté sa région d'origine, créant pour les Etat d'accueil une charge inattendue, dépassant largement leur capacité d'absorption, et les contraignant à se tourner vers le Haut Commissariat aux Réfugiés afin d'obtenir une aide d'urgence.

Les principaux mouvements ont été depuis cette date :

- de la Somalie et du Soudan vers l'Ethiopie : 393 000 retours ;
- de l'Ethiopie vers la Somalie : environ 200 000 réfugiés (Ogadenis, Oromos) ;
- de l'Ethiopie vers le Soudan oriental : 260 000 au 31 Mars 1986 (contre 316 000 deux mois auparavant) ;
- du Tchad vers le Soudan occidental : environ 120 000 Tchadiens ;
- d'Ouganda vers le Soudan méridional : quelques dizaines de milliers (rejoignant plus de 200 000 Ougandais déjà présents au Soudan).

Difficiles à cerner avec exactitude, les causes spécifiques de ces récents déplacements semblent être, d'une façon générale :

- dans le sens Ethiopie vers la Somalie et le Soudan : les regroupements autoritaires de l'habitat ("villagisation"), les transferts de population, les harcèlements militaires, qui ont certainement joué un rôle important ;
- dans le sens Soudan et Somalie vers l'Ethiopie (rapatriements), l'épidémie de choléra en Somalie (depuis mars 1985), les cycles agricoles et l'accueil réservé en Ethiopie sous le contrôle du H.C.R..

## **II - L'Afrique australe.**

Trois pays en Afrique australe sont concernés par l'afflux de réfugiés sur leur sol national : la Zambie, le Botswana, et le Zimbabwe.

### **- La Zambie.**

D'après les derniers recensements d'organisations nationales et internationales, il y aurait 120 000 réfugiés en Zambie, venant essentiellement d'Angola et du Mozambique. Ces populations, fuyant les combats et l'insécurité qui règnent dans leur pays d'origine s'intègrent pour la plupart dans les populations des zones frontalières dont elles sont proches ethniquement.

Il n'y a que deux camps de réfugiés en Zambie, à Meheba, près de Solwezi dans le nord du pays qui n'abrite que 12.500 personnes, et à l'ouest Mayukwayukwa où 2 100 personnes ont été recensées. Ainsi, à peine plus de 10 % des réfugiés ont trouvé un abri provisoire dans un centre.

### **- Le Botswana.**

La majorité des 5 000 réfugiés politiques recensés sont d'origine sud- africaine, namibienne et zimbabwéenne, quelques Angolais seulement se trouvent dans les localités au nord du pays, à proximité de la Bande de Caprivi.

### **- Le Zimbabwe.**

De nombreux Mozambicains, fuyant l'insécurité de leur pays, ont trouvé refuge au Zimbabwe, plus particulièrement dans les régions orientales. Apparentés aux populations locales, ils tendent à s'y établir. Les autorités ont néanmoins procédé à l'installation de trois camps abritant chacun environ 10 000 personnes. Le HCR a été sollicité pour l'installation et la supervision des camps.

### III - Les solutions envisagées.

Les deux Conférences internationales sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA) qui se sont réunies en 1981 et 1984 ont permis de mobiliser des ressources importantes.

Il semble toutefois difficile de trouver rapidement une solution à ce problème : l'afflux constant de nouveaux réfugiés grève l'économie du pays d'accueil.

Ceux-ci, confrontés à leurs propres difficultés économiques et sociales, se montrent de plus en plus réticents devant l'accroissement du nombre de ces personnes en quête d'asile qui ne répondent pas au statut de réfugiés et qui représentent à terme un risque potentiel pour leur stabilité. C'est ainsi que le gouvernement djiboutien face à une économie très dégradée et arguant de l'amélioration de la situation en Ethiopie, a décidé de rapatrier dans leur pays d'origine d'ici la fin de l'année, avec l'aide du HCR, 13 000 à 14 000 réfugiés éthiopiens (depuis le 1er août, tous les programmes d'assistance à la réinsertion dans les pays tiers sont suspendus). Les premières réactions des réfugiés et de leurs organisations représentatives sont pour le moment largement négatives.

En accueillant sur son territoire un nombre relativement élevé de réfugiés (172 000), la France aide à la recherche de solutions. En outre, sur le plan financier, la contribution de la France aux programmes du HCR a connu un accroissement sensible en 1984 (26,5 MF) et en 1985 (41 MF).

### D - Un nouvel état d'esprit sur l'Afrique.

Le tableau assez sombre de la situation d'ensemble du continent africain que nous venons de tracer, ne doit pas déboucher sur un constat de désespoir. Il est temps de dénoncer les tentations trop fréquentes de "l'Afro-pessimisme" qui présente le sous-développement comme une fatalité à laquelle aucun effort de volonté ne permettrait d'échapper.

Deux éléments nouveaux permettent au contraire d'envisager d'un nouvel oeil l'avenir des pays africains.

Il s'agit tout d'abord du nouvel état d'esprit réaliste des dirigeants africains qui acceptent dorénavant de reconnaître leur part de responsabilité dans les difficultés que rencontrent leurs pays.

Il s'agit également de la prise de conscience par la communauté internationale de la gravité des menaces qui pèsent sur l'Afrique, qui lui semble de ce fait mériter un effort d'aide tout particulier.

### 1°. Le nouveau réalisme africain.

La réunion de l'Organisation des Etats Africains (O.E.A.) qui s'est tenue en juillet 1985 à Addis Abeba apparaît comme une révolution porteuse d'espérance dans l'esprit des dirigeants africains.

Renonçant à attribuer au seul héritage colonial la responsabilité de la situation souvent catastrophique dans laquelle se trouve leur pays, les chefs d'Etat africains ont accepté de reconnaître leur part de responsabilité dans le mal-développement du continent. En particulier, ils ont convenu de l'inadéquation manifeste de certaines politiques menées antérieurement qui orientaient les ressources financières, pourtant trop rares et précieuses, vers des investissements d'une rentabilité douteuse, alors qu'était négligée l'agriculture, pourtant essentielle à des pays dont l'autosuffisance alimentaire ne cesse de décroître.

Cette nouvelle analyse des causes du sous-développement par les chefs d'Etat africains s'est doublée d'une résolution de ne plus attendre de la seule aide extérieure l'essor de leur économie, mais de compter davantage sur eux-mêmes et sur une meilleure orientation de leurs efforts.

A cet égard, alors que dans la plupart des cas, la part de l'agriculture dans les investissements africains est inférieure à 10 %, les Etats membres de l'O.E.A. ont décidé d'accroître leur effort en faveur de ce secteur dont on s'accorde à reconnaître aujourd'hui le rôle déterminant dans le lancement d'un processus de développement auto-centré et auto-entretenu.

**2°). La session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'Afrique.**

L'évolution des esprits des dirigeants africains vers un plus grand réalisme s'est doublée d'une prise de conscience par la communauté internationale de la situation particulièrement grave du continent africain.

L'une et l'autre de ces évolutions, également encourageantes pour l'Afrique, sont à mettre au crédit du président sénégalais Abdou Diouf dont l'action inlassable en qualité de président de l'Organisation des Etats africains a permis l'aboutissement.

Cette XXIII<sup>e</sup> session extraordinaire des Nations Unies s'est clôturée le 1er juin 1986 avec l'adoption par l'Assemblée générale d'un "Programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique 1986-1990".

Le résultat de longues semaines de négociations, souvent difficiles et que l'on a pu croire à certains moments vouées à l'échec, est incontestablement un succès pour le continent africain, et dans cette perspective, un succès pour la France. Il marque aussi un tournant important dans l'histoire des institutions des Nations Unies.

**a) Un succès pour l'Afrique.**

Le travail sérieux de préparation accompli par les Africains depuis le sommet de l'OUA en juillet 1985 a permis au groupe africain d'ouvrir les négociations sur la base d'un document précis, le Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique (PPREA). Celui-ci témoignait d'une prise de conscience très nette par les Africains de leurs responsabilités dans la situation de leur continent et de leur engagement à se doter des moyens pour amorcer le redressement économique du continent.

Même si les estimations chiffrées paraissent approximatives, le besoin de ressources extérieures supplémentaires a été reconnu par la communauté internationale qui s'est engagée à appuyer et soutenir les efforts de redressement entrepris par les pays africains.

Les Africains ont ainsi obtenu un document de référence, portant sur une période précise, qui a recueilli le consensus de la communauté internationale. Nul doute que dans les diverses enceintes de négociations multilatérales et dans leurs rapports bilatéraux, ils auront utiliser ce résultat comme un acquis sur lequel personne ne pourra revenir.

Le dernier chapitre du document, consacré au "suivi" leur donne également la garantie que les engagements pris à New-York ne seront pas éphémères et que l'occasion leur sera donnée périodiquement de juger les actions des bailleurs de fonds au regard des intentions affichées.

#### b) Un succès pour la France.

Jouant pleinement le jeu de la concertation communautaire, la délégation française a pu faire valoir, aux moments opportuns, les points essentiels de sa position :

- la nécessité de flux financiers supplémentaires pour soutenir les programmes d'ajustement entrepris par les États africains ;

- L'engagement des bailleurs de fonds pour que les flux de capitaux publics soient positifs en faveur des pays aidés ;

- Le traitement de la dette selon les mécanismes existants ;

- Le principe d'un suivi de la mise en oeuvre du Programme des Nations Unies pour l'Afrique sans création de mécanisme ou de structure nouvelle, mais qui exercera une certaine pression politique sur les bailleurs de fonds quant à leurs performances d'aide.

#### c) Un tournant dans l'histoire des institutions des Nations Unies.

Consacrer une session de l'Assemblée générale à la situation économique d'un continent est un événement sans précédent. Cette novation a certainement pesé dans l'esprit de tous comme une obligation de résultat. Elle constitue un exemple de dialogue Nord-Sud moins abstrait et plus opérationnel.

Les résultats véritables de cette session extraordinaire ne pourront être évalués toutefois que sur le long terme. Il appartient à ceux qui appuient les efforts de l'Afrique de faire

preuve de rigueur dans le dialogue avec les Etats africains et de constance dans la mise en oeuvre des engagements pris à New-York.

Dans l'immédiat les prochaines négociations intéressant l'Afrique (AID VIII notamment) constitueront un premier test de la bonne volonté de la Communauté internationale.

## Section II : La réforme ministérielle.

La réforme ministérielle menée par le décret n° 86-716 du 17 juillet 1986 adapte les structures du ministère de la Coopération aux priorités africaines qui ont été définies.

Cette réforme comporte deux lignes directrices :

- le retour au critère géographique pour la délimitation des compétences du ministère
- le rôle général du ministère en matière de coopération. Votre rapporteur déplore toutefois à cette occasion que le ministère de la Coopération ne représente qu'une part encore insuffisante dans l'aide publique française au développement.

### A - Le retour au critère géographique.

Depuis 1981, la répartition des compétences en matière de relations avec les pays en développement s'effectuait selon un critère purement fonctionnel. Les services du Quai d'Orsay et les services de la rue Monsieur avaient tous deux une compétence mondiale, les uns dirigeant les actions diplomatiques, consulaires, culturelles, scientifiques et techniques, les autres se réservant l'aide au développement.

Le retour au critère géographique, qui était appliqué antérieurement, permettra de mettre fin aux flottements que l'on avait pu déplorer.

L'action du ministère de la Coopération s'exerce désormais dans la zone dite "du champ" qui regroupe les Etats francophones de l'Afrique du Sud du Sahara, ceux de l'Océan Indien et des Caraïbes, dont la liste est énumérée par le décret n° 86-716 du 17 avril 1986 :

1/ Afrique : Bénin, Burkina, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Saint-Thomas et le Prince, Sénégal, Tchad, Togo, Zaïre.

2/ Amérique : Haïti

3/ Asie : Vanuatu.

Dans la définition implicite de la notion de "champ" qui prévalait avant la promulgation du décret précité, le "champ" correspondait aux pays où intervenait le Fonds d'aide et de coopération (FAC). Par rapport à cette définition, trois modifications ont été apportées :

1. Le Mozambique ne relève pas du "champ". Les relations de coopération pour le développement relèvent du ministère des Affaires étrangères. La suite des opérations engagées sur le FAC sera assurée par des crédits du titre IV.

2. L'Angola se trouve dans la même situation. Cependant, n'ayant pas pu connaître de financements du FAC faute de temps, aucun engagement nouveau n'a été pris.

3. Les "Petites Antilles" (Sainte-Lucie, Saint-Vincent, La Dominique, La Grenade) ne relèvent pas du champ. Cependant, le ministère des Affaires étrangères pourra déléguer en partie certaines fonctions au ministère de la Coopération. Ceci pourra permettre notamment de poursuivre l'intervention du FAC qui, pour ces quatre pays, a fait l'objet d'accords internationaux.

**B - Le rôle général joué par le ministère en matière de coopération.**

Rendu à sa dignité de ministère à part entière, et non plus relégué à la section II du budget du ministère des Relations extérieures, le ministère de la Coopération se voit reconnaître une compétence générale qui s'exerce à travers trois grandes attributions.

1°) Il est chargé de la coopération avec les Etats énumérés ci-dessus.

2°) En liaison avec le ministère des Affaires étrangères, il assure la négociation et veille à l'exécution des traités et accords de coopération conclus entre la République française et ces Etats, à l'exception de ceux concernant la politique étrangère et la défense, dont il est tenu informé. Il est également consulté sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement de ces Etats.

3°) A la demande du ministre des Affaires étrangères, il peut être chargé de certaines missions dans d'autres pays en développement. Il participe à la définition de la politique française d'aide au développement. A ce titre, il est associé aux négociations internationales relatives aux questions de développement. Il suit en particulier les actions de la Communauté économique européenne en matière d'aide au développement. En accord avec le ministre des Affaires étrangères, il peut représenter le gouvernement au conseil des ministres prévu par la convention A.C.P.-C.E.E., signée à Lomé le 8 décembre 1984.

**C - La part encore insuffisante du ministère de la Coopération dans l'aide publique française au développement.**

Votre rapporteur espère que cette restauration du ministère de la Coopération dans la plénitude de ses

compétences se doublera d'un renforcement de sa part dans l'aide publique au développement.

Il juge en effet particulièrement préoccupante l'évolution de ces dernières années qui a conduit à une érosion de la proportion de notre aide bilatérale transitant par le ministère de la Coopération, et que retrace le tableau suivant :

Années	Part de l'A.P.D. bilatérale transitant par le ministère de la coopération (En pourcentage)
1980 .....	46,6
1981 .....	32,7
1982 .....	35,6
1983 .....	35,5
1984 .....	29,3
1985 .....	28,8

Cette évolution est préoccupante d'un double point de vue :

- l'aide bilatérale versée par le ministère de la Coopération est constituée uniquement de dons. Sa diminution relative entraîne pour corollaire la régression des dons par rapport aux prêts. Dans ces conditions on peut estimer que la volonté du gouvernement de renverser cette tendance jugée fâcheuse passe par un renforcement de la part de notre aide au développement passant par le ministère de la Coopération.

- la dispersion de notre aide au développement entre divers organismes publics nuit vraisemblablement, en dépit des mécanismes de coordination mis en place, à l'harmonisation de notre aide.

On peut s'interroger en particulier sur le bien-fondé de l'inscription au budget du ministère des Finances, ou du ministère de l'Agriculture, d'une part non négligeable de l'aide publique au développement. Ne s'agit-il pas d'un démembrement préjudiciable de compétences qui devraient revenir au ministère de la Coopération et au Quai d'Orsay ?

## DEUXIEME PARTIE

### LES GRANDES ORIENTATIONS DE L'EFFORT FRANCAIS EN MATIERE DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT

Le ministère de la Coopération se voit confier par le décret du 17 avril 1986 un rôle directeur dans la politique française d'aide au développement. Dans ces conditions, il apparaît indispensable, à l'occasion de l'examen de son projet de budget pour 1987, de juger non seulement les objectifs généraux de son action, et le montant de ses crédits, mais, d'une façon générale, d'évaluer l'importance de l'aide globale apportée par la France au développement, et dont seule une partie trop faible - on l'a remarqué -, transite par le ministère de la Coopération.

#### Section I - Evaluation de l'effort national en faveur de la coopération : l'aide publique au développement.

L'effort national en faveur de la coopération et du développement peut être estimé à partir d'une grandeur internationalement reconnue : l'aide publique au développement (A.P.D.). Celle-ci regroupe l'ensemble des flux financiers - dons ou prêts - qui expriment la politique de coopération conduite par le gouvernement français. Ses modalités de calcul découlent des directives du Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E., qui sont universellement admises. Sans entrer dans le détail des critères retenus par le C.A.D., qu'il suffise d'indiquer que pour être pris en compte au titre de l'A.P.D., les prêts doivent être accordés à des conditions dites "douces", c'est-à-dire comporter un élément de libéralité égal ou supérieur à 25 %, déterminé à partir du taux d'intérêt, du délai de remboursement et du délai de grâce.

**A - Le volume de l'aide publique au développement : la reprise de la progression ne devrait toutefois pas permettre d'atteindre l'objectif des 0,7 % du P.I.B. d'ici 1988.**

L'aide publique au développement consentie par la France en faveur de la coopération a suivi depuis 1979 une progression appréciable, qu'on l'évalue en y incluant ou non les Départements ou Territoires d'Outre-mer.

**1°). La valeur globale de l'A.P.D. stricto-sensu.**

La valeur globale de l'aide publique au développement est passée de 8,3 millions de francs en 1979 à près de 25 millions de francs en 1985, ce qui représente plus que le triplement du montant de l'aide publique consentie par la France en l'intervalle de sept années.

De la sorte, la part de l'aide publique au développement dans le P.I.B. a crû de façon appréciable, passant au cours de cette période de 0,33 % à 0,54 %.

Cette progression s'est toutefois effectuée à un rythme inégal. Après avoir commencé par une forte croissance en 1981, elle s'est ensuite tassée jusqu'en 1985, où elle a atteint le niveau de 0,54 % ; les prévisions de réalisation pour 1986 laissent même présager un fléchissement momentané de l'A.P.D. à un niveau de 0,52 %.

Dans ces conditions, en dépit de la reprise de la progression prévue pour 1987, il ne sera pas possible d'atteindre dès 1988, comme il était initialement prévu, l'objectif d'une aide publique au développement égale à 0,7 % du P.I.B.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Valeur en millions de francs	8,3	10	14	17,2	19	22,3	24,8
Pourcentage P.I.B. ....	0,33	0,36	0,45	0,48	0,48	0,52	0,54

**2°. La valeur globale de l'aide au développement, DOM-TOM inclus.**

Les versements aux départements et territoires d'Outre-Mer étaient naguère comptabilisés dans l'aide publique française au développement.

Cet amalgame était contestable - et contesté - dans la mesure où il peut sembler paradoxal de mettre sur le même plan l'aide que nous apportons à des nations en développement et celle que nous nous donnons à nous-mêmes.

Il est toutefois intéressant de citer, pour mémoire, les chiffres qui retracent l'évolution de l'aide publique DOM-TOM compris, de façon à les comparer à ceux qui dessinent la progression de l'A.P.D. stricto sensu.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Valeur en millions de francs	14,3	17,1	22,7	26,4	29	33,1	35,9
Pourcentage P.I.B. ....	0,59	0,62	0,73	0,74	0,74	0,77	0,78

Cette progression, moins rapide que celle de l'A.P.D. stricto-sensu, montre que le renforcement de notre effort s'effectue davantage en faveur des pays en développement. Ce que démontre le tableau suivant qui retrace la part de notre aide globale consacrée aux DOM-TOM.

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Pourcentage A.P.D. consacrée aux D.O.M.-T.O.M. ....	42,1	41,6	37,9	34,9	34,4	32,6	31,9

**B - La répartition de l'aide publique au développement : une prédominance de l'aide bilatérale, et des priorités en faveur du continent africain et des pays les moins avancés.**

L'analyse de la répartition de l'aide publique française révèle une prédominance de l'aide bilatérale, et des priorités en faveur du continent africain et des pays les moins avancés (P.M.A.).

**1°). La prédominance de l'aide bilatérale.**

En dépit d'une tendance à "mondialiser" notre aide en 1981 et 1982, sur une période trop brève pour entraîner des résultats sensibles, l'aide française reste traditionnellement marquée par une certaine prédominance de l'aide bilatérale.

(En milliards de francs courants.)

	Aide bilatérale		Aide multilatérale	Aide totale
	Dons	Prêts		
	1980 .....	5,1	1,9	3
1981 .....	7,1	3,5	3,4	14,1
1982 .....	8,3	4,3	4,7	17,2
1983 .....	10,3	3,6	5,1	19,1
1984 .....	11,7	5,2	5,4	22,3
1985 .....	12,1	6,2	6,6	24,9

D'une façon générale, la France consacre une proportion plus faible que les autres pays du Comité d'Aide au Développement (C.A.D.) aux formes d'aide multilatérale. L'étroitesse des liens qu'elle a tissés avec ses partenaires privilégiés d'Afrique l'incite en effet à verser directement son aide aux pays bénéficiaires, plutôt que d'emprunter la médiation d'un organisme international.

**PART DE L'AIDE MULTILATÉRALE DANS L'AIDE TOTALE DE CHACUN DES PAYS**

(En pourcentage.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
France .....	29,6	24,4	27,3	26,8	24,2	26,5
Etats-Unis .....	38,8	25,3	40,7	31,2	25,9	»
Japon .....	40,1	28,7	21,7	35,5	43,8	»
Allemagne .....	34,8	29,5	28,1	33,8	32,9	»
Canada .....	38,9	37,3	30,9	40,6	36,1	»
Royaume-Uni .....	28,4	39,5	46,8	46,6	45,6	»
Pays-Bas .....	24,7	24,3	27,7	32,1	30,7	»
Italie .....	87,8	74	61,9	46,2	44,8	»
Suède .....	25,7	34,4	40,6	30,2	29	»
<b>Total C.A.D. ....</b>	<b>33,6</b>	<b>28,8</b>	<b>33,5</b>	<b>32,5</b>	<b>31,4</b>	<b>»</b>

Source : Comité d'Aide au Développement (C.A.D.)

On ne doit toutefois pas négliger l'aide multilatérale, qui est une composante importante, en volume comme en qualité, de notre politique de coopération :

- elle marque notre présence au sein d'organismes internationaux de développement;

- elle constitue souvent un appui sérieux aux "objectifs industriels et commerciaux" de l'aide, en raison d'un taux de retour assez élevé constaté sur nos participations aux institutions internationales.

L'aide française multilatérale connaît des fluctuations annuelles assez importantes qui peuvent résulter soit de décisions ponctuelles du gouvernement français - comme par exemple, le degré de contribution à une institution donnée - soit, comme c'est plus souvent le cas, des procédures selon lesquelles s'opèrent les versements.

Ainsi, par exemple, en 1985, les contributions à l'Association Internationale de Développement (A.I.D.) ont très fortement progressé, et ce pour deux raisons :

- un accroissement de la contribution dans le cadre de la reconstitution

- le versement de la contribution au Fonds Spécial pour l'Afrique, mis en place au sein de l'institution.

**2°). Une priorité en faveur du continent africain et des Pays les moins Avancés.**

Notre aide au développement demeure principalement orientée vers le continent africain. Plus récemment, une nouvelle priorité a été définie en faveur des Pays les Moins Avancés. Ces deux priorités ne sont absolument pas contradictoires, dans la mesure où la très grande majorité des P.M.A. se trouve précisément en Afrique.

**a). La prépondérance de l'aide à l'Afrique.**

Après une forte poussée de l'effort consenti en faveur des "nouveaux pays en développement" d'Amérique et d'Asie en 1981 qui a réduit la part de l'Afrique dans l'aide bilatérale ventilée géographiquement, pour la ramener d'environ 82 % à 75 %, cette part s'est ensuite maintenue entre 75 % et 79 %.

Toutefois, exprimée par rapport au P.N.B., la part de l'Aide publique au développement en faveur de l'Afrique a augmenté de façon quasi-continue pour passer de 0,21 % en 1980 à 0,27 % en 1985, cette progression bénéficiant plus à l'Afrique subsaharienne qu'à l'Afrique du Nord.

(En pourcentage.)

Années	Part dans l'aide bilatérale ventilée consacrée à l'Afrique et les pour étages du produit national brut	
	D.O.M.-T.O.M. exclus	Produit national brut
1979 .....	81,7	"
1980 .....	81,9	0,21
1981 .....	74,6	0,23
1982 .....	77,6	0,26
1983 .....	75,2	0,24
1984 .....	79,3	0,27
1985 .....	77	0,27

**b). La priorité en faveur des Pays les Moins Avancés.**

L'aide aux "pays les moins avancés" a connu une progression sensible, en valeur absolue comme en pourcentage, qui lui a permis d'atteindre dès 1984 le niveau des 0,15 % du P.I.B., qui était l'objectif que s'était fixé le gouvernement à la Conférence de Paris de septembre 1981. L'objectif a même été dépassé en 1985 puisque l'aide aux P.M.A. a atteint cette année-là 0,16 % du P.I.B. On peut toutefois regretter que cette progression se soit accompagnée d'une dégradation de la part des dons par rapport aux prêts dans l'aide totale consentie aux P.M.A.

**AIDE AUX PAYS LES MOINS AVANCÉS**

<b>Année</b>	<b>Aide bilatérale</b>	<b>Aide multilatérale</b>	<b>Total</b>	<b>Pourcentage de P.N.B.</b>
1979 .....	1.330	700	2.030	0,08
1980 .....	1.675	800	2.475	0,09
1981 .....	2.451	900	3.351	0,11
1982 .....	2.841	1.520	4.361	0,12
1983 .....	3.561,7	1.577,3	5.139	0,13
1984 .....	4.936,2	1.670	6.606,2	0,15
1985 .....	5.119,8	2.194	7.313,8	0,16

**C - La composition de l'aide publique au développement : la volonté de renverser la tendance préoccupante au glissement de la part des prêts au détriment de celle des dons.**

**1°). La volonté de rééquilibrer le partage entre les dons et les prêts.**

Ainsi que le montre le tableau suivant, la progression de l'aide publique française au développement a principalement joué en faveur des prêts.

Années	D.O.M.-T.O.M. exclus - versements nets, en millions de francs et pourcentage		
	Dons	Prêts	Total
1980 .....	5.129 (72,9)	1.906 (27,1)	7.035 (100)
1981 .....	6.702 (67)	3.516 (33)	10.218 (100)
1982 .....	8.295 (66,3)	4.225 (33,7)	12.520 (100)
1983 .....	10.346 (74,1)	3.607 (26,9)	13.953 (100)
1984 .....	11.647 (68,9)	5.251 (31,1)	16.898 (100)
1985 .....	12.041 (65,8)	6.259 (34,2)	18.300 (100)

Cette tendance apparaît d'autant plus préoccupante que les pays en développement sont déjà trop lourdement endettés.

Aussi le gouvernement a-t-il affirmé sa volonté de rétablir dans toute la mesure du possible la part des dons par rapport aux prêts soit par la voie de subventions budgétaires directes, soit par le biais de subventions de bonification d'intérêts qui permettent de réduire d'autant le poids de l'endettement supporté par les pays en développement.

**2°). La nécessité de redresser la part de l'aide passant par le ministère de la coopération.**

En pourcentage, la part de l'aide publique au développement transitant par le ministère de la coopération est en diminution constante depuis 1981. Cette évolution apparaît comme un corollaire de la tendance précédente, dans la mesure où l'aide versée par le ministère est exclusivement composée de dons. La volonté du gouvernement de favoriser à l'avenir cette forme d'aide, devrait de l'avis de votre rapporteur, passer par une restauration de la part du ministère dans le versement de l'aide publique au développement.

Années	Part de l'A.P.D. ministérielle transmise par le ministère de la coopération (En pourcentage)
1980 .....	46,6
1981 .....	32,7
1982 .....	35,6
1983 .....	35,5
1984 .....	29,3
1985 .....	28,8

**Section II : Les objectifs généraux de la politique de coopération.**

Principalement centrée sur l'Afrique francophone, la politique française d'aide au développement ne se limite toutefois pas aux seuls pays dits de la "zone du champ", relevant de la compétence exclusive du ministère de la coopération. Aussi paraît-il nécessaire, avant de passer à l'étude des objectifs sectoriels et des priorités géographiques de ce ministère, d'évoquer également en quelques mots l'aide au développement que la France fournit par d'autres canaux aux pays qui n'entrent pas dans le champ.

**A - Les orientations géographiques de notre aide bilatérale.**

**1°. Les pays n'appartenant pas "au champ".**

La coopération avec les pays en développement n'appartenant pas au "champ" ne relève pas du ministère de la coopération.

Les crédits que la France consacre au développement de ceux-ci émanent d'autres administrations.

**a). Les autres administrations participant à l'aide au développement.**

**Ces administrations sont :**

**- La Direction générale des relations scientifiques, culturelles et techniques (D.G.R.C.S.T.) du ministère des Affaires étrangères.**

Bénéficiant d'une compétence générale en matière de coopération avec les pays n'appartenant pas au "champ", elle participe à l'aide au développement par les crédits affectés à quatre directions :

\* la Direction du français

\* la Direction de la communication

\* la Direction de la communication scientifique et technique

\* la Direction des identités et échanges culturels.

- Le ministère de l'Economie, des Finances et de la Privatisation octroie des prêts du Trésor qui, répondant aux critères fixés par le Comité d'aide au développement, peuvent être comptabilisés dans l'aide publique au développement. Leur montant dépend des opportunités de financement retenues, et du degré de concessionnalité des prêts.

- Le ministère de la Recherche consacre à l'aide publique au développement des crédits qui correspondent essentiellement aux actions propres de l'O.R.S.T.O.M., du C.I.R.A.D. et des organismes intervenant en coopération. Le montant prévisionnel de ces crédits par pays n'est pas encore connu.

- La Caisse centrale de coopération économique couvre un certain nombre de pays qui ne relèvent plus de la compétence du ministère de la Coopération, il s'agit :

. dans le Maghreb, de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc

. en Afrique de l'Ouest, de la Sierra Leone, du Ghana, du Libéria

. en Afrique de l'Est, de la Somalie

. en Afrique australe, du Mozambique, de l'Angola.

- Un certain nombre de ministères techniques (celui de l'Agriculture, par exemple, qui fournit l'aide alimentaire)

fournissent des prestations ou des moyens associés à ceux-ci dans des opérations ou des projets ponctuels.

**b). Les priorités par région en dehors de la zone du champ.**

- Au Maghreb, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie restent, pour des raisons évidentes, des pays d'importance majeure pour notre action culturelle, scientifique et technique.

La coopération qui au lendemain des indépendances visait pour l'essentiel à suppléer au manque de cadres locaux (substitution) et à former ces cadres a évolué vers la "formation de formateurs" dans tous les domaines puis, plus récemment, vers des actions concertées visant des objectifs précis à finalité économique, scientifique ou industrielle.

Les progrès de l'arabisation, la démographie galopante et la généralisation de l'enseignement entraînent cependant une baisse du niveau de formation des cadres nationaux qui doit nous inciter à concentrer nos crédits sur des filières de formation bien choisies et sur des actions favorisant la valorisation des potentialités de nos partenaires.

Au niveau des moyens, le Maghreb reçoit des concours définitifs et des prêts (Trésor pour la Tunisie et le Maroc, Caisse centrale pour l'Algérie) qui en font la zone la plus importante après les 26 Etats du "champ" traditionnel de coopération en Afrique au sud du Sahara.

L'érosion régulière des moyens qui lui étaient consacrés depuis plusieurs années devrait être stoppée. Par ailleurs l'intérêt qu'il y aurait à étendre à la Tunisie et au Maroc la faculté de la Caisse centrale d'intervenir en tant que prêteur a été signalée par les services de la Coopération et du Développement.

- Au Proche et au Moyen-Orient, notre coopération prend en compte trois considérations essentielles : l'importance primordiale de la dimension politique, les enjeux économiques et commerciaux, enfin, le levier exceptionnel d'influence que constituent les anciennes affinités culturelles.

La plus grande part de nos moyens d'aide au développement dans cette zone est consacrée aux actions de formation et au rayonnement de la langue française.

Ces actions de formation, en ce qui concerne la coopération scientifique et technique, visent de plus en plus à favoriser le développement des échanges économiques et scientifiques (c'est le cas notamment, outre les pays précédemment cités, pour ceux de la péninsule Arabique).

**- Pays de l'Afrique subsaharienne "hors champ".**

Les pays de l'Afrique subsaharienne ne relevant pas du F.A.C. ne représentent qu'une part relativement faible de l'aide dispensée au titre de la coopération technique. Ils reçoivent par ailleurs des crédits d'aide du Trésor et, pour certains, de la Caisse centrale.

Dans la Corne de l'Afrique, l'évolution de la situation nous amène à orienter notre aide vers les besoins essentiels des populations, en particulier en Ethiopie, au Soudan et en Somalie, alors que les préoccupations d'ordre économique prédominent dans les programmes consacrés à des pays tels que le Nigéria, l'Angola, le Kenya, voire le Zimbabwe. En Afrique du Sud nous participons à la formation de cadres noirs.

**- En Amérique latine et dans les Caraïbes**

Les relations de coopération dans cette zone sont ancrées dans le passé et les liens culturels restent étroits.

Si la coopération au développement est plus faiblement dotée que dans les autres zones, certaines actions de coopération d'intérêts mutuels à caractère scientifique ou économique ont été accomplies en direction de pays jugés prioritaires : Brésil, Mexique, Vénézuéla, Colombie.

Dans les Caraïbes, notre effort vise à aider au développement en confortant la francophonie d'une région marquée par la présence de nos départements d'Outre-Mer.

**- En Asie et dans le Pacifique**

En Asie du Sud et du Sud-Est, à l'exception des Etats de l'ancienne Indochine, notre action de coopération vise à

favoriser notre présence économique dans une zone en développement rapide où prédomine l'influence anglo-saxonne. C'est le cas pour des pays comme l'Indonésie, l'Inde, la Malaisie où la coopération technique est relativement modeste par rapport aux protocoles financiers.

Au Vietnam et au Laos cette forme de coopération est par contre la seule existante et maintient une présence française sur les plans culturel et technique malgré les difficultés liées à la situation et au régime de ces pays.

Dans le Pacifique, la seule coopération jusqu'ici importante était celle menée avec le Vanuatu en raison des liens historiques avec ce pays. A partir de 1986 un programme de coopération scientifique et technique orienté vers les autres Etats insulaires de la zone est appelé à se développer dans le cadre de notre politique dans le Pacifique sud.

## 2°). La zone de compétence du ministère de la Coopération.

### - les pays africains.

A l'intérieur de l'ensemble africain dont la place est prépondérante dans notre coopération, les pays francophones de la zone du champ présentent une priorité renforcée.

Ces pays, de la compétence du ministère de la Coopération, occupent avec les trois pays du Maghreb l'intégralité des vingt premières places dans la liste des Etats destinataires de l'aide française. Parmi les pays francophones d'Afrique noire, ce sont le Sénégal, le Cameroun, la République Centrafricaine, Djibouti, le Tchad et Madagascar qui enregistrent les apports les plus importants : entre 200 et 520 millions de francs de subventions pour chacun en 1985, sans compter les prêts. Ils sont suivis de près par le Mali, le Congo, la Mauritanie, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Niger et le Burkina Faso, qui ont reçu entre 150 et 200 millions de francs de subventions en 1984.

Le développement des relations de coopération avec la Guinée, amorcé en 1984 avec l'arrivée au pouvoir du général Conte s'est poursuivi et amplifié en 1985 et 1986. En 1987, ce pays, à côté du Tchad, se placera au tout premier rang des priorités pour l'affectation de l'aide gérée par le ministère de la Coopération.

La répartition de l'aide entre ses trois composantes - aide aux investissements, coopération technique et culturelle, soutien économique et financier - demeure relativement variable d'un pays à l'autre. Globalement, la coopération technique et culturelle représente la moitié de l'ensemble, l'aide aux investissements le tiers et le soutien économique et financier le sixième.

Le ministère de la Coopération couvre également deux pays non africains :

- le Vanuatu reçoit depuis son indépendance une aide importante et généreuse : quelque 70 à 80 millions de francs d'aide sur crédits budgétaires lui ont en effet été consacrés, ce qui représente 30 à 40 % de l'aide publique extérieure dont il a bénéficié.

Le Vanuatu a toutefois jugé bon d'adopter systématiquement une attitude inamicale à l'égard de notre pays, tant dans la région du Pacifique que dans les instances internationales.

Notre pays veille certes à ne pas s'ingérer dans les choix politiques de ses partenaires, quels qu'ils soient. Ce n'est toutefois pas s'ingérer dans les affaires intérieures d'un pays que de tirer les conséquences négatives de ses choix de politique extérieure, particulièrement lorsque ceux-ci sont orientés contre notre souveraineté et contre nos intérêts majeurs.

C'est pourquoi le ministre, interrogé en commission sur cette question, a clairement indiqué que les crédits affectés au Vanuatu avaient été réduits fortement en 1986, et que cette mesure serait accentuée en 1987.

Les crédits ainsi économisés seront redéployés au profit d'un Fonds de coopération économique pour le Pacifique Sud, destiné à financer des projets de développement économique dans les autres Etats insulaires de la région.

S'il convient de réduire les aides directes au Vanuatu, il serait toutefois préjudiciable de réduire notre effort en faveur de l'enseignement de notre langue dans ce pays de tradition francophone.

- Haiti : En qualité d'Etat francophone, Haiti a toujours bénéficié, au sein de la région des Caraïbes, d'une priorité dans notre politique de coopération. Notre aide budgétaire, qui s'élevait à 35,6 millions de francs, est passée à 43,3 millions de francs en 1986, et devrait être encore plus substantiellement accrue en 1987, pour atteindre un montant d'environ 90 millions de francs.

Cet accroissement de notre aide est particulièrement nécessaire à un pays qui, confronté à une situation économique particulièrement dégradée, s'est lancé depuis les événements de février 1986 dans un processus de démocratisation qu'il convient d'encourager.

Notre aide, qui vient en deuxième position derrière celle des Etats- Unis, s'orientera dans quelques directions prioritaires :

- \* Le rétablissement d'un élevage porcin, qui joue un rôle essentiel dans l'épargne du paysan Haitien.
- \* L'émission en direction d'Haiti des émissions R.F.O.
- \* La formation d'officiers de gendarmerie.

#### B - Les objectifs sectoriels de la politique de coopération du ministère.

L'action du ministère de la Coopération retient quatre priorités sectorielles principales :

- l'action éducative et culturelle, principalement orientée vers la diffusion de notre langue.
- la recherche scientifique.
- la politique militaire menée dans le cadre juridique d'accords de coopération militaire ou d'assistance militaire technique.
- l'aide médico-sociale.

### 1°. L'action éducative et culturelle.

L'action culturelle extérieure de la France en Afrique subsaharienne repose sur un double réseau d'établissements scolaires et de centres culturels.

a). L'existence d'un important réseau d'établissements scolaires à programmes français est un élément essentiel : il facilite l'implantation d'une assistance technique et d'entreprises françaises, au même titre que la diffusion de la langue et des modèles culturels français vers les ressortissants des pays d'accueil comme des étrangers tiers scolarisés dans notre système. L'analyse de la répartition géographique des effectifs révèle de fortes disparités : la Côte d'Ivoire (21 838 élèves) et le Gabon (15 398) occupent les premières places.

Malgré un affaiblissement général de la qualité de l'enseignement du français qui est directement lié à la médiocrité des systèmes éducatifs nationaux, la situation de notre langue paraît en progrès. C'est ainsi qu'on a enregistré un retour spectaculaire au français comme langue d'enseignement dès l'école primaire en Guinée-Conakry et à Madagascar. Les pays lusophones et hispanophones s'ouvrent de plus en plus au français, qui apparaît comme la langue du développement et comme un instrument nécessaire à la coopération inter-régionale avec les voisins francophones.

En dehors des structures officielles d'enseignement, souvent relayées par des établissements privés qui jouent un rôle pilote et les alliances françaises - celles de Madagascar, du Zaïre et des Comores ont reçu ces dernières années un appui substantiel du F.A.C. pour leur équipement -, ont été mis en place des projets d'appui à la formation des professeurs de français qui passent en Afrique par une coopération directe avec les structures nationales : écoles normales, instituts pédagogiques.

b). Les Centres culturels français servent de relais à l'action artistique, tout en contribuant à faire connaître des artistes nationaux, souvent ignorés dans leur propre pays, en organisant des ateliers et en multipliant les occasions de rencontres et d'échanges entre artistes et écrivains d'origines diverses. Ils ont donc à la fois un rôle de diffusion et de

coopération. Un effort important devra être fait dans les prochaines années pour rénover les installations vétustes de certains centres (Bangui, Yaoundé) et construire de nouveaux locaux (Djibouti, Libreville).

Etant donné l'importance que revêt ce réseau d'établissements pour le développement de notre influence et de notre présence, on peut légitimement s'inquiéter de voir les crédits qui leur sont affectés pour 1987 subir une baisse de 5,97 %.

### 2°). La recherche scientifique.

Les actions menées par le ministère de la Coopération dans ce domaine consistent essentiellement en :

- une participation au programme mobilisateur sur la recherche scientifique et l'innovation technologique ;
- un soutien à la constitution de systèmes nationaux de recherche dans les domaines les plus indispensables à nos partenaires africains (agriculture, santé),
- une participation aux programmes des organisations internationales œuvrant dans le domaine de la recherche agronomique, météorologique, ou sanitaire ;
- enfin, la mise en place d'opérations liant plus étroitement la recherche et le développement, dans les zones défavorisées, en vue de rechercher des solutions plus efficaces et plus facilement transposables dans les conditions de la pratique. De telles opérations ont commencé en 1986 et plus particulièrement les cultures vivrières et l'utilisation des ressources naturelles dans des pays tels que le Burkina, la Guinée, le Niger, le Sénégal, le Togo et le Tchad. Il est envisagé d'en accroître le développement en 1987 et de l'étendre progressivement à d'autres secteurs que l'agriculture, notamment celui de la santé.

### 3°). La politique de coopération militaire.

La politique de la France en matière de coopération militaire a marqué une grande continuité depuis de longues années.

La coopération militaire avec les Etats de la compétence de la Mission militaire de coopération s'effectue dans le cadre

juridique "d'accords de coopération militaire" ou "d'assistance militaire technique".

Une telle coopération n'est jamais imposée, elle ne se développe qu'à la demande des partenaires de la France et répond au souci de les aider à disposer des moyens d'assurer leur indépendance face aux menaces extérieures.

Elle n'en comporte pas moins deux ordres de priorité :

a). Le premier sur le plan géographique conduit à privilégier trois catégories de pays :

- Tout d'abord, ceux avec lesquels la France est liés par un accord de défense, ou avec lesquels les relations sont particulièrement étroites, tels le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Niger, le Gabon, le Togo.

- Ceux dont l'indépendance est encore menacée, tels la Centrafrique, Djibouti et dans une moindre mesure le Zaïre.

- Enfin ceux dont il convient de favoriser ou de consolider le retour au non alignement, comme le Bénin, le Mali, le Congo, Madagascar, la Guinée équatoriale et la Guinée Bissau.

Une mention spéciale est à faire au sujet du Tchad. Cet État est depuis 1983 l'objet d'une aide importante, fournie à la fois par le ministère de la Défense et par le ministère de la Coopération. En 1984 et 1985, l'aide de la Mission militaire de coopération a consisté dans le soutien quasi total des matériels des forces armées tchadiennes.

b). Le second ordre de priorité qui caractérise le type d'actions entreprises, conduit à privilégier la formation des cadres ou spécialistes militaires locaux pour accélérer la prise en compte des responsabilités par les cadres nationaux.

La coopération militaire comprend ainsi trois formes d'aide :

- l'envoi dans les États qui en expriment la demande de personnels militaires français (conseillers, spécialistes, instructeurs) ;

- la formation - en France ou sur place - de cadres et de spécialistes dans des écoles militaires ;
- l'assistance en matériels, forme d'aide directe.

Les seuls éléments nouveaux concernent l'intensification de l'aide destinée à la Guinée, intégrée depuis 1985 dans le champ d'action de la Mission militaire de coopération, un effort accru au profit du Mali et de Madagascar, et des études exploratoires relatives aux besoins récemment exprimés par Haïti.

Doit-on rappeler que la sécurité institutionnelle des Etats africains est une condition de l'efficacité de l'aide au développement ? Dès lors, et en l'absence de tout affaiblissement sensible des menaces pesant sur l'Afrique, ne doit-on pas s'inquiéter de voir les crédits destinés à l'assistance militaire dans le budget 1987 de la coopération diminuer de 10 % au chapitre 41-42 et de 8 % au chapitre 68-93 ?

#### 4°). L'aide médico-sociale.

Les actions du ministère de la Coopération dans le domaine médico-social se répartissent en quatre catégories :

a). La médecine préventive et sociale s'attache principalement à la mise en oeuvre des soins de santé primaires, à la lutte contre les grandes endémies, aux programmes élargis de vaccination, à la fourniture de médicaments et des vaccins essentiels.

b). La médecine curative passe principalement par la réhabilitation d'hôpitaux et le soutien apporté à leur fonctionnement, grâce à un renforcement des services de gestion et de maintenance.

c). La participation à divers organismes inter-étatiques ou internationaux engagés dans la lutte contre les principaux problèmes de santé publique.

**d). Les interventions médicales d'urgence, consistant en crédits destinés à faire face à toute situation exceptionnellement grave sur le plan sanitaire.**

Les crédits alloués à la réalisation de ces actions se sont élevés en 1986 à 101 millions de francs, provenant du F.A.C. et du titre IV, ainsi répartis :

	<b>Titre VI F.A.C.</b>	<b>Titre IV 42-23 - 10</b>	<b>Total</b>
Médecine préventive et sociale, développement social .....	30,55	8	38,55
Médecine curative .....	29,65	16	45,65
Aide aux organismes de lutte contre les endémies majeures .....	11,40	2,50	13,90
I.M.U. ....	2	1,50	3,50
<b>Total .....</b>	<b>73,60</b>	<b>28</b>	<b>101,60</b>

**C - Deux orientations de l'action du ministère : la pause dans le passage d'une coopération de substitution à une coopération par projet, et l'encouragement au secteur privé.**

**1°). Le passage d'une coopération de substitution à une coopération par projet : la pause nécessaire.**

Si le passage d'une coopération de substitution à une coopération par projet apparaît en théorie parfaitement justifié, son application trop rapide et trop brutale ne peut conduire qu'à la dégradation de la qualité de notre aide, voire à sa régression face aux offres de coopération d'autres pays.

Le ministre a rappelé qu'entre 1981 et 1986, le nombre de nos coopérants est passé, en chiffres ronds, de 11 000 à 8 000. Cette réduction par trop brutale a soulevé l'inquiétude de nos

partenaires africains. Il convenait donc d'imposer un arrêt à la chute de nos effectifs.

Le passage d'une coopération de substitution à une coopération par projet sera désormais encouragé d'une façon plus souple par trois mesures parallèles d'adaptation de la gestion des effectifs : la limitation des temps de séjour dans un même Etat, la mutation inter-Etats conditionnelle, et le rééquilibrage des effectifs d'enseignants et de techniciens.

a). Les règles de la limitation du temps de séjour sont désormais assouplies de façon à tenir compte de diverses considérations touchant à l'orientation et aux moyens de notre politique de coopération, aux demandes de nos partenaires et aux situations personnelles des coopérants.

Le cas de chaque agent arrivant à la fin d'un troisième contrat de deux ans dans un même Etat fera l'objet d'un examen systématique en liaison avec le chef de mission et les autorités locales, tandis que les organisations syndicales ou professionnellés représentatives des coopérants pourront faire connaitre leurs observations sur les décisions envisagées. Des mesures transitoires assureront la mise en oeuvre souple de ce dispositif.

b). Pour faciliter la mobilité géographique de nos coopérants, le ministère de la Coopération a instauré un système de mutation à deux tours. Celui-ci permet à certains agents de faire acte de candidature au premier tour pour une mutation inter-Etats lors d'un recrutement préliminaire.

Lors du second tour, le recrutement se déroule dans les conditions habituelles pour pourvoir les postes restés vacants après le recrutement préliminaire.

c). Sans revenir sur le principe du maintien global de l'effectif de nos assistants techniques, des aménagements doivent progressivement intervenir afin d'assurer le rééquilibrage des deux secteurs d'assistance technique, de façon à passer du rapport actuel de 70 % d'enseignants pour 30 % de techniciens, à 60 % d'enseignants pour 40 % de techniciens.

**2°). Un effort nouveau de mobilisation du secteur privé.**

Le développement économique des nations africaines n'est pas la seule affaire des Etats, qu'ils soient africains, ou fournisseurs d'aide. Il ne peut véritablement aboutir que s'il repose sur une véritable mobilisation du secteur privé.

Ainsi le ministère de la Coopération s'est-il lancé cette année dans deux types nouveaux d'opérations dont on espère un effet de synergie.

a). La "Fondation internationale hospitalière" nouvellement créée pourra recevoir de tout hôpital la délégation de sa gestion grâce à des contrats d'une durée de 5 à 20 ans. Il en résultera une meilleure formation des personnels à tous les niveaux.

b). L'ouverture d'un "guichet industriel" au ministère de la Coopération permettra de renseigner et d'orienter les entreprises candidates à une implantation en Afrique. Ce guichet devrait remédier grâce à une centralisation de l'information au désordre qui résulte aujourd'hui de la multiplication des organismes susceptibles d'encourager l'investissement en Afrique.

Dans cette même direction, le colloque de Libreville devrait rassembler quelque trois cents détenteurs de capitaux français et africains, afin de diriger ces derniers vers le financement d'opérations productives.

\*  
\* \*

## TROISIEME PARTIE

### L'ANALYSE FINANCIERE DU PROJET DE BUDGET POUR 1987 DU MINISTERE DE LA COOPERATION

Toute étude comparative des budgets pour 1986 et 1987 du ministère de la Coopération doit passer par une correction de façon à s'effectuer sur des bases identiques. En effet les transferts de compétences croisés entre le ministère de la Coopération et celui des Affaires étrangères se sont naturellement accompagnés des transferts de crédits correspondants. Aux modifications de la nomenclature imposées par cette réforme, se sont ajoutées les directives du ministère des Finances en faveur d'un regroupement des chapitres.

Le contrôle parlementaire de l'évolution du budget du ministère de la Coopération n'en est évidemment pas simplifié, et votre rapporteur doit avouer qu'il est entièrement redevable aux services du ministère de la Coopération des chiffres et pourcentages qu'il avance, et qu'eux seuls étaient en mesure cette année de calculer.

#### Section I : Les modifications de la nomenclature budgétaire.

##### A). Les raisons d'une refonte.

Les importantes modifications de la nomenclature budgétaire qui apparaissent dans la présentation du budget pour 1987 procèdent de deux causes dont les effets s'ajoutent.

1°). La restauration de l'indépendance du ministère, et la nouvelle définition de ses compétences se sont traduites par d'importants transferts de crédits avec le ministère des Affaires étrangères, et singulièrement avec la Direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques.

Tous les chapitres et articles précédemment inscrits à la Section I du ministère des Relations extérieures et concernant les anciens services de la Coopération et du Développement sont rétablis dans le budget 1987 de ce dernier. Ils concernent essentiellement le titre III.

Par ailleurs, un nouveau chapitre, portant le numéro 42-25, est créé pour décrire les crédits relatifs à la scolarisation des enfants français dans les pays du champ.

Enfin, le chapitre 68-94 exclusivement réservé aux Etats hors charap perd toute raison d'être dans le budget 1987. Il disparaît donc.

2°). La volonté du ministère des Finances de simplifier et de globaliser la nomenclature budgétaire se traduit par un regroupement sur un même chapitre de dépenses voisines mais naguère distinctes. L'objectif est de généraliser à l'ensemble des services d'un même budget les chapitres affectant une même catégorie de dépenses, ainsi qu'à fusionner les chapitres concourant à un même objectif.

Ces règles ont trouvé à s'appliquer au Titre III du budget du ministère de la Coopération mais aussi et surtout au Titre IV.

Ainsi le nouveau chapitre 42.23 regroupe-t-il les anciens chapitres 41.41 (assistance technique civile), 42.23 (actions de coopération) et 42.36 pour ce qui demeure au ministère de la Coopération (participation de la France à des dépenses internationales d'aide au développement).

Enfin, dans un souci de clarté, des articles spécifiques décriront en 1987 les crédits d'action culturelle naguère inscrits au budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques.

**B). La table de concordance des budgets 1986/1987.**

La table suivante permet de comparer chapitre par chapitre, sur une base identique, les crédits affectés aux mêmes actions en 1986 et en 1987.

**COMPARAISON DES CRÉDITS 1987  
PAR RAPPORT AUX CRÉDITS 1986 APRÈS TRANSFERTS**

	L.F.I. 1986 (S.C.D.)	Base 1986 après transferts (A)	Projet L.F.I. 1987 (B)	Pourcentage d'évolution (B/A)
Titre III .....	183.217.784	392.793.278	398.038.321	+ 1,34
Titre IV .....	4.923.543.386	4.312.757.143	4.191.344.460	- 2,82
41.42 Assistance technique et formation dans le do- maine militaire .....	666.311.584	666.311.584	596.151.988	- 10,53
41.43 Concours financiers ..	529.161.942	529.161.942	730.788.384	+ 38,1
42.23 Actions de coopération pour le développement	2.537.430.147	2.185.709.703	2.562.759.008	- 8
Art. 11 Enseignants de fran- çais .....		128.480.000	124.625.000	- 3
Art. 12 Enseignants .....	1.381.759.425	1.113.153.425	1.054.885.250	- 5,23
Art. 21 Techniciens culturels		39.601.556	38.413.509	- 3
Art. 22 Techniciens .....	856.509.942	762.911.942	722.338.229	- 5,32
Art. 31 Aide au développe- ment culturel .....		46.790.720	37.432.576	- 20
Art. 32 Aide au développe- ment .....	196.159.900	111.281.100	86.235.382	- 22,51
Art. 41 Bourses culturelles .		30.675.000	28.029.000	- 8,63
Art. 42 Bourses .....	361.811.302	205.243.102	185.443.102	- 9,65
Art. 50 Assistance technique sur conventions .....	372.220.738	211.165.138	186.830.184	- 11,52
Art. 61 Invitations culturelles		732.280	585.824	- 20
Art. 62 Invitations .....	14.250.840	8.101.440	7.481.152	- 7,66
Art. 70 Transports de l'aide alimentaire .....	125.000.000	125.000.000	90.000.000	- 28
Art. 80 Aide d'urgence ....	-	-	P.M.	-
Art. 90 Fonds international de la Science .....	574.000	574.000	459.000	- 20
42.24 Appui à des initiatives privées et décentralisées	123.085.891	123.085.891	104.672.413	- 14,96

	L.F.L. 1986 (L.C.D.)	Base 1986 après transferts (A)	Projet L.F.L. 1987 (B)	Pourcentage d'évolution (B/A)
Art. 10 O.N.G. ....	27.476.020	27.476.020	19.063.698	- 30,62
Art. 20 Associations de vo- lontaires .....	86.384.871	86.384.871	82.228.715	- 4,81
Art. 30 Coopération décen- tralisée .....	9.225.000	9.225.000	3.380.000	- 63,36
42.25 Etablissements français à l'étranger .....		209.488.023	196.972.667	- 5,97
Art. 10 Ecoles françaises ...		196.895.995	185.575.518	- 5,27
Art. 20 Centres culturels ...		11.704.028	9.803.779	- 16,24
Art. 30 Alliances françaises .		1.888.000	1.593.350	- 15,61
<b>I. - DÉPENSES ORDINAIRES</b>	<b>5.106.761.170</b>	<b>4.705.550.421</b>	<b>4.589.382.781</b>	<b>- 2,47</b>
Titre V .....	A.P. 13.442.000 C.P. 7.830.000	16.233.000 11.030.000	18.000.000 16.860.000	+ 10,9 + 52,8
Titre VI .....	A.P. 1.187.750.000 C.P. 1.226.610.000	1.171.880.000 1.217.250.000	1.703.000.000 1.262.900.000	+ 45,3 + 3,75
68.91 Subvention au F.A.C. - Equi- pement économi- que et social ...	A.P. 1.108.094.000 C.P. 1.161.450.000	1.108.094.000 1.161.450.000	1.650.000.000 1.216.000.000	+ 48,9 + 4,7
Art. 10 F.A.C. ....	A.P. 997.284.000 C.P. 1.050.640.000	997.284.000 1.050.640.000	1.485.000.000 1.051.060.000	+ 48,9 + 0,4
Art. 20 Opérations ex- ceptionnelles .	A.P. 110.810.000 C.P. 110.810.000	110.810.000 110.810.000	165.000.000 165.000.000	+ 48,9 + 48,9
68.92 Recherche .....	A.P. 39.000.000 C.P. 28.500.000	39.000.000 28.500.000	29.000.000 21.850.000	- 25,64 - 23,3
68.93 Aides aux armées nationales .....	A.P. 24.786.000 C.P. 27.300.000	24.786.000 27.300.000	24.000.000 24.990.000	- 3,17 - 8,46
<b>II. - DÉPENSES EN CA- PITAL .....</b>	A.P. 1.201.192.000 C.P. 1.234.440.000	1.188.113.000 1.228.280.000	1.721.000.000 1.279.760.000	+ 44,85 + 4,2
<b>Total D.O. + C.P. ..</b>	<b>6.341.201.170</b>	<b>5.932.830.421</b>	<b>5.869.142.781</b>	<b>- 1,07</b>

## **Section II : L'évolution des crédits.**

L'analyse des crédits du ministère de la Coopération pour 1987, telle qu'elle ressort du tableau ci-dessus, indique, à l'intérieur d'une enveloppe globale stabilisée, une progression des crédits d'intervention du F.A.C. et des concours financiers, qui n'est rendue possible que par des économies drastiques sur les autres postes.

### **A). Une enveloppe globale stabilisée.**

Le projet de budget du ministère de la Coopération pour 1987 fait apparaître une importante évolution par rapport à celui de 1986. S'élevant en chiffres bruts à plus de 5 869 millions de francs, il opposait une diminution de 7,44 % par rapport au budget 1986 de la section II du ministère des Relations extérieures, services de la Coopération et du Développement.

En revanche, la comparaison des crédits, après transferts croisés, et sur la base de missions identiques, fait apparaître une stabilisation globale du budget : de 1986 à 1987, le budget de la coopération ne subit une baisse que de 1,07 %.

### **B). La progression des crédits du F.A.C. et des concours financiers.**

La progression des crédits du F.A.C. et des concours financiers du chapitre 41.43 découle des priorités affirmées de notre politique de coopération : augmentation de la proportion des dons par rapport à celle des prêts ; soutien aux pays africains dans leurs politiques de redressement financier.

**1°). Les concours financiers inscrits au chapitre 41.43 connaissent en 1987 un accroissement significatif de 38,1 % qui leur permet de passer de 529,2 à 730,8 millions de francs. Cet effort est à la mesure des besoins d'aide consécutifs aux remises en ordre économiques et financières engagées par nos partenaires africains sous l'égide du F.M.I.**

**2°). Le Fonds d'aide et de coopération fait l'objet d'un effort exceptionnel, puisque ses autorisations de programmes inscrites au titre VI sont accrues de près de 50 %. L'application de règles de gestion arithmétiques permet d'en déduire le montant des crédits de paiement qui, s'élevant à 1 216 millions de francs, connaissent une progression de 4,7 %.**

Ainsi se trouve arrêtée et renversée la tendance à la régression des crédits du F.A.C., déjà ancienne et qui s'était brutalement aggravée au cours de ces dernières années.

Rappelons d'un mot qu'en 1983, les autorisations de programme du F.A.C. avaient atteint 1 328 millions de francs, pour décliner régulièrement jusqu'à 1 108 millions de francs en 1986, année où cependant trois nouveaux pays - la Guinée, le Mozambique, et l'Angola - venaient élarger au Fonds.

**C). Un ensemble d'économies nécessaires mais parfois trop rigoureuses.**

L'effort exceptionnel consenti en faveur du F.A.C. et des concours financiers n'eut pas été possible sans de draconiennes mesures d'économies sur les autres chapitres du budget.

Les objectifs fixés par le Premier ministre à l'ensemble des administrations publiques sont en effet très rigoureux. Afin de réduire les dépenses de l'Etat ils imposent une réduction de 1,5 % au moins des emplois budgétaires en 1985, une économie de 3 % pour les rémunérations du titre IV et de 20 % pour les autres crédits de ce titre, la justification de l'intégralité des crédits demandés pour les titres V et VI, enfin, le regroupement des services et organismes.

Le ministère de la Coopération a appliqué de façon particulièrement rigoureuse ces principes.

1°). Les crédits du Titre III ne progressent que de 1,32 %, passant de 392,8 millions de francs à 398 millions de francs.

La hausse de 3,9 millions de francs des rémunérations et de 3,5 millions de francs des crédits de déplacement et de matériels est en effet partiellement compensée par une baisse de 2,1 millions de francs des charges sociales.

Ce résultat a été obtenu grâce à la réorganisation du ministère qui a permis de réduire de 3 à 2 le nombre des directions et de près de moitié le nombre des bureaux.

En outre, et conformément aux directives du Premier ministre, le ministère s'est engagé à opérer une réduction de 1,5 % par an des effectifs de l'administration centrale pendant les trois années à venir.

2°). Les crédits du titre IV sont en réduction de 2,8 %, passant de 4 312,8 millions de francs à 4 191,5 millions de francs. Cette baisse globale légère cache des évolutions contrastées.

A l'exception des concours financiers du chapitre 41.43 évoqués plus haut, l'ensemble des autres chapitres subit une baisse sévère.

a). Les crédits d'assistance technique et de formation militaire diminuent de 10,5 % au chapitre 41.42. Cette baisse ne sera pas compensée par les crédits d'assistance aux armées nationales du chapitre 68.93, qui baissent également de 8,5 % en crédits de paiement.

Votre rapporteur n'estime pas pour sa part, ainsi qu'il l'a montré dans la première partie de son rapport, que l'amélioration de la sécurité intérieure et extérieure des Etats africains que nous aidons soit telle qu'elle justifie un relâchement de notre effort d'aide militaire.

Il craint que ne se repose une fois de plus le problème chronique de l'insuffisance des crédits inscrits au budget initial pour l'assistance technique militaire.

**b). Le chapitre 42.23 (nouveau) - Actions de coopération pour le développement se réduit, après transferts, de 8 %.**

Cette réduction globale pèse de façon particulièrement préoccupante, aux yeux de votre rapporteur, sur les bourses des articles 41 et 42 qui subissent respectivement des baisses de 8,6 et 9,6 %.

Est-il besoin, en effet, de rappeler le rôle que joue l'octroi de bourses dans la promotion de la langue et de la culture françaises en Afrique ? A l'heure où notre pays se trouve concurrencé par les offres, parfois plus généreuses d'autres pays industrialisés, anglo-saxons en particulier, il aurait semblé plus approprié de s'efforcer au contraire de relever le niveau et le montant des bourses que nous offrons aux plus prometteurs des étudiants africains.

Dans ces conditions, votre rapporteur aimerait que le gouvernement reconsidérât ce grave problème. Il considère qu'une rallonge d'environ 20 millions de francs rendrait plus conformes à nos ambitions et à nos besoins les crédits affectés à un poste qu'il juge essentiel.

**c). Le chapitre 42.24 - Appui à des initiatives privées et décentralisées, subit une réduction de 15 %.**

Si l'Association française des volontaires de progrès est relativement épargnée (une baisse de -4,81 %), les crédits affectés aux Organisations non gouvernementales (-30,62 %) et à la Coopération décentralisée (-63,36 %) sont plus gravement touchés.

La possibilité pour ces organismes de bénéficier de crédits du F.A.C. pour l'accomplissement de certaines de leurs opérations devrait permettre de compenser en partie cette évolution.

D'une façon générale, il apparaît d'ailleurs plus satisfaisant d'utiliser les finances publiques au financement d'opérations spécifiques, plus qu'à celui des organismes qui sont supposés les lancer. On pourrait ainsi éviter plus facilement à l'avenir certaines opérations délictueuses qui sont présentes aujourd'hui à tous les esprits.

**d). Le chapitre 42.25, consacré aux établissements français à l'étranger connaît également une évolution qui préoccupe votre rapporteur, puisque ses crédits sont en baisse de 6 %.**

**Votre rapporteur notera certes que la réduction affectant les écoles françaises, de 5,2 %, est inférieure à la moyenne du chapitre.**

**Il concède que l'effort d'économies demandé aux centres culturels, apparemment plus important, puisque la baisse des crédits de l'article 20 est de 16,24 %, est en réalité moindre qu'il n'y paraît, puisque ces organismes tiennent la plus grande part de leurs moyens de crédits du titre III qui, eux, restent stables avec 19 millions de francs.**

**Il reconnaît que la baisse des crédits consentis aux Alliances françaises n'est que de 300 000 francs, en raison de la modicité des sommes en cause.**

**Jugeant toutefois préoccupante cette évolution, il espère qu'elle ne sera pas amenée à se poursuivre lors des prochains exercices budgétaires.**

**Ajoutons pour finir, que les crédits du titre V se trouvent accrus du double fait de transferts de crédits d'équipements relatifs à l'administration centrale, naguère inscrits au budget des services diplomatiques et généraux, et d'autre part, d'une substantielle augmentation des financements, compte tenu notamment de la volonté d'engager un effort particulier d'amélioration des conditions de travail.**

**L'évolution des crédits du F.A.C. et de l'aide aux armées nationales inscrits au titre VI a été étudiée plus haut. Les crédits de la recherche, au chapitre 68.92, connaissent une baisse de 25,6 % en autorisations de programmes et de 23,3 % en crédits de paiement.**

\*  
\* \*

**Au terme de ces développements, votre rapporteur résumera en quelques lignes ses impressions : il approuve sans réserve le retour à l'ancienne définition - géographique - des**

compétences du ministère de la Coopération, redevenu un ministère à part entière. Il appuie entièrement les nouvelles priorités de notre politique de coopération qui se traduisent par un recentrage sur les pays d'Afrique francophone et Haiti, ainsi que par un renforcement de nos dons plutôt que de nos prêts dans notre aide publique au développement. De ce fait, il se félicite de l'exceptionnelle progression des crédits du F.A.C. et de nos concours financiers. Il ne peut également que se ranger à la raison qu'un semblable effort n'aurait pu être effectué sans que soient imposées de sévères économies aux autres chapitres de notre action. Il souhaiterait toutefois voir le Sénat et votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, appuyer l'observation qu'il formule, en faveur d'un relèvement de nos crédits de bourses, dont il estime le montant actuel très insuffisant.

Sous réserve de cette observation, votre rapporteur vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'approbation du budget du ministère de la Coopération pour 1987.

\*

\* \*

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a consacré deux séances à l'examen du présent projet de budget.

Lors d'une première réunion, tenue le 6 novembre 1986, elle a entendu M. Michel Aurillac, ministre de la coopération, présenter les grands axes de la politique du gouvernement en matière de coopération, ainsi que les crédits de son ministère pour 1987.

Au cours d'une seconde réunion, M. Paul d'Ornano, a présenté son rapport pour avis sur le projet de budget 1987 de la coopération. Après avoir partagé son vœu de voir relever les crédits affectés aux bourses, elle a adopté, à la majorité absolue des suffrages, les conclusions favorables de son rapporteur, M. Jean-Pierre Bayle ayant indiqué l'intention du groupe socialiste de ne pas voter un budget qu'il juge insuffisant.